

Wetsevaluatie Vroegsignalering in de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening

Eindrapport 2 juni 2025



Panteia



Wetsevaluatie Vroegsignalering in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Eindrapport 2 juni 2025

Auteur(s)

Paul Vroonhof, Tom Kruis (Panteia),
Marlies de Groot, Henk Tissing (Bureau
Bartels), Rosanne Oomkens, Barbera van
der Meulen, Susanne Tonnon
(Hogeschool Utrecht)

Gepubliceerd

Zoetermeer, 2-6-2025

Versie

Definitief

Opdrachtgever(s)

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Projectnummer

11160

Status

Openbaar

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Begrippenkader	6
1 Conclusies en aanbevelingen	8
1.1 Doel en aanleiding evaluatie vroegsignalering in de Wgs	8
1.2 Opzet rapport	9
1.3 Beleidstheorie	9
1.4 Doeltreffendheid – vroegsignalering in cijfers	10
1.5 Algehele conclusie doeltreffendheid	11
1.6 Algehele conclusie doelmatigheid	13
1.7 Randvoorwaarden uitvoering wetswijziging vroegsignalering	14
1.8 Conclusies per processtap	16
1.9 Aanbevelingen	22
2 Vroegsignalering – de feiten	28
3 Reconstructie beleidstheorie	36
3.1 Inleiding	36
3.2 Probleemanalyse en aanleiding wetswijziging	36
3.3 Instrument (input)	38
3.4 Beoogde werking (throughput)	41
3.5 Subdoelen (output)	44
3.6 Hoofddoel (impact)	45
4 Onderzoeksvragen	47
4.1 Onderzoeksvragen	47
5 Praktijk vastelastenpartners	49
5.1 Inleiding	49
5.2 Incassoproces	52
5.3 Selectie vroegsignalen	65
5.4 Aanleveren vroegsignalen	72
5.5 Na versturen vroegsignalen	79
5.6 Doeltreffendheid en doelmatigheid	89
6 Praktijk gemeenten	95
6.1 Oppakken van de vroegsignaleringstaak	95
6.2 Ontvangen van signalen	96
6.3 Opvolgen van signalen	100
6.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid	105
7 Praktijk inwoners	108
7.1 Ervaringen van inwoners	108
7.2 Ervaringen van ervaringsdeskundigen	113



7.3	Opbrengsten vroegsignalering	117
7.4	Doeltreffendheid	120
8	Experimenten	123
8.1	Kennismaking met de experimenten	123
8.2	Resultaten experimenten gemeentebelastingen en hypotheke	124
8.3	Evaluatie van het instrument	125
Bijlagen		
Bijlage 1	Literatuuroverzicht	126
Bijlage 2	Overzicht interviews	131
Bijlage 3	Technische toelichting kwantitatieve analyses	134
Bijlage 4	Klankbordgroep	140
Bijlage 5	Juridische kaders VLP's	141



Voorwoord

Op de voorpagina van dit rapport prijkt een beeld van een kanarie in een kolenmijn – een verwijzing naar het bekende gebruik in de mijnbouw, waarbij een kanarie diende als vroegtijdige waarschuwing voor gevaarlijke gassen. Dit beeld is treffend voor de essentie van vroegsignalering van betalingsachterstanden binnen de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs): het tijdig opmerken van signalen die kunnen duiden op (dreigende) problematische schulden, zodat escalatie kan worden voorkomen. Zoals de kanarie de mijnwerkers waarschuwde voordat het te laat was, zo beoogt vroegsignalering mensen in kwetsbare situaties tijdig in beeld te brengen, om samen met hen de weg omhoog te vinden.

Dit rapport bevat de resultaten van een evaluatieonderzoek naar de werking van vroegsignalering in de praktijk. We onderzochten onder meer de rol van vastelastpartners (schuldeisers), hoe gemeenten signalen ontvangen en verwerken, hoe betrokken partijen samenwerken, en in hoeverre de aanpak daadwerkelijk bijdraagt aan het bereiken van mensen met (dreigende) problematische schulden. Doel van de evaluatie is om inzicht te bieden in wat werkt, wat beter kan, en in hoe vroegsignalering verder ontwikkeld kan worden.

De opbouw van dit rapport volgt een piramidestructuur. Het rapport opent met een uitgebreid hoofdstuk waarin de hoofdconclusies, aanbevelingen en onderliggende analyse direct en samenhangend worden gepresenteerd. Dit stelt de lezer in staat om snel grip te krijgen op de kern van de bevindingen, waarna verdieping mogelijk is in de vervolghoofdstukken en de bijlagen.

Het onderzoek is tot stand gekomen dankzij de inzet van velen. De uitvoering van het onderzoek was het werk van een samenwerkingsverband van onderzoekers van Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels. Wij danken ook de begeleiders vanuit de opdrachtgever, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor hun deskundige bijdrage, bemiddeling en kritische reflecties. Ook zijn we zeer erkentelijk voor de leden van de begeleidingscommissie, die ons gedurende het traject van waardevolle feedback, richting en reflectie voorzagen. Voor sommigen van hen betekende dit een zeer substantiële tijdsbesteding, die illustratief is voor de gedrevenheid waarmee velen bij het onderwerp betrokken zijn. Veel dank ook aan de vastelastpartners en Divosa voor het aanleveren van data. En tot slot dank aan de meer dan 100 gesprekspartners met wie we mochten spreken. Zonder hun medewerking was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

Wij hopen dat dit rapport bijdraagt aan de verdere verbetering van vroegsignalering, zodat gemeenten, in efficiënte en constructieve samenwerking met vastelastpartners, inwoners met (dreigende) problematische schulden nog effectiever kunnen bereiken en ondersteunen – op tijd, met passende hulp, en met oog voor de mens achter de signalen.

Namens het onderzoeksteam,

Paul Vroonhof
Projectleider namens Panteia,
2 juni 2025



Begrippenkader

Voor het goed begrijpen van de onderzoeksresultaten is het noodzakelijk een aantal begrippen nauwkeurig te beschrijven. Tabel 1 presenteert deze begrippen. Daarbij is grotendeels aangesloten bij het begrippenkader van de Wgs, het Bgs en de in het Landelijk Convenant Vroegsignalering (LCV), de LCV-modelovereenkomst en de Monitor Vroegsignalering Divosa 2024 opgenomen definities.^{1 2}

Tabel 1 Begrippenlijst

Begrip	Omschrijving
Bedreigende situaties	Bedreigende situaties volgens de Wgs (artikel 4, lid 2): 1) beëindiging van de levering van water, 2) beëindiging van de levering van gas, elektriciteit of stadswarmte 3) gedwongen woningontruiming.
Bereikte inwoners	Een contactpoging is succesvol wanneer er daadwerkelijk contact is geweest met de inwoner: de inwoner is bereikt. In dat geval is er telefonisch gesproken met een inwoner, heeft de inwoner gereageerd op een brief of e-mail of heeft hij/zij de deur opengedaan toen er werd aangebeld.
Contactpogingen	Dit zijn alle contactpogingen zoals gemeenten die registreren. Contactpogingen zijn altijd gekoppeld aan een melding (dossier).
Digitaal meldpunt	Het digitaal meldpunt waaraan betalingsachterstanden door een vaste lasten partner worden gemeld en waarbinnen de uitvoerder communiceert met iedere vaste lasten partner afzonderlijk. Op dit moment zijn er twee aanbieders (BKR en xxlInc). De gemeente maakt hier een keuze uit.
Hulpacceptatie	Een inwoner accepteert het aanbod tot een eerste gesprek waarin de schriftelijke of mondelinge hulpvraag wordt vastgesteld na ontvangst van een vroegsignaal. Wanneer wordt gesproken over terugkoppeling in de digitale meldpunten van BKR of xxlInc verwijst hulpacceptatie naar wanneer een gemeente bij een dossier heeft geregistreerd dat een inwoner hulp wil of heeft aanvaard.
Inspanningsverplichtingen aangaande incasso	De minimale wettelijke verplichtingen met betrekking tot inspanningen gericht op incasso teneinde het voldoen van betalingsachterstanden door een inwoner, waaraan een VLP moet voldoen alvorens deze een vroegsignaal verstuurt naar een gemeente.
Inwoner	Een persoon die als ingezetene in de basisregistratie personen is in geschreven en waar de Wgs op van toepassing is. Het gaat in de regel om personen met een betalingsachterstand bij een vastelastpartner (als bijvoorbeeld klant, verzekeringnemer of kleinverbruiker) waarvoor na maatschappelijk verantwoorde incasso al dan niet een signaal wordt verstuurd naar de gemeente waarin deze persoon (vermeend) woonachtig is. Daar waar in de wetgeving en/of de praktijk termen als 'klant', 'huurder' of 'verzekerde' worden gebruikt, wordt omwille de leesbaarheid

¹ NVVK. (2025). Landelijk Convenant Vroegsignalering. Kennisbank pagina.

² Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024.

Begrip	Omschrijving
	van de tekst de term 'inwoner' gebruikt (uitgebreidere toelichting in relevante hoofdstukken).
Landelijk Convenant Vroegsignalering (LCV)	Samenwerkingsafspraken tussen gemeenten en vaste lastenpartners om op uniforme en veilige wijze signalen van betalingsachterstanden door te geven aan gemeenten, zodat zij inwoners vroegtijdig hulp kunnen aanbieden op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). Het Landelijk Convenant Vroegsignalering (LCV) bevat concrete afspraken over sociale incasso, signaleringscriteria, gegevensuitwisseling, acties voor gemeenten, privacy en gegevensbescherming, en ondersteuning.
Meldingen	Gemeenten kunnen signalen matchen. Er ontstaat dan een melding (dossier). Meldingen kunnen enkelvoudig (één signaal in een maand) of meervoudig (meerdere signalen in één maand) zijn. We spreken verder over een opeenvolgende melding als er sprake is van meldingen in hetzelfde huishouden in verschillende maanden (tot zes maanden terug). Dit wordt ook wel een terugval- of recidive-melding genoemd.
Problematische schuld	Er is sprake van een problematische schuld als redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of dat hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen (gebaseerd op definitie schuldhulpverlening artikel 1 in de Wgs).
Signaal	Bij een signaal gaat het om één signaal over een betalingsachterstand, doorgegeven door één VLP. In de systemen van BKR en xxlInc wordt onderscheid gemaakt tussen vroegsignalen en crisissignalen. In de Wgs en het Bgs komen beide termen niet voor. Het crisissignaal is in dat verband beter aan te duiden met 'melding (mogelijk) bedreigende situatie'.
Sociale incasso	De inspanningen van een VLP die verder gaan dan de (minimale wettelijke) inspanningsverplichtingen aangaande incasso teneinde het voldoen van betalingsachterstanden door een inwoner. Hieronder valt onder andere een deel van de afspraken die voortkomen uit het Landelijk Convenant Vroegsignalering.
Terugkoppeling	Het proces waarbij de gemeente informatie verstrekt aan de vaste lastenpartner (VLP) over de opvolging van een ontvangen signaal.
Vastelastenpartner (VLP)	Organisaties waarbij inwoners een betalingsachterstand hebben en die volgens de Wgs verplicht zijn om betalingsachterstanden door te geven aan gemeenten in het kader van vroegsignalering. Het betreft drinkwaterbedrijven, energieleveranciers, woningverhuurders en zorgverzekeraars.
Vroegsignaal	Een signaal kan worden aangemerkt als 'vroegsignaal' als het signaal wordt verstuurd op grond van artikel 2 van het Bgs, of op basis van de daarin genoemde materiewetten, het een indicatie vormt voor meer schulden en het wordt verstuurd zodat gemeenten een aanbod tot schuldhulpverlening kan doen zoals bedoeld in de Wgs.



1 Conclusies en aanbevelingen

1.1 Doel en aanleiding evaluatie vroegsignalering in de Wgs

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is een kaderwet die sinds 1 juli 2012 regelt dat inwoners met schulden bij gemeenten terecht kunnen voor onder meer advies, schuldbemiddeling of een saneringskrediet. Schuldhulpverlening bevat daarmee naast het regelen van schulden ook verschillende vormen van financiële begeleiding: budgetbegeleiding, budgetcoaching en budgetbeheer. Overheden en andere partijen zoeken al een aantal jaar naar manieren om het aantal huishoudens met (problematische) schulden fors terug te dringen. Ondanks de veelheid aan nieuwe wetgeving, programma's en initiatieven zijn de resultaten beperkt; er is géén sprake van een substantiële afname van de problematiek. Op 1 januari 2024 telde het CBS 747.560 huishoudens met geregistreerde problematische schulden³. Veel huishoudens met problematische schulden zijn niet in beeld bij professionele schuldhulpverlening. In 2020 gold dat voor bijna vijf op de zes van alle huishoudens met geregistreerde problematische schulden.⁴

Per 1 januari 2021 is de Wgs gewijzigd. Met deze wijziging is vroegsignalering van schulden door gemeenten op basis van signalen door bepaalde derden (vastelastenpartners, VLP's) verankerd in de wet. Naar aanleiding van vroegsignalering benaderen gemeenten inwoners met betaalachterstanden proactief om hen hulp aan te bieden op basis van signalen van zorgverzekeraars, energiebedrijven, woningverhuurders en drinkwaterbedrijven die worden geacht een voorspeller te kunnen zijn voor (dreigende) problematische schulden.

Vóór 1 januari 2021 deden diverse gemeenten al aan vroegsignalering. Er is echter spanning geconstateerd met de Europese privacyregelgeving AVG, als gevolg van gebrek aan expliciete wettelijke taken voor vroegsignalering in de Wgs. Gemeenten hebben daarom de rijksoverheid gevraagd de regelgeving te verbeteren door de wettelijke taken van schuldhulpverlening duidelijker te omschrijven. De Wgs stemt vroegsignalering beter af op de AVG, door wettelijke grondslagen te creëren voor gegevensuitwisseling en regelt dat gemeenten op basis van signalen over betalingsachterstanden die zij van schuldeisers ontvangen uit eigen beweging hulp mogen aanbieden.

De Wgs (artikel 10) biedt tevens de mogelijkheid tot experimenteren. Hiermee kunnen ook andere schuldeisers een grondslag krijgen om (tijdelijk) signalen over betalingsachterstanden uit te wisselen met gemeenten. Het doel van deze experimenten is te onderzoeken of signalen van betalingsachterstanden bij een schuldeiser kan bijdragen aan het sneller bereiken van inwoners met beginnende schulden die nog niet in beeld zijn bij gemeenten. Vanaf 2022 zijn in die context experimenten uitgevoerd en (tussentijds) geëvalueerd voor hypotheekbetalingen en gemeentebelastingen. De resultaten nemen we mee in deze evaluatie. In 2024 liepen ook experimenten met DUO en met CAK (eigen bijdrage Wmo & Wlz) – deze zijn nog in een beginfase en nemen we niet mee. Een experiment met de Belastingdienst en Dienst Toeslagen start waarschijnlijk in 2025.

Het ministerie van SZW heeft het onderzoeksconsortium Panteia, Bureau Bartels en Hogeschool Utrecht gevraagd om het onderdeel vroegsignalering in de Wgs te evalueren. De aanleiding voor deze wetsevaluatie vroegsignalering vormt de toezegging aan de Tweede Kamer om bij de wijziging van de Wgs de wet binnen vijf jaar na inwerkingtreding te evalueren. Los van deze formele grondslag is tegen bovenstaande achtergrond duidelijk dat de vraag in hoeverre, op welke manier en in welke context vroegsignalering bijdraagt aan het doeltreffend en doelmatig behalen van de in de Wgs gestelde doelen uiterst relevant is; de wetsevaluatie kan belangrijke kennishiaten dichten en aanleiding geven tot verbeteringen in wetgeving en uitvoering.

³ CBS. (2024). Dashboard 'Schuldenproblematiek in beeld'.

⁴ CBS (2020). Schuldenproblematiek in beeld. Huishoudens met geregistreerde problematische schulden. 2015-2018.

De hoofdvraag van het onderzoek is: in hoeverre draagt het onderdeel vroegsignalering in de wet bij aan het doeltreffend en doelmatig behalen van de in de Wgs gestelde doelen?

Voor het onderzoek is deze hoofdvraag uitgewerkt in een groot aantal onderzoeksvragen (zie hoofdstuk 4) op de volgende gebieden:

- Beleidstheorie
- Werking in de praktijk (*throughput*)
- Werking in de praktijk (*output*)
- Werking in de praktijk (*impact*)

Het onderzoek kende de volgende activiteiten:

- Reconstructie beleidstheorie door het bestuderen van wetsdocumenten en gesprekken met beleidsmakers en experts.
- Bestuderen relevante literatuur en data (voor een overzicht zie Bijlage 1).
- Interviews met 20 VLP's, 44 gemeenten en 17 inwoners en 8 ervaringsdeskundigen (voor een overzicht zie Bijlage 2).
- Kwantitatieve analyses op data van Divosa en 9 VLP's (zie Bijlage 3)
- Juridische analyses privacyaspecten en juridische kaders VLP's (zie Bijlage 5).
- Checks op feitelijke juistheden bij betrokken partijen en departementen.

Het onderzoek is begeleid door een brede en deskundige klankbordgroep. De samenstelling van de klankbordgroep is opgenomen in Bijlage 4.

Het verzamelde materiaal is vervolgens geanalyseerd om aansluitend de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, overkoepelende conclusies te trekken en aanbevelingen te doen.

1.2 Opzet rapport

Dit hoofdstuk presenteert de voornaamste resultaten van het onderzoek. Deze vatten we samen aan de hand van vooral conclusies en aanbevelingen. Er is gekozen voor een piramidestructuur; de rest van het rapport gaat zeer op de onderbouwende details in. Geïnteresseerde lezers kunnen eenvoudig zoeken naar de voor hen relevante hoofdstukken en bijlagen.

Na dit hoofdstuk is het rapport als volgt opgebouwd. Het tweede hoofdstuk presenteert enkele feiten en cijfers over vroegsignalering. We presenteren de periode 2021 - 2024. In het volgende hoofdstuk 3 besteden we uitgebreid aandacht aan de beleidstheorie die aan ten grondslag ligt aan de evaluatie. Vervolgens lichten we in hoofdstuk 4 toe hoe we de beleidstheorie vertaald hebben in een set onderzoeksvragen en de onderzoeksaanpak. De hoofdstukken 5 tot en met 7 gaan in op de drie gezichtspunten die centraal staan: VLP's (H5), gemeenten (H6) en inwoners (H7). In hoofdstuk 8 zoomen we in op de experimenten in het kader van vroegsignalering. Een aantal bijlagen gaan in op onderzoekstechnische zaken. Bijlage 5 bevat een verdiepende analyse van de juridische kaders vanuit het perspectief van de VLP's.

1.3 Beleidstheorie

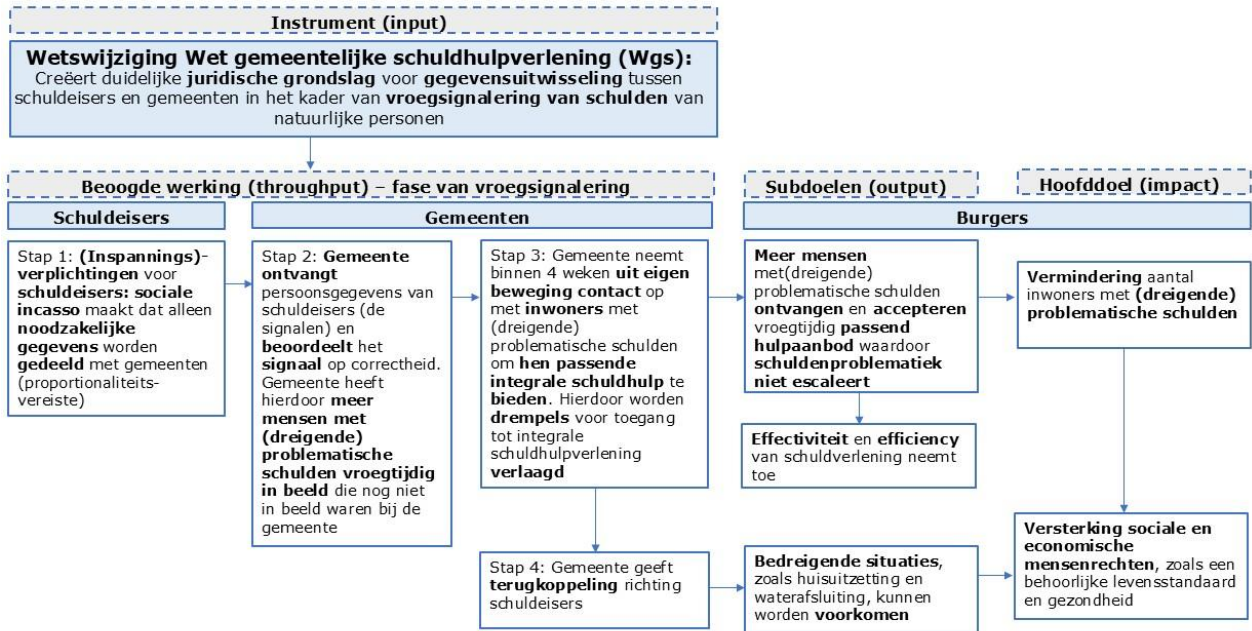
Figuur 1 presenteert de beleidstheorie achter de wetwijziging vroegsignalering. In de beleidstheorie zijn de doelen en de beoogde werking van de wijziging op basis van onder meer de memorie van toelichting⁵, moties⁶ en overige

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3.

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 24 515, nr. 273; Kamerstukken II 2017/18, 24 515, nr. 443; Kamerstukken II 2017/18, 35 000 XV, nr. 53; Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 12.

Kamerstukken⁷, en gesprekken met relevante betrokkenen⁸ geëxpliciteerd. Daarmee bieden we een basis voor het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de wetswijziging vroegsignalering evenals de mate waarin de veronderstelde werkzame bestanddelen in de praktijk worden gerealiseerd. Voor een uitgebreide toelichting zie hoofdstuk 3.

Figuur 1 Beleidstheorie vroegsignalering - wetswijziging Wgs



Bron: Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels, 2025

1.4 Doeltreffendheid – vroegsignalering in cijfers

In deze paragraaf wordt vroegsignalering van schulden geïntroduceerd aan de hand van actuele cijfers (voor meer details, zie hoofdstuk 2). De gegevens zijn afkomstig uit de Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden 2024⁹ en hebben betrekking op 308 gemeenten, samen goed voor 94% van de Nederlandse bevolking. In deze gemeenten werden in 2024 in totaal 869.653 vroegsignalen geregistreerd. Extrapolatie naar de gehele bevolking resulteert in een geschatte landelijke omvang van circa 945.000 signalen in 2024, wat vergeleken met 855.000 signalen in 2023 een stijging is van ongeveer 11% op jaarbasis. In 2022 waren er 695.000 signalen en in 2021 waren dat er 650.000.

Op basis van deze schatting worden in deze paragraaf de door Divosa gerapporteerde verhoudingen omgerekend naar (geschatte) absolute aantallen voor Nederland.¹⁰

- Op 1 januari 2024 had 8,9% van de huishoudens in Nederland (747.560 huishoudens) geregistreerde problematische schulden. Dit is een stijging ten opzichte van 2023 toen 8,8% van de huishoudens (726.210 huishoudens) problematische schulden had¹¹.

⁷ Actieplan Brede Schuldenaanpak. (2018). Publicatie-nr. 112965.

⁸ Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Nationale ombudsman, Divosa, VNG, NVVK.

⁹ Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024.

¹⁰ Tenzij anders aangegeven betreft het cijfers over 2024.

¹¹ CBS (2024), Schuldenproblematiek in beeld. <https://dashboards.cbs.nl/v5/SchuldenproblematiekInBeeld/> geraadpleegd op 7 mei 2025.

- Het aantal vroegsignalen verschilt tussen de vier typen VLP's. Zorgverzekeraars waren in 2024 verantwoordelijk voor het grootste aandeel, met naar schatting 387.000 signalen (ongeveer 41% van het totaal). Daarna volgden energiebedrijven (198.000 signalen), woningverhuurders (189.000) en drinkwaterbedrijven (170.000). Met 95.000 signalen van drinkwaterbedrijven in 2023 was dit type VLP verantwoordelijk voor vrijwel de gehele stijging in 2024.
- Eindeleveringssignalen vormen sinds april 2023 een aanzienlijk deel van de signalen vanuit de energiebedrijven: in 2024 ging het om zo'n 85.000 signalen (niet geteld in bovenstaande aantallen), oftewel 30% van alle energiesignalen.
- Niet alle vroegsignalen leiden tot verdere actie. In 2024 werd 83% van de signalen opgepakt, wat neerkomt op ongeveer 785.000 opgepakte signalen. Het percentage is sinds 2021 (76%) gestaag gestegen.
- De meest voorkomende redenen waarom circa 160.000 signalen in 2024 niet zijn opgepakt, zijn onterechte signalen (28%, ongeveer 45.000 meldingen), herhaalde meldingen (25%, ongeveer 40.000) en uitsluiting uit de Basisregistratie Personen (BRP) (ongeveer 34.000).
- Na matching vormden de 785.000 opgepakte signalen naar schatting 705.500 meldingen (adressen waarop vaker gemeld is, tellen samen als 1).
- Bij de meeste meldingen in 2024 beschikten gemeenten over contactgegevens om inwoners te benaderen. In 51% van de gevallen waren zowel een telefoonnummer als een e-mailadres beschikbaar. Daarnaast was bij 21% alleen een telefoonnummer bekend en bij 9% alleen een e-mailadres. In 19% van de gevallen ontbraken beide gegevens, wat het leggen van contact bemoeilijkte.
- Het merendeel van de contactpogingen gebeurt via e-mail (30%) en telefoon (28%). Brieven of kaarten worden in 22% van de gevallen verstuurd, terwijl huisbezoeken minder vaak plaatsvinden, met slechts 9%. Sms en WhatsApp worden bij 4% van de meldingen ingezet. 6% van de meldingen wordt op een andere manier benaderd.
- Bij 19% van de 705.500 meldingen (grootweg 134.000) is daadwerkelijk contact gelegd met een inwoner – dat betekent dat iemand reageerde op een brief of e-mail, de telefoon opnam of de deur opendeed bij een huisbezoek. Dit percentage is over de jaren ongeveer gelijk gebleven.
- Ongeveer 35% van de inwoners met wie succesvol contact werd gelegd, accepteerde hulp, wat neerkwam op 49.000 inwoners, 7% van de meldingen. Dit is in absolute cijfers een flinke stijging ten opzichte van 2023 (43.000). Ook dit percentage is over de jaren ongeveer gelijk gebleven.
- Ter vergelijking, in 2024 richtten ongeveer 82.000 inwoners uit zichzelf een verzoeken tot informatie, advies of een hulpvraag aan een NVVK-lid. De hulpvraag betreft steeds de eigen financiële situatie, meestal gaat het om schulden.¹²
- In 2024 werd in 79% van de keren dat hulp werd geaccepteerd gekozen voor een *quick fix*. Deze aanpak richt zich op snel en tijdelijk betalingsachterstanden oplossen, bijvoorbeeld door het treffen van een betalingsregeling of het ordenen van de administratie, zonder dat een langdurig hulptraject nodig is. Het grote aandeel ondersteunt de notie dat veel van deze inwoners niet bekend waren bij de gemeente. In 11% van de gevallen werd de inwoner doorverwezen naar financiële hulpverlening, zoals schuldhulpverlening, terwijl 2% werd doorverwezen naar niet-financiële ondersteuning, bijvoorbeeld maatschappelijk werk. In 8% van de gevallen is het niet duidelijk naar welke vorm van hulp is doorverwezen.

1.5 Algehele conclusie doeltreffendheid

Vroegsignalering draagt bij aan beoogde doelen

Op basis van interviews met in totaal bijna 100 gesprekpartners (vooral VLP's, gemeenten, inwoners, ervaringsdeskundigen en ministeries), resultaten van de Monitor Vroegsignalering 2024, en analyse van kwantitatieve data van VLP's blijkt dat vroegsignalering bijdraagt aan het bereiken van de doelen van de Wgs, namelijk het voorkomen en verminderen van problematische schulden. Het instrument zorgt ervoor dat gemeenten proactief hulp kunnen aanbieden aan inwoners die anders pas in een later stadium, als de schulden (meer) problematisch zijn geworden, in beeld zouden komen. Vroegsignalering kan eraan bijdragen dat:

- meer inwoners met (dreigende) problematische schulden een passend hulpaanbod ontvangen;

¹² NVVK. (2025). Jaarverslag 2024.

- drempels voor toegang tot integrale schuldhulpverlening omlaag gaan;
- meer inwoners met (dreigende) problematische schulden een passend hulpaanbod accepteren;
- betalingsproblemen niet verslechteren en daarmee bedreigende situaties worden voorkomen;
- schuldhulpverlening hierdoor effectiever is.

Bij het vaststellen van de doeltreffendheid van vroegsignalering is het belangrijk om het subtiele maar wezenlijk onderscheid te maken tussen het voorkomen van ‘*dreigende* problematische schulden’ en het voorkomen van ‘*dreigende problematische schulden*’. Bij de eerste ligt de nadruk op het vroegtijdige en preventieve karakter; de schulden zijn nog niet problematisch, maar dreigen dat te worden. Het gaat om een situatie waarin betalingsachterstanden zich beginnen op te stapelen, maar waarbij de situatie nog niet is geëscaleerd tot een onhoudbare schuldenlast en daardoor met een vroegtijdige actie een problematische schuld mogelijk kan worden voorkomen. De focus ligt op de dreiging of het risico dat zich ontwikkelt. Bij de tweede (focus op ‘problematische’) verschuift de nadruk naar het problematische karakter van de potentiële schulden. Het benadrukt de ernst van de situatie die zich kan ontwikkelen; niet zomaar schulden, maar schulden die zodanig ernstig kunnen worden dat ze als ‘problematisch’ worden gekwalificeerd. Escalatie of dreigende situaties kunnen mogelijk nog worden voorkomen. In de context van vroegsignalering is dit onderscheid relevant omdat het bepaalt:

1. Op welk moment interventie het meest effectief is.
2. Welke vorm van hulpaanbod passend is.
3. Hoe urgent het probleem wordt ervaren door de inwoners, VLP en de gemeente.

Uit de evaluatie blijkt dat vroegsignalering in grote lijnen voor beide situaties doeltreffend is, maar dat de (timing van de) ontvankelijkheid voor hulp kan verschillen afhankelijk van waar de inwoner zich bevindt op dit continuüm van *dreigende problematische* naar *daadwerkelijk problematische* schulden. Globaal ontstaat het beeld dat hulpacceptatie onder inwoners groter is wanneer schulden meer *problematisch* zijn. Tegelijkertijd kan vroegsignalering bij inwoners met *dreigende* problematische schulden wellicht minder vaak leiden tot contact en hulpacceptatie, maar zijn zij door de inspanningen in het kader van vroegsignalering zich vroeger bewust en beter op de hoogte van het hulpverleningsaanbod en weten dan wanneer de situatie dreigt te escaleren beter de weg naar hulp te vinden.

Daarnaast laat de evaluatie zien dat de aanpak vroegsignalering ook enkele neveneffecten heeft. Vroegsignalering kan inwoners helpen om hun eigen situatie beter te begrijpen en stappen te zetten naar verbetering, zelfs als ze (nog) geen hulp accepteren. Het gevoel dat er naar hen wordt geluisterd en dat er hulp beschikbaar is, brengt rust en vermindert stress bij inwoners. Ondersteuning die aansluit bij wat een inwoner nodig heeft en kan, lijkt de ervaren zelfredzaamheid te vergroten. Wanneer vroegsignaleerders vanuit een gelijkwaardige positie werken, dragen zij bij aan een positiever beeld van de gemeente en andere hulpverlening in het sociaal domein. Dit vergroot het vertrouwen van inwoners in de gemeente. Verder draagt vroegsignalering bij aan een positievere houding ten opzichte van hulpverlening en vergroot het de kans dat inwoners op een later moment alsnog hulp accepteren en het hulptraject succesvol doorlopen. Tot slot kunnen vroegsignaleerders door een informele, persoonlijke aanpak, hulpverlening toegankelijker maken voor inwoners die anders mogelijk uit beeld zouden blijven.

In het vervolg van dit hoofdstuk pellen we de beleidstheorie af om deze conclusies te onderbouwen.

Recente schattingen aangaande kosten van (problematische) schulden laten zien dat (problematische) schulden tot een breed scala aan kosten leiden, die samenhangen met onder meer levensstandaard en gezondheid.¹³ Als de kosten die daarmee samenhangen kunnen dalen, lijkt dan ook zeer waarschijnlijk dat vroegsignalering bijdraagt aan een versterking van sociale en economische mensenrechten, de beoogde impact van vroegsignalering. Toch leidt de geboden hulp niet altijd tot meer financiële stabiliteit. Er zijn groepen die ook bij optimaal gebruik van alle beschikbare voorliggende voorzieningen nog niet kunnen rondkomen. In die context is het niet realistisch om te

¹³ Jungmann, N., Oomkens, R., Vroonhof, P., Beulen, M., Boog, J., & Van Horssen, C. (2024). De maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek. Een last voor burgers, bedrijven en overheden. Panteia/Hogeschool Utrecht/Nibud in opdracht van IBO Werkgroep problematische schulden. Zoetermeer: Panteia/Hogeschool Utrecht/Nibud.

verwachten dat vroegsignalering in alle gevallen voor financiële stabiliteit kan zorgen. Wat overigens ook niet beoogd wordt.

Vergroten bereik kan doeltreffendheid fors vergroten

De evaluatie geeft zicht op een aantal verbeteringsmogelijkheden waarmee meer inwoners bereikt kunnen worden. De belangrijkste aspecten daarbij zijn:

- Onvoldoende standaardisatie en consistente toepassing van (minimale wettelijke) verplichtingen aangaande incasso en overige afspraken over sociale incasso door VLP's, met verschillen in wettelijke verplichtingen per type partner.
- Er worden signalen niet opgepakt vanwege te rigide toepassing van selectie-eisen, bijvoorbeeld een adres dat niet precies klopt of drempelbedragen.
- Los van de bestaande *wettelijke* vereisten voor gemeenten, ontbreken gestandaardiseerde minimeisen (kwaliteitskader) voor de uitvoering van vroegsignalering momenteel. Er zijn mede daardoor grote verschillen tussen gemeenten in capaciteit, middelen en aanpak. Uiteraard spelen hierbij ook andere factoren een rol, zoals de mate waarin gemeenten in hun gedecentraliseerde beleid inzetten op (schulden)preventie. Middelen vanuit het rijk kunnen daarbij een extra stimulans bieden.
- Beperkte informatiedeling tussen gemeenten en VLP's, zowel bij het doorgeven van signalen als bij terugkoppeling. Dit hangt voornamelijk samen met de AVG-regelgeving.
- Beperkte registratie en (gezamenlijke) evaluatie van effecten, wat het moeilijk maakt om bewezen effectieve aanpakken bij VLP's en gemeenten te identificeren en te verspreiden.

1.6 Algehele conclusie doelmatigheid

Relatief lage kosten en indicaties voor positief rendement

Zoals aangegeven, zijn data over kosten en baten van vroegsignalering beperkt beschikbaar. Harde uitspraken over doelmatigheid zijn dan ook niet mogelijk. Al met al ontstaat wel het beeld dat een positief rendement van vroegsignalering zeker mogelijk is:

- De geschatte kosten voor VLP's voor alle vroegsignalen zijn €3,1 miljoen.^{14 15} Uit een analyse van de gegevens over budget en bezettingscapaciteit die zijn verzameld in de Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden volgt een gemiddelde schatting van €2,63 per inwoner van de gemeente voor vroegsignalering voor de gemeenten.¹⁶ Dat zou leiden tot een totale kostenpost voor Nederland van een kleine €50 miljoen in 2024.
- De kosten van vroegsignalering vallen daarmee in het niet bij de maatschappelijke kosten van (problematische) schulden, die het beoogt te voorkomen. Panteia, Hogeschool Utrecht en Nibud kwamen tot een schatting van minimaal €8,5 miljard per jaar, waarbij aangemerkt is dat de meeste kostensoorten niet te kwantificeren bleken, waaronder een aantal zeer substantiële zoals medicijngebruik. Het lijkt realistisch dat vroegsignalering helpt om deze kosten enigszins te voorkomen of omlaag te brengen (baten).
- Het overgrote deel van de geraadpleegde gemeenten is van mening dat de baten van vroegsignalering opwegen tegen de kosten. Zoals eerder aangegeven is het van belang daarbij op te merken dat de baten binnen de gemeente veelal niet neerslaan binnen schuldhelpverlening of vroegsignalering maar elders. Voor gemeenten is het lastig is om de effecten van preventie te kwantificeren. Daardoor is het ook

¹⁴ Op basis van het totaal aantal van 869.653 vroegsignalen in 2024 in de Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden 2024 (Divosa, 2025). Er is gerekend met de gemiddelde kosten per type VLP. Onder de aanname dat automatiseringsniveau en contactmomenten met gemeenten en inwoners vergelijkbaar zijn, is bij gebrek aan waarnemingen het gemiddelde kostenniveau voor energieleveranciers ook gebruikt voor zorgverzekeraars. De schatting is gebaseerd op grove kostenramingen van geraadpleegde VLP's. Zie hoofdstuk 5 voor meer toelichting.

¹⁵ De kostenposten die hierin zijn meegenomen betreffen kortweg geschatte kosten voor de volgende elementen: selecteren van vroegsignalen, aanleveren van vroegsignalen, klantenservice, coördinatie, beleid en *compliance* en ICT. Kosten voor onder andere incassoactiviteiten en inkomstenderving zijn niet meegenomen. Belangrijke reden hiervoor is dat VLP's geen zicht hebben op deze kosten. Zie hoofdstuk 5 voor meer toelichting.

¹⁶ Divosa, 2024. Additioneel dataverzoek op data verzameld door Divosa in de context van de Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden 2024 (Divosa, 2025)

complexer is een afweging van (beschikbare) budgetten te maken, wat het lastiger maakt om op gemeenteniveau structurele financiering te bewerkstelligen.

- Een groot deel van de geraadpleegde gemeenten voor deze wetsevaluatie krijgt naar eigen zeggen inwoners in beeld die nog niet in beeld waren. Dat wordt ondersteund door data: slechts een zeer klein deel van de signalen wordt geen melding omdat er de inwoner al schuldhelpverlening ontvangt. Ook is bestaat een groot deel van de hulpaceptatie uit een *quick fix*.
- In 2024 accepteerden minstens 49.000 inwoners hulp in de context van vroegsignalerings¹⁷. De verhouding tot het totale aantal inwoners dat schuldhelpverlening ontving (ruim 82.000 in 2024¹⁸) is een sterke indicatie dat vroegsignalerings een positieve bijdrage levert. Daarnaast merken sommige gemeenten een toename in het aantal hulpvragen bij schuldhelpverlening of andere hulpverlenende organisaties die zij toeschrijven aan vroegsignalerings.
- De meeste VLP's geven aan vanuit hun perspectief geen zicht te hebben op een afweging van kosten en baten. Ze steunen doorgaans het algemene idee achter (de uitgangspunten van) vroegsignalerings.
- Het is niet gelukt om een hard bewijs te vinden voor een positief effect van vroegsignalerings. In een analyse is de inzet van gemeenten (in euro's per inwoner) afgezet tegen ontwikkelingen in de situatie van gesignaleerde inwoners bij VLP's. Er werd geen verband gevonden (zie Bijlage 3). Er lopen enkele grote onderzoeken die daar wellicht meer licht op kunnen werpen.

Neveneffecten versterken doelmatigheid

Naast de doelen die concreet in de beleidstheorie zijn verwerkt, komen uit de evaluatie enkele andere effecten naar voren die in meerderheid bijdragen aan de doelmatigheid:

- Uit onderzoek blijkt dat sociaal incasseren een substantieel positief effect heeft op schuldenaren, schuldeisers en maatschappij. Een totale meerwaarde van €260 tot €390 miljoen wordt genoemd.¹⁹
- Verder zijn er de al genoemde effecten op zelfredzaamheid, een positiever beeld van en vergroot vertrouwen in de gemeente en andere hulpverlening in het sociaal domein, een grotere kans op acceptatie van hulp op een later moment en een meer toegankelijke hulpverlening.
- Sommige gemeenten bemerken concreet een toename in het aantal hulpvragen bij schuldhelpverlening of andere hulpverlenende organisaties. Het is niet hard aangetoond maar ligt voor de hand dat het tijdiger aanpakken van (dreigende) problematische schulden uiteindelijk leidt tot financiële besparingen voor de gemeente op andere terreinen, bijvoorbeeld in de vorm van lagere uitgaven aan schulphulp of bijstandsuitkeringen.
- Er zijn ook negatieve neveneffecten die soms optreden. Sommige inwoners hebben last van onterechte signalen, de confrontatie met hun problemen, ineffectieve hulp en privacy die onder druk komt te staan.
- Verder bestaat de verdenking dat VLP's vroegsignalerings soms vroegtijdig gebruiken als de facto incassomiddel.

Het is duidelijk dat gemeenten zoekende zijn naar de best mogelijke uitvoering van hun rol in vroegsignalerings. De volgende paragraaf gaat in op mogelijkheden om de doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten.

1.7 Randvoorwaarden uitvoering wetswijziging vroegsignalerings

Naast doelmatigheid en doeltreffendheid zijn er nog enkele andere factoren die een rol spelen in de uitvoering van wet. Rondom de invoering ervan heeft de VNG gewezen op drie kritische succesvoorwaarden voor een effectieve invoering van de wet²⁰:

1. Voldoende capaciteit en financiële middelen;

¹⁷ Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalerings Schulden: Jaarrapportage 2024.

¹⁸ NVVK. (2025). Jaarverslag 2024.

¹⁹ Koning, R. et al. (2024). Sociaal incasseren; Analyse van de meerwaarde van een sociale incassopraktijk. Rebel Groep in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Banken en Stichting SchuldenlabNL. Merk op dat deze studie sociaal incasseren breder definieert.

²⁰ Brief VNG aan minister Koolmees, 8 juni 2021.

2. Vroegsignalering is, evenals als schuldhulpverlening, gedecentraliseerd beleid. Dit maakt dat er lokale beleidsruimte als het gaat om de besteding van middelen en de inrichting van vroegsignalering (het ontvangen, kwalificeren en verrijken van vroegsignalen);
3. Beschikbaarheid van landelijke ICT-voorzieningen voor gegevensuitwisseling, inclusief de bijbehorende governance in de schuldenketen.

Ook beziet de evaluatie in dit verband de uitvoering van experimenten, die in deze context zinvolle inzichten hebben opgeleverd.

Gemeentelijke beleidsvrijheid resulteert in verschillende inzet op vroegsignalering

Omdat schuldhulpverlening, en daarmee ook vroegsignalering, gedecentraliseerd beleid is en er een grote mate van beleidsvrijheid bestaat, hebben gemeenten veel vrijheid om zelf te bepalen hoe zij vroegsignalering uitvoeren. Door het gedecentraliseerde karakter zijn ook duidelijke verschillen tussen gemeenten zichtbaar. Zo worden er bijvoorbeeld door sommige gemeenten afzonderlijke afspraken gemaakt met VLP's, bijvoorbeeld over een (afwijkend) aanlevermoment van de signalen.

Ook de inzet op vroegsignalering verschilt per gemeente. De aanname bij de wetswijziging was dat gemeenten de taak van vroegsignalering kostenneutraal zouden kunnen uitvoeren. Het verschil in de geleverde inspanningen tussen gemeenten echter doorgaans veroorzaakt door de verschillen in capaciteit en middelen die de lokale politiek beschikbaar stelt voor vroegsignalering. Hoe minder inspanningen er geleverd worden, hoe minder groot de kans is dat de inwoners worden bereikt. Adequate financiële middelen zijn essentieel voor gemeenten om een effectieve vroegsignaleringsaanpak te implementeren, waarbij gemeenten deels afhankelijk zijn van de middelen die het rijk hen (via het gemeentefonds) beschikbaar stelt voor het uitvoeren van haar taken. Bezuinigingen op deze beschikbare middelen (zoals recentelijk het zogenaamde 'ravijnjaar') baren zorgen over de continuïteit en kwaliteit van vroegsignalering, juist wanneer vroegsignalering zich begint te bewijzen als waardevol instrument. De baten van vroegsignalering liggen echter vooral op andere vlakken dan schuldhulpverlening, wat van investeringen in vroegsignalering een extra beleidsmatige en politieke uitdaging maakt. De extra middelen (€20 miljoen) die het kabinet tot en met 2028 heeft vrijgemaakt voor het verbeteren van vroegsignalering zijn in dat licht een cruciale investering en een belangrijk signaal richting gemeenten.

Wens gemeenten om meer informatie te betrekken bij het prioriteren van meldingen

Gemeenten zijn binnen de Wgs gebonden aan het ontvangen van signalen van een vaste set VLP's. Volgens gemeenten belemmert dit de doeltreffendheid. Deze beperking leidt tot een concrete wens bij veel gemeenten om het aantal en type melders uit te breiden, met name met overheidsinstanties, en om domeinbreed te kunnen checken of een inwoner al bekend is bij andere gemeentelijke afdelingen. Dit moet vooral gezien worden in de context van de wens de doelmatigheid te vergroten door beter te kunnen prioriteren (meer of minder actief oppakken) en soms selecteren (en niet op te pakken), niet in de wens (veel) meer signalen op te pakken. Ingegeven door effectiviteit (meer inzet op signalen waar de kans op bereik en hulpacceptatie het hoogste is) en doelmatigheid (inzet van schaarse capaciteit en middelen), hebben gemeenten de wens om niet elk signaal op te hoeven pakken, maar alleen acties te ondernemen op signalen waarbij er sprake is van meervoudige of opeenvolgende signalen (matching).

Deze wens neemt het privacyaspect van inwoners waar vroegsignalering mee te maken heeft echter niet in ogenschouw en vraagt om een zorgvuldige belangenafweging. Hierbij spelen de privacy en autonomie van inwoners een cruciale rol, evenals vragen over proportionaliteit. Is het proportioneel om voor vroegsignalering steeds meer gegevens te verzamelen en uit te wisselen? Weegt het maatschappelijk belang op tegen de inbreuk op privacy? De Autoriteit persoonsgegevens (AP) erkent dat ingrijpende gegevensverwerkingen bij schuldhulpverlening gerechtvaardigd kunnen zijn gezien de maatschappelijke impact van schuldenproblematiek. Echter, de AP heeft bezwaar tegen te brede 'sleepnet'-benaderingen. Volgens de AP moet elke uitbreiding van gegevensuitwisseling voldoen aan het proportionaliteitsbeginsel. De AP vereist daartoe een gedegen onderbouwing dat een signaal daadwerkelijk (dreigende) problematische schulden voorspelt, met zorgvuldig gekozen drempelwaarden. Inbreuken op privacy zijn alleen gerechtvaardigd als aangetoond wordt dat dit noodzakelijk is voor het beoogde doel en niet

met minder ingrijpende middelen bereikt kan worden.²¹ Die afweging moet in het democratisch proces doorlopen worden en dan eventueel leiden tot wetsaanpassingen.

Experimenten zijn een zinvol instrument

In de evaluatie is ook gekeken naar het instrument 'experiment'. Het ging daarbij vooral om een procesevaluatie. Per experiment wordt een aparte evaluatie uitgevoerd over de waarde van de signalen, aan de hand waarvan het ministerie van SZW oordeelt over de wenselijkheid van het structureel uitbreiden van het aantal verschillende signalen. De mogelijkheid tot experimenteren voorziet in de ruimte om informatie te verzamelen om een gefundeerd besluit te nemen. De evaluaties van de experimenten gemeentebelastingen en hypotheekachterstanden laten zien dat het zinvol is om te zoeken naar nieuwe signalen. Beide experimenten hebben waardevolle inzichten opgeleverd, zowel inhoudelijk als procesmatig. Bij het experiment gemeentebelastingen is duidelijk geworden dat er veel winst te behalen valt met een betere interne afstemming tussen incasso en schuldhulpverlening. Harde conclusies over de vraag of gemeentebelastingen een beter signaal vormen dan bestaande vroegsignalen kunnen niet getrokken worden. Zo had een groot aantal van de deelnemende gemeenten niet voldaan aan alle inspanningsverplichtingen rond sociale incasso die voor het verstrekken van een signaal die waren afgesproken. In het hypotheek-experiment is, op basis van tussentijdse resultaten, door de initiatiefnemers geadviseerd om dit signaal op termijn structureel op te nemen. In beide gevallen is de samenwerking tussen schuldeisers en schuldhulpverlening versterkt.

Omdat uitgebreidere gegevensverzameling een risico vormt in de context van de proportionaliteit van gegevens en bovendien leidt tot hogere administratieve lasten voor signalerende instanties en hogere uitvoeringskosten voor gemeenten, is het van belang goed zicht te hebben op de meerwaarde van mogelijke nieuwe signalen. Elke uitbreiding vereist dan ook een deugdelijke wettelijke grondslag. Een weloverwogen besluit dient al deze aspecten mee te nemen, met het belang van de inwoner en de geest van de wet als uitgangspunt.

Beschikbaarheid van landelijke ICT-voorzieningen

Momenteel maken vrijwel alle gemeenten gebruik van één van twee softwareleveranciers voor het verwerken en/of prioriteren van vroegsignalen. Zij zijn hier over het algemeen tevreden over. Zowel gemeenten als VLP's zouden wel graag zien dat er één centraal aanleverplatform komt zodat alle signalen in een keer, met consistente kenmerken en altijd op dezelfde manier kunnen worden doorgeven. Momenteel gebruiken gemeenten twee systemen, wat onder meer verschillende manieren van aanleveren van gegevens meebrengt. VLP's benoemen in dat verband dat een gemeente die overstapt naar de andere leverancier zorgt voor extra kosten binnen allerlei processtappen en kwaliteitsrisico's voor VLP's met zich meebrengt.

Hieronder beschrijven we de belangrijkste conclusies in termen van werkzame bestanddelen en knelpunten, uitgesplitst naar de verschillende onderdelen (de *throughput* van Figuur 1) van vroegsignalering.

1.8 Conclusies per processtap

Stap 1: Wettelijke inspanningsverplichtingen en andere vereisten voor het doen van een melding VLP's Verschillen in sociale incasso en inspanningsverplichtingen VLP's

Het principe van maatschappelijk verantwoorde incasso, waarbij VLP's eerst zelf tot een oplossing moeten proberen te komen met hun klanten, beoogt zeker te stellen dat signalen proportioneel zijn. Bijkomend voordeel is dat gemeenten niet onnodig worden belast met signalen die via het reguliere incassotraject kunnen worden opgelost. De Wgs gaat uit van een proportionele benadering van betalingsproblemen, waarbij VLP's een balans moeten vinden tussen het doorgeven van signalen en het zelf oplossen van betalingsproblemen, onder meer door het versturen van een schriftelijke herinnering en wijzen op de mogelijkheden van schuldhulpverlening.

Wat maatschappelijk verantwoorde incasso precies is, staat nergens gedefinieerd. We maken in deze context gebruik van twee andere definities: (minimale wettelijke) inspanningsverplichtingen aangaande incasso en sociale

²¹ Autoriteit persoonsgegevens. (2025). Wetgevingstoets concept voor Wijziging tijdelijke regeling signaal betalingsachterstanden.

incasso. De minimale wettelijke inspanningsverplichtingen aangaande incasso betreffen de verplichtingen waar wettelijk aan moet worden voldaan voorafgaand aan het versturen van een vroegsignaal. Sociale incasso betreft de bovenwettelijke inspanningen, inclusief overige afspraken in onder meer het LCV en de LCV-modelovereenkomst.

Het Besluit gemeentelijke schuldhelpverlening (Bgs) beschrijft de wettelijke inspanningsverplichtingen aangaande incasso voor woningverhuurders. Voor de andere VLP's verwijst het Bgs naar de materiewetten. Er bestaan hierbij verschillen in de wettelijke inspanningsverplichtingen voor verschillende VLP's:

- Voor drinkwaterbedrijven en energieleveranciers is het pogen om in persoonlijk contact te komen verplicht voor mogelijke eindelevering dan wel afsluiting, echter is voor energieleveranciers onduidelijk of dit ook geldt voor het verstrekken van een vroegsignaal (zie Bijlage 5).
- Alleen voor drinkwaterbedrijven en woningverhuurders is het pogen om in persoonlijk contact te komen volledig wettelijk vastgelegd als onderdeel van de inspanningsverplichtingen aangaande incasso voorafgaand aan een vroegsignaal.
- Energieleveranciers dienen minimaal twee schriftelijke herinneringen voorafgaand aan het vroegsignaal verstuurd te hebben, terwijl dit aantal voor drinkwaterbedrijven en woningverhuurders één is.
- Het aanbieden van een betalingsregeling als voorwaarde voor verstrekking van een vroegsignaal is niet (expliciet) juridisch vastgelegd voor drinkwaterbedrijven, woningverhuurders en zorgverzekeraars. Voor energieleveranciers is onduidelijk of deze verplichting geldt.
- Voor zorgverzekeraars gelden er volgens materiewetten wel inspanningsverplichtingen teneinde het verminderen en voorkomen van betalingsachterstanden, echter zijn deze niet als voorwaardelijk gekoppeld aan het mogen verstrekken van een vroegsignaal bij een betalingsachterstand. Er is dus niet expliciet vastgelegd dat zorgverzekeraars voorafgaand aan verstrekking van een vroegsignaal in het kader van de Wgs verplicht zijn om bijvoorbeeld een betalingsregeling aan te bieden, een minimumaantal herinneringen te versturen of te wijzen op schuldhelpverlening.

VLP's voldoen naar eigen zeggen (in grote mate) aan de (minimale wettelijke) inspanningsverplichtingen aangaande incasso. De bekendheid van vroegsignalering en de bijbehorende verplichtingen onder particuliere verhuurders en de verplichting aangaande het pogen in persoonlijk contact te komen onder drinkwaterbedrijven behoeft daarbij nog wat extra aandacht.

Door de verschillen tussen de inspanningsverplichtingen voortvloeiend uit het Bgs en de materiewetten is het betreft sommige elementen onvoldoende duidelijk aan welke verplichtingen voldaan moeten worden voorafgaand aan het doorgeven van een signaal. De LCV-modelovereenkomst geeft meer duidelijkheid; hierin zijn de minimale inspanningen opgenomen die nodig worden geacht om tot een proportionele signalen in het kader van de Wgs te komen en kan daarmee gezien worden als de bijdrage van het veld aan de uitwerking van maatschappelijk verantwoorde incasso.

De verschillende invulling van de minimale wettelijke inspanningsverplichtingen aangaande incasso leidt desondanks tot inconsistenties in de kwaliteit en bruikbaarheid van signalen, wat de doeltreffendheid van vroegsignalering belemmert. Zo vergroot, ongeacht de verschillen in aard van de dienst en impact op de inwoner, het hebben van persoonlijk contact de kans dat er een serieuze poging is gedaan om escalatie te voorkomen door een haalbare betalingsregeling te treffen en dat de klant zich er bewust van is dat er een achterstand is die opgelost moet worden om escalatie te voorkomen. Van persoonlijk contact is lang niet altijd sprake.

Bij gemeenten leidt dit tot de vraag of VLP's de wettelijke inspanningsverplichtingen en overige gemaakte afspraken wel goed naleven. Ze hebben daarbij bovendien beperkte mogelijkheden om zicht te hebben op de mate waarin dit het geval is; de wetgever biedt gemeenten hiervoor slechts beperkte handvatten volgens de Autoriteit persoonsgegevens. Dit belemmert de saamhorigheid van gemeenten en VLP's; hoofdrolspelers in het proces.

Te vroeg of te laat?

De balans tussen het 'te vroeg' of 'te laat' aanleveren van signalen is complex en is afhankelijk van meerdere factoren. De timing van signalen verschilt aanzienlijk per type VLP's. Zo lijken drinkwaterbedrijven in de praktijk te signaleren vanaf twee tot drie maanden na de start van de achterstand. Voor energieleveranciers is deze periode

vanaf anderhalve maand tot twee maanden, en voor zorgverzekeraars geldt een periode van 30 tot 100 dagen. De termijn na start van de achterstand waarna VLP's signaleren, kan verder afhangen van de afspraken in het LCV-modelovereenkomst om eens per maand aan te leveren, de tijd die incasso-inactiviteiten in beslag nemen (aantal termijnbedragen dat moeten zijn verlopen, wachten op reactie na herinneringen, etc.) en de reactie van de inwoner hierbij.

Sommige signalen komen relatief vroeg en andere relatief laat in het proces van schuldenopbouw binnen. Dat is passend, gezien dat naast hoogte en termijn ook het type betrokken VLP iets zeg over de indicatie of de schuld problematisch dreigt te worden. Een achterstand bij bijvoorbeeld huur is doorgaans eerder een indicator van dreigende problematische schuldenproblematiek dan een betalingsachterstand op de zorgverzekering. Er bestaan immers grote verschillen tussen VLP's en betalingsachterstanden. Gemeenten zijn tevreden over het aanlevermoment van een signaal wanneer dit het juiste evenwicht biedt: niet zo vroeg dat de inwoner geen urgentie voelt om actie te ondernemen, maar wel vroeg genoeg om te voorkomen dat betalingsachterstanden escaleren tot problematische schulden. De Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden laat zien dat gemeenten over het algemeen tevreden zijn over het moment waarop VLP's signalen aanleveren, met uitzondering van particuliere verhuurders. 52% van de gemeenten vindt dat vanuit particuliere verhuurders de signalen eerder zouden moeten komen dan nu gemiddeld gebeurt²².

De vraag of de huidige signalen 'te vroeg' of 'te laat' zijn, kan vanuit verschillende perspectieven kan worden beoordeeld:

1. *Vanuit preventief oogpunt, waarbij preventie begrepen moet worden als het voorkomen van erger:* Vanuit de preventiedoelstelling van vroegsignalering is er nauwelijks sprake van 'te vroege' signalen. Hoe eerder er contact kan worden gelegd, hoe groter de kans dat escalatie kan worden voorkomen. Met name bij huisuitzettingen en energieafsluitingen is vroege interventie cruciaal. Bij drinkwater komt het relatief vaak voor dat gemeenten signalen als te vroeg ervaren (25% vindt dat²³). Gemeenten kunnen bovendien uitsluitend rekening houden met het aantal signalen, het type signaal en de hoogte daarvan. Ze kunnen noch overige schulden, noch de betaalcapaciteit van de inwoner verwerken in hun aanpak.
2. *Vanuit ontvankelijkheid van de inwoner:* De resultaten tonen dat er inwoners zijn voor wie vroegsignalering 'te vroeg' komt in hun acceptatieproces. Deze inwoners zijn nog niet klaar om hulp te aanvaarden omdat ze hun financiële problemen nog ontkennen of bagatelliseren.
3. *Vanuit proportionaliteitsoogpunt:* Bij zeer lage betalingsachterstanden (waarvoor sommige gemeenten drempelbedragen hanteren) kan de inbreuk op de privacy door vroegsignalering als disproportioneel worden gezien in relatie tot de ernst van het probleem. Dit is een argument dat aansluit bij het 'te vroeg' perspectief en kan de gedachte voeden dat aan de voorkant onvoldoende aan het 'verantwoorde maatschappelijke incasso' gedaan wordt door de VLP.
4. *Vanuit oogpunt doeltreffendheid:* de Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden (2024) laat zien dat bij hogere betalingsachterstanden (€1.000-2.000) de kans op contact 2,3 keer groter is dan bij lagere bedragen (€100-250). Dit suggereert dat vanuit effectiviteitsoogpunt sommige signalen mogelijk 'te vroeg' komen, omdat de urgentie bij de inwoner nog onvoldoende wordt gevoeld. Het moet gezegd dat grotere inspanningen op hogere bedragen bij gemeenten hier ook een rol in zullen spelen.
5. *Vanuit oogpunt doelmatigheid:* Een groter aantal signalen beïnvloedt de doelmatigheid negatief doordat de kosten voor gemeenten en VLP's toenemen. Een groter aantal signalen beïnvloedt ook de doelmatigheid positief omdat er meer bruikbare signalen worden opgepakt, inwoners geholpen worden en daardoor de maatschappelijke kosten van (dreigende) problematische schulden omlaag gaan. Er is op dit moment geen inzicht in hoe deze twee redeneringen zich precies tot elkaar verhouden.

Kortom, er kan worden geconcludeerd dat in het huidige systeem signalen zowel 'te vroeg' als 'te laat' kunnen komen, afhankelijk van de gehanteerde invalshoek. Een eenduidige conclusie valt hierover niet te trekken. Er is behoefte aan meer kennis op dit vlak om de processen binnen de gemeenten (in stap 2) beter in te kunnen richten.

²² Divosa. (2024). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2023.

²³ Het lijkt waarschijnlijk dat dit samenhangt met specifieke drinkwaterbedrijven. Elke gemeente heeft namelijk met één of heel soms twee drinkwaterbedrijven te maken.

Stap 2: Oppakken van signalen door gemeenten

Mate waarin signalen moeten worden opgepakt door gemeente

De Wgs stelt in artikel 3, lid 1, onderdeel b dat gemeenten in beginsel alle signalen moeten opvolgen door uit eigen beweging de inwoner na ontvangst van een signaal over betalingsachterstand en een aanbod te doen voor een eerste gesprek (waarin de hulpvraag wordt vastgesteld).

Er zijn verschillende redenen waarom gemeenten in de praktijk niet alle signalen oppakken binnen vroegsignalering:

- **Inwoners reeds bekend bij schuldhulpverlening:** De meest genoemde reden om een signaal niet vanuit de vroegsignalering op te pakken is dat een inwoner al bekend is bij schuldhulpverlening. In RIS is het bijvoorbeeld mogelijk deze signalen automatisch te filteren via een koppeling met schuldhulpverleningssoftware. Vanuit vroegsignalering moet het signaal dan doorgezet worden naar schuldhulpverlening. Dit is een valide reden om het signaal niet binnen vroegsignalering op te pakken.
- **Ontbreken (correcte) gegevens:** Een meerderheid van de gemeenten die meedoen aan de Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden geeft aan dat ze signalen niet omzetten in een melding als iemand niet geregistreerd is op het adres of niet (meer) in de BRP voorkomt. Dit kan gebeuren bij een automatische BRP-controle waarbij de gegevens van het signaal niet overeenkomen met de gegevens in de BRP. De huidige automatische BRP-controle werkt veelal op basis van exacte matches, waardoor signalen automatisch uitvallen bij relatief kleine afwijkingen zoals spellingsfouten in namen, ontbrekende tussenvoegsels of afwijkende schrijfwijzen. Hoewel sommige gemeenten deze uitval handmatig controleren, doen veel andere dit niet. Dit kan in principe een valide reden zijn, maar mogelijk vallen op dit punt veel *quick wins* te behalen.
- **Ondergrens schuldbedrag (drempelbedrag):** Ongeveer 60% van de gemeenten hanteert een ondergrens voor het schuldbedrag; deze signalen met achterstanden onder dit drempelbedrag worden niet opgepakt. De redenering is dat bij een heel laag bedrag er geen noodzaak bestaat voor vroegsignalering c.q. dat de VLP naar verwachting niet voldaan heeft aan de inspanningsverplichtingen aangaande incasso en afspraken aangaande sociale incasso in onder meer de LCV-modelovereenkomst. Deze drempelbedragen variëren van €10 tot €400, waarbij ongeveer de helft van deze gemeenten een bedrag van €75 hanteert²⁴. Dit kan een valide individuele afweging van gemeenten op basis van de handreiking van de AP zijn in individuele gevallen. Een universele ondergrens is niet valide.

Het is onduidelijk of gemeenten mogen selecteren

Gemeenten geven aan te vinden dat ze te veel signalen krijgen die er niet op wijzen dat er sprake zou kunnen zijn van problematische schulden of de noodzaak om dreigende problematische schulden te voorkomen. Mede daarom maken gemeenten gebruik van matching en drempelbedragen. Deels om te prioriteren en bijvoorbeeld alleen een brief te sturen. Het is beperkt wenselijk dat VLP's daarbij drempelbedragen per signaal gaan aanhouden. Er zijn drempels aangaande de duur van de betalingsachterstand opgenomen in het LCV-modelovereenkomst. Bij verdergaande drempels bestaat het risico dat het belang van matching buiten beeld raakt. Iets anders is de overweging om drempelbedragen per melding (gematchte signalen) mogelijk te maken.

De wet en het Bgs bieden gemeenten wel de ruimte om een afwegingskader te hanteren voor de wijze waarop zij signalen opvolgen. In principe gaat het daarbij alleen om de manier waarop inwoners benaderd worden en niet om een keuze om inwoners helemaal niet te benaderen zonder dat daar valide redenen voor zijn, ervan uitgaande dat de VLP's de afspraken omtrent proportionaliteit nakomen.

Zoals aangegeven, hanteert ongeveer 60% van de gemeenten echter een drempelbedrag om signalen wel of niet op te pakken. Strikt genomen voldoen gemeenten daarmee niet volledig aan de wettelijke verplichting om alle signalen op te pakken. Hier komen echter de principes van proportionaliteit en subsidiariteit om de hoek kijken. De AP stelt het volgende: "Soms krijgen gemeenten signalen doorgezet die geringe betalingsachterstanden betreffen en/of niet voldoen aan de eisen van sociale incasso. Een signaal dat niet voldoet aan de wettelijke vereisten, mag de gemeente niet verwerken." Hiermee kan de indruk ontstaan bij gemeenten dat zij de gegevens niet mogen verwerken als het

²⁴ Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024.

gaat om een geringe betalingsachterstand omdat het dan onvoldoende duidelijk is of het proportioneel is. Hierover bestaat onduidelijkheid.

Volgens SZW biedt de Wgs noch de materiewetten ruimte om een drempelbedrag te hanteren om (na matching) signalen in het geheel niet op te pakken. Het kan ertoe leiden dat signalen die wijzen op problematische schulden niet worden opgepakt. Hoewel herhaalsignalen onder bepaalde voorwaarden zijn toegestaan, bestaat ook in die gevallen het risico dat de betreffende signalen uit beeld raken. De huidige verschillen tussen gemeenten bij het hanteren van selectiecriteria zijn bovendien moeilijk te rechtvaardigen vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid.

In de ogen van sommige gemeenten leidt de verplichting tot het opvolgen van alle meldingen tot suboptimale keuzes waarbij gemeenten zich gedwongen voelen te kiezen tussen overbelasting of informatieverlies. Daarnaast kan het als neveneffect hebben dat inwoners onaangenaam verrast of geïrriteerd raken wanneer de gemeente contact opneemt en een hulpaanbod doet, terwijl het slechts een geringe betalingsachterstand betreft. Dit draagt niet bij aan het vertrouwen in de overheid en kan worden ervaren als een inbreuk op de privacy. In dit kader geven drinkwaterbedrijven aan dat zij ervoor openstaan om een gerichtere selectie van signalen te versturen. Dit zouden zij kunnen doen op basis van informatie over wanneer een signaal een betere indicatie van (dreigende) problematische schulden is en de bruikbaarheid van een signaal voor gemeenten hoger is. Hiervoor hebben zij meer informatie over de prioritering en effectiviteit van signalen nodig.

Sommige gemeenten benaderen soms ook VLP's om navraag te doen naar de huidige stand van de betalingsachterstand, om hier vervolgens conclusies aan te verbinden en de inwoner niet te benaderen als een achterstand is ingelopen. Dat gaat voorbij aan de bedoeling van vroegsignalering in de Wgs omdat daarmee genegeerd wordt dat het betreffende signaal nog steeds een signaal kan zijn voor problematiek die buiten beeld is.

Prioriteringsstrategieën gemeenten voor het benaderen van inwoners

Er bestaan grote verschillen tussen gemeenten in de criteria die zij hanteren om te bepalen op welke manier zij inwoners benaderen. Denk daarbij aan de vorm (huisbezoek, brief), de duur (hoe lang proberen), de frequentie (hoe vaak) en de uitvoerder (belrobot, uitbesteden, zelf doen, ervaringsdeskundigen). Deze verschillen zijn niet direct te herleiden tot wettelijke vereisten, maar eerder tot lokale beleidskeuzes en beschikbare capaciteit. Gemeenten maken daarbij onder meer gebruik van uitwisseling van ervaringen met andere gemeenten en informatie vanuit bijvoorbeeld VNG, Divosa en NVVK.

Het matchen van signalen, oftewel het combineren van meerdere signalen over één adres, verhoogt de voorspellende waarde voor (dreigende) problematische schulden en helpt gemeenten om gericht te werk te gaan. Dat geldt ook voor het verrijken met de CAK-lijst. Prioritering van signalen op basis van criteria zoals hoogte van de betalingsachterstand, type melding en huishoudsamenstelling maakt een efficiëntere inzet van beschikbare middelen mogelijk. Het is hierbij overigens niet toegestaan om dit uitsluitend op basis van geautomatiseerde besluitvoering te doen.²⁵

De mogelijkheid om meldingen te verrijken met BRP-gegevens helpt gemeenten om een beter beeld te krijgen van de situatie van de inwoner. De flexibiliteit die de wet biedt voor lokaal maatwerk stelt gemeenten in staat om hun aanpak af te stemmen op de specifieke demografische en sociale context van inwoners, en de visie en beleidsuitgangspunten van gemeenten.

Stap 3: Contact met de inwoner, hulpaanbod en hulpacceptatie

Investerings in persoonlijk contact en sensitieve aanpak hebben resultaat

Persoonlijk contact, zowel telefonisch als via huisbezoek, blijkt aanzienlijk effectiever dan schriftelijke benaderingen om in contact te komen met inwoners, met slagingspercentages van respectievelijk 62% en 49% voor telefonisch contact en huisbezoek, tegenover 6% voor brieven. Een kanttekening is wel dat bij sms'jes en brieven niet altijd

²⁵ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/basis-avg/privacyrechten-avg/recht-op-een-menselijke-blik-bij-besluiten>

goed is geregistreerd of een inwoner is bereikt.²⁶ Als het gaat om de wijze van communicatie, blijkt stress-sensitieve communicatie die rekening houdt met de psychologische impact van schulden en de verminderde capaciteit van inwoners met financiële problemen om rationele beslissingen te nemen een essentieel element.

Meerdere contactpogingen verhogen de kans op bereik aanzienlijk; gemeenten die meerdere contactpogingen ondernemen via verschillende kanalen, hebben een hoger succespercentage. De inzet van ervaringsdeskundigen of vrijwilligers kan drempelverlagend werken voor inwoners met wantrouwen jegens de overheid of schaamte over hun financiële situatie. Ook de combinatie van financiële en niet-financiële hulp, waardoor ook andere problematiek kan worden aangepakt die samenhangt met of voortvloeit uit de financiële problemen, blijkt effectief.

De keuze voor vorm en frequentie van benadering hebben uiteraard ook financiële consequenties voor de gemeente. Veel gemeenten proberen het beschikbare budget/de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten. Dat doen ze meer op gevoel dan op basis van feiten.

Een substantiële bijdrage maar doeltreffendheid kan nog hoger

We zagen al dat in 2024 bij 19% van de 705.500 meldingen (grootweg 134.000) daadwerkelijk contact is gelegd met een inwoner. En dat ongeveer 7% van de meldingen resulteerde in geaccepteerde hulp. Er zijn zoals aangegeven 49.000 inwoners die hulp geaccepteerd hebben. Het is aannemelijk dat dit een onderschatting is van de feitelijke doeltreffendheid. We zagen bovendien ook dat dit lage percentages lijken, maar dat de meerderheid van de groep voorheen niet in beeld was bij de gemeente, en dat het aantal inwoners dat hulp accepteert in absolute termen in de buurt komt van het aantal inwoners dat in een jaar uit zichzelf contact legt met schuldhulpverlening; in 2024 waren dat er 82.000.

Toch valt er nog het nodige te winnen. Schaamte, wantrouwen jegens de overheid en ontkenning van de problematiek bij inwoners beperken de effectiviteit van de contactpogingen. Veel gemeenten voeren contactpogingen voornamelijk uit tijdens kantooruren, terwijl veel inwoners dan niet thuis of bereikbaar zijn. De communicatie is bovendien niet altijd goed afgestemd op specifieke doelgroepen zoals jongeren, laaggeletterden of inwoners met een migratieachtergrond, waardoor deze groepen minder goed worden bereikt. Schaamte, wantrouwen jegens de overheid en ontkenning van de problematiek bij inwoners beperken bovendien de effectiviteit van de contactpogingen.

Ruimte om rekening te houden met verschillen tussen VLP's wordt beperkt benut

Er bestaan grote verschillen tussen de verschillende typen VLP's. Daar zitten ook verschillen bij die zeer relevant zijn voor bijvoorbeeld aard en omvang van betalingsachterstanden, de geldende inspanningsverplichtingen aangaande incasso, de manier waarop sociale incasso wordt uitgevoerd, de verplichting om meerdere signalen af te geven, en de ultieme consequenties van betalingsproblemen (zoals huisuitzetting). Op dit moment houden de processen binnen vroegsignalering daar beperkt rekening mee.

Om daar stappen in te kunnen zetten, is het nodig om meer inzicht te hebben in de voorspellende waarde van signalen: wat betekenen het type VLP, de omvang en de duur van de betalingsachterstanden, etc. voor de kans dat sprake is van (dreigende) problematische schulden? Dit kan helpen om beter te prioriteren en/of nauwkeurig de meest kansrijke aanpak te kiezen. Ook kan dit wellicht helpen om de randvoorwaarden rond bedragen, termijnen, etc. (inclusief afspraken in de LCV-modelovereenkomst) aan te scherpen (stap 1).

Inzichten in wat wanneer en voor wie werkt zijn nog beperkt

Het is aannemelijk dat de cijfers in de Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden een onderschatting laten zien van de *daadwerkelijke* doeltreffendheid van vroegsignalering. Er bestaan aanzienlijke verschillen in de wijze waarop gemeenten contactpogingen en de uitkomsten hiervan registreren. Zo registreert slechts een kleine 50% van de gemeenten hulpacceptatie als een inwoner zich na meer dan vier weken alsnog meldt. Een aantal (kleinere) gemeenten heeft het systeem zo ingericht dat registratie (en doorgeven daarvan aan Divosa of VLP) überhaupt niet

²⁶ Divosa (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024.

plaatsvindt. Daarnaast kan het zo zijn dat inwoners zelf contact opnemen met de gemeente, bijvoorbeeld met een klantcontactcentrum dat geen toegang heeft tot het registratiesysteem. Ook kunnen inwoners zelf actie ondernemen zonder contact op te nemen met de gemeente.

Op dit moment bestaan er geen wettelijke eisen omtrent de bewaartermijn van signalen. In de praktijk is dat doorgaans zes maanden. Doordat hier bij een deel van de gemeenten onduidelijkheid over bestaat, belemmert dit het vermogen van gemeenten om volledig patronen te herkennen bij inwoners met herhaalde betalingsproblemen. Het belemmert ook het zicht op verlate effecten van vroegsignalering; inwoners die zich pas (veel) later melden bij schuldhulpverlening, waardoor het bereik in werkelijkheid wat groter is dan gemeten.

Stap 4: Terugkoppeling naar VLP's

Terugkoppeling heeft een belangrijke inhoudelijke rol in het proces

Bij teruggekoppelde hulpacceptatie schort een VLP conform de LCV-modelovereenkomst incassoactiviteiten voor maximaal 30 dagen op. Het is voor VLP's onbekend welke criteria gemeenten bij toewijzing van 'hulpacceptatie' hanteren, of zij ervaren dat er verschillende criteria worden gebruikt. Het komt voor dat VLP's een opschorting doorvoeren, maar daar verder niets meer over terug horen (ook niet over de betreffende betalingsachterstand), waarna zij op enig moment de incasso hervatten. Hierdoor rijst de vraag of de opschorting daadwerkelijk nodig/zinvol was.

Overige terugkoppeling is zeer beperkt mogelijk

Systematische terugkoppeling naar VLP's kan in theorie bijdragen aan een cyclisch systeem waarin verbeteringen mogelijk zijn voor de kwaliteit van signalen en een basis wordt gelegd voor een langdurige samenwerkingsrelatie tussen gemeenten en VLP's. Dat zou kunnen bijdragen aan wederzijds begrip en een effectievere aanpak van vroegsignalering. VLP's geven aan graag te willen weten of hun bijdrage zin heeft.

De terugkoppeling is vanuit privacyoverwegingen echter vaak (zeer) beperkt en bevat weinig inhoudelijke informatie. De huidige wetgeving (Wgs en AVG) biedt gemeenten geen grondslag om zonder meer extra informatie over hulpacceptatie te delen met VLP's. Veel gemeenten vinden het daarbij lastig om te bepalen wat zij onder de AVG wel en niet mogen terugkoppelen en kiezen daarom voor de veiligste weg.

Momenteel kunnen gemeenten aan VLP's zeer beperkt terugkoppelen dat een signaal niet is opgepakt omdat uit de BRP-check blijkt dat er een BRP-mismatch is of dat de persoon is overleden. 70% van de gemeenten geeft aan dat ze informatie rondom BRP-mismatch wel zouden willen delen om de kwaliteit van toekomstige signalen te verbeteren (zorgverzekeraars hebben zelf toegang tot de BRP). Gemeenten kunnen nu alleen terugkoppeling geven aan de VLP als blijkt dat een gemelde inwoner is overleden. Het is onbekend in hoeverre gemeenten dit doen. Of het terugkoppelen dat een inwoner niet meer woonachtig is op het adres mag, is onduidelijk. Ook voor deze informatie is niet bekend in hoeverre gemeenten nu terugkoppeling geven; het zit in ieder geval nog niet in de systemen. Een aanvullende vraag daarbij is of de VLP op basis van die info hun eigen data zouden mogen aanpassen. Hiernaast zijn er nog diverse BRP-mismatches mogelijk (zoals typfouten in naam- of adresgegevens) waarbij gemeenten geen terugkoppeling mogen geven. Bepaalde kwetsbare groepen zoals inwoners zonder vaste woon- of verblijfplaats, arbeidsmigranten en personen in multiproblematiek-situaties zijn vaker niet (correct) geregistreerd in de BRP, waardoor juist de meest kwetsbare inwoners buiten beeld kunnen blijven bij vroegsignalering.

Bezien vanuit de gemeente bestaat de indruk dat het de moeite loont om niet te kritisch om te gaan met de resultaten van de BRP-check. Met enig denkwerk zal het regelmatig mogelijk zijn om zonder twijfel de juiste inwoner te identificeren.

1.9

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid van vroegsignalering binnen de Wgs, formuleren we onderstaande aanbevelingen. Deze zijn erop gericht de doeltreffendheid en doelmatigheid van vroegsignalering te vergroten, door het versterken van de werkzame bestanddelen en het wegnemen van de

huidige knelpunten. De implementatie ervan vraagt om een gezamenlijke inspanning van alle betrokken partijen, met respect voor zowel de privacy van inwoners als de noodzaak van effectieve preventie, waarbij preventie begrepen moet worden als het voorkomen van erger. Door een combinatie van landelijke kaders, lokaal maatwerk en systematische evaluatie kan vroegsignalering uitgroeien tot een nog krachtiger instrument bij het verhelpen of voorkomen van problematische schulden.

Gezamenlijk (samenwerkingsverbanden, gemeenten, VLP's, rijk)

1. **Versterk lokale samenwerking tussen VLP's & gemeenten** (Hier ligt de lead (al) bij de samenwerkingsverbanden).
 - Organiseer, of continueer, regelmatig overleg tussen gemeenten en lokale VLP's om de kwaliteit van signalen te verbeteren. Hier ontstaat voor gemeenten ook de kans om meer kennis te vergaren van de herkomst van de signalen en inspanningsverplichtingen per VLP.
 - Maak concrete werkafspraken over wederzijdse verwachtingen en verantwoordelijkheden van gemeenten en VLP's. Geef daarbij gerichte lokale feedback aan VLP's over de gemiddelde kwaliteit en bruikbaarheid van signalen. VLP's kunnen deze informatie bijvoorbeeld benutten voor steun voor de vroegsignaleringsactiviteiten op bedrijfsniveau.
2. **Maak afspraken over optimaliseren van signalen** (Hier ligt de lead bij de samenwerkingsverbanden of bij SZW).
 - Analyseer in welke mate signalen een indicatie vormen voor (dreigende) problematische schulden. Hierbij kan worden gekeken naar factoren zoals de hoogte van de betalingsachterstand, de type VLP's waar de achterstanden bestaan, combinaties van achterstanden bij meerdere VLP's, of de achterstanden zijn opgevolgd door de gemeente en welke prioritering zij hierbij hebben toegekend.
 - Op basis van analyse van dergelijke gegevens kunnen richtlijnen worden opgesteld waarmee VLP's hun selectiecriteria voor signalen kunnen aanscherpen. Dit vereist mogelijk een aanpassing in de wetgeving en/of de LCV-modelovereenkomst. Het zou VLP's in staat kunnen stellen om gericht signalen te versturen die een grotere kans bieden op daadwerkelijke (dreigende) problematische schulden, wat bijdraagt aan een meer proportionele en effectieve vroegsignalering.
3. **Optimaliseer signaalselectie en -prioritering** (Hier ligt de lead bij de samenwerkingsverbanden).
 - Wees als gemeente terughoudend met te hoge drempelbedragen en eventuele andere criteria, om te voorkomen dat inwoners met (beginnende) dreigende problematische schulden buiten beeld blijven. Daarbij is het van belang vertrouwen in de uitvoering van het incassoproces van VLP's als uitgangspunt te nemen.
 - Ontwikkel een genuanceerd prioriteringssysteem voor de te kiezen aanpak, waaronder de wijze van benaderen van inwoners, die rekening houdt met meerdere factoren: enkel- of meervoudige signalen, hoogte van bedragen, type VLP, gezinssamenstelling en leeftijd. Evalueer periodiek de effectiviteit van gehanteerde prioriteringscriteria en pas deze aan op basis van resultaten.
4. **Vroegsignalering binnen basisdienstverlening** (Hier ligt de lead bij de samenwerkingsverbanden).
 - Het gebrek aan kwaliteitskaders maakt het voor gemeenten moeilijk te bepalen wanneer zij het goed doen. Gemeenten geven aan behoefte aan kaders te hebben. Zorg voor voldoende ruimte voor lokaal maatwerk, maar waarborg een basisniveau van basisdienstverlening voor alle inwoners ongeacht hun woonplaats. Het gaat bijvoorbeeld om minimeisen voor het aantal contactpogingen, variatie in contactvormen (afgestemd op doelgroep), en termijnen voor opvolging van signalen. Deels zijn deze nu al geregeld, maar het is wenselijk om te variëren op basis van de onder 2 genoemde analyses.
5. **Voer nieuwe experimenten uit en versterk de uitvoering** (Hier ligt de lead bij de samenwerkingsverbanden).
 - Stimuleer vervolgonderzoek die nieuwe typen signalen onderzoeken indien hiervoor draagvlak en aanleiding is. Een bijkomende eis is dat zicht moet zijn op proportionaliteit. De evaluatie heeft geen concreet zicht op specifiek mogelijke experimenten opgeleverd – maar sommige gemeenten noemden in het algemeen betalingsachterstanden bij het rijk.
6. **Zet één centraal systeem op voor het aanleveren van signalen** (Hier ligt de lead bij SZW).
 - Gemeenten die van aanbieder veranderen, veroorzaken nu onnodige kosten voor en risico's op fouten door VLP's. Iedere verandering moet door een aantal VLP's worden verwerkt in hun systemen. Ook als het maar om één gemeente gaat. Terwijl in beide systemen grosso modo dezelfde informatie gevraagd

wordt en de dienstverlening (marktwerking) vanuit BKR en xxlnc voornamelijk richting gemeente plaatsvindt. Ook gemeenten hebben deze wens geuit.

Voor ministerie SZW en andere departementen

7. Stel structurele middelen ter beschikking aan gemeenten

- Gelet op de ontwikkelingen in de periode 2021-2024 lijkt het realistisch dat het aantal meldingen en bereikte inwoners zal toenemen. Dat brengt het risico van financieringsproblemen op gemeentelijk niveau met zich mee. Als gemeenten er niet toe overgaan meer (financieel) gewicht toe te kennen aan preventieve aanpakken, kan dit er voor vroegsignalering toe leiden dat gemeenten hun taak minder intensief oppakken en juist minder persoonlijk contact gaan zoeken in plaats van de gewenste toename van dit contact. Het is dan ook wenselijk dat er vanuit het rijk structureel middelen beschikbaar blijven, als ondersteuning en signaal.

8. Harmoniseer (minimale wettelijke) inspanningsverplichtingen aangaande incasso voor VLP's

- Een gedeeltelijke harmonisatie van de materiewetten lijkt wenselijk, namelijk op het gebied van de (minimale wettelijke) inspanningsverplichtingen aangaande incasso.
 - Voor alle VLP's zouden pogingen tot persoonlijk contact voorafgaand aan het doorgeven van een signaal wettelijk verplicht moeten worden. Volgens de AP is persoonlijk contact een factor bij het waarborgen van proportionaliteit. Bestaande wetgeving verplicht niet alle VLP's tot deze inspanning (zorgverzekeraars) of laat hier onduidelijkheid over bestaan (energieleveranciers). In de LCV-modelovereenkomst is de verplichting wel opgenomen, namelijk voor drinkwaterbedrijven, energieleveranciers en woningverhuurders. Zorgverzekeraars hebben in het LCV een uitzondering bedongen in dit verband. Juridisch verankering van de verplichting voor alle type VLP's draagt bij aan uniforme uitvoering en versterkt de legitimiteit van gegevensdeling in het kader van vroegsignalering.
 - Daarnaast geeft persoonlijk contact de mogelijkheid voor het vragen van toestemming tot delen van gegevens met de gemeente. En kunnen inwoners geïnformeerd worden over bijvoorbeeld betalingsregelingen en hulpopties.
 - Creëer juridische duidelijkheid voor energieleveranciers over of het aanbieden van een betalingsregeling een wettelijke voorwaarde is voor verstrekking van een vroegsignaal. Bestaande wetgeving laat hier onduidelijkheid over bestaan (zie Bijlage 5).
- **Helderheid over drempelbedragen in Wgs, Bgs en materiewetten**
In de Wgs, het Bgs en de materiewetten is geen drempelbedrag voor het helemaal niet oppakken van (al dan niet gematchte) signalen door gemeenten opgenomen en ook in het LCV zijn daar geen afspraken over gemaakt. Tegelijkertijd mogen uitsluitend vroegsignalen worden verwerkt die noodzakelijk (proportioneel) zijn. Er is behoefte aan duidelijkere (wettelijke) kaders omtrent het (al dan niet mogen) toepassen van drempelbedragen door gemeenten.
- **Verbeter kwaliteit gegevens in signaal**
Help VLP's om de kwaliteit van gegevens verder te verbeteren, bijvoorbeeld door hen toe te staan een DigID/BSN te vereisen als inlogmethode. Dit zorgt (over het algemeen) over meer duidelijkheid over persoonsidentificatie. Hiervoor is het nodig daarvoor ruimte te creëren in de materiewetgeving.
- **Onderzoek mogelijkheid verbeterde informatiedeling binnen privacykaders**
Onderzoek of de huidige beperkingen in informatiedeling tussen VLP's en gemeenten kunnen worden versoepeld zonder de privacy van inwoners onevenredig te schaden ter bevordering van doeltreffendheid en doelmatigheid, inclusief het onnodig en met de verkeerde informatie benaderen van inwoners. De versoepeling zou in het bijzonder gericht kunnen zijn op het uitgebreider terugkoppelen bij signalen die uitvallen na BRP-check, zodat VLP's mogelijk de kwaliteit van hun gegevens verder kunnen verhogen en uiteindelijk minder inwoners met (dreigende) problematische schulden niet in beeld komen bij gemeenten.

9. Veranker succesvolle signalen in het reguliere signaleringsstelsel

- Hypotheekachterstanden blijken op basis van een evaluatie van de initiatiefnemers een waardevol vroegsignaal. Overweeg om, onder heldere juridische en privacykaders, deze signalen op te nemen in de structurele signaleringspraktijk van gemeenten. Voor de gemeentebelastingen is de constatering dat er te

veel praktische uitvoeringsproblemen waren om tot een eenduidige conclusie te komen; deze afweging is verder aan SZW.

10. Handhaaf naleving inspanningsverplichtingen aangaande incasso

- Zonder hier een enorm apparaat voor op te tuigen, is het wel wenselijk dat VLP's zich realiseren dat deze verplichtingen serieus genomen moeten worden. En dat dit in enige vorm gemonitord en gehandhaafd wordt. Dit zou in samenhang moeten zijn tussen ACM, ILT, NZA en brancheorganisaties.

11. Stimuleer onderzoek naar effectiviteit van verschillende aanpakken

- Financier onderzoek naar de effectiviteit van verschillende aanpakken, om empirisch onderbouwde beslissingen mogelijk te maken. Bezie in het licht van de lopende onderzoeken of de huidige beschikbare data voldoende inzichten geven en onderzoek efficiënt valt vorm te geven of dat daar betere registratie van bijvoorbeeld acties van VLP's en gemeenten of uitkomsten voor de inwoners voor nodig zijn. Het nieuwe project van het CBS, Divosa, NVVK en VNG 'Data Delen Armoede en Schulden' (DDAS), lijkt in dit opzicht veelbelovend.
- Doe onderzoek naar welk signaal met welke kenmerken (zoals hoogte achterstand, termijn, meervoudigheid en aantal betrokken VLP's) de hoogste voorspellende waarde van de mate waarin een signaal een indicatie is van (dreigende) problematische schulden. Het is van belang daarbij de samenhang in meldingen mee te nemen. Met het inzicht hierin kunnen VLP's wellicht hun selectie van achterstanden aanscherpen en komen tot minder signalen en signalen die in hogere mate voldoen aan de proportionaliteitsvereiste in het kader van de AVG. Dit geldt met name voor drinkwaterbedrijven.

12. Stimuleer onderzoek naar hoe VLP's inwoners met betalingsachterstanden het beste kunnen bereiken en benaderen

- Overweeg om (communicatie-)onderzoek te (laten) doen naar succesfactoren in het effectief bereiken door VLP's van inwoners met betalingsachterstanden. Denk hierbij aan elementen zoals communicatie-uitingen, timing, toonzetting en incasso-inspanningen. Inzicht in wat daadwerkelijk werkt om contact te leggen en schuldtoename te voorkomen, stelt VLP's in staat hun communicatie- en incassoprocessen gericht en effectiever in te zetten. Het ligt voor de hand om in het onderzoek in ieder geval het perspectief van communicatiedeskundigen, VLP's alsook inwoners met betalingsachterstanden te betrekken.

Voor gemeenten

13. Vertrouw erop dat VLP's proportionele signalen sturen

- Er zijn verbeteringen mogelijk van de proportionaliteit van signalen. Gemeenten hebben de indruk dat sommige signalen geen (proportionele) voorspellende waarde voor (dreigende) problematische schulden hebben. De meeste VLP's houden zich echter wel aan verplichtingen en afspraken ten aanzien van duur en omvang van betalingsachterstanden en ten aanzien van afspraken aangaande incasso. Het beantwoorden van vragen vanuit de gemeente over de huidige stand van zaken van betalingsachterstanden drijft bij VLP's de kosten daarmee onnodig op. Nog afgezien van het feit dat een inmiddels lagere of opgeloste betalingsachterstand niet hoeft te betekenen dat het afgegeven signaal geen aanwijzing was dat er sprake is van een (dreigende) problematische schuld. Vertrouwen stellen in de acties van de VLP's is daarom belangrijk – tenzij er duidelijke redenen zijn om aan te nemen dat dergelijk vertrouwen niet op zijn plaats is (zie aanbeveling tot verbetering sociale incasso voor VLP's).

14. Versterk uitvoering vroegsignalering

- Investeer in het ontwikkelen van vaardigheden en competenties voor professionals die telefonische of via huisbezoek contact zoeken met inwoners.
- Investeer in persoonlijke contactvormen (telefonisch, huisbezoek) boven schriftelijke communicatie, rekening houdend met het type signalen en de doelgroep. Sluit zo goed mogelijk aan de bij leefwereld van de inwoner door toepassing van een stress-sensitieve benadering:
 - Laagdrempelige persoonlijke oordeelsvrije *face-to-face* communicatie
 - Erkenning van de situatie van de inwoner
 - Aansluiting bij de ondersteuningsbehoefte
- Organiseer contactmomenten ook buiten reguliere kantooruren om meer inwoners te bereiken. De ervaring leert dat zorgvuldig communiceren hierbij erg belangrijk is.

- Ontwikkel communicatiematerialen die zijn afgestemd op specifieke doelgroepen zoals jongeren, laaggeletterden, anderstaligen of inwoners met een migratieachtergrond resp. gebruik de materialen die al ontwikkeld zijn door de VNG voor jongeren en ondernemers.
- Maak gebruik van verschillende communicatiekanalen (brief, telefoon, sms, WhatsApp, huisbezoek) die passen bij verschillende doelgroepen.
- Overweeg de inzet van ervaringsdeskundigen om de drempel voor contact te verlagen en het, in combinatie met het vakmanschap van huidige vroegsignaleerders, makkelijker te maken om het vertrouwen van de inwoner te winnen. Wel is meer inzicht nodig in de meest effectieve manieren om ervaringsdeskundigheid in te zetten. Sommige gemeenten maken gebruik van ervaringsdeskundigen, maar de mate waarin en de manier waarop zij dit doen verschilt sterk.

15. Verbeter registratie en monitoring

- Zorg voor consequente en volledige registratie van alle contactpogingen en resultaten. Dit kan een positief effect hebben op communicatie met de inwoner en faciliteert onderzoek naar wat wanneer voor wie werkt.
- Overweeg aanpassing van de standaardbewaartermijn van signalen (nu zes maanden of soms een jaar) naar een langere periode, om patronen beter te kunnen herkennen. Het is daarvoor ook nodig dat de systemen dergelijke administratie mogelijk maken. Om een goede koppeling te kunnen maken tussen de inspanningen enerzijds en uitkomsten anderzijds, is het aan te bevelen dat gemeenten de data in het kader van vroegsignalering ten minste 12 maanden bewaren. Uit het onderzoek komt namelijk ook naar voren dat de doorwerking van het contact met de gemeente op het gedrag van de inwoner soms pas na langere tijd zichtbaar is. Een belangrijke vraag in deze context is bijvoorbeeld wat de kosten en baten zijn van het versturen van een brief. Ook ontstaat zo meer zicht op terugval, mogelijk een belangrijke prioriteitsindicator omdat dit een signaal kan zijn van een escalerende schuldensituatie. De AVG vraagt in het algemeen een beargumenteerde termijn die niet langer is dan nodig, maar biedt gemeenten daarbij ook de ruimte de gegevens langer te bewaren als daar steekhoudende argumenten voor zijn.
- Monitor ook langetermijneffecten: volg inwoners die hulp hebben geaccepteerd om de duurzaamheid van de interventie te bepalen. Dit lijkt overigens binnen handbereik met het DDAS-project (Data Delen Armoede en Schulden), waarin CBS, Divosa, NVVK en de VNG samenwerken om data over armoede en schulden te verzamelen en te delen tussen gemeenten²⁷.
- Volg landelijke instructies voor terugkoppeling bij 'hulpacceptatie', bijvoorbeeld die opgenomen in de Leidraad Vroegsignalering²⁸.

Voor VLP's

16. Versterk toepassing incassooverplichtingen aangaande incasso en sociale incasso

- Volg de minimale wettelijke inspanningsverplichtingen aangaande incasso en, in zekere zin nog belangrijker, de gedetailleerde afspraken over sociale incasso in de LCV-modelovereenkomst.
- Investeer in sociale incasso met persoonlijk contact voorafgaand aan het doorgeven van signalen; probeer hierbij zo goed mogelijk een beeld te krijgen van de betaalcapaciteit van inwoners, en bied flexibiliteit in minimumbedragen, betaalmomenten, en betaaltermijnen, om tot haalbare betalingsregelingen te komen.

17. Verbeter kwaliteit adres- en telefoongegevens in signalen

- Draag bij aan betere (adres)gegevens, ten behoeve van sociale incasso en ten behoeve van vroegsignalering.

Voor samenwerkingsverbanden (NVVK, VNG, Divosa)

18. Faciliteer kennisdeling en leren

- Organiseer thematische bijeenkomsten over specifieke aspecten van vroegsignalering, zoals de inzet van ervaringsdeskundigheid of prioritering van signalen.
- Zet lerende netwerken op waarin gemeenten van verschillende omvang van elkaar kunnen leren.

²⁷ NVVK. (2024). DDAS neemt mist weg voor gemeenten door eenduidige data rond financiële hulpverlening.

²⁸ VNG. (2025). Leidraad Vroegsignalering. Wat moet u als gemeente weten over vroegsignalering?

19. Bevorder uniformiteit in registratie

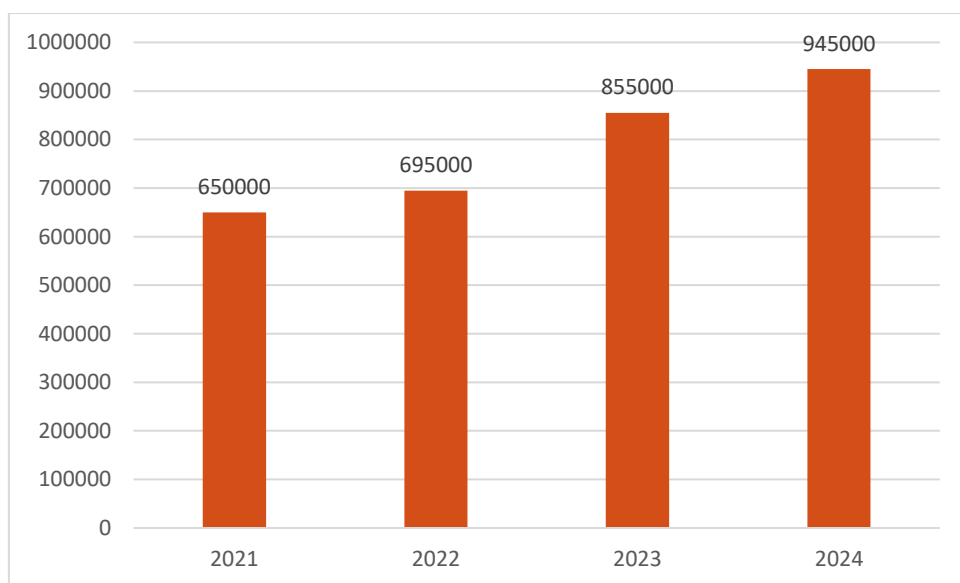
- Werk aan eenduidige (toepassing van) definities voor begrippen als 'succesvol contact', 'hulpacceptatie' en 'quick fix'.
- Werk aan een eenduidige werkwijze rondom het terugkoppelen van 'hulpacceptatie'. Meerdere VLP's uitten klachten over de consistentie en kwaliteit van de huidige terugkoppeling (binnen de toegestane kaders).

2 Vroegsignalering – de feiten

Aantal vroegsignalen in de periode 2021-2024

In deze paragraaf wordt vroegsignalering van schulden geïntroduceerd aan de hand van actuele cijfers. De gegevens zijn afkomstig uit de Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden 2021-2024²⁹ en hebben sinds 2024 betrekking op 308 gemeenten, samen goed voor 94% van de Nederlandse bevolking. In deze gemeenten werden in 2024 in totaal 869.653 vroegsignalen geregistreerd. Extrapolatie naar de gehele bevolking resulteert in een geschatte landelijke omvang van **circa 945.000 signalen in 2024**. Op basis van deze schatting worden in deze paragraaf de door Divosa gerapporteerde verhoudingen omgerekend naar (geschatte) absolute aantallen voor Nederland.

Figuur 2 Aantal vroegsignalen Nederland, 2021-2024



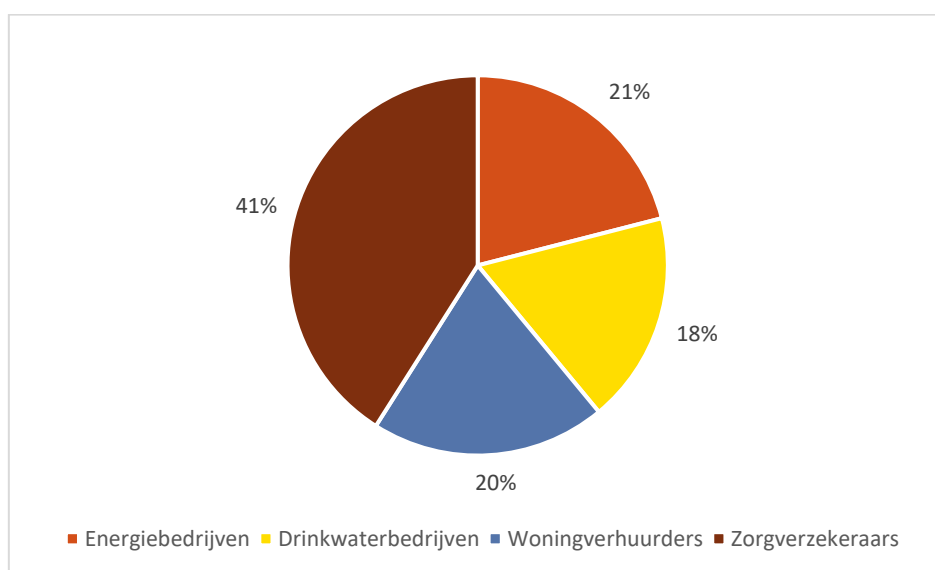
Bron: Divosa monitoren vroegsignalering 2021 t/m 2024, bewerking Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels.

Aantal vroegsignalen per type VLP

Het aantal vroegsignalen verschilt tussen de vier typen VLP's. Zorgverzekeraars waren in 2024 verantwoordelijk voor het grootste aandeel, met naar schatting 387.000 signalen, ongeveer 41% van het totaal. Daarna volgden energiebedrijven met 198.000, woningverhuurders met 189.000 en drinkwaterbedrijven met 170.000 signalen. In 2023 waren er 95.000 signalen van drinkwaterbedrijven. De stijging 2023-2024 is daarmee voornamelijk te danken aan de drinkwaterbedrijven. De verdeling is zichtbaar in onderstaande figuur.

²⁹ Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024; Divosa. (2024). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2023; Divosa. (2023). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2022; Divosa. (2022). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2021.

Figuur 3 Aantal vroegsignalen naar type VLP, 2024



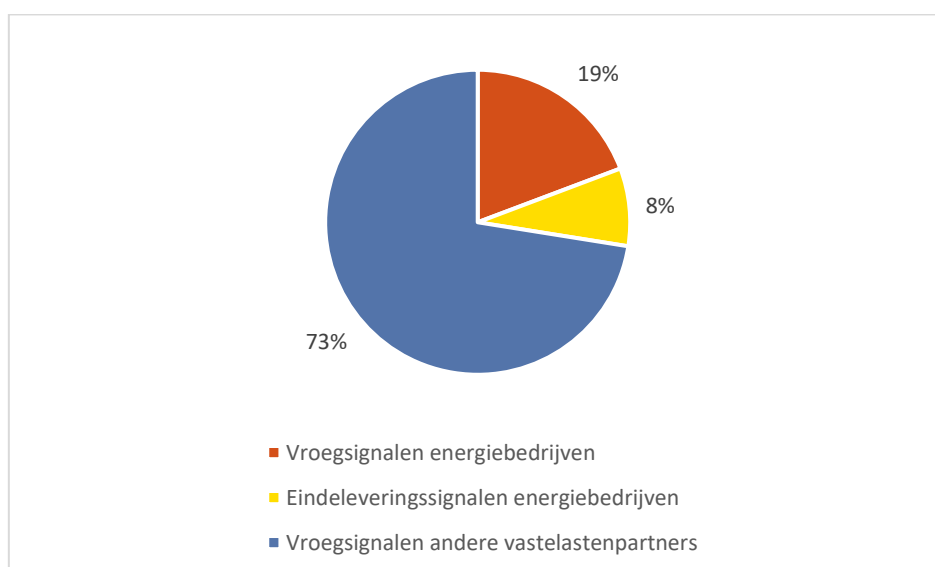
Bron: Divosa (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024, bewerking Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels.

Over de jaren leveren de zorgverzekeraars stevast het grootste aantal signalen. Ter vergelijking: in 2021 waren er 330.000 signalen van zorgverzekeraars, goed voor 50,4% van het totaal.

Aantal eindeleveringssignalen

Bovenop het aantal vroegsignalen (Figuur 3) komen sinds 2023 eindeleveringssignalen. Deze vormen een aanzienlijk deel van de signalen vanuit de energiebedrijven: in 2024 ging het om zo'n 85.000 signalen oftewel 30% van alle energiesignalen (zie onderstaand figuur). Eindeleveringssignalen ontstaan wanneer een energiemaatschappij het contract met een klant wil beëindigen vanwege betalingsachterstanden. Sinds de invoering in april 2023 zijn eindeleveringssignalen een belangrijk onderdeel geworden van de vroegsignalering, omdat ze vaak wijzen op directe risico's zoals afsluiting.

Figuur 4 Aandeel eindeleveringssignalen ten opzichte van vroegsignalen, 2024

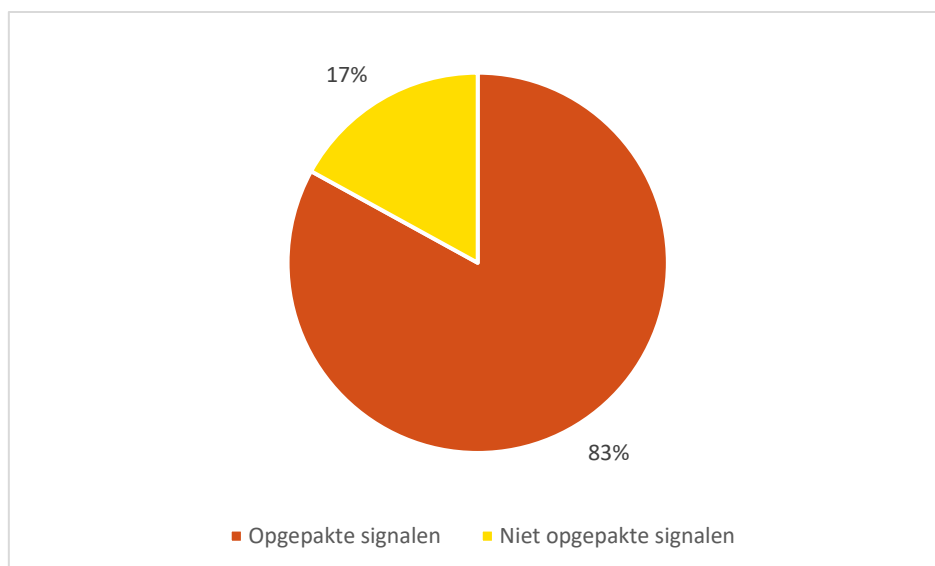


Bron: Divosa (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024, bewerking Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels.

Aantal opgepakte signalen

Niet alle vroegsignalen leiden tot verdere actie. In 2024 werd 83% van deze signalen opgepakt, wat neerkomt op ongeveer 785.000 signalen. De resterende 17% (grootweg 170.000 signalen) bleef zonder opvolging. Deze verhouding tussen opgepakte en niet-opgepakte signalen is weergegeven in onderstaand figuur.

Figuur 5 Aandeel opgepakte vroegsignalen, 2024



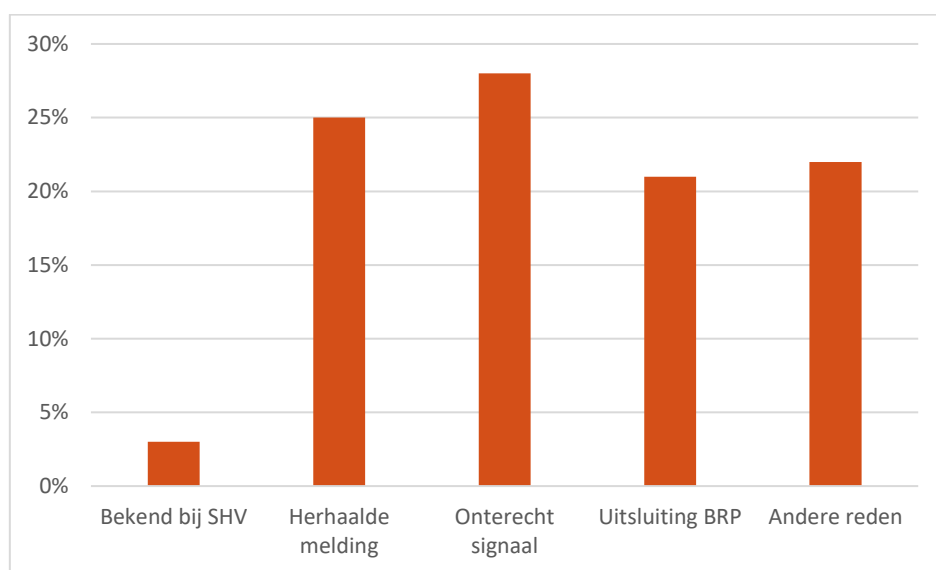
Bron: Divosa (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024, bewerking Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels.

Het percentage opgepakte vroegsignalen is over de jaren toegenomen: 2024: 83% (785.000), 2023: 80% (685.000), 2022: 78% (540.000) en 2021: 76% (494.000).

Redenen voor het niet oppakken van signalen

Bij het merendeel van de circa 160.000 signalen die in 2024 niet zijn opgepakt, is bekend waarom dat het geval is. De meest voorkomende oorzaken zijn onterechte signalen (28%, ongeveer 45.000 meldingen) en herhaalde meldingen (25%, ongeveer 40.000). Daarnaast ging het in 21% van de gevallen om uitsluiting uit de BRP (ongeveer 34.000), en in 22% om overige redenen (ongeveer 35.000). In een kleiner aantal gevallen (3%, ongeveer 5.000) was de inwoner al bekend bij schuldhulpverlening (SHV). Dit aantal is relatief laag, mede doordat alleen signalen die via een automatische schuldhulpverleningscontrole als reeds bekend naar voren komen, worden meegeteld. De verdeling van de redenen voor het niet oppakken van signalen is weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur 6 Aandeel redenen voor niet oppakken van signalen, 2024



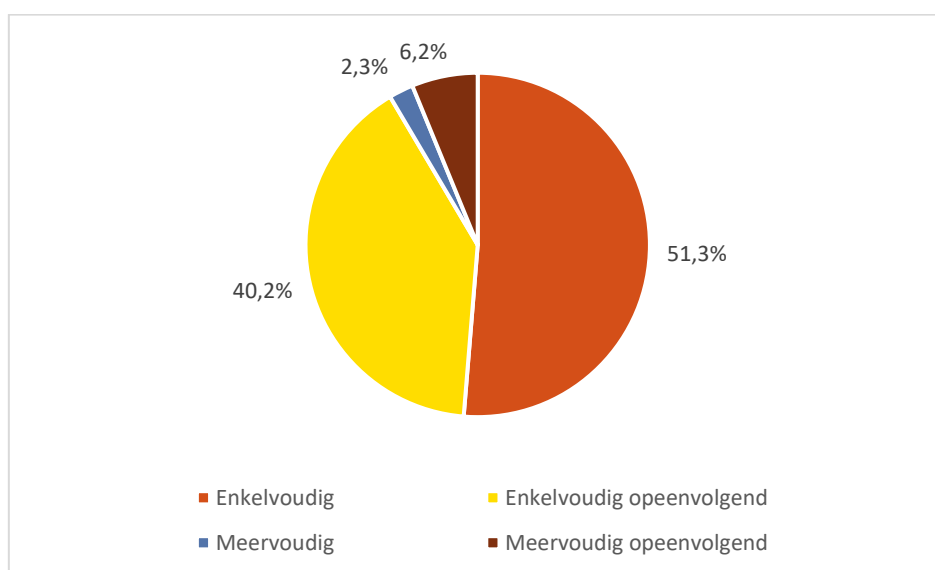
Toelichting: SHV = Schuldhulpverlening; BRP = Basisregistratie Personen.

Bron: Divosa (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024, bewerking Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels.

Verdeling van meldingen op basis van type en frequentie in 2024

In 2024 vormden de 785.000 opgepakte signalen na matching ongeveer 705.500 meldingen (2023: 620.000). Het merendeel van de meldingen bestond uit enkelvoudige, niet-openvolgende signalen (51,3%, ongeveer 362.000 meldingen). Dit betekent dat er op deze adressen in de betreffende maand en in de zes maanden daarvoor geen andere signalen van betalingsachterstanden waren ontvangen. Een groot aantal meldingen (40,2%, ongeveer 284.000 meldingen) was enkelvoudig maar wel opvolgend, wat inhoudt dat er op hetzelfde adres al eerder meldingen van betalingsachterstanden waren binnen de afgelopen zes maanden. Meervoudige meldingen, waarbij meerdere signalen binnen dezelfde maand voor hetzelfde adres zijn geregistreerd, kwamen minder vaak voor, met 2,3% (ongeveer 15.000 meldingen). Opvolgende meervoudige meldingen, waarbij zowel meerdere signalen binnen één maand als eerdere meldingen in de afgelopen zes maanden waren, waren goed voor 6,2% (ongeveer 44.000 meldingen). De verdeling van de meldingen is weergegeven in de onderstaande figuur.

Figuur 7 Verdeling naar type melding, 2024

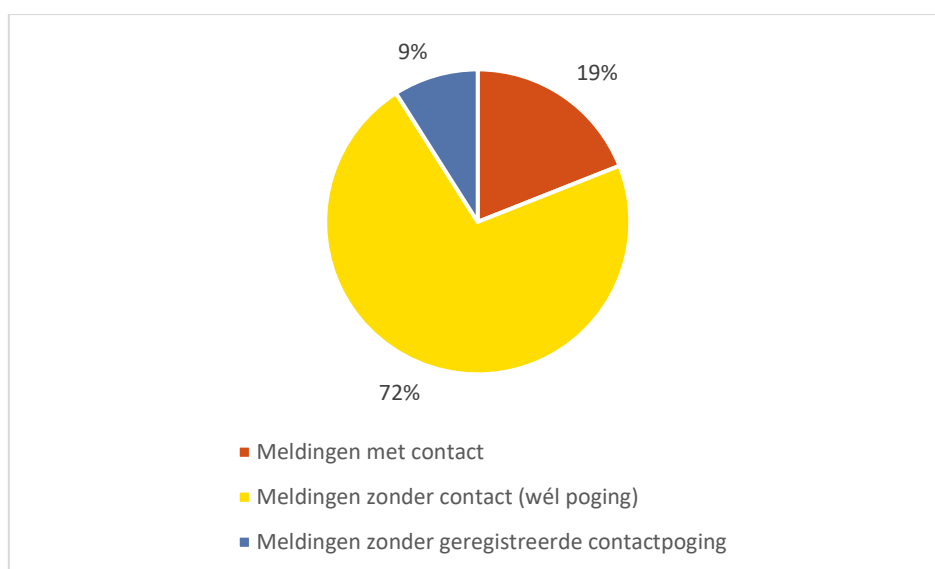


Bron: Divosa (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024, bewerking Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels.

Aantal meldingen waarbij een hulpaanbod is gedaan

Bij 9% van de 705.500 meldingen (grootveel 63.000) is geen contactpoging geregistreerd.³⁰ Bij 19% van de meldingen (grootveel 134.000) is daadwerkelijk contact gelegd met een inwoner. Dat betekent dat iemand reageerde op een brief of e-mail, de telefoon opnam of de deur opendeed bij een huisbezoek. Er was dus sprake van tweezijdige communicatie. Figuur 8 illustreert dit. Een meerjarenoverzicht volgt in Tabel 3.

Figuur 8 Verdeling van meldingen op basis van contactstatus, 2024

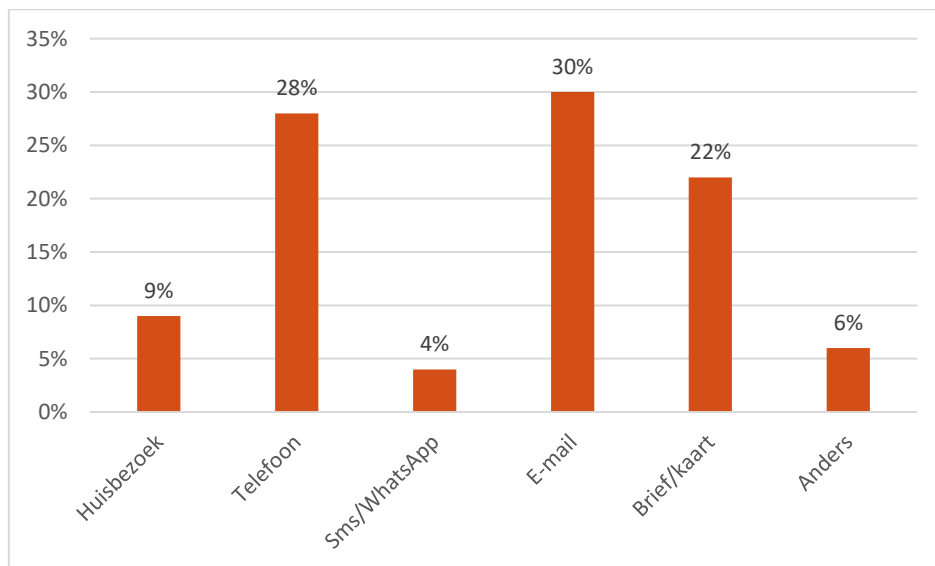


Bron: Divosa (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024, bewerking Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels.

³⁰ Het ontbreken van een geregistreeerde contactpoging kan verschillende oorzaken hebben, zoals het niet vastleggen van automatische berichten, het gebruik van andere systemen voor registratie, het samenvatten van meerdere pogingen tot één registratie, of het vergeten van registratie door de verantwoordelijke medewerker.

Na een melding kunnen verschillende contactmethoden worden ingezet om inwoners te bereiken. Het is mogelijk dat binnen één melding meerdere contactpogingen worden gedaan via verschillende kanalen, zoals een huisbezoek na een eerdere poging per e-mail. Het merendeel van de geregistreeerde contactpogingen verloopt via e-mail (30%) en telefoon (28%). Brieven of kaarten worden in 22% van de gevallen verstuurd, huisbezoeken komen minder vaak voor (9%). Sms en WhatsApp worden bij 4% van de meldingen gebruikt. In 6% van de gevallen is sprake van een andere contactvorm.

Figuur 9 Type contactpogingen, 2024



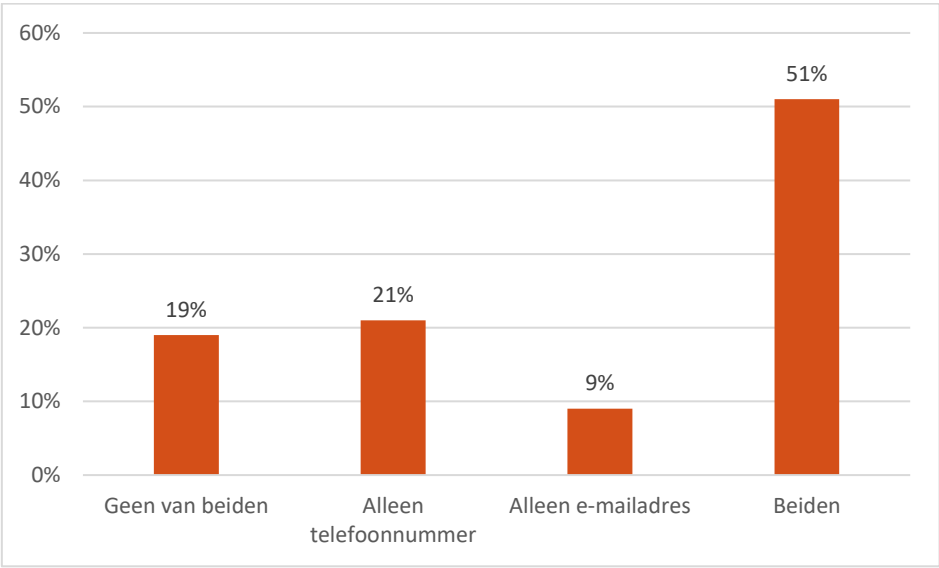
Bron: Divosa (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024, bewerking Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels.

Aantal gemelde inwoners waarvoor telefoonnummers en emailadressen beschikbaar zijn

Bij de meeste meldingen in 2024 beschikten gemeenten over contactgegevens om inwoners te benaderen. In 51% van de gevallen waren zowel een telefoonnummer als een e-mailadres beschikbaar. Daarnaast was bij 21% alleen een telefoonnummer bekend en bij 9% alleen een e-mailadres. In 19% van de gevallen ontbraken beide gegevens, wat het leggen van contact bemoeilijkte.

Hoewel de beschikbaarheid van contactgegevens de afgelopen jaren is toegenomen, blijft het bij een deel van de meldingen lastig om inwoners rechtstreeks te bereiken. De mate waarin gegevens beschikbaar zijn, speelt een belangrijke rol in de uitvoerbaarheid en effectiviteit van vroegsignalering. De verdeling van de bekendheid van contactgegevens is te zien in de onderstaande figuur.

Figuur 10 Aandeel meldingen met bekende telefoonnummers en e-mailadressen



Bron: Divosa (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024, bewerking Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels.

Van de verschillende contactmethoden blijkt dat telefoongesprekken en huisbezoeken de hoogste kans op contact opleveren.³¹ Bij telefoongesprekken leidt 46% van alle contactpogingen ertoe de inwoner te kunnen bereiken, terwijl dit bij huisbezoeken 31% is. Sms en WhatsApp hebben met 6% het laagste succespercentage, gevolgd door e-mail (9%) en brief/kaart (2%). Andere methoden behalen 9% succesvolle contactpogingen.

Tabel 2 Succeskans bereiken inwoner per contacttype, 2024

Contacttype	% contactpogingen waarbij geregistreerd is of contactpoging wel/niet succesvol is	% succesvolle contactpogingen (o.b.v. contact-pogingen waarbij geregistreerd is of inwoner wel/niet is bereikt)	% succesvolle contactpogingen (o.b.v. alle contact-pogingen)
Huisbezoek	98%	31%	31%
Telefoon	98%	47%	46%
Sms/WhatsApp	29%	21%	6%
E-mail	53%	16%	9%
Brief/kaart	41%	5%	2%
Anders	44%	19%	9%
Totaal	51%	24%	20%

Bron: Divosa (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024, bewerking Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels.

Aandeel inwoners dat hulp accepteert en type hulp

In 2024 accepteerde ongeveer 35% van de inwoners (grootveel 49.000) met wie succesvol contact gelegd is de aangeboden hulp. Dit betekent dat 7% van alle meldingen resulteerde in hulpacceptatie. De geboden hulp kan bijvoorbeeld bestaan uit het treffen van een betalingsregeling, het beantwoorden van vragen van de inwoner, of het geven van praktische adviezen. Daarnaast kunnen inwoners ook worden doorverwezen naar andere vormen van

³¹ Contact betekent in deze context dat de inwoner heeft gereageerd op een brief of e-mail, de telefoon heeft opgenomen of de deur heeft geopend tijdens een huisbezoek. Dit hoeft echter niet te betekenen dat de inwoner een hulpaanbod heeft geaccepteerd.

ondersteuning, zoals schuldhulpverlening, waarbij de vroegsignaleerder vaak een persoonlijke doorverwijzing maakt.

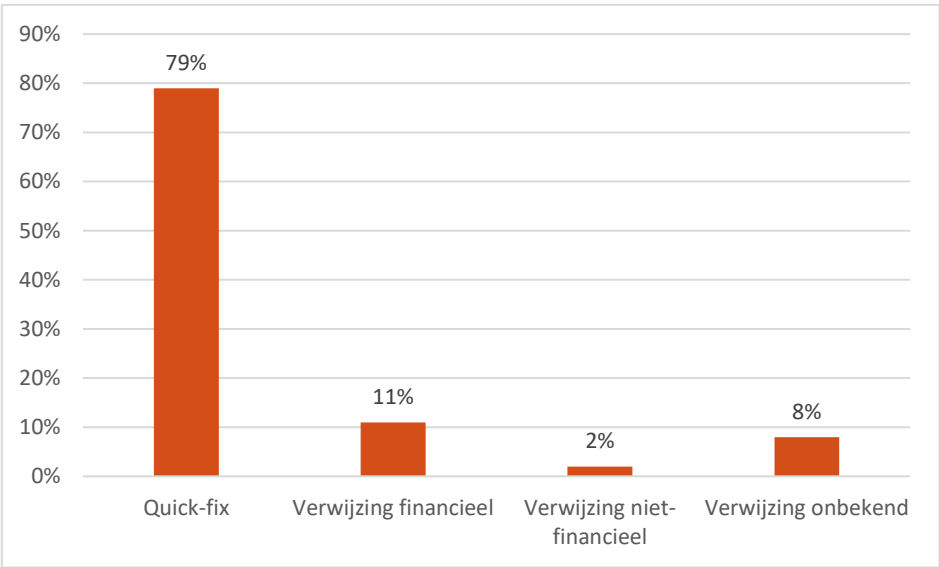
Tabel 3 Hulpacceptatie bij meldingen met vroegsignalen 2022-2024

Jaar	Aantal meldingen	Aantal succesvolle contactpogingen (% t.o.v. meldingen)	Aantal hulpacceptaties (% t.o.v. meldingen)
2022	528.000	95.000 (18%)	42.000 (8%)
2023	620.000	118.000 (19%)	43.000 (7%)
2024	705.000	134.000 (19%)	49.000 (7%)

Bron: Divosa monitoren vroegsignalering 2022 t/m 2024, bewerking Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels. Voor 2021 is hulpacceptatie niet beschikbaar.

In 2024 werd in 79% van de keren dat hulp werd geaccepteerd gekozen voor een *quick fix*. Deze aanpak richt zich op het snel en tijdelijk oplossen van betalingsachterstanden, bijvoorbeeld door het treffen van een betalingsregeling of het ordenen van de administratie, zonder dat een langdurig hulptraject nodig is. In 11% van de gevallen werd de inwoner doorverwezen naar financiële hulpverlening, zoals schuldhulpverlening, terwijl 2% werd doorverwezen naar niet-financiële ondersteuning, bijvoorbeeld maatschappelijk werk. In 8% van de gevallen is het niet duidelijk naar welke vorm van hulp is doorverwezen.

Figuur 11 Type hulpacceptatie, 2024



Bron: Divosa (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024, bewerking Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels.

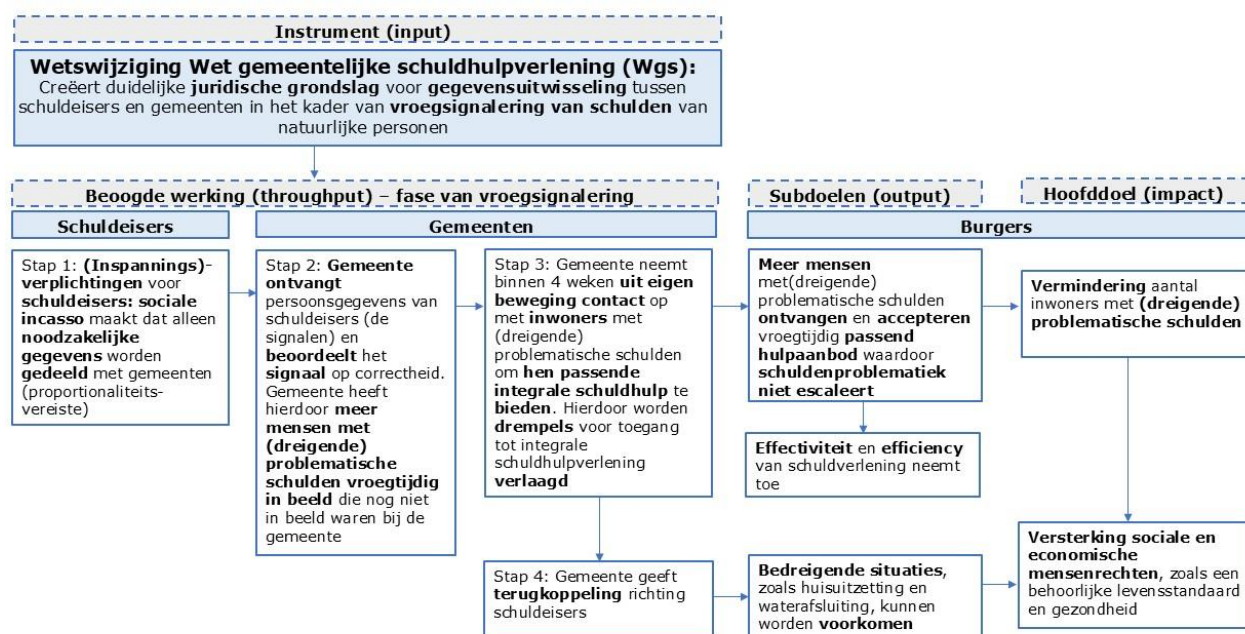


3 Reconstructie beleidstheorie

3.1 Inleiding

Aan de basis van deze wetsevaluatie ligt de beleidstheorie die het opnemen van regels aangaande vroegsignalering in de Wgs onderbouwd. In dit hoofdstuk wordt de beleidstheorie achter de wetswijziging (vroegsignalering) gereconstrueerd; de doelen en de beoogde werking van de wijziging worden op basis van onder meer de memorie van toelichting³², moties³³ en overige Kamerstukken³⁴, en gesprekken met relevante betrokkenen³⁵ geëxpliciteerd. Hierbij wordt het perspectief van VLP's, gemeenten en inwoners onderscheiden. Figuur 1 presenteert de visuele weergave van de beleidstheorie, die in het vervolg van het hoofdstuk wordt toegelicht.

Figuur 12 Beleidstheorie vroegsignalering - wetswijziging Wgs



Bron: Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels, 2025

3.2 Probleemanalyse en aanleiding wetswijziging

Bij de reconstructie van een beleidstheorie speelt de probleemanalyse een belangrijke rol. Die helpt om het probleem waarvoor de wetswijziging is ontworpen te begrijpen en vormt de basis voor het te ontwikkelen instrument en het formuleren van de sub- en hoofddoelen. Een probleemanalyse is daarmee de ruggengraat van

³² Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3.

³³ Kamerstukken II 2013/14, 24 515, nr. 273; Kamerstukken II 2017/18, 24 515, nr. 443; Kamerstukken II 2017/18, 35 000 XV, nr. 53; Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 12.

³⁴ Actieplan Brede Schuldenaanpak. (2018). Publicatienr. 112965.

³⁵ Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Nationale ombudsman, Divosa, VNG, NVVK.

een beleidstheorie. Er worden verschillende redenen onderscheiden die als een directe aanleiding voor de wetswijziging kunnen worden beschouwd:

Inwoners met problematische schulden komen te laat in beeld bij schuldhulpverlening

In de memorie van toelichting bij de wetswijziging Wgs wordt geconstateerd dat het aantal schuldeisers te hoog is en dat de schulden van inwoners die nu bekend zijn bij gemeentelijke schuldhulpverlening te hoog zijn.

“In Nederland hebben naar schatting 540.000 huishoudens problematische schulden. Daarvan melden zich ongeveer 90.000 huishoudens per jaar aan voor schuldhulpverlening. Ongeveer 193.000 huishoudens zijn bekend of geregistreerd bij gemeentelijke schuldhulpverlening of wettelijke schuldsanering. Van mensen die gemeentelijke schuldhulpverlening krijgen is bekend dat zij gemiddeld ongeveer 15 schuldeisers hebben en gemiddeld €40.000 schuld. Vroegsignalering beoogt beide omlaag te brengen.”³⁶

Deze cijfers³⁷ vormen mede de achtergrond waartegen de wetswijziging Wgs is ingevoerd. Inwoners met schulden komen vaak in een vicieuze cirkel van problemen terecht. Het betreft problemen op het gebied van gezondheid, werk, opvoeding, etc. De inwoners die in beeld waren bij schuldhulpverlening hadden in de periode in aanloop naar de wetswijziging gemiddeld 15 schuldeisers en een schuld van ongeveer €40.000. Het wordt daarom van belang geacht dat meer inwoners eerder in beeld komen bij schuldhulpverlening om zo te voorkomen dat betalingsachterstanden verder oplopen en zich ontwikkelen tot problematische schulden.

Onduidelijkheid over en ontbreken van juiste grondslag bij gegevensuitwisseling in het kader van vroegsignalering

Om een hulpaanbod te doen aan inwoners met schulden zijn persoonsgegevens van de VLP nodig over de inwoner met betalingsachterstand. De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) vereist dat de Wgs goed afgestemd is op de privacyregelgeving.

“De Autoriteit persoonsgegevens (AP) heeft de afgelopen jaren meerdere signalen, klachten en vragen ontvangen over onder meer vroegsignalering. Probleem is vaak dat niet duidelijk is welke gegevens de verschillende partijen met elkaar mogen delen. En dat in de praktijk gegevens worden gedeeld zonder dat daarvoor een wettelijke grondslag bestaat.”³⁸

“Een veel gebruikte grondslag voor gegevensverwerking is toestemming van de gebruiker. Deze grondslag is echter niet goed bruikbaar voor het verzamelen van persoonsgegevens voor schuldhulpverlening. In de eerste plaats, omdat de burgers met problematische schulden zich lang niet altijd melden bij gemeenten. De gemeente gebruikt daarom signalen van derden om burgers met problematische schulden te vinden. Ook als een burger zichzelf wel meldt, bestaat twijfel over de grondslag toestemming, omdat de burger afhankelijk is van hulp en daarom niet geheel vrijwillig toestemming kan geven aan de gemeente, althans naar het oordeel van de Autoriteit persoonsgegevens.”³⁹

Als het gaat om vroegsignalering moet een evenwichtige afweging tussen privacy en noodzakelijke hulpverlening worden gewaarborgd. De mate waarin en de voorwaarden waaronder vroegsignaleerders persoonsgegevens mogen uitwisselen, vereist een afweging van het recht op bescherming van de privacy tegen sociale en economische rechten, zoals een behoorlijke levensstandaard en gezondheid. De rechtvaardiging van de inperking van de privacy ligt dus in het helpen schulden op te lossen. Er is echter spanning geconstateerd met de Europese privacyregelgeving AVG, van toepassing per 25 mei 2018, als gevolg van gebrek aan expliciete wettelijke taken voor vroegsignalering in de Wgs. Het wordt van belang geacht deze onzekerheid weg te nemen, en de Wgs beter af te stemmen op de AVG, zodat een duidelijke wettelijke grondslag ontstaat “voor het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor het uitvoeren van die taken.”⁴⁰

³⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 17. Merk op dat het in 2023 om 726.000 huishoudens ging.

³⁷ NVVK-jaarverslagen; Westhof, F., De Ruig, L., & Kerckhaert, A. (2015). Huishoudens in de rode cijfers 2015: Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden.

³⁸ Autoriteit persoonsgegevens. (2021). Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Aandachtspunten volgens de AP. p. 3.

³⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 12.

⁴⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3.

“De Brede schuldenaanpak, die 22 mei 2018 aan de Tweede Kamer is aangeboden, wil vroegsignalering van problematische schulden versterken en zet in op snellere en betere schuldhelpverlening. Om dit te realiseren kondigt de Brede schuldenaanpak een wijziging van de Wgs aan om gegevensuitwisseling voor schuldhelpverlening te faciliteren en tegelijkertijd naleving van de AVG te waarborgen.”⁴¹

“Met deze wetswijziging wordt beoogd de Wgs te verduidelijken, zodat een kader ontstaat over wat wel en niet mag bij gegevensuitwisseling voor vroegsignalering van schulden.”⁴²

“Kern van deze wetswijziging is regulering van de verwerking van persoonsgegevens door gemeenten bij schuldhelpverlening en in het bijzonder de afstemming van de Wgs met de AVG.”⁴³

Risico op afsluiting essentiële voorzieningen door problematische schulden

Uit de memorie van toelichting valt op te maken dat het in het bijzonder problematisch wordt geacht wanneer er betalingsachterstanden ontstaan op essentiële voorzieningen. Dit kan immers leiden tot bijvoorbeeld woningontzuiming, beëindiging van de levering van gas, elektriciteit, stadsverwarming of water. Hierdoor komen mensenrechten in het geding, aangezien het recht op huisvesting, een behoorlijke levensstandaard en toegang tot drinkwater internationaal vastgelegde basisrechten zijn. Het voorkomen van huisuitzettingen als gevolg van huurachterstanden vormde ook onderdeel van het toenmalige regeerakkoord⁴⁴ en zou bij moeten dragen aan de verwezenlijking van het belangrijke grondrecht ‘bescherming van huis en familieleden’.⁴⁵

Samenvattend kan worden gesteld dat de wijziging van de Wgs ten aanzien van vroegsignalering een uitwerking is van de Brede schuldenaanpak; een aanpak gericht op het versterken van de vroegsignalering van (dreigende) problematische schulden en het verbeteren van de schuldhelpverlening. Daarnaast voert de wijziging enkele moties over dit onderwerp uit.⁴⁶

In navolging op bovenstaande probleemanalyse volgt hieronder de beschrijving van het instrument (input); de wetswijziging Wgs ten aanzien van vroegsignalering, gevolgd door de beoogde werking (throughput), de subdoelen (output) en het hoofddoel (impact).

3.3 Instrument (input)

Het instrument dat centraal staat in deze wetsevaluatie is tweeledig en kent een juridische en een beleidsmatige component.

Wetswijziging als instrument: het creëren van duidelijke juridische grondslag

Ten eerste kent de wetswijziging Wgs een juridische component: een wetgevende maatregel wordt ingezet om bepaalde doelen te realiseren. De Wgs en de AVG vormen de juridische basis voor de wetswijziging.

“Vroegsignalering van schulden is, zo staat in de toelichting van de Wgs, onderdeel van schuldhelpverlening. De wetswijziging leidt dus niet tot een nieuwe gemeentelijke taak. De wetswijziging verduidelijkt wel de gemeentelijke taak op het vlak van vroegsignalering van schulden.”⁴⁷

⁴¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 2.

⁴² Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 4.

⁴³ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 23.

⁴⁴ VVD, CDA, D66 en Christenunie. (2017). Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017-2021. p. 27. Hier wordt huisuitzetting overigens ‘uithuisplaatsing’ genoemd, een term die eigenlijk iets anders betekent.

⁴⁵ Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

⁴⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3. p. 2.

⁴⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 19.

“De maatschappelijke inzet om vroegsignalering te versterken is groot, maar de juridische belemmeringen voor gegevensuitwisseling bij vroegsignalering kunnen gemeenten en de betrokken schuldeisers, zoals woningcorporaties en energiebedrijven, niet oplossen. De Wgs moet daarvoor beter afgestemd worden op de privacyregelgeving (AVG). Daarom vragen zij aan de rijksoverheid de regelgeving te verbeteren door de wettelijke taken van schuldhulpverlening duidelijker te omschrijven. Hiermee ontstaat een wettelijke grondslag voor het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor het uitvoeren van die taken. Met deze wetswijziging wordt expliciet in de wet opgenomen dat het noodzakelijk is dat gemeenten persoonsgegevens uitwisselen voor vroegsignalering. Meer concreet regelt de wetswijziging dat gemeenten op basis van signalen over betalingsachterstanden die zij van schuldeisers ontvangen uit eigen beweging hulp aanbieden.”⁴⁸

“De wetswijziging creëert de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (AMvB) signalen op te nemen die aanleiding zijn voor het college om uit eigen beweging schuldhulpverlening aan te bieden. Het gaat om signalen:

- 1. waarmee redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of dat hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen (gebaseerd op definitie schuldhulpverlening artikel 1 Wgs) of*
- 2. die een bedreigende situatie voorspellen, inhoudende gedwongen woningontruiming, beëindiging van de levering van gas, elektriciteit, stadsverwarming of water of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering (gebaseerd op artikel 4, tweede lid, Wgs).”⁴⁹*

Naast het gegeven dat de wetswijziging meer duidelijkheid geeft over de mogelijkheden voor gegevensuitwisseling tussen schuldeisers en gemeenten – en daarmee tegemoet komt aan de wens van veel gemeenten – zijn gemeenten sinds de wetswijziging verplicht hulp te bieden aan alle inwoners van wie gemeenten betalingsachterstanden kennen.

“Vroegsignalering houdt in dat gemeenten uit eigen beweging schuldhulpverlening moeten aanbieden aan burgers na ontvangst van vroegsignalen van de in het Besluit aangewezen schuldeisers.”⁵⁰

De wetswijziging creëert de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (AMvB) signalen van vaste lasten op te nemen die aanleiding zijn voor gemeenten om uit eigen beweging schuldhulpverlening aan te bieden. Ook vóór de wetswijziging bestond voor zorgverzekering, energie en drinkwater regelgeving voor VLP's over het zonder toestemming van inwoners leveren van gegevens over betalingsachterstand aan schuldhulpverlenende organisaties.⁵¹ Voor de aan te leveren gegevens wordt in de gewijzigde Wgs één op één aangesloten bij de bestaande regelingen voor energie, water en zorgverzekering op grond van respectievelijk de Elektriciteitswet, Gaswet, Drinkwaterwet en Zorgverzekeringswet. Hoewel deze materiewetten dus reeds voor de wetswijziging een grondslag gaven voor het versturen van een signaal, creëert de wetswijziging een duidelijke juridische grondslag voor VLP's en gemeenten voor het ontvangen en het verwerken van het signaal in het kader van vroegsignalering.

Procedurele kant van de wetswijziging

Na de wetswijziging is in de Wgs is duidelijk gemaakt dat de wacht- en doorlooptijden, zowel in de situatie dat iemand zich wendt tot het college voor schuldhulpverlening als in het geval het college op eigen initiatief iemand benadert naar aanleiding van een signaal over achterstanden in betalingen, hetzelfde zijn.

“Het eerste gesprek waarin de schriftelijke of mondelinge hulpvraag wordt vastgesteld, vindt plaats binnen vier weken nadat:

⁴⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 4.

⁴⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 4.

⁵⁰ Autoriteit persoonsgegevens. (2021). Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Aandachtspunten volgens de AP. p. 5

⁵¹ Het gaat om de volgende regelingen: Regeling zorgverzekering (artikel 7b.1); Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas; en Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater.

- a. een burger zich tot het college wendt voor schuldhulpverlening; of
- b. het college een signaal als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, heeft ontvangen, in het geval de burger het aanbod heeft geaccepteerd.”⁵²

“Indien er sprake is van een bedreigende situatie vindt binnen drie werkdagen het eerste gesprek plaats waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. Onder bedreigende situatie wordt verstaan gedwongen woningontruiming, beëindiging van de levering van gas, elektriciteit, stadsverwarming of water of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering.”⁵³

Financiële kant van de wetswijziging

De aanname hierbij is dat gemeenten de taak vroegsignalering kostenneutraal zouden kunnen uitvoeren. Bij de onderbouwing hiervan speelde het onderzoek uit 2014 naar Vroeg Eropaf in Amsterdam een belangrijke rol.⁵⁴

“In het onderzoek «Amsterdam: Vroeg Eropaf; Businesscase preventie en vroegsignalering van schulden» zijn de kosten en baten onderzocht. In de businesscase kregen ruim 10.000 burgers op basis van signalen van schuldeisers hulp aangeboden. Daarvoor was een investering door de gemeente van €1,8 miljoen nodig, gemiddeld €179 per melding. De kosten zijn inclusief ICT voor uitwisseling en registratie van de meldingen, waarvan de jaarlijkse kosten op €5.000–6000 zijn. De baten voor de gemeente waren €3,8 miljoen, €380 per melding. De besparingen zitten bij schuldhulpverleningstrajecten, omdat lichtere hulp voldoende is, op de Participatiewet, omdat minder uitgaven aan uitkeringen nodig zijn en bij maatschappelijke opvang, omdat huisuitzettingen worden voorkomen. De onderzoekers concluderen over de aanpak in Amsterdam dat elke geïnvesteerde euro (inclusief investeringen door schuldeisers), de gemeente €2,22 oplevert en de maatschappij als geheel €2,46. De balans kan voor andere gemeenten anders uitvallen, bijvoorbeeld door verschillen in schaalgrootte en co-financiering door schuldeisers. De onderzoekers verwachten echter een minimaal rendement voor gemeenten van €1:€ 1,65.”⁵⁵

“Als gemeenten zonder tussenkomst van de burger gegevens kunnen verzamelen voor schuldhulpverlening bespaart dat tijd en kosten. Dit maakt het mogelijk de wetswijziging kostenneutraal uit te voeren en tegelijk mensen met schulden eerder en beter te helpen en te ontzorgen.”⁵⁶

“Ervan uitgaande dat gemeenten het rendement en kostenbesparingen investeren in meer mensen helpen en betere hulp geven, zijn per saldo de structurele financiële gevolgen neutraal.”⁵⁷

“Voor de uitvoering van de wetswijziging zijn investeringen nodig. Deze «verdienen» zich terug. Het gaat om het aanpassen van processen en dienstverlening, afspraken maken met schuldeisers en eventueel opleiden en trainen van medewerkers en inregelen van ICT-ondersteuning.”⁵⁸

Vroegsignalering als instrument: inwoners met schulden vroegtijdig in beeld bij schuldhulpverlening

Ten tweede kent de wetswijziging Wgs een beleidsmatige inhoudelijke component. In de memorie van toelichting wordt geconstateerd dat veel gemeenten in de jaren in aanloop naar de wetswijziging ervaring hebben opgedaan met vroegsignalering. De aanname binnen de wetswijziging is dat vroegsignalering ‘werkt’ als het gaat om het bereiken van inwoners met (dreigende) problematische schulden die nog niet in beeld zijn bij de gemeente. Ook hier geldt dat het de business case naar vroegsignalering in Amsterdam een belangrijke onderbouwing vormde.⁵⁹

⁵² Wgs, artikel 4, lid 1.

⁵³ Wgs, artikel 4, lid 2.

⁵⁴ Van Ommeren, L. de Ruig, & Coenen, L. (2014). Amsterdam: Vroeg Eropaf. Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden.

⁵⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 24.

⁵⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 28.

⁵⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 25.

⁵⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 20.

⁵⁹ Ommeren, C. M. van, De Ruig, L. S., & Coenen, L. (2014). Amsterdam: Vroeg Eropaf. Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden.

“De afgelopen jaren is in veel gemeenten ervaring opgedaan met vormen van vroegsignalering. Eerder beginnen met het oplossen van problemen en het bereiken van burgers die niet of nog niet in beeld zijn, blijkt te werken.”⁶⁰

3.4 Beoogde werking (throughput)

In dit cluster van de beleidstheorie wordt de beoogde werking van het proces van vroegsignalering geschetst met daarin een beschrijving van de activiteiten uitgevoerd door voor VLP's en gemeenten. De beoogde werking geeft de werkzame mechanismen weer die ervoor moeten zorgen dat de beoogde subdoelen en het hoofddoel worden bereikt.

Stap 1: (Minimale wettelijke) inspanningsverplichtingen aangaande incasso maken dat alleen noodzakelijke gegevens worden gedeeld met gemeenten (proportionaliteits-vereiste).

Betalingsachterstanden op essentiële voorzieningen (vaste lasten), te weten huur, energie, water en zorgverzekering worden beschouwd als belangrijke signalen voor (dreigende) problematische schulden. De wetgever beperkt vroegsignalering tot het verwerken van signalen waaruit een vermoeden of wetenschap blijkt dat er sprake is van (dreigende) problematische schulden van inwoners; de gedeelde gegevens moeten noodzakelijk, en daarmee proportioneel, zijn.

“Er is sprake van extern doorverwijzen wanneer de gemeente afspraken heeft met bedrijven en instellingen dat zij klanten waarvan zij vermoeden of weten dat er sprake is van (dreigende) problematische schulden, verwijzen naar de gemeente.”⁶¹

Om aan het proportionaliteitsvereiste voor gegevensverwerking te voldoen, verplicht de wetgever VLP's daarom eerst tot bepaalde minimale wettelijke inspanningsverplichtingen, wat ook maatschappelijk verantwoorde incasso wordt genoemd, te voldoen vóórdat gegevens mogen worden gedeeld; VLP's mogen pas gegevens delen met gemeenten als dat niet tot betaling heeft geleid.

In aanloop naar de wetswijziging uitten schuldeisers de zorg dat de voorwaarden waaraan een signaal moest voldoen, niet aansloten bij bestaande regelingen voor schuldeisers. In de memorie van toelichting staat hierover het volgende:

“Schuldeisers hebben de zorg dat de nieuwe regelgeving onvoldoende aansluit bij de bestaande regels voor zorgverzekeraars en energie- en drinkwaterleveranciers over het melden van betalingsachterstanden aan gemeenten. In de versie voor internetconsultatie was het voorstel bij het soort signaal voor vroegsignalering ook een minimaal aantal maanden betalingsachterstand op te nemen. Verder was het voorstel dat de gemeente een hulpaanbod doet bij een combinatie van twee of meer signalen op hetzelfde adres. De bestaande regelingen kennen echter geen termijnen van betalingsachterstanden en ook geen combinatie van verschillende achterstanden als voorwaarden voor actie.”⁶²

Om tegenstrijdige en onduidelijke regelgeving te voorkomen, is er destijds voor gekozen in het Besluit gemeentelijke schuldhelpverlening (Bgs) één op één aan te sluiten bij de bestaande regelgeving⁶³ voor schuldeisers voor energie, water en zorgverzekering op grond van respectievelijk de Elektriciteitswet, Gaswet, Drinkwaterwet en Zorgverzekeringswet zoals deze ook al golden vóór 2021. In deze regelingen heeft de schuldeiser in de eerste plaats de verantwoordelijkheid betalingsachterstanden te voorkomen of te verminderen. De memorie van toelichting bij

⁶⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 3.

⁶¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 3.

⁶² Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 25.

⁶³ In tegenstelling tot de memorie van toelichting bij de wetswijziging, wordt in het Bgs de term 'sociale incasso' niet gehanteerd.

de Wgs beschrijft onderstaande vier (minimale) voorwaarden aangaande incasso waar VLP's aan moeten voldoen voordat zij een betalingsachterstand melden aan de gemeente. Het is onduidelijk of deze van toepassing zijn op alle typen VLP's, of alleen woningverhuurders. Hierbij zijn verschillende interpretaties mogelijk. Dit wordt verder toegelicht in Bijlage 5.

“In de bestaande regelingen melden schuldeisers pas betalingsachterstanden aan de gemeente nadat ze eerst zelf een maatschappelijk verantwoorde incasso hebben geprobeerd, dat wil zeggen:

- a. ten minste eenmaal een schriftelijke betalingsherinnering gestuurd,*
- b. zich ingespannen om in persoonlijk contact te treden om te wijzen op mogelijkheden om betalingsachterstanden te voorkomen en te beëindigen,*
- c. gewezen op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening,*
- d. aangeboden gegevens door te geven aan gemeenten (methode 2).*

De bewijslast dat eerst een maatschappelijk verantwoorde incasso is geprobeerd, ligt bij de schuldeisers. Dit is een inspanningsverplichting gekoppeld aan de mogelijkheid/bevoegdheid om gegevens te delen.”⁶⁴

“De bestaande regelgeving nemen een sociale incasso als uitgangspunt (persoonlijk contact, schuldregeling aanbieden, enz.).”⁶⁵

De Autoriteit persoonsgegevens constateert echter dat “niet alle materiewetten de wettelijke voorwaarde van sociale incasso voor verstrekking kennen”.⁶⁶ De precieze (minimale wettelijke) inspanningsverplichtingen aangaande incasso voor VLP's, gebaseerd op de voor VLP's geldende materiewetten (drinkwaterbedrijven, energieleveranciers en zorgverzekeraars) en het Bgs (woningverhuurders). Deze verschillen van bovengenoemde voorwaarden en verschillen ook tussen de typen VLP's. Dit wordt toegelicht in hoofdstuk 4 en Bijlage 5.

Stap 2: Gemeente ontvangt persoonsgegevens van VLP's (de signalen) en beoordeelt het signaal op correctheid. Als de inspanningen in het kader van de inspanningsverplichtingen aangaande incasso niet leiden tot betaling, worden de betalingsachterstanden aan de gemeente doorgegeven, die vervolgens proactief hulp kan bieden om verdere escalatie te voorkomen. Hoewel het volgens de wetgever aan de verstrekker van de signalen (de schuldeiser) is om aan te tonen dat deze aan de inspanningsverplichtingen aangaande incasso heeft voldaan, moeten volgens de AVG (artikel 24) zowel de verstrekker als de ontvanger van de signalen de noodzaak voor gegevensdeling kunnen aantonen.⁶⁷ Het is voor gemeenten van belang om te weten of de signaalgever zich voldoende heeft ingespannen om de schuld op een maatschappelijk verantwoorde manier te incasseren. Tegelijkertijd biedt de wetgever gemeenten hiervoor slechts beperkte handvatten volgens de Autoriteit persoonsgegevens:

“Alleen die persoonsgegevens mogen worden verwerkt die noodzakelijk (proportioneel) zijn voor vroegsignalering. Zowel de verstrekker als de ontvanger moeten die noodzaak ook kunnen aantonen. Soms krijgen gemeenten signalen doorgezet die geringe betalingsachterstanden betreffen en/of niet voldoen aan de eisen van sociale incasso. Een signaal dat niet voldoet aan de wettelijke vereisten, mag de gemeente niet verwerken. De wetgever heeft het niet expliciet mogelijk gemaakt dat gemeenten mogen monitoren of schuldeisers zich wel genoeg inspannen voor de sociale incasso. Het is volgens de wetgever aan de verstrekker van de signalen, dus de schuldeiser, om aan te tonen dat deze aan de inspanningsverplichting van sociale incasso heeft voldaan. Het is echter voor gemeenten relevant of de signaalgever voldaan heeft aan dit wettelijke vereiste. Want een signaal dat niet aan het wettelijke vereiste voldoet, mag de gemeente niet verwerken gezien de vereiste proportionaliteit van de verwerking.”⁶⁸

⁶⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 5.

⁶⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 25.

⁶⁶ Autoriteit persoonsgegevens. (2021). Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Aandachtspunten volgens de AP. p. 6.

⁶⁷ Autoriteit persoonsgegevens. (2021). Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Aandachtspunten volgens de AP. p. 6.

⁶⁸ Autoriteit persoonsgegevens. (2021). Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Aandachtspunten volgens de AP. p. 6.

Om de balans tussen privacy en noodzakelijke hulpverlening te waarborgen, dienen persoonsgegevens door de gemeente te worden bewaard zolang als noodzakelijk is voor vroegsignalering. Daarna moeten ze vernietigd worden. Er is destijds geen wettelijke bewaartermijn vastgesteld, een maximale bewaartermijn van zes maanden leek destijds – uitgaande van de praktijk – redelijk.

Stap 3: Gemeente neemt binnen vier weken uit eigen beweging contact op met inwoners met (dreigende) problematische schulden om hen passende integrale schuldhulp te bieden.

Bij voorgeschreven signalen neemt de gemeente uit eigen beweging contact op met inwoners met (beginnende) betalingsachterstanden bij de VLP's om hen schuldhulpverlening aan te bieden. Het gaat bij vroegsignalering om personen die nog niet bekend zijn bij de gemeentelijke schuldhulpverlening en die wellicht niet weten dat zij hulp kunnen krijgen. Binnen vier weken, of drie werkdagen bij bedreigende situaties⁶⁹, moet door de gemeente een hulpaanbod worden gedaan aan de inwoner naar aanleiding van een signaal.

“Vroegsignalering is een gerichte actie om in contact te komen met burgers met (dreigende) problematische schulden en ze uit eigen beweging hulp aan te bieden. Bij vroegsignalering gaat het om personen die nog niet in beeld zijn bij de gemeente en die mogelijk ook niet weten dat ze hulp kunnen krijgen.”⁷⁰

“Bij vroegsignalering biedt de gemeente uit eigen beweging een eerste gesprek als bedoeld in artikel 4 aan. Dit aanbod van de gemeente is op zichzelf nog geen besluit; de rechtspositie van de burger wijzigt immers niet. Vervolgens zal een gesprek op grond van artikel 4 Wgs, tweede lid, onderdeel b, Wgs plaatsvinden, waarna als daadwerkelijk een schuldhulpverleningstraject tot stand komt een besluit tot toegang met een plan van aanpak wordt genomen.”⁷¹

Stap 4: Gemeente geeft terugkoppeling richting schuldeisers.

De gemeente kan een terugkoppeling geven aan de signaalgever over de hulp die een inwoner krijgt. Accepteert een inwoner geen hulp, dan mag de gemeente daarover géén terugkoppeling geven.

“Als schuldhulpverleners op basis van een signaal hulp aanbieden en dit leidt tot een hulpverleningstraject, krijgen schuldeisers een terugmelding en worden zij betrokken bij het vervolg. Schuldeisers krijgen niet op elk signaal een reactie terug. Niet elk individueel signaal zal duiden op problematische achterstanden en in een deel van de gevallen zal de betaling herstart zijn na het verzenden van het signaal vanuit een schuldeiser. Een persoon kan instemmen met schuldhulpverlening, maar kan ook hulp weigeren. Het is voorstelbaar dat de gemeente via afspraken met schuldeisers in algemene zin terugkoppelt hoe vaak een signaal uiteindelijk leidt tot een schuldhulpverleningstraject. Dit laatste zal dan niet op persoonsniveau zijn.”⁷²

De Autoriteit persoonsgegevens constateert dat de wetgever niet nader heeft uitgewerkt wat het doel is van de terugkoppeling én hoe de gemeente deze terugkoppeling moet vormgeven. Hierbij wordt gesteld dat ten aanzien van de terugkoppeling mogelijk gegevensbeschermingsrisico's optreden.

“Het is belangrijk dat de gemeente ook bij deze terugkoppeling op persoonsniveau niet méér gegevens verstrekt dan noodzakelijk. Zo is het niet relevant om bij de terugmelding aan te geven welke andere schulden een burger heeft. Alleen de informatie dát iemand hulpverlening krijgt, kan al voldoende zijn voor de schuldeiser. De ontvanger van deze terugmelding zal op zijn beurt deze gegevens niet langer mogen bewaren dan noodzakelijk voor het doel waarvoor hij deze ontvangt. Het is belangrijk dat de praktijk concrete handvatten gaat bieden voor de terugkoppeling, omdat hier gegevensbeschermingsrisico's op de loer liggen.”⁷³

⁶⁹ Onder bedreigende situatie wordt verstaan gedwongen woningontruiming, beëindiging van de levering van gas, elektriciteit, stadsverwarming of water of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering (Wgs, artikel 4).

⁷⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 3.

⁷¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 13.

⁷² Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 5-6.

⁷³ Autoriteit persoonsgegevens. (2021). Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Aandachtspunten volgens de AP. p. 7.

3.5 Subdoelen (output)

De directe dan wel kortetermijnresultaten van vroegsignalering zijn meerledig.

*Gemeente heeft **meer inwoners met (dreigende) problematische schulden vroegtijdig in beeld** die nog niet in beeld waren bij de gemeente.*

Doordat de gemeente signalen ontvangen van schuldeisers over betalingsachterstanden bij inwoners, komen inwoners met (dreigende) problematische schulden vroegtijdig in beeld.

“Het doel van vroegsignalering is mensen met schulden die nog niet in beeld zijn bij gemeenten te bereiken.”⁷⁴

“De wetswijziging wil bereiken dat de doelgroep (mensen met problematische schulden) beter en eerder wordt bereikt. Dat zal tot een grotere toeloop leiden van burgers die de gemeente schuldhulp geeft, maar daar staat efficiencywinst en vroeger kunnen beginnen met aanpakken van schulden tegenover.”⁷⁵

Voor inwoners worden **drempels** voor toegang tot integrale schuldhulpverlening **verlaagd**.

Doordat de gemeente uit eigen beweging contact opneemt met inwoners met (dreigende) problematische schulden om hen passende integrale schuldhulp te bieden, worden drempels voor het verkrijgen van hulp verlaagd. Dit zorgt ervoor dat inwoners gemakkelijker toegang hebben tot de gemeentelijke schuldhulpverlening; van lichtere hulp tot een Msnp-traject en eventuele nazorg.

“De wetswijziging maakt het makkelijker voor mensen om hulp van de overheid te krijgen door een belangrijke drempel voor het vragen en accepteren van hulp [.....] weg te nemen.”⁷⁶

Meer inwoners met (dreigende) problematische schulden ontvangen en accepteren tijdig passend hulpaanbod zodat schuldenproblematiek niet escaleert

De wetswijziging beoogt te bereiken dat de doelgroep – te weten inwoners met (dreigende) problematische schulden – beter en eerder wordt bereikt. Vroegsignalering moet ertoe leiden dat meer inwoners met schulden sneller gebruikmaken van schuldhulpverlening. Dit is in lijn met de ambities uit de Brede schuldenaanpak, gepresenteerd in 2018, die beoogt:

“te komen tot vernieuwende schuldenaanpak en verbeterd schuldhulpverleningstraject”⁷⁷

Bedreigende situaties kunnen worden voorkomen

Verder moeten door gegevensuitwisseling tussen vroegsignaleerders en VLP's bedreigende situaties worden voorkomen, doordat inwoners een (lichte) vorm van schuldhulpverlening hebben geaccepteerd en het incassoproces *on hold* komt te staan (incassostop) dan wel dat inwoners zijn overgegaan tot betaling van de betreffende schuld. Bedreigende situaties omvatten gedwongen woningontruiming, beëindiging van de levering van gas, elektriciteit, stadsverwarming of water, en opzegging of ontbinding van de zorgverzekering. Deze situaties zijn expliciet omschreven in de Wgs om duidelijk te maken van welke essentiële voorzieningen beëindiging moet worden voorkomen. Door betalingsachterstanden op essentiële voorzieningen vroegtijdig te signaleren, kan de gemeente proactief een hulpaanbod doen richting de inwoner voordat de situatie escaleert.

“De wetswijziging creëert de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (AMvB) signalen op te nemen die aanleiding zijn voor het college om uit eigen beweging schuldhulpverlening aan te bieden. Het gaat om signalen: (...) die een bedreigende situatie voorspellen, inhoudende gedwongen

⁷⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 26.

⁷⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 19.

⁷⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 12.

⁷⁷ Actieplan brede schuldenaanpak. (2018). p 4.

woningontruiming, beëindiging van de levering van gas, elektriciteit, stadsverwarming of water of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering (gebaseerd op artikel 4, tweede lid, Wgs).⁷⁸

“Bij vroegsignalering gaat het – als het komt tot een vorm van schuldhulpverlening – vaker om lichtere hulp (quick fixes), omdat de schuldsituatie minder is geëscaleerd.”⁷⁹

3.6 Hoofddoel (impact)

De beleidstheorie onderscheidt tot slot twee hoofddoelen van de wetswijziging. Het doel of de impact verwijst naar de langetermijnresultaten dan wel bredere (maatschappelijke) effecten van vroegsignalering.

Afname problematische schuldenproblematiek

Allereerst kunnen gemeenten door vroegtijdig signalen van financiële problemen op te ontvangen proactief een passend hulpaanbod doen richting de inwoner (subdoel). Dit moet ertoe leiden dat problematische schuldenproblematiek in Nederland afneemt (hoofddoel).

“Van mensen die gemeentelijke schuldhulpverlening krijgen, is bekend dat zij gemiddeld ongeveer 15 schuldeisers hebben en gemiddeld €40.000 schuld. Vroegsignalering beoogt beide omlaag te brengen.”⁸⁰

Wanneer meer inwoners met schulden (vroegtijdig) in beeld komen bij schuldhulpverlening kan dit er overigens voor zorgen dat het aantal inwoners met problematische schulden conform de CBS-definitie van problematische schulden in het begin stijgt. Meer inwoners met (dreigende) problematische schulden eerder in beeld hebben, kan er namelijk toe leiden dat meer inwoners gebruik gaan maken van schuldhulpverlening. Er wordt immers door het CBS onder andere van problematische schulden gesproken als ten minste één persoon in het huishouden een minnelijke schuldregeling heeft⁸¹. Dus wanneer een persoon voorheen niet bekend was bij schuldhulpverlening, en door de wetswijziging wél bekend is, hulp ontvangt en wordt geregistreerd door gemeentelijke schuldhulpverlening, betekent dit volgens de CBS-definitie van problematische schulden een toename in (waargenomen) aantallen inwoners met problematische schulden.

Versterking van sociale en economische mensenrechten

Wanneer meer inwoners vroegtijdig in beeld zijn bij gemeentelijke schuldhulpverlening en wanneer bedreigende situaties kunnen worden voorkomen (subdoel), voorkomt dit verdere sociale en economische problemen voor de betrokken inwoners en draagt dit bij aan versterking van sociale en economische mensenrechten, zoals een behoorlijke levensstandaard en gezondheid van inwoners (hoofddoel).

“De Wgs en deze wetswijziging raken aan verschillende mensenrechten, neergelegd in verschillende mensenrechtenverdragen. De mate waarin en de voorwaarden waaronder schuldhulpverleners persoonsgegevens mogen uitwisselen vereist een afweging van het recht op bescherming van de privacy tegen sociale en economische rechten, zoals een behoorlijke levensstandaard en gezondheid. De rechtvaardiging van de inperking van de privacy ligt daarom in het helpen schulden op te lossen. Het is belangrijk te noemen dat de wetswijziging één van de acties is om schulden op te lossen.”⁸²

“Effectieve gegevensuitwisseling binnen het (gemeentelijke) sociale domein en met schuldeisers, waaronder ook de overheid zelf, stimuleert integraal werken in de zin dat niet alleen armoede wordt bestreden, maar de hulp ook bijdraagt aan gezondheid, onderwijs en werk. Gegevensuitwisseling tussen schuldhulpverleners

⁷⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 4.

⁷⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 20.

⁸⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 17.

⁸¹ CBS. (2024). Dashboard ‘Schuldenproblematiek in beeld’.

⁸² Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 11-12.

en schuldeisers moet bijvoorbeeld huisuitzettingen vanwege huurachterstanden voorkomen. Dit draagt bij aan de verwezenlijking van het belangrijke grondrecht bescherming van huis en familielevens.”⁸³

⁸³ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 12.

4 Onderzoeksvragen

4.1 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek is: in hoeverre draagt het onderdeel vroegsignalering in de wet bij aan het doeltreffend en doelmatig behalen van de in de Wgs gestelde doelen? Voor de opdracht volgen we grotendeels een gebruikelijk analysekader voor evaluaties, waarbij we de volgende onderzoeksvragen hebben opgesteld. De gegevensverzameling kende een meer gedetailleerde uitvraag.

Beleidsstheorie

1. Wat is de kern van de Wetswijziging Wgs (*input*) die centraal staat in de wetsevaluatie?
2. Wat zijn de subdoelen (*output*) en hoofddoelen (*impact*) van de wetswijziging Wgs ten aanzien van vroegsignalering?
3. Wat is de beoogde werking (*throughput*) van de wetswijziging Wgs ten aanzien van vroegsignalering? Hoe zouden de verschillende onderdelen van het proces volgens de wetgever moeten bijdragen aan de beoogde doelen?
4. Hoe verhoudt de wetswijziging Wgs ten aanzien van vroegsignalering zich tot andere wet- en regelgeving en beleid?

Werking in de praktijk (*throughput*)⁸⁴

5. Hoe geven vastelastpartners (VLP's) in de praktijk invulling aan vroegsignalering?
 - a. Hoe geven VLP's invulling aan de inspanningsverplichtingen aangaande incasso?
 - b. Hoe verhouden de verplichtingen uit de relevante materiewetten zich tot de voorwaarden die de Wgs (en de handreiking Wgs door AP) stelt en de voorwaarden in het Landelijk Convenant Vroegsignalering?
 - c. Op welk *moment* delen VLP's gegevens met gemeenten?
 - d. Op welke *manier* delen VLP's gegevens met gemeenten?
 - e. Welke kosten maken VLP's in het kader van vroegsignalering?
6. Hoe geven gemeenten in de praktijk invulling aan vroegsignalering?
 - a. Gebruikt de gemeente het Landelijk Convenant Vroegsignalering (LCV) en/of worden al eerder bestaande afspraken gecontinueerd?
 - b. Op welke manier beoordelen gemeenten de signalen van VLP's op correctheid?
 - c. Op welke manier registreren gemeenten signalen?
 - d. Op welke manier bepalen gemeenten hoe zij inwoners benaderen na ontvangst van een signaal?
 - e. In hoeverre krijgen gemeenten door vroegsignalering inwoners met schulden in beeld die nog niet in beeld waren bij de gemeente?
 - f. In hoeverre geven lopende dan wel nieuwe signalen vanuit de experimenten een goede indicatie van een (dreigende) problematische schuldsituatie?
 - g. Op welke manier benaderen gemeenten inwoners over wie zij een signaal hebben ontvangen?
 - h. Welk hulpaanbod doen gemeenten aan de inwoners die zij benaderen na ontvangst van een signaal?
 - i. Op welke manier geven gemeenten terugkoppeling van (het resultaat van) opvolging van signalen aan VLP's? En hoe registreren zij dit?
 - j. Welke kosten maken gemeenten in het kader van vroegsignalering?
 - k. Wat doen gemeenten nu niet of minder dan zij voor vroegsignalering gedaan zouden hebben?
7. Op welke manier ervaren inwoners de wijze waarop vroegsignalering in de praktijk wordt uitgevoerd?
 - a. In welke mate ervaren inwoners het hulpaanbod van de gemeente als passend en tijdig?
 - b. In welke mate voelen inwoners zich geholpen door het hulpaanbod van de gemeente?
 - c. Tot welke (onbedoelde) neveneffecten voor inwoners leidt de uitvoering van vroegsignalering?
 - d. Tot welke (onbedoelde) neveneffecten leidt de samenhang met andere wet- en regelgeving en beleid?

⁸⁴ Alle vragen rondom 'werking in de praktijk' (dus throughput, output en impact) beantwoorden we vanuit verschillende perspectieven: gemeenten, schuldeisers en inwoners.

8. Hoe verhoudt de werking in de praktijk zich tot de werkwijze afgesproken in (de modelovereenkomst behorende bij) het Landelijk convenant Vroegsignalerings?

Werking in de praktijk (*output*)⁸⁵

9. Is de huidige uitvoering van reguliere vroegsignalerings evenals de uitvoering van de experimenten doeltreffend?
- a. In welke mate draagt vroegsignalerings eraan bij dat meer inwoners met (dreigende) problematische schulden door vroegsignalerings een passend hulpaanbod ontvangen?
 - b. In hoeverre worden door vroegsignalerings de drempels voor toegang tot integrale schuldhulpverlening verlaagd?
 - c. In welke mate draagt vroegsignalerings eraan bij dat meer inwoners met (dreigende) problematische schulden door vroegsignalerings een passend hulpaanbod accepteren?
 - d. In welke mate draagt vroegsignalerings eraan bij dat de uitvoering van schuldhulpverlening effectiever wordt?
 - e. In welke mate draagt vroegsignalerings eraan bij dat bedreigende situaties worden voorkomen?
10. Zijn de uitvoering van reguliere vroegsignalerings en de uitvoering van de experimenten doelmatig?
- a. Wegen de baten van de inzet van de VLP's in het proces – het verzamelen en delen van vroegsignaleringsgegevens – op tegen de kosten?
 - b. Wegen de baten van de inzet van de gemeente in het proces – het verzamelen en verwerken van vroegsignaleringsgegevens en op basis daarvan benaderen van inwoners – op tegen de kosten?
 - c. In hoeverre wordt de uitvoering van schuldhulpverlening efficiënter door vroegsignalerings?
11. Welke neveneffecten van de wetswijziging Wgs ten aanzien van vroegsignalerings treden er in de praktijk op?

Werking in de praktijk (*impact*)⁸⁶

12. In welke mate draagt vroegsignalerings eraan bij dat het aantal inwoners met (dreigende) problematische schulden vermindert?
13. In welke mate draagt vroegsignalerings eraan bij dat het aantal dreigende situaties (afsluiting, ontruiming, plaatsing op CAK lijst, etc.) afneemt?
14. In welke mate draagt vroegsignalerings eraan bij dat sociale en economische mensenrechten, zoals een behoorlijke levensstandaard en gezondheid, worden versterkt?

⁸⁵ Alle vragen rondom 'werking in de praktijk' (dus throughput, output en impact) beantwoorden we vanuit verschillende perspectieven: gemeenten, schuldeisers en inwoners.

⁸⁶ Alle vragen rondom 'werking in de praktijk' (dus throughput, output en impact) beantwoorden we vanuit verschillende perspectieven: gemeenten, schuldeisers en inwoners.

5 Praktijk vastelastenpartners

Dit hoofdstuk gaat in op de manier waarop vastelastenpartners (VLP's) in de praktijk invulling geven aan vroegsignalering. Er wordt onder andere ingegaan op inspanningsverplichtingen aangaande incasso en sociale incasso, de ervaringen met betrekking tot de aanlevering van en terugkoppeling over signalen, de kosten en de baten, en de verhouding van vroegsignalering tot andere wet- en regelgeving. Voordat de praktijk wordt besproken, wordt eerst ingegaan op de betekenis van betalingsachterstanden voor de verschillende typen VLP's.

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op meerdere soorten bronnen: literatuur, langdurige interviews met 20 VLP's, data van VLP's met betrekking tot de baten van vroegsignalering en interviews met de betrokken departementen en de NVVK. De gepresenteerde bevindingen in dit hoofdstuk geven een goed beeld van de ervaringen van VLP's met vroegsignalering. In welke mate de resultaten representatief zijn verschilt per sector (zie Bijlage 2). Verder zijn in de interviews met VLP's niet alle onderwerpen die in dit hoofdstuk naar voren komen, in dezelfde mate aan bod gekomen. De gepresenteerde bevindingen zijn derhalve gebaseerd op de gesprekken waarin de desbetreffende onderwerpen expliciet zijn besproken.

5.1 Inleiding

5.1.1 De 'betekenis' van betalingsachterstanden

Betalingsachterstanden bij inwoners

Betalingsachterstanden van inwoners voor wie VLP's een signaal naar een gemeente sturen, verschillen tussen VLP's.^{87 88 89} Denk daarbij bijvoorbeeld aan de duur van de achterstand tijd of bij welke hoogte een achterstand wordt gemeld. De mate waarin een betalingsachterstand een indicatie is van een situatie van (dreigende) problematische schulden verschilt per type VLP.

Drinkwaterbedrijven

Bij drinkwaterbedrijven gaan betalingsachterstanden doorgaans om relatief lage bedragen, meestal enkele tientallen euro's per maand. De gemiddelde maandelijkse kosten voor drinkwater bedragen €17,50 voor een eenpersoonshuishouden. Voor een tweepersoonshuishouden komt dit bedrag uit op €21,00, waarna dit bedrag oploopt tot €34,50 voor een vijpersoonshuishouden.⁹⁰

Inwoners die moeten prioriteren welke rekeningen zij het eerst betalen, geven, zo blijkt uit onderzoek van Nibud⁹¹, met name prioriteit aan rekeningen van de huur/hypotheek, energie en zorgverzekering. Bij drinkwaterrekeningen gaat het om relatief lage bedragen vergeleken met rekeningen van andere VLP's. Dit betekent echter niet per definitie dat bij onbetaalde drinkwaterrekeningen de ernst van de situatie gering is. Enerzijds kan de ernst van de situatie beperkt zijn, bijvoorbeeld wanneer de betalingsachterstand relatief kort bestaat en/of er bij andere VLP's geen of slechts geringe betalingsachterstanden zijn. Aan de andere kant kan een betalingsachterstand duiden op

⁸⁷ Er worden verschillende termen gehanteerd voor een schuldenaar door bij vroegsignalering betrokken partijen in de praktijk en in de schriftelijke documenten zoals wet- en regelgeving (bijvoorbeeld Wgs, Bgs, materiewetten), de LCV-modelovereenkomst en de handreiking Wet gemeentelijke schuldhelpverlening van de VNG. Voorbeelden zijn 'cliënt', 'inwoner', 'huurder', 'kleinverbruiker', 'verzekeringnemer', 'burger' en 'klant'. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt in dit hoofdstuk 'inwoner' gehanteerd voor een persoon die ingezetene is in de basisregistratie personen en een betalingsachterstand heeft bij een VLP. Waar 'inwoner' staat, kan dus bijvoorbeeld de term 'kleinverbruiker' of 'klant' worden gelezen. Daar waar relevant worden andere benamingen dan 'inwoner' gehanteerd.

⁸⁸ In de wetgeving met betrekking tot vroegsignalering worden voor bijvoorbeeld de termen 'het college' of 'een instantie ten behoeve van schuldhelpverlening' aangehouden. In deze rapportage hanteren we, omwille de leesbaarheid van de tekst, de term 'gemeente'. Met 'gemeente' wordt dus verwezen naar een gemeente of een instantie die namens deze is belast met schuldhelpverlening of vroegsignalering.

⁸⁹ Waar in deze rapportage wordt gesproken over een inwoner met een betalingsachterstand bij een VLP, wordt verwezen naar de inwoner die bij de desbetreffende VLP een betalingsachterstand heeft en de VLP gegevens kan of moet uitwisselen over deze specifieke inwoner (bijv. klant, verzekerde, huurder, etc.) met specifiek de gemeente waarin deze inwoner woonachtig is. Vanwege leesbaarheid van de tekst wordt dit niet altijd volledig uitgeschreven.

⁹⁰ Nibud. (2025, 11 februari). Kosten van energie en water. Berekening van Nibud in januari 2025 op basis van gegevens van Vewin. Berekend met een gemiddeld tarief van €1,77 per m3 en gemiddeld vastrecht van €85 per jaar (alles inclusief 9% btw). Afgeronde bedragen.

⁹¹ Van den Enden, G., & Veerman, N. (2024). Rapport Geldzaken in de praktijk 2024: Het leven betaalbaar. p. 17.

(dreigende) problematische schulden, omdat de inwoner ‘zelfs’ dit lage bedrag niet kan voldoen, een achterstand al langere tijd bestaat en/of er mogelijk ook rekeningen openstaan bij andere type VLP’s. In eerder onderzoek gaven drinkwaterbedrijven aan dat wanneer een inwoner het drinkwater niet meer betaalt, er mogelijk een grotere schuldenproblematiek aanwezig is binnen een huishouden.⁹² Voor meer inzicht in wat een betalingsachterstand bij drinkwaterbedrijven zegt, is het dus belangrijk rekening te houden met de duur van de betalingsachterstand en de combinatie met betalingsachterstanden bij andere schuldeisers.

Energieleveranciers

Energiekosten zijn vaak een grote uitgavenpost op de begroting van huishoudens.⁹³ Vooral bij lagere inkomens drukken deze lasten zwaar op het budget. In het genoemde onderzoek van het Nibud is gevraagd welke drie rekeningen inwoners als eerste betalen wanneer zij hierbij moeten prioriteren. Hieruit bleek dat de hoogste prioriteit wordt gegeven aan vaste lasten, waarbij huur of hypotheek het vaakst werd genoemd (84%).⁹⁴ Met een iets lagere prioriteit volgen energiekosten (72%) en de zorgverzekering (66%). Wanneer iemand een energierekening niet betaalt, is het daarom goed mogelijk dat rekeningen van bijvoorbeeld een zorgverzekeraar of drinkwaterbedrijf al eerder onbetaald zijn gelaten.

Rekeningen bij een energieleverancier betreffen in de regel bedragen vanaf een tot enkele honderden euro’s per maand. Voor een Nederlands huishouden zijn de gemiddelde kosten per maand per huishouden/woning €137 voor gas en ongeveer €55 voor elektriciteit.⁹⁵

Woningverhuurders

De huur (of hypotheek) is bijna altijd de grootste kostenpost in een huishouden en een huisuitzetting heeft grote impact.⁹⁶ De huur wordt daarom meestal als laatste van de vaste lasten niet betaald. Inwoners die moeten kiezen welke rekening zij wel betalen, geven de huur of hypotheek de hoogste prioriteit.⁹⁷ Een achterstand van de betaling van de huur lijkt daarom een belangrijke indicator voor (dreigende) problematische schulden.

Zorgverzekeraars

Wanneer een huishouden niet alle betaalverplichtingen kan nakomen, krijgt de betaling van de zorgverzekering, na huur of hypotheek en energie, de hoogste prioriteit.⁹⁸ Daarnaast betreft een achterstand in de regel redelijk grote bedragen gezien de kosten voor zorgverzekeringspremie gemiddeld €157 per maand zijn. Hierbij spelen ook andere kosten, zoals die voor het eigen risico of eigen bijdrage, die het gemiddelde bedrag per maand kunnen verhogen. Wanneer de kosten voor de zorgverzekering niet worden betaald, lijkt dit een belangrijke indicator van meer schulden.

Wat signalen zeggen

Wat vroegsignalen zeggen over de mate waarin sprake is van (dreigende) problematische schulden hangt af van de type VLP, de hoogte en ook de combinatie van de signalen. Naar wanneer signalen de beste voorspellers van (dreigende) problematische schulden zijn, moet nog nader onderzoek gedaan worden.

Gemeenten krijgen soms signalen doorgezet die geringe betalingsachterstanden betreffen.⁹⁹ Dit doet de vraag stellen wanneer een signaal proportioneel is (en de inbreuk op privacy te rechtvaardigen). De volgende paragrafen behandelen wanneer VLP’s in de praktijk betalingsachterstanden signaleren en welke ervaringen zij daarbij hebben.

⁹² Regioplan. (2024). Eindrapport Bescherming kinderen tegen afsluiting van drinkwater en energie. p. 6.

⁹³ Woon- en energielasten zijn vaak de grootste uitgavenpost op de begroting van huishoudens. Zie: Van den Enden, G., & Veerman, N. (2024). Rapport Geldzaken in de praktijk 2024: Het leven betaalbaar. p. 17.

⁹⁴ Van den Enden, G., & Veerman, N. (2024). Rapport Geldzaken in de praktijk 2024: Het leven betaalbaar. p. 17.

⁹⁵ Nibud. (2025, 11 februari). Kosten van energie en water. Berekening van Nibud in januari 2025 op basis van gegevens van Milieu Centraal en CBS. Het betreft bedragen bij een gastarief van €1,32 en een gemiddeld vastrecht van €27,12 per maand (gas) en bij een elektriciteitsstarief van €0,29 per kWh en een vastrecht van €47,01 per maand en belastingvermindering van €635,19 (elektriciteit). Afgeronde bedragen.

⁹⁶ VNG. (2025). Leidraad Vroegsignalering. Wat moet u als gemeente weten over vroegsignalering? p. 25.

⁹⁷ VNG. (2025). Leidraad Vroegsignalering. Wat moet u als gemeente weten over vroegsignalering? p. 25; Van den Enden, G., & Veerman, N. (2024). Rapport Geldzaken in de praktijk 2024: Het leven betaalbaar. p. 17.

⁹⁸ Van den Enden, G., & Veerman, N. (2024). Rapport Geldzaken in de praktijk 2024: Het leven betaalbaar. p. 17.

⁹⁹ Autoriteit persoonsgegevens. (2021). Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Aandachtspunten volgens de AP. p. 6.

5.1.2 Basis voor verplichtingen en afspraken vroegsignalering VLP's

Wgs, Bgs en materiewetten

De Wgs bepaalt dat een gemeente een inwoner een aanbod tot schuldhulpverlening moet doen wanneer zij van schuldeisers een signaal hebben ontvangen, dat een goede indicatie vormt voor meer schulden. Op grond van het Bgs en in het Bgs opgenomen materiewetten, hebben VLP's, onder voorwaarden, de mogelijkheid en/of verplichting om gegevens van inwoners met betalingsachterstanden te delen met gemeenten en hiermee signalen in het kader van de Wgs te verstrekken.¹⁰⁰ Het Bgs en de diverse materiewetten wijzen zes signalen aan voor vroegsignalering van schulden, waarbij het gaat om betalingsachterstanden bij de lasten voor drinkwater, elektriciteit, gas, warmte, huur en zorgverzekering.¹⁰¹ De verplichtingen met betrekking tot vroegsignalering zijn voor woningverhuurders vastgelegd in het Bgs, terwijl ze voor drinkwaterbedrijven, energieleveranciers en zorgverzekeraars voortvloeien uit sectorspecifieke materiewetten die via het Bgs van toepassing zijn.

In artikel 3 van het Bgs is opgenomen dat gegevens die worden verstrekt op grond van of krachtens de volgende wetten, worden aangewezen als signaal dat een goede indicatie vormt voor meer schulden, dat zij verstrekken aan een gemeente:¹⁰²

- Bgs, artikel 2;
- Drinkwaterwet, artikel 9, lid 2;
- Zorgverzekeringswet, artikel 89, lid 1 juncto lid 9;
- Elektriciteitswet 1998, artikel 95b, lid 8;
- Gaswet, artikel 44, lid 8; en
- Warmtewet, artikel 4, lid 3.

Voor woningverhuurders stelt artikel 2 van het Bgs specifieke wettelijke verplichtingen vast met betrekking tot het voorkomen en aanpakken van (dreigende) problematische schulden, evenals de voorwaarden waaronder zij gegevens met gemeenten moeten en mogen delen.¹⁰³ Voor drinkwaterbedrijven, energieleveranciers en zorgverzekeraars geldt dat in bovengenoemde wetten, uitgezonderd artikel 2 van het Bgs, de volgende bestaande regelingen zijn opgenomen die grondslagen en wettelijke verplichtingen bevatten aangaande het delen van gegevens over betalingsachterstanden met gemeenten:^{104 105}

- Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater, artikel 5;
- Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas, artikel 4a;
- Warmteregeling, artikel 5; en
- Regeling zorgverzekering, artikel 7b.1.

De term 'vroegsignaal' komt niet voor in de Wgs of het Bgs. Een signaal kan worden aangemerkt als 'vroegsignaal' als het signaal wordt verstuurd op grond van artikel 2 van het Bgs, of op basis van de daarin genoemde materiewetten, het een indicatie vormt voor meer schulden en het wordt verstuurd zodat gemeenten een aanbod tot schuldhulpverlening kan doen zoals bedoeld in de Wgs. Voor betalingsachterstanden bij energie geldt dat signalen die op grond van de betreffende materiewetten in een verder gevorderde schuldensituatie, zoals bij een opgelopen schuld of dreigende afsluiting van levering van drinkwater en energie, in de praktijk anders worden genoemd, bijvoorbeeld 'geüpdatet signaal' of 'eindeleveringssignaal'.¹⁰⁶

Landelijk Convenant Vroegsignalering (LCV)

Naast de Wgs, het Bgs en de materiewetten bevat ook het Landelijk Convenant Vroegsignalering (LCV) en de bijbehorende LCV-modelovereenkomst bepalingen aangaande vroegsignalering voor VLP's. In het kader van de invoering van de Wgs is onder aansturing van de NVVK de LCV-modelovereenkomst opgesteld. Het convenant heeft

¹⁰⁰ Wgs, artikel 3, lid 1, onderdeel b; Bgs, artikelen 2 en 3.

¹⁰¹ Staatsblad 2020, 240, p. 9.

¹⁰² Zoals genoemd in artikel 3 van het Bgs en Staatsblad 2020, 240, p. 13.

¹⁰³ Wat betreft woningverhuurders gaat het om verhuurders van een tot bewoning bestemde onroerende zaak.

¹⁰⁴ Zoals genoemd in artikel 3 van het Bgs en Staatsblad 2020, 240, p. 13.

¹⁰⁵ Deze ministeriële regelingen worden in de nota van toelichting van het Bgs genoemd als bestaande regelgeving voor schuldeisers aangaande het zonder toestemming van burgers leveren van gegevens over betalingsachterstand aan schuldhulpverlenende organisaties op grond van een wettelijke verplichting.

¹⁰⁶ In Bijlage 5 worden de juridische kaders voor de VLP's aangaande vroegsignalering en de verschillende signalen per type VLP toegelicht.

als doel de samenwerking tussen gemeenten en VLP's te vergemakkelijken en te versnellen. Het is tot stand gekomen in samenwerking met en ook afgesloten tussen de NVVK, de VNG en de betrokken brancheorganisaties van de vier typen VLP's (drinkwater, energie, verhuur en zorgverzekering). Iedere partij die de modelovereenkomst bij het convenant ondertekent, verklaart zich daarbij bereid te voldoen aan de daarin opgenomen voorwaarden.

De LCV-modelovereenkomst biedt op onderdelen verduidelijking ten behoeve van de uitvoering van vroegsignalering, zoals de uit te voeren incassostappen voorafgaand aan een vroegsignaal door de VLP, afspraken rond een maandelijks aanlevermoment en het bieden van een incassopauze voor schuldenrust na hulpacceptatie. Deze zaken zijn niet (volledig) in de Wgs, het Bgs en/of de materiewetten geregeld, maar door alle ondertekenende partijen wel als noodzakelijk bevonden om te komen tot een goede uitvoering van de wettelijke taken omtrent vroegsignalering.

Gemeenten en VLP's dienen afspraken te maken over het uitwisselen van persoonsgegevens in het kader van de Wgs en dit vast te leggen in een convenant of een overeenkomst. Gemeenten en VLP's kunnen hiervoor de modelovereenkomst van het LCV hanteren. Gemeenten en VLP's ondertekenen de overeenkomst behorend bij het convenant via een online ondertekenportaal dat wordt gefaciliteerd door de NVVK.¹⁰⁷ Inmiddels zijn er meer dan 37.000 bilaterale overeenkomsten gesloten.¹⁰⁸ Gemeenten en/of VLP's die niet de modelovereenkomst van het LCV hanteren, kunnen een andere, zelf opgestelde overeenkomst hanteren, maar in de praktijk komt dit vrijwel niet voor.

De volgende paragrafen gaan in op hoe VLP's volgens hen in de praktijk invulling geven aan vroegsignalering en de daaraan gerelateerde verplichtingen. Ter ondersteuning zijn tabellen opgenomen die een overzicht bieden van de geldende afspraken en (juridische) kaders ten aanzien van vroegsignalering in het kader van de Wgs. In Bijlage 5 worden de afspraken en juridische kaders voor VLP's uitgebreider toegelicht.

5.2 Incassoproces

5.2.1 Incassoproces

Overzicht inspanningsverplichtingen

Tabel 4 toont een overzicht van de inspanningsverplichtingen aangaande incasso, voortkomend uit de Wgs, het Bgs en de materiewetten en de afspraken die voortkomen uit de LCV-modelovereenkomst. Onder de tabel wordt toelichting over de inhoud ervan gegeven. Ter illustratie van de betekenis van de inhoud van de tabel, lichten we als voorbeeld de inhoud "minimaal 1 schriftelijke herinnering" in de kolom "drinkwaterbedrijven" en de rij "herinneringen versturen" toe. Dit betekent dat een drinkwaterbedrijf verplicht is om voorafgaand aan de verstrekking van een vroegsignaal minimaal één schriftelijke herinnering te sturen naar de inwoner met de betalingsachterstand. Omdat de beschreven verplichting niet vooraf wordt gegaan door "LCV:" volgt de verplichting uit de Wgs, het Bgs of materiewetgeving (in dit geval de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater).

¹⁰⁷ NVVK. (2025). Landelijk Convenant Vroegsignalering. Kennisbank pagina.

¹⁰⁸ Op basis van schriftelijke input van NVVK, april 2025. De reeds afgesloten overeenkomsten betreffen ook 'dubbele' overeenkomsten als gevolg van het overstappen door gemeenten van het digitaal meldpunt van BKR naar die van xxlInc, of andersom. Bij overstap dient een nieuwe overeenkomst te worden getekend. De 'oude' getekende overeenkomsten blijven bestaan, omdat hier (mogelijk) op enig moment signalen mee uitgewisseld zijn.

Tabel 4 **Overzicht minimale inspanningsverplichtingen en LCV-afspraken aangaande incasso voor VLP's voorafgaand aan versturen vroegsignaal, per type VLP^{a b c}**

	Drinkwaterbedrijven	Energieleveranciers	Woningverhuurders	Zorgverzekeraars
<i>algemeen: overzicht betreft (juridische) kaders aangaande inspanningen t.b.v. voorkomen, verminderen of beëindigen van een betalingsachterstand inzake...^d</i>	<i>vordering tot betaling</i>	<i>vordering tot betaling van de energieleverancier inzake de levering van elektriciteit, gas of warmte; vordering van de netbeheerder inzake de kosten voor het transport en elektriciteit of gas</i>	<i>huur</i>	<i>premie, verplicht eigen risico, vrijwillig eigen risico, eigen bijdragen, eigen betalingen, rente, incasso- en/of deurwaarderskosten</i>
<i>grondslag^e</i>	<i>Drinkwaterwet, art. 9, lid 2; Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater, art. 5</i>	<i>Elektriciteitswet 1998, art. 95b, lid 8; Gaswet, art 44, lid 8; Warmtewet, art. 4, lid 3; Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas, art. 4a (art. 4a, lid 1, ond. a); Warmteregeling, art. 5 (art. 5a, lid 1, ond. a)</i>	<i>Bgs, art. 2</i>	<i>Zorgverzekeringswet, art. 89, lid 1 juncto lid 9; Regeling zorgverzekering, art. 7b.1</i>
Type verplichting	Drinkwaterbedrijven	Energieleveranciers	Woningverhuurders	Zorgverzekeraars
herinneringen versturen	minimaal 1 schriftelijke herinnering	minimaal 2 schriftelijke herinneringen	minimaal 1 schriftelijke herinnering	~ voor CAK-melding bij 6+ maandpremies: informeren niet geslaagde automatische incasso premie; versturen van min. 3 aanmaningen ⁱ LCV: minimaal 1 schriftelijke herinnering
betalingsregeling		wijzen op de mogelijkheid om een betalingsregeling te treffen en daarover in contact te treden ~ onduidelijk of geldt: betalingsregeling aanbieden		~ bij 2 maandpremies: aanbieden betalingsregeling, die moet voldoen aan diverse voorwaarden w.o. informatie wijze aanvaarden en gevolgen oplopen premieschuld ^g ~ voor CAK-melding bij 6+ maandpremies: 1 maal in staat stellen herstel verzuim nakoming betalingsregeling ^h
wijzen op schuldhulpverlening	wijzen op mogelijkheden voor shv ^f	wijzen op mogelijkheden voor shv	wijzen op mogelijkheden voor shv	~ bij 2 maandpremies: wijzen op de mogelijkheid van shv, incl. informatie over vormen en verzoek doen ^g LCV: wijzen op mogelijkheden voor shv
poging tot persoonlijk contact	inspannen om persoonlijk contact te krijgen om te wijzen op de manieren om de situatie op te lossen	~ onduidelijk of verplichting geldt: tot uiterste inspannen om in persoonlijk contact te treden, zo nodig herhaaldelijk en via diverse kanalen.	inspanning tot in persoonlijk contact treden om te wijzen op mogelijkheden voorkomen en beëindigen betalingsachterstanden (telefonisch, aan de deur, aan de balie)	~ voor CAK-melding bij 6+ maandpremies: communicatiemiddelen inzetten die zijn afgestemd op de inwoner ^h

	Drinkwaterbedrijven	Energieleveranciers	Woningverhuurders	Zorgverzekeraars
	LCV: inspanning tot in persoonlijk contact treden voorafgaand aan vroegsignalering om te wijzen op mogelijkheden voorkomen en beëindigen betalingsachterstanden	LCV: inspanning tot in persoonlijk contact treden voorafgaand aan vroegsignalering om te wijzen op mogelijkheden voorkomen en beëindigen betalingsachterstanden		
aanbieden gegevens te delen met gemeente	aanbieden gegevens (over inwoner en achterstand) te delen met schriftelijke toestemming	aanbieden gegevens (over inwoner en achterstand) te delen met schriftelijke toestemming	aanbieden gegevens (over inwoner en achterstand) te delen met schriftelijke toestemming	LCV: aanbieden gegevens te delen met gemeenten
informer over eindelevering/afsluiting/CAK-melding	informer over onder welke voorwaarden afsluiting niet zal volgen	bij herinnering informeren over voorwaarden voor voorkoming beëindiging transport/levering energie (m.b.t. o.a. aantal herinneringen, shv, voldoen betalingsregeling, medische verklaring)		~ bij 2 en bij 4 maandpremies: informeren over mogelijke gevolgen oplopen schuld (CAK-melding) ^g
overig				~ voor CAK-melding bij 6+ maandpremies: niet elke premiefactuur verzwaren met incassokosten ⁱ

- a Gebaseerd op interviews met 20 VLP's, deskresearch, input en interpretaties van bij vroegsignalering betrokken ministeries en organisaties en interpretaties van wet- en regelgeving door het onderzoeksteam. Indien cellen leeg zijn, betekent dit dat er in de wet- en regelgeving hierover geen (eenduidige) informatie beschikbaar is. Aan deze tabel kunnen geen rechten worden ontleend.
- b De niet-cursieve beschrijvingen betreffen de (juridische) verplichtingen die volgen uit de Wgs, het Bgs en/of materiewetten (inspanningsverplichtingen aangaande incasso) en de LCV-modelovereenkomst (die deels verder gaan dan de inspanningsverplichtingen aangaande incasso). De juridische verplichtingen volgen uit de Wgs, het Bgs en/of de materiewetten. Enkele verplichtingen volgen uit de LCV-modelovereenkomst; deze worden in het overzicht voorafgegaan door "LCV:". Verplichtingen uit de LCV-modelovereenkomst zijn niet opgenomen indien deze (nagenoeg) overeenkomen met verplichtingen volgend uit de Wgs, het Bgs en/of materiewetten. Betreffende de bepalingen die volgen uit de LCV-modelovereenkomst geldt dat hierbij rekening dient te worden gehouden met de geldende (sectorspecifieke) wet- en regelgeving, waaronder de Wgs, het Bgs en de materiewetten.
- c De cursieve beschrijvingen voorafgegaan met ~ betreffen: 1) verplichtingen waarbij niet (eenduidig) duidelijk is of deze gelden of 2) verplichtingen voor zorgverzekeraars die niet vallen onder inspanningsverplichtingen aangaande incasso omdat het voorwaarden betreffen die niet direct gekoppeld zijn het (mogen) versturen van een vroegsignaal in het kader van de Wgs, maar gezien de praktijk wel veelal uitgevoerd (moeten) zijn voor verstrekking van een vroegsignaal in het kader van sectorspecifieke wetgeving (zie voetnoten g, h en i).
- d Op basis van de Wgs, het Bgs en/of de materiewetten, inclusief eventuele toelichtingen hierbij (bijvoorbeeld nota van toelichting of memorie van toelichting).
- e Op basis van artikel 3 van het Bgs en de nota van toelichting bij het Bgs (p. 13).
- f Shv = schuldhelpverlening.
- g Betreft inspanningen conform de Zorgverzekeringswet (artikel 18a) die een zorgverzekeraar moet verrichten uiterlijk 10 werkdagen nadat er inzake een zorgverzekering een premieachterstand is ter hoogte van twee maandpremies ("~ na 2 maandpremies") of "zo spoedig mogelijk" nadat er een premieachterstand is ter hoogte van vier maandpremies ("~ na 4 maandpremies"). Deze inspanningen zijn niet (direct) voorwaardelijk voor het versturen van een (vroeg)signaal in het kader van de Wgs. In de praktijk lijken zorgverzekeraars vroegsignalen veelal te verstrekken na een achterstand ter hoogte van twee maandpremies. Wanneer een vroegsignaal in het kader van de Wgs wordt verstuurd na een premieachterstand ter hoogte van twee maandpremies, moeten deze inspanningen dus grotendeels dus zijn uitgevoerd. Bij de beschreven inspanningen gelden aanvullende bepalingen indien een verzekeringnemer een ander heeft verzekerd en ten aanzien van diens verzekering een schuld bestaat.
- h Betreft inspanningen conform de Zorgverzekeringswet (artikel 18c) en Regeling zorgverzekering (artikel 6.5.4) die een zorgverzekeraar moet verrichten voorafgaand aan de melding van een inwoner met een premieachterstand aan het CAK (waarna een bestuursrechtelijke premie is verschuldigd), welke wordt gedaan nadat de premieschuld inzake de zorgverzekering ter hoogte van zes of meer maandpremies is. Deze inspanningen zijn niet voorwaardelijk voor het versturen van een vroegsignaal. In de praktijk herinneren zorgverzekeraars regelmatig (schatting frequenter dan tweemaandelijks) over de betalingsachterstand, waardoor een deel van deze inspanningen in de praktijk voor verstrekking van een vroegsignaal zijn uitgevoerd.
- i Inhoud voetnoot h van toepassing zijnde, met aanvullend: het betreft inspanningen die uiterlijk 10 werkdagen na uiterste datum voor premiebetaling verricht moet zijn.

Bron: Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels, 2025

Inspanningsverplichtingen en sociale incasso

De Wgs gaat ervan uit dat VLP's pas een vroegsignaal versturen nadat zij 'maatschappelijke verantwoorde incasso' hebben geprobeerd.¹⁰⁹ In de memorie van toelichting bij de Wgs en door bij vroegsignalering betrokken partijen

¹⁰⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 5.

worden verschillende termen gebruikt, waaronder ‘maatschappelijk verantwoorde incasso’ en ‘sociale incasso’. In deze rapportage wordt met ‘(minimale wettelijke) inspanningsverplichtingen aangaande incasso’ verwezen naar de minimale wettelijke verplichtingen met betrekking tot inspanningen gericht op incasso teneinde het voldoen van betalingsachterstanden door een inwoner, waaraan een VLP moet voldoen alvorens deze een vroegsignaal verstuurt naar een gemeente in het kader van de Wgs. Met ‘sociale incasso’ wordt verwezen naar de inspanningen van een VLP die verder gaan dan de (minimale wettelijke) inspanningsverplichtingen aangaande incasso teneinde het voldoen van betalingsachterstanden door een inwoner. Hieronder valt onder andere een deel van de afspraken die voortkomen uit de LCV-modelovereenkomst. Zoals beschreven verschillen de verplichtingen waaraan VLP’s moeten voldoen alvorens zij een vroegsignaal versturen per type VLP (zie Bijlage 5).

Volgens verschillende brancheorganisaties levert de sociale incasso een bijdrage aan het feit dat inwoners, al dan niet met ondersteuning van de VLP, al eerder zelf een oplossing voor hun probleem vinden.¹¹⁰ Hierbij is het doorverwijzen naar hulpverlening veelal integraal onderdeel van het sociale incassoproces; daarom is vroegsignalering volgens een gesprekspartner ook belangrijk voor de VLP’s. De Raad van Volksgezondheid en Samenleving signaleert ook dat verschillende partijen de afgelopen jaren werk hebben gemaakt van sociaal incasseren en dat dit positief is:

“Tegelijkertijd signaleert de Raad dat overheidsinstanties, het bedrijfsleven, gemeenten en het maatschappelijk middenveld de afgelopen jaren veel werk hebben gemaakt van ‘sociaal incasseren’. Dit betekent dat ook in de praktijk van het innen van schulden steeds vaker rekening wordt gehouden met de kennis en vaardigheden en de mogelijkheden (het doenvermogen) van schuldenaren, en dat is zonder meer positief.”¹¹¹

Vroegsignalering en incassoproces

Geraadpleegde VLP’s beschouwen de inspanningen die zij verrichten in het kader van inspanningsverplichtingen aangaande incasso en sociale incasso niet als een aparte onderdelen binnen het incassoproces; het incassoproces is een geïntegreerd geheel. Zij geven aan geen specifieke teams of afdelingen te hebben die zich uitsluitend bezighouden met de taken rondom de inspanningsverplichtingen aangaande incasso of sociale incasso. Deze taken worden veelal uitgevoerd door medewerkers in het incassoteam, debiteurenteam en/of de klantenservice, die daarnaast ook andere taken hebben. Ook geven meerdere VLP’s aan een deel van hun incassoactiviteiten, zoals het telefonisch benaderen van klanten, uit te besteden. VLP’s beschouwen vroegsignalering en de verplichtingen rondom incasso als een proces dat parallel loopt aan hun eigen incassoproces. Wanneer een vroegsignaal is verstuurd, loopt het incassoproces – bij uitblijven van betaling – in principe door, totdat bijvoorbeeld contact wordt opgenomen voor een betalingsregeling, pauzering of (deel)betaling, of gemeenten terugkoppelen dat de desbetreffende inwoner een aanbod voor schuldhulp heeft aanvaard.

Ook geven de geraadpleegde VLP’s aan dat zij geen gedetailleerd en algemeen geldend (dus van toepassing op alle inwoners die bij hen een betalingsachterstand hebben) proces kunnen beschrijven met de acties die vóór en na het versturen van het vroegsignaal plaatsvinden. Dit komt doordat de precieze inspanningen per klant verschillen, afhankelijk van de ‘klantroute’ binnen het incassoproces en het gedrag van de inwoner. Veelal selecteren VLP’s eenmaal per maand achterstanden en wanneer deze aan minimale eisen voldoen, worden deze gemeld aan de gemeente. De uitgevoerde incasso-inspanningen kunnen per inwoner verschillen. Daarnaast speelt verwevenheid van verplichtingen in het kader van de Wgs met verplichtingen uit andere wetgeving (zoals regelgeving rondom incasso en afsluiting) een rol, wat het inzicht in de specifieke acties verder bemoeilijkt.

Drinkwaterbedrijven

Houding ten aanzien van incasso

Veel van de geïnterviewde drinkwaterbedrijven¹¹² geven aan dat zij een sociale benadering in het incassoproces belangrijk vinden. Ze benadrukken het belang van een goede relatie met de inwoner, persoonlijk contact en het

¹¹⁰ Arbeidsinspectie. (2024). De weg naar een schone lei. Onderzoek naar de doeltreffendheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening. p. 35.

¹¹¹ Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2022). Van schuld naar schone lei. p. 28.

¹¹² Voor het onderzoek zijn interviews gehouden met vijf drinkwaterbedrijven (zie Bijlage 2).

vinden van een duurzame oplossing voor betalingsachterstanden. De doorgaans langdurige klantrelatie speelt hierbij een belangrijke rol, aangezien inwoners geen vrije keuze in hun leverancier van drinkwater hebben.

“Sociale incasso is wat mij betreft de interactie tussen de klant en ons. Dat we samen een oplossing zoeken met de blik op de toekomst. En niet zozeer op het incasseren van de vordering. Onze klanten hebben natuurlijk niet veel keuze. Als ze in [stad] wonen, dan zijn ze klant bij [ons]. Dus ze zijn vaak lang klant. Wij zijn er bij gebaat dat ze constant ‘goed’ kunnen betalen. Dus het uitgangspunt is: problemen oplossen.” (drinkwaterbedrijf)

Contact met de inwoner is belangrijk bij het komen tot oplossingen voor de problemen bij inwoners.

“Ik zeg altijd: als ik contact heb met de klant, hoef ik niet over te gaan tot afsluiting. (...) Een klant die echt geholpen wil worden, die help je dan.” (drinkwaterbedrijf)

Minimale inspanningsverplichtingen

Gebaseerd op interviews met drinkwaterbedrijven voldoen drinkwaterbedrijven grotendeels aan de wettelijke minimale inspanningsverplichtingen aangaande incasso vanuit de materiewet Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater (vanaf nu: Regeling afsluitbeleid drinkwater) die gelden voor drinkwaterbedrijven in het kader van vroegsignalering. Voordat zij een vroegsignaal versturen, versturen zij de desbetreffende inwoner minimaal één schriftelijke herinnering¹¹³ over de betalingsachterstand en bieden zij aan om de gegevens van de inwoner door te geven aan de gemeente ten behoeve van vroegsignalering. Bijna alle drinkwaterbedrijven wijzen in de schriftelijke herinnering(en) ook op de mogelijkheden van schuldhulpverlening. Wat betreft de verplichting tot het inspanning om in persoonlijk contact te komen, voldoet een deel van de gesproken drinkwaterbedrijven hier niet (volledig) aan, namelijk twee van de vijf (toelichting in navolgende sectie). In de interviews is het voorafgaand aan het vroegsignaal informeren over de voorwaarden om beëindiging van de levering van drinkwater te voorkomen, niet (uitgebreid) aan bod gekomen.

Sociale incasso

De meeste geraadpleegde drinkwaterbedrijven geven aan te voldoen aan de verplichtingen voor sociale incasso zoals geformuleerd in de LCV-modelovereenkomst. Enkele drinkwaterbedrijven voldoen niet (volledig) aan de verplichting aangaande het proberen in persoonlijk contact te treden met een inwoner met een betalingsachterstand voor vroegsignalering.

De geraadpleegde drinkwaterbedrijven verrichten verschillende inspanningen in het kader van sociale incasso voorafgaand aan verstrekking van een vroegsignaal¹¹⁴:

- *Combinatie van communicatiekanalen met meerdere herinneringen:* In het incassoproces zetten de meeste drinkwaterbedrijven een combinatie van communicatiemiddelen in om inwoners met een betalingsachterstand te bereiken. Deze ingezette communicatiemiddelen kunnen zijn: brieven, e-mails, sms-berichten, huisbezoeken, telefonische benadering en telefonische contactpoging(en) via ‘belrobots’¹¹⁵. Drinkwaterbedrijven versturen, voordat een vroegsignaal wordt verstuurd, per openstaande vordering in de regel twee tot vier schriftelijke herinneringen per e-mail en/of brief, waarbij dit bij sommigen nog wordt aangevuld met een sms-bericht.
- *Wijzen op schuldhulpverlening:* De meeste drinkwaterbedrijven geven aan schuldhulpverlening te vermelden in hun schriftelijke herinnering. Eén drinkwaterbedrijf vermeldt dit niet in de schriftelijke herinneringen, maar besteedt er wel aandacht aan in telefonische gesprekken en op hun website, met verwijzingen naar organisaties zoals Geldfit en Nibud.

¹¹³ VLP's hanteren verschillende termen voor diverse soorten schriftelijke herinneringen aan een openstaande vordering, zoals 'reminder', 'herinnering' en 'aanmaning'. In deze rapportage wordt, ter bevordering van de leesbaarheid van de tekst, de term 'herinnering' gebruikt voor de verschillende berichten die VLP's versturen ter inning van de vordering. Deze berichten kunnen via verschillende kanalen worden verzonden, bijvoorbeeld per brief, e-mail of sms.

¹¹⁴ Een groot deel hiervan wordt ook uitgevoerd na verstrekking van een vroegsignaal.

¹¹⁵ Het zoeken van contact via een 'belrobot' (of 'robocalls') is een belsystematiek waarbij klanten worden gebeld en bij opname een automatisch bericht wordt afgespeeld. In het bericht wordt bijvoorbeeld genoemd dat iemand een betalingsachterstand heeft en welke stappen de inwoner kan nemen (betalingsregeling, contact opnemen, etc.). Bij inzet van een belrobot kan iemand doorgaans direct telefonisch worden doorgeschakeld naar een medewerker.

- *Persoonlijk contact: bezoeken en/of bellen:* Het merendeel van de geraadpleegde drinkwaterbedrijven spant zich in om inwoners die een betalingsachterstand hebben persoonlijk te bereiken. Zij doen dit middels minimaal één telefonische poging en/of huisbezoek. Eén drinkwaterbedrijf bezoekt alle adressen voor het moment van vroegsignalering. Twee drinkwaterbedrijven bezoeken of bellen inwoners alvorens zij een vroegsignaal versturen, waarbij in sommige gevallen inwoners worden zowel worden bezocht als gebeld. Twee drinkwaterbedrijven zoeken niet met alle inwoners waarvoor zij (mogelijk) een vroegsignaal verstrekken standaard persoonlijk contact. Zij willen deze actie wel gaan integreren in het incassoproces en onderzoeken hiervoor de mogelijkheden. Deze bedrijven noemen meerdere redenen voor en meespelende factoren bij het niet inspanssen teneinde in persoonlijk contact te komen. Ten eerste speelt de organisatiehistorie een rol: ze zijn niet gewend om klanten in een vroeg stadium na een betalingsachterstand te bellen of te bezoeken. Huisbezoeken bij betalingsachterstanden vinden wel plaats, maar in een latere fase, vlak voor (mogelijke) beëindiging van levering. Een andere reden is onvoldoende capaciteit en/of budget. Verder differentiëren enkele geraadpleegde drinkwaterbedrijven in hun incassoproces, waarbij zij inwoners met eerdere betalingsachterstanden en bepaald klantgedrag eerder vroegsignalen dan andere klanten. Hierdoor worden 'risicovolle' betalingsachterstanden eerder naar de gemeente verstuurd.
- *Sms-berichten:* Het merendeel van de drinkwaterbedrijven verstuurt sms-berichten.
- *Belrobot:* Eén geraadpleegde drinkwaterbedrijf zet belrobotsystematiek in.
- *Betalingsregeling:* Alle geraadpleegde drinkwaterbedrijven bieden de optie voor een betalingsregeling aan. Veel drinkwaterbedrijven noemen dat zij deze optie kort na de start van de betalingsachterstand en meermaals gedurende het gehele incassoproces aanbieden.
- *Betaaldatum wijzigen:* Een deel van de drinkwaterbedrijven biedt aan om de betaaldatum van de vordering te wijzigen naar eigen keuze. Hiermee kunnen inwoners het betalingsmoment afstemmen op de persoonlijke financiële situatie.
- *Uitstel betaling:* Alle geraadpleegde drinkwaterbedrijven bieden de mogelijkheid voor uitstel van betaling.
- *Keuze incassopartner:* Meerdere geraadpleegde drinkwaterbedrijven werken samen met een incassopartner die belang hecht aan sociaal incasseren. Het gaat hierbij om partijen die aandacht hebben voor een 'menselijke' benadering bij het innen van de vordering, het meedenken met een inwoner en het zoeken naar een duurzame oplossing. De incassopartner wordt veelal ingezet in de fase na vroegsignalering.

Doorontwikkeling incassoproces

Meerdere drinkwaterbedrijven hebben hun incassoproces de afgelopen jaren aangepast en/of plannen om dit verder te ontwikkelen, vooral door extra communicatiemomenten toe te voegen, zoals sms-berichten, e-mails of (een) contactpoging(en) middels een belrobot. Drinkwaterbedrijven die aangeven geen persoonlijk contact te zoeken voorafgaand aan verstrekking van een vroegsignaal, en dus niet te voldoen aan de verplichting in de LCV-modelovereenkomst, geven aan deze inspanning in de toekomst wel in hun incassoproces voorafgaand aan vroegsignalering te willen integreren, afhankelijk van de kosten en de beschikbare capaciteit en gelden (budget).

Energieleveranciers

Energieleveranciers kunnen – en onder bepaalde voorwaarden moeten – verschillende signalen aan de gemeente verstrekken ten behoeve van schuldhulpverlening, te weten een vroegsignaal, een geüpdatet signaal en een eindeleveringssignaal. Voor het versturen van een geüpdatet signaal gelden dezelfde verplichtingen en voorwaarden als bij het vroegsignaal, met als aanvullende eis dat de betalingsachterstand 'aanmerkelijk hoger' is geworden. Het is verplicht een eindeleveringssignaal te versturen wanneer een energieleverancier voornemens is over te gaan tot beëindiging van de energielevering (beëindiging van het energiecontract, in geval van levering elektriciteit, gas of warmte) of het daadwerkelijke energietransport (daadwerkelijke afsluiting, in geval van levering warmte). In Bijlage 5 paragraaf 5.6 worden de signalen verder toegelicht.

Houding ten aanzien van incasso

De geïnterviewde energieleveranciers¹¹⁶ geven aan dat zij in het incassoproces geduld hebben en hierbij openstaan om mee te denken bij betalingsachterstanden. Hierbij proberen zij tot een oplossing met de inwoner te komen,

¹¹⁶ Voor het onderzoek zijn interviews gehouden met zes energieleveranciers (zie Bijlage 2).

waarbij zij zoeken naar een balans tussen enerzijds ruimte aan de inwoner geven en anderzijds ‘kort op de bal’ zitten.

“We zijn sowieso best geduldig. Dat is het belangrijkste eigenlijk. Als iemand wel perspectief heeft dat iemand kan gaan betalen, [dan] zijn wij geduldig en kijken we naar het drukken op pauzeknoppen (...) Kunnen we uitstellen, kunnen we een afspraak maken ‘maak jij het over of incasseren wij zelf’, we smeren het uit met een betalingsregeling... We hebben intern de geduldknop. [Maar] als geduld niet helpt, dan moet je minderen op de totale vordering.(...) Wij hebben geen contracten om te minderen. Zoals zorgverzekeraars [kunnen] zeggen, (...) ‘als je niet kan betalen (...) dan ben je niet meer aanvullend verzekerd’. Dan kijken we echt naar schuldhulp. Er is [dan] een inkomens- of uitgavenprobleem. Hierbij kunnen wij niet helpen.” (energieleverancier)

Ook benadrukken energieleveranciers het belang van contact met inwoners. In hun communicatie nodigen zij hun klanten uit om contact op te nemen.

“Ons uitgangspunt is dat we in contact willen komen met de klant, zodat we tot een oplossing kunnen komen. Een oplossing kan uitstel van betaling zijn, een regeling, of een gesprek voeren over het wijzigen van type contract of [doorverwijzen naar Geldfit]. (...) Want we weten gewoon: hebben we die klant te pakken, dan komen we in [het overgrote deel van de] gevallen tot een oplossing.” (energieleverancier)

Een belangrijk uitgangspunt in het incassoproces is de drempel voor inwoners om te betalen en contact op te nemen zoveel mogelijk te verlagen. Energieleveranciers noemen hierbij voorbeelden zoals het direct versturen van een herinnering met betaallink na stornering, het online kunnen aanvragen van een betalingsregeling en de mogelijkheid om eenvoudig een bericht achter te laten bij een herinnering. Energieleveranciers merken dat er inwoners zijn die het moeilijk vinden om contact op te nemen, waarbij schaamte een rol speelt.

“Heel veel mensen schamen zich ervoor om in contact te komen. Dus heel veel klanten hebben al een vrees om te bellen. Dus we faciliteren eigenlijk alles in een selfservice. Je kan [bijvoorbeeld] zelf het aantal termijnen kiezen [bij een betalingsregeling], hetzelfde als dat je zou bellen... Wij merken dat die laagdrempeligheid gewoon werkt.” (energieleverancier)

In dit kader geven meerdere energieleveranciers aan doorlopend de effectiviteit van hun sociale incassoproces te monitoren. Zij analyseren de stappen in het incassoproces en letten hierbij of deze bijdragen aan reactie vanuit de inwoner en het al dan niet overgaan tot betaling.

Inspanningsverplichtingen incasso

Geraadpleegde energieleveranciers voldoen naar eigen zeggen aan de inspanningsverplichtingen aangaande incasso. Zij geven aan dat zij voor het versturen van een vroegsignaal meer dan twee schriftelijke herinneringen versturen en bij in de herinneringen wijzen op de mogelijkheid voor het treffen van een betalingsregeling en op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening. Ook bieden ze aan om gegevens van iemand met een betalingsachterstand door te geven aan de gemeente. Alle geraadpleegde energieleveranciers geven de mogelijkheid bezwaar te maken tegen het doorgeven van gegevens aan de gemeente. In de interviews is het voorafgaand aan verstrekking van het vroegsignaal informeren over de voorwaarden om beëindiging van levering van energie te voorkomen niet (uitgebreid) aan bod gekomen.

Sociale incasso

Alle bevroegde energieleveranciers geven aan een inwoner persoonlijk te benaderen voorafgaand aan vroegsignalering. Hiermee voldoen zij aan de verplichtingen voortkomend uit de LCV-modelovereenkomst. Voor energieleveranciers geldt dat de verplichting tot het leggen van persoonlijk contact de enige aanvullende eis is vanuit de LCV-modelovereenkomst ten opzichte van de inspanningsverplichtingen aangaande incasso voor deze VLP.

De geraadpleegde energieleveranciers verrichten verschillende inspanningen in het kader van sociale incasso die verder gaan dan de inspanningsverplichtingen aangaande incasso voordat zij een vroegsignaal sturen:

- *Combinatie van communicatiekanalen met meerdere herinneringen:* De geraadpleegde energieleveranciers geven aan dat zij minimaal twee tot drie schriftelijke herinneringen per brief of e-mail versturen. Dit proces volgt in de regel de verplichtingen vanuit de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas (vanaf nu: Regeling afsluitbeleid energie) en de Warmteregeling. Daarnaast zetten zij vaak aanvullende communicatiemiddelen in, zoals telefoontjes, sms-berichten, huisbezoeken en/of belrobots. Wat betreft het aantal herinneringen noemen zij dat een inwoner vaak meer dan de verplichte twee herinneringen heeft gehad. Het aantal kan tussen drie en tien liggen, maar zelfs oplopen tot tientallen. De herinneringen zijn verstuurd tussen de moment van eerste betalingsachterstand en de melding van het vroegsignaal, of mogelijk nog daarna. Het exacte aantal kan verschillen per situatie, omdat de duur en routes tussen vervaldatum en vroegsignalering kunnen verschillen per inwoner. De periode is bijvoorbeeld langer bij een getroffen maar niet (volledig) nagekomen betalingsregeling dan wanneer er helemaal geen contact is geweest. Wat betreft de poging tot persoonlijk contact geven de geraadpleegde energieleveranciers aan dat de meeste of (bijna) alle inwoners met een betaalachterstand minstens een telefoontje of een huisbezoek hebben gehad voor vroegsignalering plaatsvindt.
- *Voice-over en interactieve video:* Eén gesproken energieleverancier stuurt een extra herinneringsmail met voice-over die in eenvoudige woorden uitlegt welke stappen de ontvanger kan nemen. Klanten met een betalingsachterstand ontvangen, indien telefoonnummer en/of e-mail bekend is, daarnaast een sms of e-mail met een link naar een interactieve video. Hierin wordt de openstaande vordering toegelicht en kunnen zij direct betalen, een betalingsregeling treffen of hulp zoeken bij schulden.
- *Betaaldatum wijzigen:* De meeste geraadpleegde energieleveranciers bieden klanten aan de incassodatum van de facturen zelf te kiezen, of zijn bezig met de voorbereidingen hiervoor.
- *Uitstel betaling:* Veel geraadpleegde energieleveranciers geven aan inwoners de gelegenheid te geven een betaling uit te stellen.
- *Telefonische benadering:* Alle geraadpleegde energieleveranciers bellen inwoners met een betalingsachterstand voordat vroegsignalering plaatsvindt. Niet alle leveranciers kunnen precies aangeven hoeveel inwoners gebeld zijn voordat het vroegsignaal wordt afgegeven, omdat dit belkanaal gedurende het hele incassoproces wordt ingezet (inclusief de periode tot aan de overdracht aan de netbeheerder voor afsluiting). De meeste schatten in dat het merendeel van de gemelde inwoners minstens één keer is gebeld. Een energieleverancier geeft aan twee belpogingen te doen, een ander noemt dat zij het in sommige gevallen tot maximaal tien tot vijftien keer proberen. Energieleveranciers bellen zelf of besteden het (deels) uit aan bijvoorbeeld een callcenter. Hierbij maakt een deel van de geraadpleegde energieleveranciers (ook) gebruik van belrobotssystematiek in het incassoproces. Deze leveranciers schatten in dat zij een groot deel van de klanten waarvoor een vroegsignaal is verstuurd, of meerdere keren via een belrobot benaderen. Eén leverancier vermeldt dat hun belrobotcommunicatie gepersonaliseerd is, waarbij persoonlijke gegevens zoals de naam van de klant in het bericht zijn verwerkt.
- *Sms- en WhatsAppberichten:* De meeste geraadpleegde energieleveranciers sturen sms-berichten naar inwoners met een betalingsachterstand, of voeren pilots hiervoor uit. Veel leveranciers maken ook gebruik van WhatsApp. Wanneer een inwoner contact opneemt via WhatsApp, kunnen zij via het medium communiceren over bijvoorbeeld vorderingen en betalingsregelingen. Ook kunnen betaallinks via deze weg worden aangeboden, wat wordt gezien als een toegankelijke en laagdrempelige manier voor inwoners om betalingen te verrichten.
- *Face-to-face bezoek buitendienst:* Twee energieleveranciers geven aan dat zij inwoners met betalingsachterstanden bezoeken om hen te wijzen op de betalingsachterstand en/of advies te geven over energieverbruik. Deze bezoeken worden afgelegd in het gehele incassoproces en vinden deels plaats voordat een vroegsignaal is verstuurd.
- *Communicatie in begrijpelijke taal:* Meerdere energieleveranciers noemen dat zij hun schriftelijke communicatie zo proberen op te stellen dat deze voor klanten gemakkelijk te begrijpen is. Eén leverancier noemt dat zij in dit kader samenwerken met Stichting Lezen en Schrijven.
- *Verwijzingen naar ondersteunende instanties:* Veel geraadpleegde energieleveranciers verwijzen in hun communicatie, bijvoorbeeld via de website, schriftelijke herinneringen en persoonlijk contact (bijvoorbeeld telefonisch), actief naar organisaties die inwoners ondersteunen bij hun financiële situatie, zoals Geldfit.

- *Advies passend termijnbedrag*: Energieleveranciers bieden ook hulp bij het instellen van een passend termijnbedrag. Klanten kunnen zich hiervoor aanmelden of toestemming geven om advies te ontvangen. Een energieleverancier noemt klanten proactief telefonisch te benaderen om hen hierin te begeleiden.
- *Training medewerkers Geldfit*: Meerdere energieleveranciers geven aan dat hun medewerkers, die contact hebben met klanten met betalingsachterstanden, getraind zijn in samenwerking met Geldfit. In deze training staan vaardigheden aangaande stress sensitieve communicatie, het herkennen van schulden en het bespreken van schulden, centraal.

Woningverhuurders

Geïnterviewde woningverhuurders

We spraken voor dit onderzoek vijf woningverhuurders: twee woningcorporaties en drie particuliere verhuurders. De drie particuliere verhuurders verschillen in termen van hun rol als verhuurder. Een respondent is een relatief grote particuliere woningbelegger en -verhuurder die met gelden van institutionele beleggers woningen aanschaft en verhuurt. Deze verhuurder verhuurt en beheert enkele tienduizenden woningen. Een andere respondent is een vertegenwoordiger van een makelaarskantoor dat grofweg 1500 woningen beheert namens meerdere eigenaren. Tot slot nam een respondent deel aan het gesprek namens een branchevereniging voor particuliere verhuurders, waarvan leden voornamelijk kleine particuliere verhuurders zijn (met enkele verhuureenheden). Deze respondent is daarnaast zelf een particuliere belegger en verhuurder met grofweg ruim 150 huurders. In het vervolg benoemen we waar relevant voor de uitkomsten de grootte van de particuliere verhuurder. In alle overige gevallen duiden wij de geraadpleegde particuliere verhuurders aan met de verzamelterm ‘particuliere verhuurders’.

Houding ten opzichte van sociale incasso

Volgens onderzoek van branchevereniging Aedes onder woningcorporaties geven bijna drie op de tien woningcorporaties aan dat zij bij de incasso een ‘mensgerichte’ aanpak kiezen in plaats van een ‘schuldgerichte’ aanpak. Een mensgerichte benadering richt zich op het ondersteunen van de huurder met een betalingsachterstand. Bij de schuldgerichte aanpak ligt de focus daarentegen op het incasseren van de openstaande schuld, bijvoorbeeld via herinneringen en aanmaningen. De meerderheid van de woningcorporaties (zeven op de tien) combineert beide benaderingen.¹¹⁷

Wat betreft particuliere verhuurders zijn er geen landelijke gegevens bekend over de mate waarin zij een sociaal gerichte incasso hanteren en/of zich inspinnen om huisuitzettingen te voorkomen.¹¹⁸ In de gesprekken met particuliere verhuurders geven zij aan dit belangrijk te vinden, omdat huur een grote kostenpost is en achterstanden van meerdere maanden tot aanzienlijke schulden kunnen leiden. Ze streven ernaar om zo snel mogelijk in contact te komen met huurders bij een betalingsachterstand, om te achterhalen wat er aan de hand is en vervolgens passende oplossingen te kunnen aanbieden. Volgens de geraadpleegde branchevereniging, is het voor particuliere verhuurders van groot belang om al in een vroeg stadium via verschillende kanalen contact te zoeken met de huurder en deze te accommoderen in het betalen van de huur. Dit kan verdere schuldenopbouw, bijvoorbeeld in geval van een gerechtelijke procedure en bijkomende incassokosten, en eventuele gedwongen huisuitzetting voorkomen.

Bekendheid Wgs onder particuliere verhuurders

De mate waarin particuliere verhuurders op basis van de Wgs betalingsachterstanden melden aan gemeenten is onduidelijk.¹¹⁹ De Nationale ombudsman constateert in 2023 na onderzoek dat er signalen zijn dat de reikwijdte van vroegsignalering beperkt is, wat met name geldt voor de mate waarin het in praktijk wordt toegepast, “denk aan private verhuur of aan tijdelijke huurcontracten”.¹²⁰ In een door de Nederlandse Arbeidsinspectie uitgevoerd onderzoek in 2024, waarin gemeenten zijn bevraagd, geeft het merendeel (70%) van die gemeenten aan dat particuliere verhuurders “niet aangesloten (...) zijn” bij vroegsignalering, mogelijk omdat zij niet altijd op de hoogte

¹¹⁷ Nederlandse Arbeidsinspectie. (2024). De weg naar een schone lei. Onderzoek naar de doeltreffendheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening. p. 33.

¹¹⁸ Nationale Ombudsman. (2023). Als de overheid niet thuis geeft. p. 26.

¹¹⁹ Nationale Ombudsman. (2023). Als de overheid niet thuis geeft. p. 26.

¹²⁰ Nationale Ombudsman. (2023). Als de overheid niet thuis geeft. p. 40.

zijn van de Wgs en het (belang van) vroegsignaleren.¹²¹ Daarbij is van belang op te merken dat voor een deel van de verhuurders het afgeven van een signaal, en daarmee een overeenkomst met een gemeente, nog nooit aan de orde geweest is. Het blijft echter belangrijk dat particuliere verhuurders op de hoogte zijn van hun verplichtingen ten aanzien van vroegsignalering en weten hoe zij hieraan uitvoering kunnen en moeten geven. Zodoende weten zij, wanneer huurders betalingsachterstanden hebben, wanneer en hoe zij signalen van deze achterstanden kunnen verstrekken aan gemeenten, en zijn zij op de hoogte van de eventueel vereiste ondertekening van de LCV-modelovereenkomst voor de gegevensuitwisseling.

Van de geraadpleegde particuliere verhuurders geeft het merendeel aan vroegsignalen te versturen. Een kleine particuliere verhuurder geeft aan dat niet te doen, voornamelijk vanwege het beperkt voorkomen van het probleem van wanbetaling. De geraadpleegde branchevereniging voor (voornamelijk kleine) particuliere verhuurders geeft aan dat het geen goed beeld heeft van de mate waarin hun leden bekend zijn met de verplichtingen vanuit de Wgs en daadwerkelijk vroegsignalen versturen. De gesprekspartner vermoedt dat mogelijk een groot deel van hun leden onvoldoende op de hoogte is van deze verplichtingen, en geeft aan dat de wetgeving voor veel van hen mogelijk niet direct relevant is vanwege het mogelijk weinig voorkomen van wanbetaling. Hierbij ziet de gesprekspartner kansen: wanneer verhuurders zich (meer) bewust zijn van kunnen vroegsignaleren en dit vervolgens ook toepassen, kan dit positief effect hebben op zowel de verhuurder als inwoner. Doordat ook de gemeente de inwoner benadert (en hierbij hulp aanbiedt), zou uiteindelijk sneller en eerder tot een oplossing gekomen kunnen worden. Verder gaf de gesprekspartner aan onbekend te zijn met hoe vroegsignalen aan gemeenten aangeleverd zouden kunnen worden en met de hiervoor beschikbare landelijke digitale meldpunten (zie meer hierover in paragraaf 5.4). Dit wijst erop dat, ondanks de inspanningen vanuit de overheid na het onderzoek van de Nationale ombudsman ten aanzien van informeren van particuliere verhuurders over hun plichten rondom melden van betalingsachterstanden¹²², het goed mogelijk is dat een deel van de particuliere verhuurders onvoldoende bekend is met en/of invulling geeft aan de verplichtingen in de Wgs.

Inspanningsverplichtingen incasso

De geraadpleegde woningcorporaties die vroegsignalen versturen, voldoen aan de inspanningsverplichtingen aangaande incasso. Voordat zij een betalingsachterstand bij de gemeente signaleren, proberen zij persoonlijk contact te leggen, wijzen zij op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening, sturen zij minimaal één schriftelijke herinnering en bieden zij aan de gegevens van de inwoner en de achterstand door te geven aan de gemeente, alvorens zij overgaan tot verstrekking van het vroegsignaal. Beide geraadpleegde woningcorporaties bellen huurders met een betalingsachterstand meerdere keren voordat zij een vroegsignaal versturen. Daarnaast geeft een woningcorporatie aan dat zij, voordat eventuele overdracht aan de deurwaarder plaatsvindt, verhuurders ook uitnodigt voor een gesprek op kantoor.

De geraadpleegde particuliere verhuurders voldoen aan de verplichtingen aangaande het wijzen van de mogelijkheden voor schuldhulpverlening, het versturen van schriftelijke herinneringen en het aanbieden om gegevens aan de gemeente te verstrekken. Wat betreft het proberen in persoonlijk in contact te treden, voldoet van de twee geraadpleegde particuliere verhuurders die vroegsignalen versturen er een niet volledig aan deze verplichting. Een grote particuliere verhuurder geeft aan inwoners met een betalingsachterstand standaard te bellen voorafgaand aan vroegsignalering. Een andere particuliere verhuurder, die naar schatting op jaarbasis 40 tot 60 vroegsignalen verstuurt, geeft aan niet goed te kunnen inschatten welk deel van de gemelde inwoners daadwerkelijk persoonlijk is benaderd. Op basis van een heel ruwe schatting vermoedt deze verhuurder dat met zeker de helft van de gemelde inwoners contact is geweest voorafgaand aan het vroegsignaal aan de gemeente. Daarnaast kan er een groep gemelde inwoners zijn die is benaderd, maar waarbij geen contact tot stand is gekomen. De verhuurder, die in de regel begin tweede maand na start huurachterstand een vroegsignaal stuurt, belt wel standaard inwoners met een huurachterstand voordat zij deze eind tweede maand na start huurachterstand overdragen aan de deurwaarder. Doordat dit in dit proces de belpoging kort op het vroegsignaal volgt (grofweg ruim anderhalve week tot twee weken), kunnen deze acties elkaar kruisen waardoor er wel een

¹²¹ Nederlandse Arbeidsinspectie. (2024). De weg naar een schone lei. Onderzoek naar de doeltreffendheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening. p. 33.

¹²² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2024). Reactie rapport 'Hoe eerder, Hoe beter'. p. 9.

poging tot persoonlijk contact wordt gedaan voor vroegsignalering. Een derde geraadpleegde kleine particuliere verhuurder geeft aan nog geen vroegsignalen te hebben verstuurd, omdat dit tot nu toe niet nodig is geweest.

De ondervraagde branchevereniging voor particuliere verhuurders geeft aan niet goed te kunnen beoordelen in welke mate particuliere verhuurders persoonlijk contact zoeken voordat melding van een vroegsignaal. Zij stellen dat mogelijk niet alle (kleine) particuliere verhuurders deze verplichting kennen, mogelijk vanwege het niet geringe aantal andere wettelijke verplichtingen die gelden voor verhuurders. Om meer inzicht te krijgen in de kennis inzake de Wgs bij particuliere verhuurders, zou aanvullend onderzoek onder deze groep nodig zijn.

Sociale incasso

Woningverhuurders verrichten verschillende inspanningen in het kader van sociale incasso die verder gaan dan de minimale wettelijke inspanningsverplichtingen aangaande incasso voordat zij een vroegsignaal sturen:

- *Meerdere schriftelijke herinneringen:* Geraadpleegde woningcorporaties versturen drie of meer schriftelijke herinneringen, welke zij versturen via e-mail en brief. Particuliere verhuurders versturen in de regel minimaal twee schriftelijke herinneringen per brief en/of e-mail voordat zij een huurachterstand signaleren. Afhankelijk van de situatie worden meer herinneringen gestuurd.
- *Maatwerk persoonlijk contact:* Geraadpleegde particuliere verhuurders en woningcorporaties geven aan bij huurachterstand naar de situatie van de huurder en de achterstand te kijken en hun benaderingsstrategie daarop aan te passen. Huisbezoeken worden niet in alle situaties standaard uitgevoerd, maar kunnen wel worden ingezet, afhankelijk van de situatie van de huurder. Kleine particuliere verhuurders benoemen hierbij dat de persoonlijke relatie met de verhuurder een belangrijke rol speelt; veelal kennen de partijen elkaar langere tijd. Beide partijen zijn volgens de gesprekspartners in de sector veel aan gelegen om niet te komen tot huurovereenkomstontbinding.
- *Sms-berichten en belrobot:* Een geraadpleegde woningcorporatie en grote particuliere verhuurder versturen één of meerdere sms-berichten en zetten (een) extra contactpoging(en) via een belrobot in om de inwoner extra te bereiken.
- *Betalingsregelingen:* Alle geraadpleegde woningverhuurders bieden de mogelijkheid om betalingsregelingen af te spreken.
- *Uitstel betaling:* Geraadpleegde woningverhuurders geven aan zich flexibel op te stellen bij verzoek om uitstel van betaling bij een betalingsachterstand.
- *Goedkopere woning:* Een grote particuliere verhuurder geeft aan dat, wanneer het huurbedrag te hoog blijkt voor een huurder, zij onderzoeken of verhuizen naar een goedkopere woning binnen hun eigen portefeuille een mogelijke oplossing is.

Zorgverzekeraars

Zorgverzekeraars geven aan dat activiteiten die vallen onder de inspanningsverplichtingen aangaande incasso en sociale incasso verweven zijn en parallel lopen. Of inspanningen voor of na verstrekking van het vroegsignaal plaatsvinden, hangt af van de 'route' van de inwoner door het incassoproces (bijvoorbeeld door betaalgedrag).

Inspanningsverplichtingen aangaande incasso

Zorgverzekeraars moeten betalingsachterstanden in het kader van de Wgs delen. Vanuit de sectorspecifieke materiewetten zijn hieraan echter geen voorwaardelijke inspanningsverplichtingen aangaande incasso gekoppeld. Wel dienen zij inspanningen te verrichten bij een betalingsachterstand inzake de zorgverzekering van twee en vier maandpremies, en alvorens een betalingsachterstand zes of meer maandpremies is en over kan worden gegaan tot melding aan CAK. Doordat zorgverzekeraars veelal vroegsignalen (vanaf) na twee maanden lijken te sturen, zijn de verplichte inspanningen bij een achterstand van twee maandpremies daarom wel (indirect) relevant (zie Bijlage 5).

De geïnterviewde zorgverzekeraars¹²³ geven aan de verplichte inspanningen bij een achterstand van twee maandpremies te voldoen. Zij sturen minimaal een schriftelijke herinnering wanneer een betaling achterblijft (onder meer bij het niet slagen van de automatische incasso), bieden de mogelijkheid voor het aangaan van een

¹²³ Er zijn voor het onderzoek interviews gehouden met vier zorgverzekeraars (zie Bijlage 2).

betalingsregeling, wijzen op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening en wijzen op de gevolgen van het oplopen van de premieschuld.

Sociale incasso

De bevroegde zorgverzekeraars geven aan in grote mate te voldoen aan de verplichtingen die voor hen voortvloeien uit de LCV-modelovereenkomst. In hun communicatie wijzen zij op de mogelijkheid van schuldhulpverlening. Wat betreft het informeren van inwoners over de gegevensdeling met de gemeente, geven zij aan dit al te doen of voornemens te zijn hier informatie over op te nemen in betalingsherinneringen. In de sectorspecifieke wet- en regelgeving zijn geen expliciete bepalingen opgenomen die zorgverzekeraars verplichten om inwoners te informeren over gegevensdeling bij betalingsachterstanden, noch om rekening te houden met eventueel bezwaar hiertegen.

Zorgverzekeraars verrichten verschillende inspanningen in het kader van sociale incasso die verder gaan dan de inspanningsverplichtingen aangaande incasso voor verstrekking van een vroegsignaal, niet altijd uitsluitend voorafgaand aan het vroegsignaal:

- *Meerdere herinneringen, via verschillende kanalen:* Zorgverzekeraars sturen in de regel twee of meer herinneringen voor vroegsignalering. Het incassoproces kan variëren per type betalingsachterstand, zoals achterstanden op zorgpremie of eigen risico, en op basis van klantgedrag. Het aantal herinneringen per inwoner verschilt daarom. Hierbij proberen zorgverzekeraars de drempel voor betaling en contact opnemen zo laag mogelijk te houden. Zo wordt bijvoorbeeld de mogelijkheid geboden om zelf digitaal een betalingsregeling aan te gaan. Betalingsregelingen worden veelal in de meeste communicatie-uitingen in het incassoproces aangeboden.
- *Wijzen op schuldhulpverlening:* Meerdere zorgverzekeraars noemen dat zij in hun communicatie wijzen op de mogelijkheid voor schuldhulpverlening, hoewel zij daartoe in het kader van de Wgs niet wettelijk verplicht zijn (zie Bijlage 5). Hierbij noemen zij dat zij ook (warm) doorverwijzen naar instanties die inwoners met betalingsachterstanden kunnen ondersteunen zoals Geldfit en de Zorgverzekeringslijn.
- *Uitstel betaling:* Verschillende zorgverzekeraars geven aan flexibel om te gaan met verzoeken tot uitstel van betaling of deze mogelijkheid zelf aan te bieden.
- *Betaaldatum wijzigen:* Meerdere zorgverzekeraars bieden aan de incassodatum te wijzigen.
- *Belrobot:* Meerdere geraadpleegde zorgverzekeraars zetten een belrobot in. Deze inzet kan zowel voor als na verstrekking van het vroegsignaal plaatsvinden.
- *Ondersteuning Vaste Lasten Pakket:* Een zorgverzekeraar biedt inwoners die meermaals een betalingsregeling niet nakomen hulp bij het op orde krijgen van de financiële situatie via stichting Vaste Lasten Pakket.

5.2.2 Succesvolle aanpakken

De geraadpleegde VLP's geven aan dat hun incassoproces voor een groot deel van de inwoners effectief is. Hierbij noemen zij enkele elementen die bijdragen aan een goed incassoproces.

Verschillende communicatiemiddelen en opties voor oplossing

Het incassoproces bij VLP's bestaat uit een combinatie van veel verschillende inspanningen, op het gebied van de communicatiekanalen (brief, e-mail, sms, telefoon, belrobot, huisbezoek, etc.) alsook de inhoud van de communicatie (verwijzing naar schuldhulpverlening, aanbieden mogelijkheden betalingsregeling of uitstel, etc.). VLP's zien dat de verschillende communicatiemiddelen en -uitingen in het incassoproces bijdragen aan een afname van het aantal personen met een betalingsachterstand.

Betalen en contact makkelijk maken

Als het eenvoudig is om een achterstand te betalen of hier contact over te hebben, dan heeft dat volgens meerdere VLP's een positief effect op het betaalgedrag. Voorbeelden hiervan zijn een herinneringsmail die online een betalingsregeling aanbiedt met een voorstel hiervoor en een WhatsApp-bericht dat een betaallink bevat op de dag na de vervaldatum.

Duidelijke en laagdrempelige communicatie

Duidelijke, eenvoudige en laagdrempelige communicatie is volgens enkele geraadpleegde VLP's belangrijk en zorgt ervoor dat klanten weten waar ze aan toe zijn. Als zij begrijpen wat zij moeten betalen, hoe ze hulp kunnen krijgen en wat ze moeten doen, helpt dat hen om in actie te komen.

5.2.3

Knel- en verbeterpunten

De geraadpleegde VLP's noemen verschillende knel- en verbeterpunten met betrekking tot de inspanningsverplichtingen aangaande incasso en sociale incasso.

Bereikbaarheid van inwoners

Meerdere geraadpleegde VLP's, van alle typen VLP's, noemen dat het contact met een deel van de inwoners met een betalingsachterstand moeizaam of niet tot stand komt, ondanks de verschillende communicatie-inspanningen via verschillende kanalen in de fase voor vroegsignalering. Dit heeft gevolgen voor het komen tot een oplossing voor de betaling van de vordering, omdat er geen of beperkt contact is waarin samen een oplossing kan worden gezocht. Persoonlijk contact kan helpen om bijvoorbeeld oplossingsmogelijkheden te bespreken of om tot een passende betalingsregeling te komen. Ook heeft het invloed op de kwaliteit van de contactgegevens in de vroegsignalen. Hiervoor zijn de meeste VLP's afhankelijk van de inwoner zelf. Mogelijke redenen voor het niet bereiken van inwoners, afgezien van 'onwil'-situaties zoals fraude of betwisting van de factuur, zijn volgens de VLP's onjuiste contactgegevens (bijvoorbeeld missende of foutieve telefoonnummers), schaamte (bijvoorbeeld niet reageren) en/of onvoldoende taalbeheersing.

VLP's vinden het uitdagend om oplossingen te bedenken voor het beperkt bereiken van een selecte groep 'moeilijker' te bereiken inwoners met achterstanden. Meerdere VLP's geven aan bezig te zijn met welke extra stappen zij kunnen zetten om inwoners beter te bereiken. Hierbij spelen de kosten en de verwachte baten vanzelfsprekend een rol.

Uitdaging monitoring effect communicatie

Meerdere VLP's geven aan dat het een doorlopende uitdaging is om goed in beeld te krijgen hoe klanten effectief bereikt kunnen worden en welke behoeften zij hebben rond betalen. In het incassoproces worden verschillende communicatievormen en betaalmogelijkheden op verschillende momenten aangeboden, die lastig los van elkaar te evalueren zijn. Veel VLP's monitoren doorgaans niet structureel in hoeverre hun contactpogingen leiden tot resultaat (zoals contact of betaling). Hierdoor blijft onduidelijk wat de belangrijkste oorzaken van niet-bereik zijn.

Vervolgonderzoek bekendheid en invulling Wgs particuliere verhuurders

Uit eerder onderzoek van de Nationale ombudsman en de gesprekken voor dit onderzoek met kleine particuliere verhuurders en een branchevertegenwoordiger blijkt dat een deel van de particuliere verhuurders mogelijk niet (volledig) op de hoogte is van hun verplichtingen onder de Wgs. Uit onderzoek van Divosa in 2023 bleek dat ruim de helft van de ondervraagde gemeenten vindt dat de door woningverhuurders gemelde betalingsachterstanden iets of veel te laat zijn doorgegeven.¹²⁴ Daarentegen geven voor dit onderzoek geraadpleegde gemeenten aan dat er steeds meer aandacht is vanuit particuliere verhuurders voor vroegsignalering (zie paragraaf 6.2). Het is niet mogelijk goed in te schatten in hoeverre (vooral kleinere) particuliere verhuurders betalingsachterstanden tijdig signaleren, de bedoeling en bijbehorende verplichtingen vanuit de Wgs kennen en hoe zij hieraan invulling geven. Meer onderzoek gericht op de bekendheid met en toepassing van vroegsignalering onder particuliere verhuurders is daarom nodig om te achterhalen welke kennis specifiek ontbreekt en welke barrières er mogelijk spelen bij deze type VLP. Hierbij kan een uitsplitsing van de meldingscijfers van Divosa inzake vroegsignalen naar type verhuurder (bijvoorbeeld woningcorporaties, kleine en grote particuliere verhuurders) waardevolle inzichten opleveren. Als blijkt dat de bekendheid met de verplichtingen tekortschiet, zou door het rijk en/of koepelorganisaties (nog) meer ingezet moeten worden op het informeren van particuliere verhuurders hierover dan nu al gedaan is.

¹²⁴ Divosa. (2023). Ontwikkelingen in de vroegsignalering: hoe kijken gemeenten hier tegenaan?; In de jaarrapportage van de Monitor Vroegsignalering Schulden 2025 zijn deze cijfers niet opgenomen.

Verplichting persoonlijk contact nakomen

Een aandachtspunt is dat VLP's, die hiertoe verplicht zijn volgens wet- en regelgeving en/of afspraken voortkomend uit de LCV-modelovereenkomst, voorafgaand aan het versturen van een vroegsignaal persoonlijk contact zoeken met de inwoner. Dit is cruciaal om te voldoen aan de proportionaliteitsvereiste bij gegevensdeling; pas wanneer voldoende incasso-inspanningen zijn gedaan, is een signaal proportioneel en kan de gemeente dit verwerken. Uit interviews met VLP's blijkt dat niet alle drinkwaterbedrijven deze verplichting naleven. Mogelijk geldt dit ook voor particuliere verhuurders.

5.3 Selectie vroegsignalen

Deze paragraaf gaat in op aan welke voorwaarden een betalingsachterstand volgens wet- en regelgeving moet voldoen alvorens deze kan worden gemeld bij de gemeente in het kader van vroegsignalering, hoe de VLP's in de praktijk toepassen geven aan deze criteria en welke ervaringen zij daarbij hebben.

5.3.1 Selectie vroegsignalen

Overzicht verplichtingen voorwaarden betalingsachterstand

Tabel 5 toont een overzicht van de voorwaarden ten aanzien van een betalingsachterstand, inclusief de eventuele reactie van een inwoner op het aanbod van gegevensdeling, waaraan moet zijn voldaan alvorens een vroegsignaal verstuurd kan worden. Het gaat om voorwaarden die voortkomen uit wetgeving (de Wgs, het Bgs en materiewetten), afspraken vanuit de LCV-modelovereenkomst en een afspraak vanuit een branchevereniging. Onder de tabel wordt toelichting over de inhoud ervan gegeven. Ter illustratie van wat de inhoud van de tabel betekent als voorbeeld: de inhoud "geen betalingsregeling overeengekomen" in kolom "energieleveranciers" en rij "betalingsregeling" betekent dat het niet overeengekomen zijn van een betalingsregeling een voorwaarde is voor een energieleverancier om een vroegsignaal te kunnen verstrekken. Omdat de beschreven verplichting niet vooraf wordt gegaan door "LCV:" volgt de verplichting uit de Wgs, het Bgs of materiewetgeving (in dit geval de Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling).

Tabel 5 Overzicht verplichtingen en LCV-afspraken aangaande voorwaarden betalingsachterstand en situatie inwoner voor VLP's voorafgaand aan versturen vroegsignaal, per type VLP^{a b c}

	Drinkwaterbedrijven	Energieleveranciers	Woningverhuurders	Zorgverzekeraars
<i>algemeen: overzicht betreft (juridische) kaders aangaande inspanningen t.b.v. voorkomen, verminderen of beëindigen van een achterstand in betaling inzake...^e</i>	<i>vordering tot betaling</i>	<i>vordering tot betaling van de energieleverancier; vordering van de netbeheerder inzake de kosten voor het transport en elektriciteit, gas of warmte</i>	<i>huur</i>	<i>premie, verplicht eigen risico, vrijwillig eigen risico, eigen bijdragen, eigen betalingen, rente, incasso- en/of deurwaarderskosten</i>
Type verplichting	Drinkwaterbedrijven	Energieleveranciers	Woningverhuurders	Zorgverzekeraars ^d
aantal en type niet voldane vorderingen	min. 1 vordering tot betaling	min. 2 termijnbedragen, bedragen die een klant maandelijks aan de energieleverancier betaald	~ niet gespecificeerd, aannemelijk: min. 1 maand huur	~ niet vastgelegd, aannemelijk: min. 1 betalingsachterstand inzake premie, verplicht eigen risico, vrijwillig eigen risico, eigen bijdragen, eigen betalingen, rente, incassokosten, deurwaarderskosten en/of bestuursrechtelijke premie
minimale hoogte betalingsachterstand				^{ZN} : minimaal €80 inzake de zorgverzekeringspremie inclusief premie voor aanvullende verzekering, het eigen risico en de eigen bijdrage ^f

betalingsregeling	geen betalingsregeling overeengekomen			
termijn tussen vervaldatum factuur en versturen vroegsignaal (type rekening)	LCV: minimaal 30 dagen (drinkwaterrekening)	LCV: minimaal 30 dagen (energierekening: elektriciteit, gas en/of warmte)	LCV: minimaal 30 dagen (huur)	LCV: minimaal 30 en maximaal 99 dagen (zorgverzekeringspremie, incl. premie voor aanvullende verzekering, eigen risico en eigen bijdragen)
reactie op aanbod gegevensdeling	geen reactie LCV: geen bezwaar	geen afwijzende reactie	geen afwijzende reactie	LCV: geen bezwaar

- a Gebaseerd op interviews met 20 VLP's, deskresearch, input en interpretaties van bij vroegsignalering betrokken ministeries en organisaties en interpretaties van wet- en regelgeving door het onderzoeksteam. Indien cellen leeg zijn, betekent dit dat er in de wet- en regelgeving hierover geen (eenduidige) informatie beschikbaar is. Aan deze tabel kunnen geen rechten worden ontleend.
- b De niet-cursieve beschrijvingen betreffen de (juridische) verplichtingen die volgen uit de Wgs, het Bgs, materiewetten en/of afspraken die volgen uit de LCV-modelovereenkomst. Enkele verplichtingen volgen uit de LCV-modelovereenkomst en/of Zorgverzekeraars Nederland (ZN); deze worden in het overzicht voorafgegaan door "LCV:" en "ZN:". Verplichtingen uit de LCV-modelovereenkomst zijn niet opgenomen indien deze (nagenoeg) overeenkomen met verplichtingen volgend uit de Wgs, het Bgs en/of materiewetten. Betreft de bepalingen die volgen uit de LCV-modelovereenkomst geldt dat hierbij rekening dient te worden gehouden met de geldende (sectorspecifieke) wet- en regelgeving, waaronder de Wgs, het Bgs en de materiewetten.
- c De cursieve beschrijvingen voorafgegaan met ~ betreffen verplichtingen waarbij niet (eenduidig) duidelijk is of deze gelden.
- d Voor zorgverzekeraars gelden geen voorwaarden voor de gegevensdeling in het kader van de Wgs. Zie meer uitleg in Bijlage 5.
- e Op basis van de Wgs, het Bgs en/of de materiewetten, inclusief eventuele toelichtingen hierbij (bijvoorbeeld nota van toelichting of memorie van toelichting).
- f Het betreft een vanuit ZN afgesproken criterium dat uniform is en geldt voor alle zorgverzekeraars.
- g Shv = schuldhulpverlening.

Bron: Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels, 2025

De criteria voor uitsluiting bij de beoordeling of een betalingsachterstand gemeld kan worden, verschillen per type VLP. Voor alle VLP's geldt dat er minimaal één of twee openstaande vorderingen moeten zijn. Alleen voor zorgverzekeraars is er een afspraak over de hoogte van de betalingsachterstand, vastgelegd door Zorgverzekeraars Nederland. Wat betreft betalingsregelingen geldt dat alleen energieleveranciers geen vroegsignaal mogen sturen als zo'n regeling is getroffen; voor andere VLP's is dit niet vastgelegd. Verder schrijft de LCV-modelovereenkomst voor alle VLP's voor dat de betalingsachterstand minimaal 30 dagen oud moet zijn. Voor zorgverzekeraars geldt hierbij aanvullend een maximumtermijn van 100 dagen. Tot slot bestaan er voor zorgverzekeraars geen wettelijke bepalingen over het al dan niet moeten rekening houden met een mogelijk bezwaar van een inwoner tegen het delen van diens gegevens met een gemeente. Voor andere VLP's is in materiewetgeving vastgelegd dat zij gegevens niet kunnen delen wanneer een inwoner afwijzend reageert op het verzoek om gegevens te delen (zie meer toelichting Bijlage 5 paragraaf 5.3).

Voorwaarden betalingsachterstanden en situatie in de praktijk

VLP's hanteren verschillende voorwaarden ten aanzien van de betalingsachterstand en de situatie van de inwoner, rekening houdend met bovengenoemde voorwaarden. Hier wordt in de volgende sectie op ingegaan.

Wat betreft uitsluitingscriteria hanteren de VLP's in algemene zin vergelijkbare voorwaarden bij het selecteren van betalingsachterstanden voor vroegsignalering. Een inwoner met een betalingsachterstand komt niet in aanmerking voor vroegsignalering wanneer de inwoner gegevensdeling weigert, een openstaande vordering betwist, een (verzoek tot een) schuldhulpverleningstraject loopt, de inwoner geen actieve klant, gebruiker, huurder of verzekeringnemer is, er sprake is van een schuldsaneringstraject (bijvoorbeeld via Wsnp), of een (verzoek tot een) betalingsregeling loopt. Hiernaast geven meerdere VLP's aan dat zij geen vroegsignaal naar de gemeente sturen als zij contact met de inwoner hebben gehad en daaruit blijkt dat de inwoner actief met de betalingsachterstand bezig is (bijvoorbeeld bij aankondiging van of verrichting van een deelbetaling of een lopend verzoek tot hulp).

Drinkwaterbedrijven

Selectiecriteria achterstand

Drinkwaterbedrijven mogen een vroegsignaal versturen wanneer een inwoner "niet binnen de gestelde termijn voldoet aan een eerste vordering tot betaling" (zie Bijlage 5 paragraaf 5.3). Drinkwaterbedrijven hanteren

verschillende combinaties van selectiecriteria voor de bepaling of een betalingsachterstand in aanmerking komt voor vroegsignalering. Bij alle geraadpleegde drinkwaterbedrijven is deze bepaling hoofdzakelijk proces-gestuurd; pas wanneer er bepaalde acties zijn verricht en reactie of betaling uitblijft, wordt het signaal gestuurd. Drie van de geraadpleegde drinkwaterbedrijven sturen een vroegsignaal huisbezoek dan wel een telefonische contactpoging, waarbij in deze situaties deze contactpogingen zijn voorafgegaan door meerdere herinneringen. Eén drinkwaterbedrijf verstuurt vroegsignalen wanneer meerdere herinneringen zijn verstuurd en de betalingsachterstand minimaal €50 is. Een andere drinkwaterbedrijf verstuurt een vroegsignaal bij een achterstand van twee maanden, waarbij altijd minimaal één en in sommige gevallen twee herinneringen zijn verstuurd.

Tijdigheid

Het merendeel van de geraadpleegde drinkwaterbedrijven verstuurt de vroegsignalen grofweg vanaf twee tot drie maanden na de start van de betalingsachterstand. Hiermee voldoen de geraadpleegde drinkwaterbedrijven aan de eis in de LCV-modelovereenkomst dat er minimaal een betalingsachterstand van 30 dagen is, voordat vroegsignalering plaatsvindt.

De meeste drinkwaterbedrijven vinden de tijdigheid van hun signaal overwegend goed. Zij noemen dat er vermoedelijk “iets aan de hand is” op moment van hun vroegsignaal, omdat dan blijkt dat een inwoner zelfs een drinkwaterrekening met doorgaans een laag bedrag niet kan betalen.

“Als klant dan nog niet betaald heeft, dan is er waarschijnlijk iets aan de hand waardoor die niet kan betalen. Waarvoor zou je het anders laten oplopen?” (drinkwaterbedrijf)

“Wij weten, als wij aan de deur staan voor openstaande posten, dan is er veel meer aan de hand. Want water gaat om lage bedragen. In de meeste gevallen zijn er meerdere zaken [aan de hand]. Het komt zelden voor dat [water] het enige is dat speelt.” (drinkwaterbedrijf, verricht huisbezoek voor vroegsignalering)

Het merendeel van de geraadpleegde drinkwaterbedrijven geeft daarbij wel aan dat zij niet goed kunnen inschatten hoe tijdig hun signaal is, omdat zij niet weten in hoeverre een drinkwatersignaal een indicator is voor meer schulden. Zo hebben ze er geen zicht op of inwoners met financiële problemen hun drinkwaterrekening vroeg of laat “laten vallen”. Daarnaast weten ze immers ook niet welke schulden er naast de drinkwaterrekening bestaan.

Eerder signaleren beschouwen de geïnterviewde drinkwaterbedrijven als te vroeg, omdat dit zou leiden tot een te groot aantal signalen. Wat betreft het hanteren van een minimumbedrag geven zij aan dat een bedrag niet altijd iets zegt, omdat wanneer de achterstand om een relatief laag bedrag gaat, het wel kan gaan om een achterstand van meerdere maanden.

Drinkwaterbedrijven constateren dat gemeenten verschillende minimumbedragen hanteren bij de bepaling van het wel of niet oppakken van hun vroegsignalen. Zij zouden graag inzicht krijgen in wanneer hun vroegsignalen een goede indicator zijn voor (dreigende) problematische schulden, zodat zij hun selectiecriteria voor vroegsignalen hierop kunnen afstemmen.

“Het belangrijkste is dat [vroegsignalen] effectief zijn. Dus als een watersignaal geen indicatie is voor problematische schulden, dan maakt het niet uit dat ons signaal wordt uitgesloten. Maar er moet wel een goede gedachte achter zitten. (...) Als ik signalen aanlever die geen resultaat opleveren, dan moeten we daar wat mee. (...) Daar moeten we van zeggen ‘is het zinvol om deze signalen aan te leveren?’. Moeten we op een ander moment [sturen]? Bij een ander bedrag? Of een andere variabele meenemen? (...) Als [gemeenten] effectiever zijn door onze signalen alleen als match in te zetten, of als ondersteunend signaal, prima. Het gaat uiteindelijk om de effectiviteit.” (drinkwaterbedrijf)

Aanscherpen en harmoniseren selectiecriteria

Meerdere drinkwaterbedrijven benoemen dat zij het positief zouden vinden als de criteria voor het bepalen wanneer een betalingsachterstand als vroegsignaal kan worden aangemerkt, meer worden geharmoniseerd en aangescherpt. De Regeling afsluitbeleid drinkwater biedt drinkwaterbedrijven ruime beleidsvrijheid bij het

selecteren van vroegsignalen. Zo is niet precies vastgelegd hoeveel tijd na het ontstaan van een betalingsachterstand een signaal moet worden verstuurd, noch wat de (minimale) hoogte van de achterstand moet zijn. Enkel de LCV-modelovereenkomst schrijft voor dat het moet gaan om een achterstand die ouder is dan 30 dagen. Doordat gemeenten, in de ogen van drinkwaterbedrijven, verschillende criteria hanteren voor het opvolgen van signalen, is het voor hen onduidelijk bij welke van hun vroegsignalen een gemeente daadwerkelijk actie onderneemt. Een mogelijke oplossing is dat drinkwaterbedrijven, in overleg met gemeenten en eventueel andere relevante stakeholders, specifiek vaststellen wanneer signalen (het meest) proportioneel zijn. Bij welk minimumbedrag, na hoeveel openstaande facturen, na hoeveel tijd na het ontstaan van de achterstand en/of na welke incassostappen kan een vroegsignaal het beste verstuurd worden? Wanneer is een signaal een betere indicator van (dreigende) problematische schulden? Met meer inzicht hierin kan gekomen worden tot meer gerichte en doelmatige vroegsignalering door drinkwaterbedrijven. Onverminderd is hierbij belangrijk dat drinkwaterbedrijven de ‘afgesproken’ minimale incassostappen zetten (zie voorgaande paragraaf).

Energieleveranciers

Selectiecriteria achterstand

Op basis van de Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling¹²⁵ moet een betalingsachterstand minimaal twee openstaande termijnbedragen betreffen, voordat een vroegsignaal verstuurd mag worden naar de gemeente. Volgens het ministerie van KGG, en ook verschillende energieleveranciers, kan een vroegsignaal verstuurd worden nadat er minimaal twee termijnbedragen openstaan, waarbij dit gaat om bedragen die een inwoner maandelijks betaalt aan de energieleverancier.¹²⁶ Een vroegsignaal mag niet verstuurd worden indien er één termijnbedrag en een jaarrekening openstaan. Een eindeleveringssignaal mag wel verstuurd worden bij het openstaan van één openstaande jaarrekening.¹²⁷ Geraadpleegde energieleveranciers geven in de praktijk verschillend invulling aan de bepaling van welke vorderingen gerekend kunnen worden tot ‘termijnbedragen’ bij de selectie van achterstanden voor vroegsignalering.

De meeste energieleveranciers sturen een vroegsignaal bij twee openstaande termijnbedragen, hierbij uitgaande van bedragen die maandelijks betaald worden. Enkele energieleveranciers geven aan ook een vroegsignaal te versturen als een jaarrekening openstaat, al dan niet in combinatie met een openstaand termijnbedrag. Deze partijen beschouwen de jaarrekening als onderdeel van één van de twaalf termijnbedragen of ‘voorschotnota’s’, of zien de aparte jaarrekening als een ‘verzamelfactuur’, waardoor ze deze wel meenemen in de beoordeling van betalingsachterstanden voor vroegsignalering.

Energieleveranciers die de jaarrekening meenemen in de beoordeling van betalingsachterstanden geven aan zich ervan bewust te zijn dat dit mogelijk niet het bedoelde uitgangspunt is, maar doen dit toch omdat jaarrekeningen vaak aanzienlijke bedragen betreffen. Door bij deze achterstanden geen vroegsignaal te versturen, komt een groep inwoners met (dreigende) problematische schulden niet tijdig in beeld bij de gemeente. Energieleveranciers uitten hun zorgen hierover. Zo stelt een energieleverancier die de jaarrekening wel meeweegt in de selectie voor vroegsignalering:

“De reden vooral waarom wij het belangrijk vinden om de jaarnota ook [mee te nemen in de beoordeling voor wel of niet vroegsignalering] is dat onze ervaring is dat we in het algemeen daar veel grotere openstaande saldi zien. Waarom willen we deze vroegsignalering? Om mensen te helpen en te beschermen. (...) Wij vinden dat ook hier een vroegsignaal voor uit moet gaan.” (energieleverancier)

Energieleveranciers zien graag dat zij de jaarrekening kunnen meewegen bij de selectie van de vroegsignalen (al dan niet in combinatie met een tweede openstaande vordering), zodat wanneer deze openstaat ze de inwoner

¹²⁵ In de Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling zijn wettelijke kaders voor de beëindiging van de levering en/of het transport van elektriciteit, gas en warmte opgenomen. De wettelijke kaders in de verschillende regelingen komen in grote mate overeen. Bijlage 5 bevat een uitgebreidere beschrijving van de juridische kaders voor VLP's.

¹²⁶ Op basis van schriftelijke input van het ministerie van KGG, april 2025. Zie ook uitgebreidere toelichting in Bijlage 5.

¹²⁷ Op basis van schriftelijke input van het ministerie van KGG, april 2025. Zie ook uitgebreidere toelichting in Bijlage 5.

vroegtijdig kunnen melden bij de gemeente. Het ministerie van KGG en bij vroegsignalering betrokken (sectorale) partijen werken op dit moment aan een mogelijke oplossing.

Een ander gevolg van het niet kunnen betrekken van de jaarrekening bij de selectie van vroegsignalen is dat het kan gebeuren dat energieleveranciers een eindeleveringssignaal sturen, zonder dat daar een vroegsignaal aan vooraf is gegaan. Dit kan doordat inwoners met een betalingsachterstand inzake alleen een jaarrekening óf een jaarrekening in combinatie met maximaal één termijnbedrag, namelijk bij het eindeleveringssignaal, 'ineens' in beeld komen bij de gemeente. In deze situaties ging eerder geen vroegsignaal uit, omdat, in een groot deel van de gevallen, niet werd voldaan aan de eisen voor het vroegsignaal. Een energieleverancier licht toe dat dit tot verrassing bij gemeenten leidt:

“Het is een gemiste kans wat ons betreft. Wat het ons lastig maakt... wij krijgen feedback vanuit de gemeenten met ‘Hoe kan het zijn dat wij een eindeleveringssignaal krijgen zonder een vroegsignaal?’. Onze feedback is dan in negen van de tien gevallen dat dat komt doordat we een jaarrekening hebben, die voldoet niet aan de verplichting in de afsluitregeling, dus die mogen we nog niet aanleveren. Maar die leidt binnen een paar maanden wel tot een eindeleveringssignaal. Daardoor heb je geen vroegsignaal gegeven voordat je een eindeleveringssignaal hebt gekregen.” (energieleverancier)

Dit lijkt geen bescheiden probleem: in 2024 gold dat voor 25% van alle meldingen met minimaal één eindeleveringssignaal in de desbetreffende maand én in de zes voorafgaande maanden geen ander signaal was geweest.¹²⁸

Naast het criterium van het aantal openstaande vorderingen, geeft één energieleverancier aan aanvullend ook een minimumbedrag voor een betalingsachterstand te hanteren (€50). In de praktijk speelt deze ondergrens veelal geen rol, omdat het schuldbedrag bij een achterstand van twee termijnbedragen voor energielasten doorgaans (ruim) boven €50 ligt.

Energieleveranciers geven aan dat zij vanaf anderhalve maand tot twee maanden na de vervaldatum signaleren. In een deel van de gevallen is dat ook later, bijvoorbeeld na tweeëneenhalf, drie of meer maanden. Hiermee voldoen zij aan de eisen rondom timing van het vroegsignaal vanuit de Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling, omdat het volgens deze regelingen mogelijk is dat, mits voldaan aan de voorwaarden zoals beschreven in de regeling, een vroegsignaal op zijn vroegst na iets meer dan een maand verstuurd zou kunnen worden (zie ook Bijlage 5 paragraaf 5.3). Ook voldoen zij aan de eis vanuit de LCV-modelovereenkomst om een betalingsachterstand inzake de energierekening te signaleren vanaf 30 dagen na vervaldatum van de vordering.

Alle geraadpleegde energieleveranciers geven aan dat zij gegevens in het kader van vroegsignalering doorgeven, tenzij de inwoner aangeeft hier bezwaar tegen te hebben.

Tijdigheid

Energieleveranciers vinden over het algemeen de tijdigheid van de vroegsignalen die zij sturen goed. Eerder signaleren is niet wenselijk, omdat dit zou leiden tot een te groot aantal vroegsignalen van inwoners die slechts één rekening niet hebben betaald, bijvoorbeeld omdat zij dat het betalen zijn vergeten, op vakantie waren, de post misten, enzovoorts. Enkele energieleveranciers zien wel een mogelijke meerwaarde in het eerder signaleren, bijvoorbeeld bij een achterstand van één termijnbedrag. Dit kan immers wijzen op beginnende financiële problemen, vooral wanneer er ook achterstanden bij andere VLP's zijn. Ze erkennen echter dat dit kan leiden tot te grote aantallen vroegsignalen. Versturen na meer dan twee openstaande termijnbedragen wordt als onwenselijk beschouwd, omdat de betalingsachterstand dan te groot wordt.

¹²⁸ Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024.

Woningverhuurders

Selectiecriteria achterstand

De meeste geraadpleegde woningverhuurders versturen een vroegsignaal na één maand huurachterstand. Eén particuliere verhuurder selecteert vroegsignalen aan het begin van de tweede maand, wanneer de achterstand net twee maanden huur bedraagt. Een woningcorporatie hanteert tevens een minimumbedrag van €50 als selectie criterium.

Tijdigheid

De geraadpleegde woningverhuurders beoordelen de tijdigheid van hun vroegsignalen als overwegend goed. Een deel geeft aan dat signaleren binnen een maand na start van de achterstand, te vroeg en niet logisch zou zijn omdat er dan te veel 'slepers' worden gesignaleerd. Andere woningverhuurders geven daarentegen aan huurders met een betalingsachterstand net binnen een maand na de start van de achterstand te signaleren. Huurders die in de voorgaande maand niet hebben betaald, en in de praktijk hierop veelal meerdere malen zijn geweest, melden zij rond de 25^e van de maand, de vaste aanleverdatum in de digitale meldpunten. Als de signalering pas een maand later plaatsvindt, wordt de achterstand pas aan het einde van de tweede maand gemeld na start van de achterstand. Vervolgens kunnen er nog enkele weken verstrijken tussen ontvangst van het signaal en het uitbrengen van een aanbod tot hulpverlening door de gemeente. Hierdoor kan het zijn dat de gemeente pas, grofweg, tweeënhalf tot drie maanden na het ontstaan van de achterstand het aanbod tot schuldhelpverlening doet. Het kan dus voorkomen dat sommige inwoners iets eerder dan de afgesproken 30 dagen na de vervaldatum in de LCV-modelovereenkomst worden gemeld, wat het melden van slepers in de hand werkt.

Volgens de geraadpleegde branchevereniging zou signaleren na een huurachterstand van twee maanden tijdig zijn, omdat bij achterstand vanaf drie maanden er in principe grond is voor huurovereenkomststopzetting.

Later signaleren is onwenselijk, omdat huurschulden snel kunnen oplopen door de hoge bedragen. Bovendien heeft de gemeente tijd nodig om een hulpaanbod te doen en kan na drie maanden, wanneer een woningverhuurder hiertoe besluit, een gerechtelijke incassoproces¹²⁹ worden gestart.

De ervaring van de geraadpleegde particuliere verhuurders wijkt af van de ervaring van gemeenten. Gemeenten geven aan dat woningverhuurders, in vergelijking met de andere typen VLP's, relatief gezien het vaakst betalingsachterstanden te laat signaleren (31% sociale huur, 52% particuliere huur).¹³⁰ Een directe vergelijking tussen deze cijfers en de ervaring van de woningverhuurders die we gesproken hebben, is echter moeilijk te maken, aangezien slechts een zeer beperkt aantal woningverhuurders is geïnterviewd. Bovendien signaleren gesproken woningverhuurders achterstanden doorgaans na een maand en is eerder signaleren vrijwel niet mogelijk vanwege de incassostappen die na het ontstaan van de achterstand eerst worden doorlopen en enige tijd vragen (zoals pogingen tot automatische incasso, herinnering versturen, pogingen tot realiseren persoonlijk contact, etc.).

Zorgverzekeraars

Selectiecriteria achterstand

Vanuit Zorgverzekeraars Nederland is afgesproken dat een vroegsignaal verstuurd kan worden bij een betalingsachterstand in de periode tussen 30 en 100 dagen na vervaldatum factuur, zoals volgend uit de LCV-modelovereenkomst, en waarbij deze betalingsachterstand een hoogte heeft van €80 inzake de zorgverzekeringspremie inclusief de aanvullende verzekering, het eigen risico en de eigen bijdrage. Deze criteria zijn uniform en gelden voor alle zorgverzekeraars.¹³¹

Alle geraadpleegde zorgverzekeraars houden bij de selectie van vroegsignalen rekening met deze afspraken. De meesten sturen in de regel een vroegsignaal bij een betalingsachterstand van twee maandpremies. Eén

¹²⁹ Hiermee wordt bedoeld dat een woningverhuurder een gerechtelijk incassoproces kan starten waarbij een verzoek tot ontbinding van de huurovereenkomst kan worden gedaan. In de praktijk is het zo dat, op basis van jurisprudentie, een vordering tot huurovereenkomstontbinding in beginsel kan worden toegewezen als er een achterstand van drie maanden huur is. Zie ook paragraaf 5.3 en 5.5 en Bijlage 5.

¹³⁰ Divosa. (2023). Ontwikkelingen in de vroegsignalering: hoe kijken gemeenten hier tegenaan?; In de jaarrapportage van de Monitor Vroegsignalering Schulden 2025 zijn deze cijfers niet opgenomen.

¹³¹ Input van Zorgverzekeraars Nederland, februari 2025.

geraadpleegde zorgverzekeraar verstuurt een vroegsignaal niet op basis van een vast aantal gemiste maandpremies of maanden achterstand, maar zodra de achterstand tussen de 30 en 100 dagen oud is en er één herinnering is verstuurd. Hierdoor verschilt het bij deze VLP per situatie na hoeveel maanden of openstaande maandpremies het vroegsignaal wordt verstuurd. Wat betreft het minimumbedrag noemt één zorgverzekeraar een minimumbedrag van €150 aan te houden. Verder licht een relatief kleine zorgverzekeraar toe dat hij rekening houdt met genoemde selectiecriteria, maar dat hierbij geldt dat de duur en de hoogte van de achterstand bij verstrekking van het vroegsignaal verschillend kan zijn doordat zij de achterstanden handmatig beoordelen voordat zij deze melden bij de gemeente.

Tijdigheid

Zorgverzekeraars denken verschillend over wanneer een betalingsachterstand in hun sector het meest zinvol is om te signaleren. De meeste geraadpleegde zorgverzekeraars vinden dat melden vanaf twee maanden tijdig is, omdat eerder mogelijk (nog) niet veel aan de hand is. Een zorgverzekeraar noemt dat deze in het verleden vroegsignalen heeft verstuurd na een maand achterstand. Als gevolg hiervan ontving de zorgverzekeraar negatieve reacties van inwoners, waarna is besloten de termijn te verlengen. Een geraadpleegde zorgverzekeraar geeft aan dat signalering na één maand achterstand mogelijk ook tijdig kan zijn, omdat een (dreigende) problematische situatie daarmee snel in beeld komt, hierbij in ogenschouw nemend dat inwoners met betalingsproblemen een zorgverzekeringsrekening mogelijk eerder laten vallen dan andere vaste lasten, zoals huur of energie.

5.3.2

Knel- en verbeterpunten

De geraadpleegde VLP's noemen verschillende knel- en verbeterpunten met betrekking tot de selectie van betalingsachterstanden voor vroegsignalering.

Aanpassen selectiecriteria betalingsachterstand energie

Een breed gedragen wens onder energieleveranciers is het kunnen betrekken van de jaarrekening bij de selectie van vroegsignalen. Met deze mogelijkheid kunnen inwoners met openstaande jaarrekening, al dan niet in combinatie met een openstaand termijnbedrag, ook vroegtijdig in beeld komen bij de gemeente. Verder kan het voorkomen dat een eindeleveringssignaal wordt verstuurd, zonder dat daar een vroegsignaal aan voorafgaat. Om dit mogelijk te maken, zou wijziging van de Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling nodig zijn. Hierbij is het belangrijk om de selectiecriteria voor vroegsignalering af te stemmen met die voor het eindeleveringssignaal, rekening houdend met een wenselijke minimale periode tussen de twee signalen.

Inzicht in voorspellende waarde vroegsignaal

VLP's zien de wijze hoe gemeenten opvolging geven aan signalen en waarom signalen niet worden opgepakt als een 'black box'.¹³² Meerdere geraadpleegde VLP's, maar vooral drinkwaterbedrijven, geven aan dat zij graag teruggekoppeld krijgen wat de 'voorspellende waarde' van hun signaal is voor (dreigende) problematische schulden. Drinkwaterbedrijven geven aan te begrijpen dat zij relatief lage betalingsachterstanden doorgeven, maar willen graag inzicht in welke mate een betalingsachterstand bij hen een (mede)voorspeller is van een situatie van (dreigende) problematische schulden, en dus in welke mate het een indicator is voor de noodzaak om hulp aan te bieden. Met deze informatie kunnen zij de criteria voor de selectie van betalingsachterstanden voor vroegsignalering aanscherpen. Als voorbeeld noemen zij dat het bij een deel van hun vroegsignalen met een laag bedrag gaat om al lang lopende betalingsachterstanden (van bijvoorbeeld maanden).

Analyse van matching van signalen kan hierbij helpen. In deze analyse zou gekeken kunnen worden naar welke vroegsignalen gemeenten oppakken en wat de kenmerken van de betalingsachterstand en de matching waren. Hierbij kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de combinaties van verstrekking van de vroegsignalen en de hoogte van achterstanden waarvoor de gemeenten heeft ingeschat dat de situatie (dreigende) problematische schulden betreft, en vervolgens over wat de rol van het drinkwatersignaal hierbij is. Mogelijk kunnen hierbij patronen worden

¹³² Divosa. (2024). Signaalreis vroegsignalering - Uitwisseling van de werkwijzen van gemeenten en vastelastenpartners. p. 24; NVVK. (2024). Experiment Vroegsignalering Betalingsachterstanden Hypotheek. Evaluatie na 3 jaar. p. 12.

ontdekt, waarmee drinkwaterbedrijven de criteria voor vroegsignalering kunnen aanscherpen en/of hun incassoproces kunnen differentiëren.

Harmoniseren selectiecriteria vroegsignalen drinkwaterbedrijven

Diverse drinkwaterbedrijven zouden het positief vinden zijn als de selectiecriteria voor betalingsachterstand bij hen nauwkeuriger worden gedefinieerd. Het vaststellen van een ondergrens, zoals een minimumaantal openstaande facturen, een minimum openstaand bedrag en/of een minimumaantal weken na de start van de betalingsachterstand, kan het aantal gemelde signalen verminderen en daarbij ook het aantal signalen dat gemeenten niet oppakt vanwege (te) lage bedragen. Dit kan (mede) zorgen voor een meer gerichtere signalering van inwoners in meer urgentere situaties, waarbij daadwerkelijk actie nodig is. Bij het bepalen van welke ondergrens het meest zinvol is, is het van belang te analyseren wat signalen zeggen over de situatie van een inwoner, zoals beschreven in voorgaande sectie. Dit verbeterpunt sluit aan bij eerder onderzoek naar de afsluiting van drinkwater en energie, waarin wordt aanbevolen een ‘werkbare ondergrens’ voor vroegsignalen te definiëren, zodat gemeenten alleen signalen ontvangen wanneer situaties urgent, maar nog niet geëscaleerd zijn.¹³³ Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gaf in najaar 2024 aan met belanghebbenden in gesprek te gaan over aanpassing van de Regeling afsluitbeleid drinkwater.¹³⁴

5.4 **Aanleveren vroegsignalen**

Deze paragraaf gaat in op het aanleverproces bij VLP’s bij verstrekking van gegevens aan gemeenten in het kader van vroegsignalen. Hierbij wordt ingegaan op welke gegevens gedeeld kunnen worden en welke ervaringen VLP’s bij het aanleverproces hebben.

5.4.1 **Aanleveren van vroegsignalen**

Overzicht verplichtingen gegevensdeling

Tabel 6 toont een overzicht van de gegevens die VLP’s volgens de Wgs, het Bgs en materiewetten kunnen delen in het kader van vroegsignalering met gemeenten. Onder de tabel wordt toelichting over de inhoud van de tabel gegeven. Een voorbeeld ter illustratie van wat de inhoud van de tabel betekent. De inhoud “hoogte van de achterstand” in kolom “woningverhuurders” en rij “gegevens betalingsachterstand” betekent dat woningverhuurders de hoogte van de achterstand inzake de huur delen bij het verstrekken van een vroegsignaal in het kader van de Wgs. Omdat de beschreven verplichting niet vooraf wordt gegaan door “LCV:” volgt de verplichting uit de Wgs, het Bgs of materiewetgeving (in dit geval het Bgs).

Tabel 6 Overzicht gegevens die VLP’s delen met gemeenten bij verstrekking vroegsignaal, per type VLP^{a b c}

	Drinkwaterbedrijven	Energieleveranciers	Woningverhuurders	Zorgverzekeraars
<i>grondslag/bron</i>	<i>Regeling afsluitbeleid drinkwater (art. 3 en 5); Wijziging bij regeling afsluitbeleid drinkwater</i>	<i>Regeling afsluitbeleid energie (art. 3 en 4a); Warmteregeling (art. 5 en 5a); Wijziging bij de Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling</i>	<i>Bgs art 2; MvT bij Wgs</i>	<i>Regeling zorgverzekering 7b.1</i>
Type gegevens	Drinkwaterbedrijven	Energieleveranciers	Woningverhuurders	Zorgverzekeraars ^e
contactgegevens	contactgegevens van de kleinverbruiker, in ieder geval naam, adres en woonplaats	contactgegevens van de inwoner, te weten naam, adres, woonplaats, e-mailadres en telefoonnummer	contactgegevens van de hoofdhuurder, waarbij in ieder geval naam, adres en woonplaats	naam, adres, postcode, woonplaats, telefoonnummer, e-mailadres
geboortedatum				geboortedatum
BSN				BSN

¹³³ Regioplan. (2024). Eindrapport Bescherming kinderen tegen afsluiting van drinkwater en energie. p. 7 en 28-29.

¹³⁴ Kamerstukken II 2023/24, 27 625, nr. 673.

klantgegevens	klantnummer	klantnummer	Zorgidentificatienummer
gegevens betalingsachterstand	informatie over de hoogte van de schuld	informatie over de hoogte van de schuld	hoogte van de achterstand
			de verschuldigde bedragen, met betrekking tot de premie, het verplicht eigen risico, het vrijwillig eigen risico, de eigen bijdragen, de eigen betalingen, de rente, de incasso- en deurwaarderskosten

- a Gebaseerd op deskresearch, input en interpretaties van bij vroegsignalering betrokken ministeries en organisaties en interpretaties van het onderzoeksteam van wet- en regelgeving (de Wgs, het Bgs en/of materiewetten). Indien cellen leeg zijn, betekent dit dat er in de wet- en regelgeving hierover geen (eenduidige) informatie beschikbaar is. Aan deze tabel kunnen geen rechten worden ontleend.
- b Voor zorgverzekeraars zijn er gegevens aangemerkt als “noodzakelijk” om te delen met gemeenten voor de uitvoering van de Zorgverzekeringswet. Hierbij kan de interpretatie zijn dat deze gegevens gedeeld kunnen worden in het kader van de Wgs en dat niet per definitie alle gegevens in alle situaties gedeeld moeten worden (op basis van input van ministerie van VWS, april 2025).
- c Op basis van de Wgs, het Bgs en/of de materiewetten, inclusief eventuele toelichtingen hierbij (bijvoorbeeld nota van toelichting of memorie van toelichting).

Bron: Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels, 2025

Hoe VLP's vroegsignalen kunnen aanleveren

VLP's houden met behulp van registratiesystemen bij welke inwoners met betalingsachterstanden, op basis van de vastgestelde selectiecriteria, in aanmerking komen voor vroegsignalering. Vervolgens worden de vroegsignalen van deze inwoners via digitale meldpunten uitgewisseld met gemeenten. Er bestaan twee aanbieders die gemeenten ondersteunen bij het ontvangen, en verwerken en terugkoppelen van signalen. Ook vindt via deze systemen terugkoppeling plaats aan VLP's. De wijze waarop deze systemen dat doen verschilt. De twee digitale meldpunten zijn VPS (Vindplaats van Schulden) van BKR en xxllnc Vroegsignalering (voorheen bekend als RIS Matching en RIS Vroeg Eropaf) van xxllnc (voorheen bekend als Inforing). Het heeft, vanuit het uitgangspunt van standaardisatie, de voorkeur dat betrokken partijen een van deze twee systemen gebruiken. Als een gemeente geen gebruik kan of wil maken van VPS of xxllnc Vroegsignalering, kan enkel in onderling overleg met de VLP's daarvan worden afgeweken. De overgrote meerderheid van de gemeenten hanteert xxllnc Vroegsignalering van xxllnc. Ruim vier vijfde van de gemeenten wisselt gegevens uit via xxllnc Vroegsignalering van xxllnc, ongeveer een vijfde gebruikt VPS van BKR, en een klein aantal gemeenten hanteert een andere wijze van gegevensuitwisseling dan via deze twee systemen.¹³⁵

Eerder is beschreven welke gegevens VLP's juridisch mogen aanleveren aan gemeenten. In de digitale meldpunten van BKR en xxllnc hebben VLP's de mogelijkheid gegevens te delen, waarbij een deel verplicht is. Welke gegevens aangeleverd kunnen en moeten worden, verschilt enigszins tussen de twee systemen.

In beide systemen kunnen de volgende gegevens worden gedeeld: naam schuldeiser, datum signaal, type signaal (vroeg- of crisissignaal), referentienummer inwoner/klantnummer, BSN (vooral zorgverzekeraars)¹³⁶, (eerste) voornaam, initialen, tussenvoegsel, achternaam, geboortedatum, geslacht, straat, huisnummer, toevoegingen huisnummer, postcode, gemeente, schuldbedrag inwoner, datum ontstaan betaalachterstand, bestaan van schuld in aantal maanden, periodebedrag, telefoonnummer, e-mailadres en opmerkingen. In VPS van BKR kan ook referentienummer signaal worden gedeeld. Xxllnc geeft aan dat VLP's gegevens in verschillende formats kunnen aanleveren (waardoor kan verschillen welke gegevens VLP's meesturen); zij verwerken de gegevens in een uniform aanleverformat dat wordt gedeeld met gemeenten. BKR hanteert één format voor de aanlevering.

De gegevens die verplicht moeten worden opgegeven in het digitaal meldpunt van het BKR zijn: achternaam, huisnummer, postcode en schuldbedrag. Indien sprake is van een crisismelding, dient dit expliciet te worden

¹³⁵ Op basis van interviews met gemeenten, xxllnc en VLP's. Enkele VLP's geven aan dat enkele gemeenten signalen niet via de twee genoemde digitaal meldpunten ontvangen, maar bijvoorbeeld via e-mail. Het aanleveren op deze manier lijkt niet veel voor te komen.

¹³⁶ BKR ziet erop toe dat andere VLP's dan zorgverzekeraars geen BSN aanleveren. Signalen van VLP's die geen zorgverzekeraars zijn en waarbij BSN is aangeleverd, worden afgewezen. Als een BSN wordt aangeleverd door een zorgverzekeraar is niet bekend of het BSN van de verzekeringnemer of verzekerde is, dit kan niet gecontroleerd worden. Op basis van schriftelijke input van BKR, maart 2025. Bij xxllnc worden BSN-nummers niet geweigerd maar als extra zoekleutel toegevoegd.

aangegeven.¹³⁷ In het systeem van xxlnc zijn de verplicht op te geven gegevens: voornaam, achternaam, straat, huisnummer, postcode, woonplaats, geboortedatum en schuldbedrag.¹³⁸

In de interviews met de VLP's geven zij in grote lijnen aan welke gegevens zij verstrekken bij het versturen van vroegsignalen. De specifieke gegevens per digitaal meldpunt zijn niet in detail besproken. In dit hoofdstuk wordt aangaande de gegevens die zij bij vroegsignalen verstrekken uitsluitend ingegaan op de door respondenten genoemde informatie en de hierbij opvallende bevindingen.

Drinkwaterbedrijven

Organisatie vroegsignalering

Vroegsignalering wordt bij de meeste geraadpleegde drinkwaterbedrijven, afhankelijk van de omvang, gecoördineerd door één of twee medewerkers. Deze medewerkers zijn verantwoordelijk voor de integratie van vroegsignalering binnen de organisatie, het naleven van regelgeving en het contact met andere organisaties, zoals ministeries en brancheverenigingen. Vaak zijn er één of twee medewerkers die zich bezighouden met de uitvoering van de verzameling en uitwisseling van vroegsignalen. Medewerkers van het klantenservice- en/of incassoteam onderhouden doorgaans het contact met gemeenten over de gedeelde vroegsignalen. Eén drinkwaterbedrijf noemt dat het een apart e-mailadres heeft voor contact over vroegsignalering.

Verzameling vroegsignalen

Bij alle geraadpleegde drinkwaterbedrijven is het proces van het selecteren van inwoners voor vroegsignalering geautomatiseerd. Dit gebeurt bij VLP's veelal via een zogenoemde 'query' die automatisch klanten uit het klantregistratiesysteem selecteert die aan de vooraf vastgestelde criteria voldoen. In de meeste gevallen vindt deze selectie plaats zonder inhoudelijke beoordeling door een medewerker. Wel controleert veelal een medewerker de lijst op opvallende zaken voordat deze verstuurd wordt, zoals een ongewoon aantal signaleringen. Indien nodig kunnen medewerkers aanpassingen doorvoeren, bijvoorbeeld door signalen te verwijderen die dubbel zijn of inwoners betreffen die bezwaar maakten tegen gegevensdeling.

Wijze van aanleveren signalen

Bijna alle drinkwaterbedrijven uploaden de lijsten vroegsignalen handmatig in de digitale meldpunten. Eén drinkwaterbedrijf heeft een softwarekoppeling, in de vorm van een API (*Application Programming Interface*), ontwikkeld tussen het klantregistratiesysteem en de digitale meldpunten. Met een API-koppeling kan dit proces meer worden geautomatiseerd, doordat vroegsignalen en terugkoppelingen op vooraf bepaalde momenten zonder handmatige handelingen worden uitgewisseld. Meerdere drinkwaterbedrijven zouden graag één systeem hanteren, zodat aanlevering efficiënter kan worden ingericht.

Moment van aanleveren signalen

Geraadpleegde drinkwaterbedrijven versturen eenmaal per maand vroegsignalen naar gemeenten. Wanneer een inwoner bijvoorbeeld een dag na de aanleverdatum, doorgaans de 25^e in de maand, in aanmerking komt voor vroegsignalering, kan een VLP deze inwoner pas een kleine maand later signaleren bij de gemeente. Vervolgens heeft de gemeente nog vier weken de tijd om een aanbod voor schuldhulpverlening te doen. Diverse drinkwaterbedrijven geven aan dat zij graag vaker dan maandelijks vroegsignalen aan zouden leveren. Een belangrijke reden hiervoor is dat inwoners met een betalingsachterstand dan eerder geholpen kunnen worden.

Gegevens die gedeeld worden

Geraadpleegde drinkwaterbedrijven noemen dat zij de volgende gegevens vermelden bij vroegsignalering (indien beschikbaar): naam, adresgegevens, telefoonnummer, e-mailadres, geboortedatum, hoogte van de betalingsachterstand. Voor het delen van de geboortedatum door drinkwaterbedrijven met gemeenten in het kader van vroegsignalering bestaat geen grondslag in de materiewetten voor drinkwaterbedrijven. Geboortedatum is wel een verplicht veld in de digitale meldpunten van xxlnc.

¹³⁷ Input van BKR, maart 2025.

¹³⁸ Input van BKR, maart 2025.

Toerusting

Volgens de geraadpleegde drinkwaterbedrijven zijn zij goed toegerust op het aanleveren van vroegsignalen. Het verzamelen en aanleveren van de vroegsignalen is opgenomen in de incassoprocessen binnen de organisatie.

Energieleveranciers

Organisatie vroegsignalering

De coördinatie en uitvoering van vroegsignalering wordt in grote lijnen op dezelfde wijze ingericht zoals bij drinkwaterbedrijven. Twee geraadpleegde (grote) energieleveranciers hebben een apart telefoonnummer ingericht voor onder andere vragen van gemeenten en schuldhulpverleningsorganisaties; via dit kanaal komen ook vragen binnen naar aanleiding van verstuurde vroegsignalen.

Verzamelen vroegsignalen

Bij alle geraadpleegde energieleveranciers is het proces van het selecteren van inwoners voor vroegsignalering geautomatiseerd. Het proces komt overeen met dat bij drinkwaterbedrijven. Er wordt een query toegepast, waarbij automatisch een lijst van inwoners met betalingsachterstand wordt opgesteld die vervolgens kan worden geüpload in de twee digitale meldpunten.

Wijze van aanleveren signalen

Een deel van de geraadpleegde energieleveranciers uploadt de verzamelde vroegsignalen handmatig in de digitale meldpunten. Bij andere leveranciers worden de signalen aangeleverd via een API-koppeling. Energieleveranciers geven aan dat ze graag de vroegsignalen via één aanleversysteem zouden leveren in plaats van twee verschillende.

Moment van aanleveren signalen

Energieleveranciers versturen vroegsignalen naar bijna alle gemeenten op maandelijkse basis. Een enkele energieleverancier geeft aan dat zij enkele gemeenten, op basis van aparte afspraken, vaker vroegsignalen sturen.

Het is voor energieleveranciers een belangrijk knelpunt dat zij slechts eenmaal per maand vroegsignalen kunnen aanleveren. Een breed gedragen behoefte is om signalen vaker dan maandelijks, bij voorkeur dagelijks of wekelijks, aan te kunnen leveren. Volgens enkele geraadpleegde energieleveranciers heeft de 'wachterperiode' van de inwoners met een 'voldoende' betalingsachterstand die nog niet gemeld kunnen worden, meerdere ongewenste effecten: onnodige schuldenopbouw, vroegsignaal kort op eindeleveringssignaal, eindeleveringssignaal zonder vroegsignaal, ophoping van vervolgstappen na vroegsignalering, en extra kosten door langere (niet betaalde) levering.

Onnodige schuldenopbouw

De schuld van inwoners loopt onnodig op, omdat gemeenten de inwoner nog niet benaderen voor schuldhulpverlening. Ondertussen loopt de dienstverlening en het in rekening brengen daarvan door de energieleverancier door. Energieleveranciers benadrukken hierbij dat frequenter signaleren in het belang van de inwoner en het bereiken van het doel van de Wgs is:

"Als jij op de 10e klant wordt heb je een factuur op de 10e. Wordt je op de 5e klant, heb je je factuur op de 5e. Het moment van verval [is daaraan gekoppeld]. En dus ook het vroegsignaal. Maar dat mag je maar een keer in de maand sturen. (...) Dus je benadeelt feitelijk de klanten die een vervaldatum op bijvoorbeeld de 27e of 28e hebben [op basis van hun contractdatum]. Op de 25e moet je melden. Als je pas vervalt op de 27e melden wij jou bijna 30 dagen later. (...) Daardoor kan het komen dat er alweer een nota bijkomt."
(energieleverancier)

"Voor alle klanten die in het aanmaanttraject zitten schort je het proces op [terwijl je] dus blijft doorleveren. (..) Voor al die klanten leveren we langer door. Met de huidige energieprijzen, dat zijn behoorlijke bedragen. Vroegsignalering is iets sociaals maar (...) maar [langer] doorleveren aan al die klanten en daarmee een hogere jaarafrekening sturen. Weegt dat niet-sociale aspect dan op tegen het sociale aspect van vroegsignalering?" (energieleverancier)

Vroegsignaal kort voor eindeleveringssignaal

Het vroegsignaal kan door de maandelijkse aanleverfrequentie zoals afgesproken met gemeenten als onderdeel van de LCV-modelovereenkomst, later dan volgens eigen incassoproces en de wettelijke voorwaarden mogelijk is, verstuurd worden. Eindeleveringssignalen kunnen dagelijks verstrekt worden. Dit kan ervoor zorgen dat het eindeleveringssignaal relatief kort op het vroegsignaal volgt. Een enkele energieleverancier noemt dat de periode tussen het vroeg- en eindeleveringssignaal minimaal vier weken moet zijn. Dit is een niet volledig juiste interpretatie, omdat de Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling voorschrijven dat beëindiging van energielevering (bij elektriciteit, gas of warmte, hierbij gaat om in principe om de beëindiging van het energiecontract)¹³⁹ of het energietransport (bij warmte, waarbij de energieleverancier mogelijk zelf afsluit)¹⁴⁰ niet mogelijk is binnen vier weken na verstrekking van het (laatste) signaal ten behoeve van schuldhelpverlening¹⁴¹ (zie Bijlage 5 paragraaf 5.2). Het eindeleveringssignaal kan dus kort op het vroeg- of geüpdatet signaal volgen, echter het stopzetten van een energiecontract (in geval van elektriciteit, gas of warmte, wat nog geen afsluiting betekent) of de energieafsluiting (in geval van warmte waarbij de energieleverancier zelf afsluit) kan nooit eerder dan een maand na het laatste signaal plaatsvinden.

Eindeleveringssignaal zonder vroegsignaal

Ook kan het 'wachten' op het aanleveren van vroegsignalen ervoor zorgen dat uiteindelijk een eindeleveringssignaal verstuurd wordt, zonder dat daar een vroegsignaal aan vooraf is gegaan. Dit kan doordat enerzijds de energieleverancier het vroegsignaal (nog) niet kon sturen (terwijl het wel voldeed aan de criteria) vanwege het moeten 'wachten' op de 'aanleverperiode', en anderzijds eindeleveringssignalen dagelijks aangeleverd kunnen worden. Omdat tijdens de 'wachterperiode' het incassoproces richting eindelevering doorloopt (onafhankelijk van de vroegsignalering) kan het 'vertraagde' vroegsignaal dus worden 'ingehaald' door het eindeleveringssignaal. Hier krijgen energieleveranciers geregeld vragen van gemeenten over:

“Daar krijgen we nu dus wel veel vragen over van gemeenten. (...) Daar zitten heel veel irritaties bij gemeenten. Op moment dat we het eindeleveringssignaal sturen dan krijgen we echt een boze gemeente aan de lijn [met] ‘Waarom hebben jullie geen vroegsignaal gestuurd?’” (energieleverancier)

Naast het niet kunnen betrekken van de jaarrekening bij de selectie van vroegsignalen (zie paragraaf 5.3), zorgt dus het niet frequenter dan eenmaal per maand aanleveren van signalen ervoor dat eindeleveringssignalen kunnen kruisen met het vroegsignaal. Daarbij moet worden opgemerkt dat het sturen van een eindeleveringssignaal zonder dat daar een vroegsignaal aan vooraf is gegaan, een bewuste keuze van een energieleverancier is.

Ophoping vervolgstappen na vroegsignalering

De vervolgstappen in het incassoproces na vroegsignalering 'hopen op' als gevolg van het maandelijkse aanleveringsmoment. Waar in de beginfase van het incassoproces de verschillende benodigde inspanningen (zoals de schriftelijke herinneringen, pogingen persoonlijke contactpogingen) verspreid over de tijd plaatsvinden, hoopt het op na vroegsignalering. Als de vroegsignalen zijn verstuurd, starten vervolgstappen, zoals eindeleveringsmelding aan de netbeheerder en huisbezoeken voorafgaand aan mogelijke beëindiging, op hetzelfde moment in de maand.

“Door storningen heb je verspreid in de maand startmomenten van het aanmaanproces. Dus ook in de andere processen waarin je handmatige acties die je moet verrichten, zoals nabellen of een beoordeling van een afsluiting, dan komt het gelijkmatig binnen. Maar omdat alles moet wachten op de 20e gaat alles op dat moment op hetzelfde moment. (...) [Voor bijvoorbeeld de huisbezoeken] is er nu de hele maand niets en dan moeten ze ineens al die klanten gaan bezoeken.” (energieleverancier)

¹³⁹ Het gaat hierbij om de beëindiging van de levering van energie door de energieleverancier. In geval van elektriciteit en gas dient een energieleverancier voorafgaand aan de beëindiging van de levering een eindeleveringssignaal naar de gemeente te sturen. Na minimaal 20 werkdagen na een eindeleveringssignaal kan een energieleverancier een eindeleveringsmelding aan de netbeheerder sturen, welke vervolgens na bepaalde inspanningen over kan gaan tot beëindiging van het transport van energie (afsluiting).

¹⁴⁰ Dit is van toepassing bij de beëindiging van de levering van warmte, waarbij de energieleverancier zelf de kan energietransport kan afsluiten. Het is ook mogelijk dat een energieleverancier niet zelf warmte afsluit.

¹⁴¹ Als bedoeld in de Regeling afsluitbeleid energie (artikel 4a, lid 1, onderdelen a en b) en de Warmteregeling (artikel 5a, lid 1, onderdelen a en b).

Extra kosten door langere levering

Ook resulteert volgens enkele energieleveranciers het ‘wachten’ op het versturen van de vroegsignalen in extra kosten. Dit komt omdat zij langer doorleveren en een deel van deze vorderingen niet terugbetaald zien (omdat inwoners deze bijvoorbeeld niet kunnen betalen en/of kwijtschelding plaatsvindt).

Gegevens die gedeeld worden

Geraadpleegde energieleveranciers noemen dat zij met gemeenten naam, adresgegevens, klantnummer en hoogte van de betalingsachterstand van de klant delen. Ook geven meerdere energieleveranciers aan het telefoonnummer, het e-mailadres en de geboortedatum, indien bekend, te delen. Voor het delen van geboortedatum door energieleveranciers met gemeenten in het kader van vroegsignalering, bestaat geen juridische grondslag in de Wgs, Bgs of materiewetten. Eén energieleverancier geeft aan zich ervan bewust te zijn dat er voor het delen van de geboortedatum geen wettelijke grondslag is, en dat het ministerie van Klimaat en Groene Groei hiervan op de hoogte is.

Enkele energieleveranciers geven aan dat de kwaliteit van contactgegevens, zoals namen en telefoonnummers, afhangt van de informatie die klanten bij aanmelding verstrekken. In de communicatie met klanten ervaren zij uitdagingen, zoals in geval van verouderde gegevens (bijvoorbeeld niet meer te bereiken telefoonnummers) of het ontbreken van gegevens. Volgens een geraadpleegde energieleverancier hebben energieleveranciers geen verplichting om een legitimatie te vragen bij het afsluiten van een contract, waardoor zij niet kunnen verifiëren of de opgegeven gegevens daadwerkelijk overeenkomen met de identiteit van de klant. Dit beïnvloedt de kwaliteit van de aan gemeente geleverde signalen.

Toerusting

De geraadpleegde energieleveranciers geven aan voldoende toegerust te zijn op het conform de Wgs en materiewetten aanleveren van signalen aan de gemeente. Partijen die het selecteren en de uitwisseling van de vroegsignalen volledig hebben geautomatiseerd, geven aan dat de gegevensuitwisseling niet veel tijd kost. Hierbij benoemen zij wel in de opstartfase, de eerste jaren sinds invoering van de wijziging, kosten te hebben gemaakt voor de automatiseringsslag.

Woningverhuurders

Organisatie vroegsignalering

Bij woningverhuurders, afhankelijk van de grootte van de organisatie, zijn er vaak een of meerdere medewerker(s) die de taken rondom het verzamelen en aanleveren van de vroegsignalen uitvoeren. Deze werkzaamheden zijn onderdeel van andere werkzaamheden met betrekking tot incasso.

Verzamelen en aanleveren vroegsignalen

De geraadpleegde woningcorporaties en een grote particuliere verhuurder verzamelen de vroegsignalen geautomatiseerd via een query, en uploaden deze vervolgens handmatig in de digitale meldpunten. De relatief kleinere particuliere verhuurders verrichten de beoordeling, verzameling en aanlevering van de vroegsignalen handmatig. Een kleine particuliere verhuurder en tevens vertegenwoordiger van een branchevereniging voor particuliere verhuurders, die tot moment van spreken geen vroegsignalen heeft verstuurd (voornamelijk omdat hun huurders doorgaans goed betalen), geeft aan niet bekend te zijn met hoe vroegsignalen aan gemeenten aangeleverd moet worden noch met de digitale meldpunten. In geval een inwoner in aanmerking zou komen voor vroegsignalering, zou de verhuurder contact zoeken met de gemeente om tot melding te komen.

Gegevens die gedeeld worden

Geraadpleegde woningverhuurders noemen dat zij met gemeenten de volgende gegevens uitwisselen (indien beschikbaar): naam, adresgegevens, telefoonnummer, e-mailadres, hoogte van de betalingsachterstand. Een deel van de woningverhuurders geeft aan geboortedatum ook te delen. Voor het delen van de geboortedatum door woningverhuurders met gemeenten in het kader van vroegsignalering bestaat geen juridische grondslag in de Wgs of het Bgs.

Toerusting

Geraadpleegde woningverhuurders geven aan goed toegerust te zijn op het verzamelen en aanleveren van vroegsignalen. Een geraadpleegde branchevereniging voor particuliere verhuurders noemt dat zij geen goed zicht hebben in welke mate particuliere verhuurders knelpunten rondom de organisatie van vroegsignalering ervaren.

Zorgverzekeraars

Organisatie en beleid vroegsignalering

De coördinatie en uitvoering van vroegsignalering wordt in grote lijnen op dezelfde wijze ingericht zoals bij drinkwaterbedrijven en energieleveranciers, waarbij dit voor medewerkers onderdeel is van een breder takenpakket. Enkele zorgverzekeraars noemen een apart telefoonnummer en/of emailadres te hebben voor vroegsignalering.

Verzamelen en aanleveren vroegsignalen

De meeste geraadpleegde zorgverzekeraars hebben het verzamelen van vroegsignalen uit hun eigen registratiesystemen geautomatiseerd via een query. Een deel van de geraadpleegde zorgverzekeraars deelt de vroegsignalen via handmatig uploaden in de digitale meldpunten, bij een ander deel gebeurt dit automatisch via een API. Bij een zorgverzekeraar die relatief weinig vroegsignalen verstuurt, worden betalingsachterstanden, zonder een vooraf opgestelde query, handmatig beoordeeld, verzameld en vervolgens geüpload in de digitale meldpunten. Momenteel loopt een traject via Zorgverzekeraars Nederland om één digitaal meldpunt voor te bereiden waarmee zorgverzekeraars automatisch en uniform gegevens aanleveren aan gemeenten via BKR en xxlInc.¹⁴²

Moment van aanleveren signalen

Ook alle geraadpleegde zorgverzekeraars versturen vroegsignalen eenmaal per maand via de landelijke digitale meldpunten.

Gegevens die gedeeld worden

Zorgverzekeraars wisselen met gemeenten de volgende gegevens uit (indien beschikbaar): naam, relatie- of polisnummer, adresgegevens, telefoonnummer, e-mailadres, geboortedatum, BSN, en hoogte van de betalingsachterstand inzake verschuldigde bedragen. Eén zorgverzekeraar noemt ook dat deze het aantal maanden achterstand deelt. Diverse zorgverzekeraars geven aan dat zij slechts van een beperkt aantal inwoners een correct telefoonnummer hebben. Verzekeringssnemers zijn niet verplicht deze gegevens te verstrekken, waardoor zorgverzekeraars afhankelijk zijn van de informatie die zij ontvangen van de inwoner.

Enkele zorgverzekeraars benoemen dat wanneer een inwoner bezwaar maakt tegen gegevensdeling met de gemeente, zij geen vroegsignaal versturen voor een betalingsachterstand van deze inwoner. Dat hoeft strikt genomen niet: voor zorgverzekeraars bevatten de materiewetten geen wettelijke bepalingen over de vraag of bezwaar van een inwoner tegen gegevensdeling van invloed is op het al dan niet mogen versturen van een vroegsignaal.¹⁴³

Toerusting

Zorgverzekeraars geven aan goed toegerust te zijn op het verzamelen en aanleveren van vroegsignalen. Het aanleveren van vroegsignalen is een procesmatige handeling, die veelal in verre mate geautomatiseerd is.

5.4.2

Knel- en verbeterpunten

Geraadpleegde VLP's noemen verschillende knel- en verbeterpunten met betrekking tot het aanleveren van vroegsignalen aan gemeenten:

¹⁴² Input van Zorgverzekeraars Nederland, maart 2025. Wanneer het mogelijke nieuwe digitale meldpunt wordt geïmplementeerd is op moment van schrijven niet bekend.

¹⁴³ Op basis van input van het ministerie van VWS, april 2025. Zie ook Bijlage 5.

Frequenter kunnen aanleveren signalen

Een breed gedragen wens onder diverse VLP's, met name onder energieleveranciers, is het vaker aanleveren van vroegsignalen dan slechts één keer per maand. Het maandelijks aanleveren heeft als negatieve effecten dat mogelijk schulden onnodig oplopen en het langer duurt voordat een inwoner door de gemeente wordt benaderd. Daarnaast kan het ervoor zorgen dat, in geval van energie, een vroegsignaal pas kort voor het eindeleveringssignaal wordt verstuurd, of dat in sommige gevallen een eindeleveringssignaal wordt afgegeven zonder voorafgaand vroegsignaal. VLP's zouden vroegsignalen liever vaker dan eenmaal per maand versturen, zodat inwoners met een betalingsachterstand eerder in beeld komen en de gemeente meer tijd heeft om hulp te bieden vóórdat een bedreigende situatie (zoals beëindiging van de levering van drinkwater of energie, of gedwongen huisuitzetting) nadert of ontstaat.

Eén digitaal meldpunt met actuele gegevens

Een groot deel van de VLP's benoemt de behoefte aan uitwisseling van gegevens via één softwaresysteem. Het gebruik van dergelijk systeem kan het uitwisselen van signalen voor VLP's eenvoudiger en overzichtelijker maken, en tevens de kosten verlagen. Diverse VLP's noemen dat gemeenten wisselen van softwaresysteem, leveranciers van digitale meldpunten de formats tussentijds wijzigen en er zich soms bugs in de systemen voordoen. Deze zaken leiden tot extra kosten voor de VLP. Verder kan het hanteren van één systeem de drempel verlagen voor VLP's om de automatisering van het uitwisselen van gegevens verder te verbeteren, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van een API. Dit geldt vooral voor VLP's die het signaleren en aanleveren van gegevens nog niet (in grote mate) hebben geautomatiseerd. Enkele VLP's geven aan dat het opzetten van een API een aanzienlijke kostenpost kan zijn. Sommige VLP's geven daarbij aan dat ze ook graag de mogelijkheid zouden hebben om gegevens, waaronder de betalingsachterstanden en contactgegevens, actueel te houden om in hun ogen onnodige communicatie met gemeenten te voorkomen.

“Bij ons zou [een systeem met de actuele stand van betalingsachterstanden] 30, 40 misschien zelfs 50 procent van de workload [aangaande communicatie] rondom vroegsignalering kunnen voorkomen. Waarmee je dus ook de operationele kosten van vroegsignalering, en dus ook de totale maatschappelijke kosten ervan, behoorlijk kunt reduceren. De meest gestelde vraag, by far, is ‘wat is het openstaande saldo nu?’. Op moment dat je dat met een druk op de knop als gemeente kan ophalen... Mocht de behoefte er zijn bij gemeenten. (...) Dit zouden we heel graag willen. Dit levert voor ons behoorlijke besparingen op, en veel snellere antwoorden voor gemeenten.” (energieleverancier)

Een mogelijk nieuw digitaal meldpunt hoeft niet per se de systemen van BKR en xxllnc te vervangen, maar zou als schakel tussen deze systemen en de gemeenten en VLP's kunnen fungeren. Dit kan ertoe leiden dat VLP's en gemeenten slechts met één systeem hoeven te werken. Meerdere VLP's noemen het Schuldenknooppunt als een mogelijk geschikt digitaal meldpunt. Wat betreft de sector zorg wordt momenteel onderzocht of het mogelijk is een bestaand datasysteem in de zorgverzekeringssector (VeCoZO) in te zetten als centraal aanleveringsplatform in de context van vroegsignalering (zie ook paragraaf 5.4.1).

5.5 Na versturen vroegsignalen

Deze paragraaf behandelt hoe de VLP's de praktijk van vroegsignalering ervaren na het versturen van het vroegsignaal. Daar waar de vorige paragrafen onderverdeeld waren naar de verschillende typen VLP's, gebeurt dat in deze paragraaf niet. De reden hiervoor is dat er in de resultaten over de brede linie geen grote verschillen zichtbaar zijn die uitnodigen de bevindingen langs de lijnen van de typen VLP's te presenteren. Waar relevant, worden eventuele verschillen tussen de typen VLP's alsnog benoemd.

5.5.1 Terugkoppeling die gemeenten geven

Na het ontvangen van het signaal van de VLP's volgt er een beoordeling van het signaal door de gemeente. De gemeente, en/of de uitvoerder, controleert veelal:

- de inschrijving van de inwoner in de BRP ('BRP-check');
- of er al schuldhelpverlening betrokken is bij deze inwoner; en

- de kwaliteit van het signaal, bijvoorbeeld een opvallend laag bedrag of een vermoeden van onvoldoende invulling van sociaal incasso (met het oog op proportionaliteit).¹⁴⁴

In de wetgeving is niet nader uitgewerkt hoe de gemeente aan de terugkoppeling vorm moet geven en wat het doel is van de terugkoppeling.¹⁴⁵ Het uitgangspunt moet volgens de Autoriteit persoonsgegevens zijn dat de terugkoppeling op geaggregeerd niveau plaatsvindt. Indien dit niet mogelijk is, dan moet de gemeente in ieder geval het doel van deze terugkoppeling, de grondslag en de noodzaak van deze gegevensverstrekking voor alle partijen vastleggen met inachtneming van gegevensbeschermingsbeginselen zoals dataminimalisatie en doelbinding. De Autoriteit persoonsgegevens benadrukt dat het belangrijk is dat bij de terugkoppeling op persoonsniveau niet méér gegevens worden verstrekt dan noodzakelijk.¹⁴⁶ In de LCV-modelovereenkomst zijn bepalingen aangaande het uitwisselen van gegevens op persoonsniveau opgenomen.

Een gemeente moet op grond van artikel 17 van het Bgs een terugkoppeling geven aan een VLP als een inwoner “schuldhulpverlening ontvangt”¹⁴⁷ of “hulp heeft geaccepteerd”¹⁴⁸. Hierbij is niet scherp gedefinieerd aan welke voorwaarden een situatie rondom de acceptatie van hulp of ontvangen van schuldhulpverlening moet voldoen alvorens deze terugkoppeling kan worden gegeven.¹⁴⁹ Daarnaast kan een gemeente terugkoppeling geven als een inwoner is overleden¹⁵⁰ of niet (meer) woonachtig is in de gemeente¹⁵¹. Accepteert een inwoner geen hulp, dan mag de gemeente daarover geen terugkoppeling geven.¹⁵² In de LCV-modelovereenkomst is uitgewerkt dat gemeenten terugkoppeling geven aan de VLP’s bij hulpacceptatie en, in het geval dat na het eerste gesprek met inwoner blijkt, dat hervatting van betalingen niet mogelijk is.¹⁵³

In de praktijk ontvangen VLP terugkoppelingen op signaalniveau in de digitale meldpunten. Welke categorieën uitkomsten bij de terugkoppelingen worden gedeeld met de VLP verschillen tussen de digitale meldpunten van BKR en xxlInc. In beide digitale meldpunten kunnen de volgende categorieën uitkomsten worden teruggekoppeld aan VLP’s:

- 1) inwoner wil hulp;
- 2) inwoner is bekend bij schuldhulpverlening;
- 3) inwoner is overleden¹⁵⁴; en
- 4) herhaalde melding.

In het digitaal meldpunt van xxlInc kan ook worden teruggekoppeld als een signaal is opgepakt, een signaal niet wordt opgepakt, de inwoner nog niet is bereikt of geen hulp wil of de melding onterecht is.¹⁵⁵ Verder is de terugkoppeling dat een inwoner hulp aanvaard niet verplicht om in de systemen in te vullen. Bij signalen waarbij deze terugkoppeling niet is gegeven is het voor VLP’s niet bekend of dit per definitie komt doordat de inwoner het hulpaanbod heeft geweigerd en/of nog geen hulpaanbod heeft gehad.

Het kan voorkomen dat signalen mogelijk niet (kunnen) worden opgepakt, bijvoorbeeld omdat deze niet door de ‘BRP-check’ komen. Uit eerder onderzoek naar vroegsignalering blijkt dat niet iedere gemeente signalen die niet

¹⁴⁴ Divosa. (2024). Signaalreis vroegsignalering - Uitwisseling van de werkwijzen van gemeenten en vastelastpartners. p. 23.

¹⁴⁵ Autoriteit persoonsgegevens. (2024). Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening Aandachtspunten volgens de AP. p. 7.

¹⁴⁶ Autoriteit persoonsgegevens. (2024). Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening Aandachtspunten volgens de AP. p. 7; Bgs, artikel 17.

¹⁴⁷ Bgs, artikel 17.

¹⁴⁸ Staatsblad 2020, 240, p. 21.

¹⁴⁹ Artikel 17 in de Wgs schrijft voor dat een gemeente aan een schuldeiser het gegeven terugkoppelt dat de inwoner “schuldhulpverlening ontvangt”. In de memorie van toelichting bij de Wgs wordt vermeld dat een schuldeiser terugkoppeling ontvangen als “schuldhulpverleners op basis van het signaal hulp aanbieden en dit leidt tot een hulpverlenertraject”. In de nota van toelichting bij het Bgs is beschreven dat een schuldeiser op basis van artikel 17 van het Bgs een terugkoppeling krijgt als iemand “wordt toegelaten tot schuldhulpverlening” (Staatsblad 2020, 240, p. 21) en als “iemand hulp heeft geaccepteerd”. De Autoriteit persoonsgegevens stelt dat hierbij om het feit dat een inwoner schuldhulpverlening ontvangt “zonder nadere informatie over bijvoorbeeld de inhoud van het plan van aanpak” (2024, Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening Aandachtspunten volgens de AP, p. 10).

¹⁵⁰ NVVK. (2025). Signalen controleren in de BRP: hoe zit het? Menselijke blik blijft de norm bij vroegsignalering.

¹⁵¹ NVVK. (2025). Signalen controleren in de BRP: hoe zit het? Menselijke blik blijft de norm bij vroegsignalering. Zie verder in deze paragraaf.

¹⁵² Bgs, artikel 17, lid 1; Autoriteit persoonsgegevens. (2024). Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening Aandachtspunten volgens de AP. p. 7.

¹⁵³ NVVK. (2022). Landelijk Convenant Vroegsignalering Overeenkomst. Artikelen 3.13 en 3.14.

¹⁵⁴ Deze categorie was in het digitaal meldpunt van BKR beschikbaar sinds medio 2024 (op basis van schriftelijke input van NVVK, maart 2025).

¹⁵⁵ Input van xxlInc, maart 2025.

door een geautomatiseerde BRP-controle komen controleert.¹⁵⁶ VLP's ontvangen geen terugkoppeling bij signalen die niet door de BRP-check komen over de reden hiervan. Enkel krijgen zij terug dat een inwoner is overleden indien dit uit de BRP-controle naar voren komt. Uit een verbeterinitiatief voor vroegsignalering onder leiding van de NVVK in 2024 blijkt dat gemeenten aan de VLP moeten terugkoppelen wanneer na BRP-check blijkt dat een gemelde inwoner met een betalingsachterstand niet woonachtig is in de desbetreffende gemeente.¹⁵⁷ Wanneer deze uitkomst beschikbaar wordt in de digitale meldpunten en wanneer gemeenten starten met het toepassen van deze categorie uitkomst bij de terugkoppeling aan VLP's, is nog onbekend.

5.5.2 Ontvangst terugkoppeling

De meeste VLP's geven aan de ontvangen terugkoppelingen in de digitale meldpunten maandelijks te bekijken. In deze systemen is zichtbaar wat de terugkoppelingen zijn en voor welke klanten op basis van de terugkoppeling 'de inwoner wil hulp' het incassoproces tijdelijk opgeschort kan moet worden.

5.5.3 Inhoud terugkoppeling en informatie opvolging door gemeenten

Verschillen interpretatie 'hulpacceptatie'

Diverse VLP's ervaren dat gemeenten de toewijzing van uitkomst 'inwoner wil hulp' op verschillende manieren interpreteren. Zo wordt deze terugkoppeling in uiteenlopende situaties gegeven, waarbij energieleveranciers signaleren dat deze in sommige gevallen te snel wordt toegekend. Dit kan zowel het geval zijn wanneer voor een inwoner een plan van aanpak is opgesteld, als wanneer er slechts een eerste kennismakingsafspraak heeft plaatsgevonden over de mogelijkheden die de gemeente biedt. Ook noemen VLP's voorbeelden van toewijzing van hulpaanvaarding, wanneer een inwoner aangeeft over het hulpaanbod na te denken of een spaarlamp heeft ontvangen bij een huisbezoek. VLP's zien graag dat de toekenning van categorieën uitkomsten bij terugkoppeling tussen gemeenten wordt geharmoniseerd. En dat hierbij hulpacceptatie daadwerkelijk betekent dat een traject voor verbetering van de situatie wordt ingegaan. De hulpacceptatie heeft namelijk ook gevolgen voor opschorting van het incassoproces (zie paragraaf 5.5.1). Hiervoor zouden de bestaande richtlijnen aangaande aan welke voorwaarden een terugkoppeling van hulpacceptatie door gemeenten aan VLP's moet voldoen, bijvoorbeeld die opgenomen in de Leidraad Vroegsignalering¹⁵⁸, (verder) moeten worden uitgewerkt. Daarnaast zou erop moeten worden nagezien dat gemeenten deze richtlijnen voldoende kennen en toepassen.

Beperkte informatie over opvolging

Het merendeel van de geraadpleegde VLP's geeft aan de terugkoppeling van gemeenten zeer beperkt te vinden. Ook uit eerder onderzoek bleek dat VLP's geen uitgebreide terugkoppeling via de registratiesystemen krijgen, waardoor zij geen goed beeld hebben van welke stappen de gemeenten naar aanleiding van het signaal zetten.¹⁵⁹ Hoe gemeenten opvolging geven aan signalen en waarom zij signalen niet oppakken, is voor VLP's een 'black box'.¹⁶⁰

"Wij weten ook niet wat gemeenten doen. (...) Stuur de gemeente ook een mail zoals wij al een paar keer hebben gedaan? Nemen ze telefonisch contact op? Gaan ze fysiek langs? Wat is daar het effect van? (...) Welke acties van gemeenten hebben nu daadwerkelijk succes. Daar ben ik weleens benieuwd naar."
(energieleverancier)

Informatiebehoefte

Een groot deel van de VLP's geeft aan behoefte te hebben aan meer informatie. Tegelijkertijd merken meerdere VLP's op dat zij zich afvragen of meer informatie meerwaarde voor hen heeft, en of het hun incassotraject daadwerkelijk beïnvloedt. Meer context over de situatie van een inwoner en het perspectief op betaling kan

¹⁵⁶ Divosa. (2024). Signaalreis vroegsignalering - Uitwisseling van de werkwijzen van gemeenten en vastelastenpartners. p. 23.

¹⁵⁷ NVVK. (2025). Signalen controleren in de BRP: hoe zit het? Menselijke blik blijft de norm bij vroegsignalering; SZW heeft op het moment van publicatie van het artikel (februari 2025) en het moment van schrijven (maart 2023) nog geen reactie gegeven op het artikel en de hierin beschreven verplichting voor gemeenten om aan VLP's terugkoppeling te geven indien een gemelde inwoner niet in de desbetreffende gemeente woonachtig is.

¹⁵⁸ VNG. (2025). Leidraad Vroegsignalering. Wat moet u als gemeente weten over vroegsignalering?

¹⁵⁹ Nationale ombudsman. (2024). Hoe eerder, hoe beter. Vroegsignalering van schulden door gemeenten. p. 25-26.

¹⁶⁰ Divosa. (2024). Signaalreis vroegsignalering - Uitwisseling van de werkwijzen van gemeenten en vastelastenpartners. p. 24; Op basis van schriftelijke input van Divosa, maart 2025.

waardevol zijn, maar het is dus hierbij de vraag in hoeverre dit leidt tot een andere invulling van het incassotraject. In algemene zin noemen VLP's dat zij graag vernemen van gemeenten wanneer zij als VLP iets kunnen betekenen aangaande de betalingsachterstand. VLP's die dit aangeven behoefte te hebben aan meer informatie noemen hierbij verschillende punten.

Redenen niet opvolgen signalen

Diverse VLP's noemen dat zij, door de beperkte informatie die zij ontvangen bij terugkoppeling, niet weten waarom signaleren niet worden opgepakt. Bij een deel van deze signalen gaat het om hoge bedragen. Een geraadpleegde particuliere verhuurder licht in dit kader toe:

"Ik zie in het systeem van een klant een achterstand van ruim 3.100 euro. Er staat 'nog niet opgepakt', terwijl het hier een achterstand betreft van meer dan vijf maanden achterstand! Dat is ontruimingswaardig. We hebben de huurder in maart 2023, oktober 2023 en augustus 2024 aangeleverd. Dat dat nog niet is opgepakt begrijp ik niet." (particuliere verhuurder)

Enkele VLP's, waaronder voornamelijk drinkwaterbedrijven, geven aan benieuwd te zijn naar de criteria die gemeenten hanteren voor het al dan niet oppakken van signalen. Als zij hierover meer informatie zouden ontvangen, kunnen zij hun eigen selectiecriteria voor vroegsignalering mogelijk beter afstemmen, waardoor ze uiteindelijk minder signalen sturen die niet worden opgevolgd. Een drinkwaterbedrijf stelt in dit kader:

"Het belangrijkste is dat [vroegsignalen] effectief zijn. (...) Het zou fijn als wij helder hebben wat hun voorwaarden [van de gemeenten] zijn voor het wel of het oppakken. Als 20 procent van de signalen niet opgepakt wordt, waarom worden ze niet opgepakt? Waarom zou ik ze aanleveren als ze toch niet op worden opgepakt? (...) Waarom hebben we een wettelijke verplichting als er niks mee gebeurt?" (drinkwaterbedrijf)

Enkele VLP's geven aan geen terugkoppeling te ontvangen wanneer een inwoner is overleden, ondanks dat gemeenten dit wel kunnen doorgeven. Mogelijk komt dit doordat voor gemeenten deze terugkoppeling pas sinds 2024 mogelijk is. Zij geven echter aan dat ze ook in andere situaties graag zouden inzicht krijgen in waarom meldingen niet zijn opgepakt.

Niet meer woonachtig op adres

Diverse VLP's noemen dat zij het graag teruggekoppeld zouden krijgen als de BRP-check uitwijst dat een inwoner niet meer woonachtig is op het adres. Wanneer een VLP weet dat een inwoner niet langer op een adres woont, bijvoorbeeld door verhuizing of emigratie, kunnen onnodige pogingen tot contact, zoals brieven of huisbezoeken, worden voorkomen. Daarnaast kan, indien van toepassing, (deels) de kosten voor de levering van diensten tijdig worden stopgezet om schuldenopbouw te beperken. Op dit moment koppelen gemeenten niet terug of een inwoner niet meer op adres woont, mogelijk zullen zij dit wel gaan doen (zie Bijlage 5 paragraaf 5.5).

Enkele drinkwaterbedrijven geven aan na de BRP-check bij vroegsignalering graag te vernemen of er minderjarige kinderen op een adres wonen, zodat het incassotraject hierop kan worden afgestemd in lijn met specifieke eisen voor afsluiting.¹⁶¹ Andere leveranciers erkennen dat deze informatie relevant kan zijn, maar betwijfelen of uitwisseling hiervan proportioneel is, gezien het beperkte aantal daadwerkelijke afsluitingen ten opzichte van het grotere aantal verstrekte vroegsignalen.

Inwoner niet bereikt

Enkele VLP's geven aan graag te willen weten of de gemeente een inwoner heeft bereikt en of de inwoner hulp weigert. Als blijkt dat een inwoner niet is bereikt, beschouwen de VLP's dit als een signaal dat de huidige

¹⁶¹ Op 19 maart 2024 is door het gerechtshof Den Haag in hoger beroep bepaald dat de Nederlandse Staat en twee drinkwaterbedrijven onrechtmatig handelden door niet al het redelijkerwijs mogelijke te doen om te voorkomen dat minderjarige kinderen in een situatie terechtkomen waarin zij niet voldoende toegang hebben tot drinkwater (ECLI:NL:GHDHA:2024:363). In de interviews geven drinkwaterbedrijven aan te zoeken naar een manier om tijdig in het incassoproces te achterhalen of er minderjarige kinderen op een adres wonen.

contactmethoden geen effect hebben, waardoor het wellicht zinvoller is om andere benaderingswijzen te proberen. Dit mag echter niet van de AVG.

Inspanningen gemeenten op geaggregeerd niveau

Een door de geraadpleegde VLP's veelgenoemde behoefte betreft inzicht in de inspanningen die gemeenten verrichten om inwoners te bereiken en te helpen. Het kan hierbij gaan om de inspanningen met betrekking tot de matching (bijvoorbeeld welke keuzes worden hierbij gemaakt), de redenen voor uitval bij de BRP-check en de redenen voor de benadering van inwoners (bijvoorbeeld redenen voor niet oppakken). Deze informatie geeft hen meer achtergrondinformatie over waarom signalen niet worden opgevolgd. Deze informatie zou kunnen worden gedeeld op geaggregeerd niveau.

Geen opvolging vroegsignaal niet-natuurlijke personen

Het algemene uitgangspunt voor de ontvangst van signalen is dat gemeenten in principe alle signalen van natuurlijke personen oppakken, omdat zij voor deze signalen de wettelijke taak hebben om een hulpaanbod te doen vanuit de Wgs. Signalen over rechtspersonen mogen op basis van de Wgs niet worden opgevolgd, tenzij er sprake is van persoonlijke aansprakelijkheid voor schulden van die rechtspersoon.¹⁶² Bij signalen van niet-natuurlijke personen kan het gaan om bijvoorbeeld inwoners die in het kader van hun eigen onderneming zijn georganiseerd als een bv. Een energieleverancier benoemt dat met het niet opvolgen van signalen een groep met mogelijke (dreigende) schulden niet in beeld komt bij de gemeente.¹⁶³

"Het is onterecht dat ze [deze inwoner] niet oppakken. (...) Wij zien dat het huishoudens zijn die toevallig de energie op zakelijke naam hebben staan. Wij zien daar gewoon dat gemeenten dat niet oppakken, met reden dat het om 'zakelijk' gaat. Maar het gaat om personen en mogelijk afsluiten van huishoudens."
(energieleverancier)

Mogelijkheden uitbreiden terugkoppeling

Bij de analyse of het mogelijk zou zijn om meer terug te koppelen op signaalniveau, is de kernvraag of de gemeente over dezelfde inwoner méér informatie mag geven aan een VLP dan wat al via de Wgs en het Bgs is voorgeschreven. Onder de AVG is voor elke verwerking van persoonsgegevens een rechtmatige verwerkingsgrondslag nodig.¹⁶⁴ Voor overheidsorganisaties zoals gemeenten zijn vanuit de AVG de meest relevante grondslagen:

- *Wettelijke verplichting* (artikel 6, lid 1, onderdeel c). Wanneer een wet (in dit geval de Wgs) voorschrijft dat bepaalde gegevens moeten worden uitgewisseld.
- *Taak van algemeen belang of uitoefening van openbaar gezag* (artikel 6, lid 1, onderdeel e). Dit vereist een voldoende specifieke wettelijke basis of een publieke taak die duidelijk in de wet verankerd is. De Wgs biedt de gemeente de bevoegdheid om in het kader van schuldhulpverlening gegevens uit te wisselen met VLP's, zoals aangegeven onder strikte voorwaarden.
- *Toestemming* (artikel 6 lid 1 sub a AVG). Toestemming kan alleen rechtsgeldig zijn als deze 'vrijelijk', 'specifiek', 'geïnformeerd' en 'ondubbelzinnig' wordt gegeven. In de context van schuldhulpverlening is er vaak sprake van een (grote) afhankelijkheid van de inwoner ten opzichte van de gemeente. Hierdoor wordt toestemming niet gauw als 'vrijelijk' gezien. Bovendien zou de gemeente dan steeds opnieuw expliciet moeten informeren en toestemming vragen voor elk extra detail dat men wil delen.
- *Gerechtvaardigd belang* (artikel 6, lid 1, onderdeel f). Overheidsorganisaties kunnen niet steunen op 'gerechtvaardigd belang' (artikel 6, lid 1, onderdeel f AVG) als verwerkingsgrondslag voor gegevensverwerkingen die verband houden met hun publieke taak. Wanneer een specifieke publiekrechtelijke grondslag zoals de Wgs van toepassing is, kan een overheidsinstantie niet uitwijken naar een algemenere grondslag, zoals gerechtvaardigd belang om de verwerkingsruimte te vergroten.

De Wgs en de materiewetten geven gemeenten en VLP's een specifieke taak en plicht rondom het voorkomen en aanpakken van (dreigende) problematische schulden. Hierbij hoort ook een vereiste vorm van gegevensuitwisseling

¹⁶² VNG. (2024). Leidraad Vroegsignalering. Wat moet u als gemeente weten over vroegsignalering? p. 15.

¹⁶³ Volgens de Regeling afsluitbeleid energie mag een energieleverancier geen signaal verstrekken wanneer de inwoner niet een natuurlijk persoon is (artikel 4a, lid 1).

¹⁶⁴ Algemene Verordening Gegevensbescherming, artikel 6.

(de 'vroegsignalen'). De wetgever heeft bewust gekozen voor een beperkte informatie-uitwisseling (doelbinding en minimale gegevensverstrekking). Uitgangspunt is dat alleen die gegevens worden gedeeld die noodzakelijk zijn om (dreigende) schulden te signaleren en hulp te kunnen aanbieden.

- Informatieverstrekking aan de gemeente. VLP's signaleren dat er een betalingsachterstand is (verplichte vroegsignalering).
- Informatieverstrekking door de gemeente. De gemeente kan vervolgens de VLP bijvoorbeeld terugkoppelen als iemand hulp accepteert en/of wordt toegelaten tot schuldhelpverlening, voor zover dit binnen de kaders van de Wgs en de AVG past. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat er volledige inzage wordt gegeven in de schuldensituatie, de betalingsregeling of andere persoonlijke details.

Hoewel de wens van VLP's om meer informatie te ontvangen na melding van betalingsachterstanden begrijpelijk is vanuit klantvriendelijkheid of interne bedrijfsvoering, is de privacyrechtelijke grens hier duidelijk en biedt de Wgs geen onbeperkte terugkoppelingsbevoegdheid.

Het is de vraag of er voor meer gegevensdeling een beroep kan worden gedaan op een andere grondslag dan die van 'wettelijke verplichting' (AVG, artikel 6, lid 1, onderdeel c):

- Een gemeente kan niet zomaar overgaan tot uitgebreide terugkoppeling op basis van 'taak van algemeen belang' (AVG, artikel 6, lid 1, onderdeel e), omdat die taak en bevoegdheid voldoende specifiek in de wet verankerd moet zijn. De Wgs is op dit punt specifiek en beperkt.
- 'Toestemming' is theoretisch een optie, maar niet realistisch gezien deze mogelijk onevenredig veel administratieve lasten en kosten met zich meebrengen en daardoor onuitvoerbaar wordt geschat.
- Een gemeente kan niet terugvallen op 'gerechtvaardigd belang' (AVG, artikel 6 lid 1 f) voor verwerkingen die betrekking hebben op de uitvoering van haar publieke taak. De verwerking van BRP-gegevens en gegevens in het kader van vroegsignalering is strikt gebonden aan de wettelijke grondslagen en beperkingen die daarvoor zijn vastgesteld. Een overheid kan deze beperkingen niet omzeilen door een beroep te doen op gerechtvaardigd belang.

Samengevat betekent dit dat de wetgeving (Wgs en de materiewetten) de reikwijdte van informatieverstrekking bepalen en een gemeente daar normaal gesproken niet buiten kan treden. Er is geen andere grondslag in de AVG die het mogelijk maakt om zonder meer extra informatie te delen met VLP's. In sommige specifieke gevallen kunnen wel gegevens worden gedeeld, bijvoorbeeld in het kader van de Algemene wet bestuursrecht en Wet basisregistratie personen.

5.5.4

Communicatie

Hoeveel communicatie vanwege vroegsignalering

Na het versturen van vroegsignalen vindt er soms communicatie plaats tussen VLP's enerzijds en gemeenten en schuldhelpverleningsinstanties anderzijds. Deze communicatie, die voornamelijk contact via telefoon en e-mail betreft, kan voortkomen uit vroegsignaleringsprocessen. Geraadpleegde VLP's kunnen echter niet goed inschatten in hoeverre deze communicatie specifiek aan vroegsignalering toe te schrijven is, omdat zij dit niet afzonderlijk registreren. De meeste VLP's schatten in dat de omvang ervan beperkt is, terwijl enkelen ook aangeven dat er (redelijk) veel communicatie voortkomt uit vroegsignalering.

Meerdere energieleveranciers geven aan relatief veel vragen van gemeenten te ontvangen, met name over het openstaande saldo. Zij merken op dat een deel van deze telefoontjes onnodig is, omdat dit saldo al in het vroegsignaal wordt vermeld, hoewel het op dat moment mogelijk niet meer actueel is. Het beantwoorden van deze vragen kost vanzelfsprekend tijd en brengt kosten met zich mee.

Volgens deze energieleveranciers kan de communicatie efficiënter verlopen als gemeenten beter geïnformeerd zijn over de inhoud en interpretatie van een vroegsignaal. Wanneer gemeenten beter begrijpen wat een vroegsignaal betekent, kan de hoeveelheid communicatie met VLP's afnemen. Daarnaast is het belangrijk dat gemeenten weten welke informatie zij mogen uitwisselen met VLP's. Regelmatig ervaren energieleveranciers dat gemeenten vragen stellen over gegevens die zij niet mogen delen, zoals de redenen voor de betalingsachterstand.

“Gemeentes willen heel graag het [hele] plaatje weten [voor ze op pad gaan]. We communiceren alleen over die achterstand. Daar is grondslag voor. Maar [ze vragen ook] ‘Wat is het huidige openstaande saldo? Waarom de achterstand is ontstaan? Wat is het termijnbedrag? Waarom is de jaarnota zo hoog? Heeft de inwoner de meterstand doorgegeven? Wanneer heeft de klant gebeld? Klopt het termijnbedrag?’ Die vragen krijgen we allemaal wel, [dat] willen ze weten.” (energieleverancier)

Digitaal meldpunt met actuele betalingsachterstanden

Diverse VLP's geven aan dat een digitaal meldpunt waarin gegevens *realtime* worden uitgewisseld de efficiëntie van samenwerking in het kader van vroegsignalering kan vergroten (zie ook paragraaf 5.4). Een dergelijk systeem waarin achterstanden actueel zijn, kan bijdrage aan minder vragen van gemeenten aan VLP's en dus minder communicatietijd.

“Je zou het beter kunnen inrichten met een systeem dat dagelijks actueel wordt gehouden. En niet dat dat via telefoontjes gaat. (...) Als gemeenten de [actuele] informatie nodig hebben, laten we het dan automatisch up-to-date houden. (...) Dat we de [achterstand] actief houden [en dan] zouden gemeenten de vordering kunnen volgen. (...) Hier zou een Schuldenknooppunt een mooie tool voor kunnen zijn.” (energieleverancier)

Positief dat communicatie is toegenomen

Diverse VLP's benoemen dat de afgelopen jaren door vroegsignalering het contact tussen gemeenten, de VLP's en schuldhulporganisaties is toegenomen, en dat zij dit als positief beoordelen. Door het contact weten gemeenten steeds beter wat VLP's in de incassoprocessen doen en welke mogelijkheden er zijn voor oplossingen bij betalingsachterstanden.

5.5.5

Tijdelijke opschorting incassotraject

Zodra een gemeente heeft gecommuniceerd dat hulp is geaccepteerd, moet een VLP, conform de LCV-modelovereenkomst, het incassoproces voor de desbetreffende inwoner opschorten. De VLP schort het incassoproces voor maximaal 30 dagen op. Er worden in die periode geen nieuwe incassomaatregelen ingezet voor de aangeleverde achterstanden, geen ophogingen doorberekend en geen overdracht gedaan aan een incassobureau of een deurwaarder. Voor eventuele andere openstaande facturen van dezelfde inwoner loopt het incassoproces wel door. Het opschorten van het incassoproces, na acceptatie van hulp, biedt de ruimte om een vervolgtraject in de basis vorm te geven. Naast de geaccepteerde hulp is het voldoen van nieuwe verplichtingen een voorwaarde in de LCV-modelovereenkomst voor het opschorten van het incassoproces. Het is dus belangrijk dat nieuwe financiële verplichtingen aan de desbetreffende VLP('s) worden voldaan. Indien dit niet mogelijk is, is het voor de vroegsignaleerder aan te raden hier - met toestemming van de klant - direct over in contact te treden met de betreffende VLP.

Bijna alle geraadpleegde VLP's geven aan op te schorten conform de afspraken in de LCV-modelovereenkomst, dus nadat bekend is dat hulp is aanvaard. Veel VLP's refereren wel aan de eis dat aan nieuwe verplichtingen moet worden voldaan. Enkele partijen benoemen hierbij dat ze zich flexibel opstellen bij deze eis, maar dat het de nieuwe rekeningen in principe wel moeten worden betaald. Opschorting van het incassotraject wanneer nieuwe rekeningen niet worden betaald zou volgens hen onlogisch zijn, omdat de pauzering geen duurzame oplossing is wanneer een inwoner de nieuwe rekeningen niet kan betalen.

Meerdere VLP's noemen dat zij voor een deel van de inwoners voor wie hulpaanvaarding wordt teruggekoppeld en incasso een maand wordt opgeschort, zien dat in die tijd 'niets gebeurt':

“Soms het ene uitstel na het andere uitstel... ‘We zijn er nog niet uit met de klant.’ Nou snap ik best dat een stabilisatiefase best een tijd kan duren. Maar hierbij zien wij dat de schuld opstapelt. Het is voor ons dan ook wel ongrijpbaar. Wat wordt er vanuit gemeente geprobeerd dan om tot afspraken [te komen]?’ Waarom wordt het [in die uitstelperiode] niet opgepakt?” (energieleverancier)

De VLP's weten in deze gevallen niet of en welk contact de gemeenten met de betreffende inwoner hebben (zie ook paragraaf 5.5.1). Hierdoor vragen zij zich af waarom 'op de pauzeknop is gedrukt'. Dit kan ook effect heeft hebben

op de betreffende inwoner. Het kan ertoe leiden dat de inwoner na een ruime maand zonder bericht ineens weer een herinneringsbericht van de VLP ontvangt, met bijvoorbeeld een aanzienlijk hoger bedrag.

“[Na de opschorting] horen we niks meer. En dan gaat [daarna] het incassoproces verder. En die klanten schrikken zich helemaal een hoedje, want die krijgen in een keer weer nieuwe aanmaningen.”
(zorgverzekeraar)

VLP's zien graag dat de mogelijkheid voor opschorting – via de terugkoppeling 'inwoner wil hulp' – ingezet wordt wanneer er perspectief is op verbetering van of een oplossing voor de situatie na de opschorting. Hiervoor zouden bestaande richtlijnen meer uitgewerkt kunnen worden en moet worden nagezien dat gemeenten voldoende toepassen (zie ook paragraaf 5.5.3). Dit kan helpen te voorkomen dat een incassotraject een maand wordt stilgezet zonder dat er in die periode daadwerkelijk verandering in de betaalsituatie optreedt.

5.5.6

Opvolging vroegsignalen door gemeenten

Verschillen in inspanningen tot contact en oppakken signalen

VLP's zien grote verschillen tussen hoe gemeenten vroegsignalen oppakken. Deze verschillen hebben vooral betrekking op de mate van communicatie die zij met VLP's hebben en, de mate van inspanningen die zij doen om inwoners te bereiken.

“Wij zien, in het contact dat ik af en toe met gemeenten heb, dat gemeenten daar heel anders mee omgaan. De ene gaat langs, de ander niet. De ene gaat snel langs, de ander gaat langs wanneer het een huurmelding is, de ander niet.” (energieleverancier)

“Je ziet dat er bij de gemeenten heel veel verschil is hoe ze dat contact zoeken. De meeste gemeenten doen het schriftelijk. Die gemeente krijgt op dat schriftelijke ook niks terug. Wij zien bij grotere gemeenten waar meer contact is en waar de gemeenten proberen te bellen of wijkcentra die erbij zijn betrokken... daar werkt het wel wat anders. Daar krijgen we meer contact. Daar krijgen zij meer contact en dan hebben wij weer meer contact met de gemeente hoe het loopt.” (drinkwaterbedrijf)

Meerdere geraadpleegde drinkwaterbedrijven noemen dat zij zien dat gemeenten verschillende ondergrensbedragen voor het oppakken van meldingen hanteren. Zij zien graag dat zij hierin één lijn hanteren, zodat zij weten wanneer hun vroegsignaal wordt opgevolgd. In hoofdstuk 6 zal overigens blijken dat de gemeenten die dat doen de signalen eerst matchen.

Gebruik gedeelde gegevens vroegsignaleerders

Een grote zorgverzekeraar merkt op dat gemeenten verschillend omgaan met de verwerking en doorgeleiding van ontvangen gegevens aan medewerkers of instanties die vroegsignalering uitvoeren. In sommige gevallen krijgen uitvoerende professionals slechts beperkte informatie, waardoor vroegsignaleerders vaker dan nodig contact opnemen met de zorgverzekeraar voor details:

“Wij geven veel informatie door waarvan wij zien dat gemeenten daar [niet alles] van gebruikt. Het is per gemeente afhankelijk welke gegevens de hulpverlener krijgt om te gaan lopen. Dat is vaak een instantie die niet van de gemeente zelf is, maar [bijvoorbeeld] iemand van maatschappelijk werk die ze inhuren. Wij geven gespecificeerd door wat de schuld is, en dan bellen ze 'ik zie €400, wat is dat precies?', terwijl we dat wel hebben doorgegeven. We geven door: geboortedatum, hoeveel mensen er op de polis staan... Maar al dat soort informatie wordt niet gebruikt.” (zorgverzekeraar)

De beperkte gegevensdeling van gemeenten met de medewerkers die contact met inwoners zoeken, kan er dus toe leiden dat zij zich niet volledig kunnen voorbereiden. Ook leidt het tot extra, mogelijk onnodige, communicatie tussen de schuldhulpverlening en de zorgverzekeraar. De zorgverzekeraars ziet in dit kader kansen voor gemeenten om ontvangen gegevens beter te verwerken, zodat de effectiviteit van vroegsignalering vergroot wordt.

Focus op hulp en voorkomen herhaling incassostappen VLP

Enkele VLP's stellen dat het niet logisch is als gemeenten zich (te veel) richten op het incasseren van de vorderingen en hierbij incassoprocessen van VLP's 'overdoen'. Ook dit levert communicatieverkeer op tussen gemeenten en VLP's.

"Wat ik graag anders zou zien is dat gemeenten zich niet als incassobureau gaan gedragen. Dus dat ze die vordering [gaan innen]. (...) Zij krijgen gewoon een signaal en die achterstand is helemaal niet belangrijk. En dat zij gewoon schuldhulp aanbieden. Los van het innen van onze vordering. Wij hebben zelf al die acties om te innen. (...) De gemeente moet zich houden bij het schuldhulp aanbieden." (energieleverancier)

"[Ik] heb wel eens bij een gemeente gezien dat ze ook een mail sturen. Daarvan denk ik, ja dat hebben wij ook gedaan, zonder succes." (energieleverancier)

Gelijkwaardigheid behandeling VLP's

Het merendeel van de geraadpleegde VLP's geeft aan geen goed zicht te hebben op hoe gemeenten bepalen welke vroegsignalen zij opvolgen en welke criteria ze hierbij hanteren. Een energieleverancier ervaart dat aan betalingsachterstanden bij woningverhuurders voorrang wordt gegeven ten opzichte van die bij andere VLP's.

"In veel gemeenten is het beleid om [woninguitzetting] met alle macht te voorkomen en dus ook de volledige capaciteit van huisbezoeken in te zetten voor woningbouw. Ondanks dat dat misschien helemaal niet nodig is. Dus als er een combinatie is van [betalingsachterstanden bij] een energieleverancier, een zorgverzekeraar en een drinkwaterbedrijf, krijgt die in de regel, is mijn ervaring, lagere prioriteit dan één vordering vanuit de woningbouw [waarvan] de hoogte misschien nog wel wat lager is dan die drie samen. Die [achterstanden bij een woningverhuurder] worden structureel voorgetrokken. Dat merk ik uit de gesprekken die ik [met gemeenten] heb. Dit kan ik helaas niet baseren op data." (energieleverancier)

Een grote zorgverzekeraar benoemt in dit kader dat data-analyse van de ontvangen signalen belangrijk is. Hij ziet kansen in meer samenwerking tussen gemeenten en VLP's om met data te komen tot gegevens die de mate van ernst van de situatie bij een inwoner, en dus de noodzaak om hulp aan te bieden, kunnen voorspellen.

5.5.7

Afsluiting drinkwater

Voor drinkwaterbedrijven is niet juridische vastgelegd dat zij een signaal verstrekken wanneer zij voornemens zijn om over te gaan op beëindiging van de levering van drinkwater (afsluiting). De materiewetgeving schrijft, kortgezegd, enkel voor dát zij een signaal verstrekken ten behoeve van schuldhulpverlening bij een betalingsachterstand.¹⁶⁵ In de praktijk worden signalen die drinkwaterbedrijven verstrekken als zij voornemens zijn om over te gaan tot beëindiging van drinkwater (en dus relatief kort voor (mogelijke) afsluiting), 'afsluitsignalen' genoemd.¹⁶⁶ Niet alle geraadpleegde drinkwaterbedrijven verstrekken een dergelijk afsluitsignaal; van de vijf geïnterviewde leveranciers geven drie aan dit te doen. In onderzoek in 2024 werd geconstateerd dat gemeenten niet altijd een afsluitsignaal van drinkwaterbedrijven ontvangen.¹⁶⁷

Niet versturen afsluitsignaal

Een gesproken drinkwaterbedrijf dat geen afsluitsignalen verstuurt en vroegsignalen afgeeft bij een betalingsachterstand vanaf ruim twee maanden en een huisbezoek, merkt op dat gemeenten in de praktijk soms verrast reageren wanneer zij horen dat een afsluiting plaatsvindt of op korte termijn gepland is.

"Ik krijg regelmatig van een gemeente [te horen]: 'He jullie staan daar om af te sluiten maar ik heb geen vroegsignaal gezien'. Ja die heb je wel gehad, maar daar heb je niks mee gedaan. Dat is mijn zorg, hoe zet je vroegsignalering nou in." (drinkwaterbedrijf)

¹⁶⁵ Zie Bijlage 5 paragraaf 5.6 voor toelichting.

¹⁶⁶ Dit signaal zou ook 'beëindigingssignaal' kunnen worden genoemd. In deze rapportage wordt de term 'afsluitsignaal' gebruikt, omdat deze gangbaar is onder (geraadpleegde) drinkwaterbedrijven en andere bij vroegsignalering betrokken partijen. Zie voor meer toelichting paragraaf 5.6 in Bijlage 5.

¹⁶⁷ Regioplan. (2024). Eindrapport Bescherming kinderen tegen afsluiting van drinkwater en energie. p. 7.

Het drinkwaterbedrijf merkt op dat het versturen van ook een afsluitsignaal mogelijk geen oplossing hiervoor is, omdat gemeenten, als zij opvolging geven aan deze signalen, in dat geval naar verwachting meer opvolging zullen geven aan het 'late' afsluitsignaal dan aan het 'vroeg' vroegsignaal. Reden hiervoor is dat een afsluitsignaal een ernstigere situatie weerspiegelt dan een vroegsignaal en gemeente hier sneller op zullen acteren.

Opmerkelijk is dat één drinkwaterbedrijf aangeeft niet te weten waarom het geen afsluitsignaal naar de gemeente verstuurt. De reden achter deze beslissing uit het verleden is onbekend. De leverancier merkt hierbij op dat het voor het huidige team een uitdaging is om volledig op de hoogte te blijven van de actueel geldende juridische verplichtingen.

Vroegsignaal niet of kort voor afsluitsignaal

Twee drinkwaterbedrijven geven aan dat zij een knelpunt ervaren in de interactie tussen de afspraken ten aanzien van vroegsignalering en de Regeling afsluitbeleid drinkwater. Deze regeling schrijft voor dat een drinkwaterbedrijf afsluitmaatregelen kan treffen, maar biedt veel vrijheid in bepaling van het moment van melding een achterstand. De drinkwaterbedrijven, die een afsluitsignaal na een vroegsignaal sturen, noemen dat het afsluitsignaal relatief kort op het vroegsignaal kan volgen. Dit komt door de 'vertraging' vanwege de maandelijkse aanleverfrequentie van vroegsignalen en het dagelijks kunnen aanleveren van afsluitsignalen. Het vervroegen van de vroegsignalering is niet mogelijk, rekening houdend met de inspanningsverplichtingen aangaande incasso die moeten worden voldaan.

Verder geven enkele drinkwaterbedrijven aan dat een afsluitsignaal in een klein aantal situaties niet wordt voorafgegaan door een vroegsignaal. Dit kan gebeuren wanneer een inwoner een tijdig een betalingsregeling treft maar vervolgens niet nakomt. Op het moment van selectie voor vroegsignalering voldeed de inwoner niet aan de selectiecriteria vanwege een actieve betalingsregeling. Echter, zodra deze niet meer wordt nagekomen, kan de achterstand inmiddels zijn opgelopen en voldoen aan de selectiecriteria voor mogelijke afsluiting. En kan een drinkwaterbedrijf dus overgaan tot een signaal dat dan (mogelijk) kort voor (mogelijke) afsluiting plaatsvindt.

5.5.8

Huurovereenkomstontbinding

Geraadpleegde woningverhuurders zijn ervan bewust dat vroegsignalering in de regel noodzakelijk is¹⁶⁸ voor een mogelijke toewijzing van huurovereenkomstontbinding in geval van dagvaarding voor een huurovereenkomstontbinding. Omdat enkele rechtbanken daarbij specifiek eisen stellen aan de tijd tussen vroegsignalering en dagvaarding (zie Bijlage 5), houden zij er rekening mee dat zij bij eerdere vroegsignalen een inwoner met een betalingsachterstand opnieuw signaleren aan de gemeente. Een woningcorporatie benoemt dat zij om deze reden voor inwoners met betalingsachterstanden herhaaldelijk een vroegsignaal afgeven. Mocht het komen tot een verzoek tot huurovereenkomstontbinding bij de rechter, dan kunnen zij een vroegsignaal overleggen dat recent genoeg is verstuurd.

5.5.9

Knel- en verbeterpunten

Op basis van de gesprekken met VLP's zijn er de volgende knel- en verbeterpunten ten aanzien van processen in het kader van vroegsignalering nadat VLP's vroegsignalen hebben verstuurd naar gemeenten:

Verschillende definities hulpacceptatie

Gemeenten hanteren bij het terugkoppelen van hulpacceptatie aan VLP's verschillende criteria. De ervaring nu is dat de betekenis van deze uitkomst in zeer uiteenlopende situaties aangaande het aanbod voor schuldhulpverlening aan inwoners wordt toegekend. Het is voor VLP's niet duidelijk wat de betekenis van de hulpacceptatie is, waardoor het onbekend is in welke mate de inwoner wordt ondersteund en 'aan de slag gaat' met zijn of haar betalingsachterstanden.

Diverse VLP's ervaren nu dat bij een deel van de inwoners waarbij hulpacceptatie wordt teruggekoppeld, zij het incassoproces opschorten (voor maximaal 30 dagen), maar in deze periode niets horen van de inwoner of de

¹⁶⁸ Expertgroep huurrecht. (2023). Aanbeveling Huurachterstand en ontbinding en ontruiming – Expertgroep huurrecht 1^e aanleg LOVCK

gemeente. Voor hen is het onbekend welke activiteiten er in relatie tot de inwoner lopen. Hierbij vragen zij zich af waarom zij het incassoproces een maand hebben opgeschort.

Het is aan te bevelen dat gemeenten eenzelfde minimale criteria gebruiken voor de toewijzing van de uitkomst 'inwoner wil hulp' bij terugkoppeling aan VLP's. Hiervoor zouden de bestaande richtlijnen aangaande aan welke voorwaarden terugkoppeling van hulpacceptatie door gemeenten aan VLP's moet voldoen¹⁶⁹. Belangrijke hierbij is in ieder geval dat hulpacceptatie wordt toegekend in situaties waarbij de inschatting is dat gedurende de opschortingsperiode er acties plaats zullen vinden ten behoeve van verbetering van de betaalsituatie en de opschorting van incassoactiviteiten dus zinvol is.

Vergroten kennis interpretatie vroegsignalen bij gemeenten

Gemeenten kunnen hun kennis vergroten over hoe zij de door VLP's aangeleverde betalingsachterstanden moeten interpreteren. Dit betreft met name inzicht in de (verplichte) incassostappen die VLP's al hebben genomen voorafgaand aan het vroegsignaal, evenals het correct duiden van de ontvangen informatie. Een beter begrip van de ontvangen signalen kan bijdragen aan een vermindering van onduidelijkheden over de proportionaliteit van signalen en de communicatie tussen gemeenten en VLP's over de signalen.

Hoeveelheid vragen over vroegsignalen

Diverse VLP's, voornamelijk energieleveranciers, geven aan dat een deel van het telefonisch contact van gemeenten naar aanleiding van vroegsignalen gaat over wat het openstaande actuele saldo is en of dit bedrag correct is. Deze vragen worden in bepaalde mate als onnodig ervaren. Ook kan beredeneerd worden dat het signaal als mogelijke indicatie van (dreigende) problematische schulden onverminderd relevant is als een bepaalde betalingsachterstand lager is.

5.6 Doeltreffendheid en doelmatigheid

5.6.1 Doeltreffendheid

Aan de VLP's is gevraagd in hoeverre zij denken dat vroegsignalering bijdraagt aan de doelen die zijn geformuleerd in het kader van de wijziging van de Wgs. Daarbij is specifiek ingegaan op de doelen zoals beschreven in de beleidstheorie in hoofdstuk 2. De geraadpleegde VLP's geven aan dat zij geen of slechts zeer beperkt zicht hebben op de mate waarin vroegsignalering daadwerkelijk bijdraagt aan deze doelen. Volgens hen kunnen gemeenten en inwoners deze vraag beter beantwoorden. Hoewel de meeste VLP's vermoeden dat vroegsignalering een positieve bijdrage levert, beschikken zij niet over data of concrete ervaringen om dit te onderbouwen.

Met betrekking tot het doel om inwoners met (dreigende) problematische schulden eerder in beeld te krijgen bij de gemeente, vermoeden VLP's dat vroegsignalering hieraan bijdraagt doordat VLP's veelal gericht inwoners screenen op betalingsachterstanden en deze vervolgens melden aan gemeenten. Of vroegsignalering ook daadwerkelijk helpt om bedreigende situaties te voorkomen – zoals beëindiging van energie of water, of woningontruiming – kunnen zij moeilijk beoordelen. Redenen hiervoor zijn dat zij dit niet kunnen onderbouwen (bijvoorbeeld cijfermatig) en daarnaast dat er veel factoren zijn die kunnen bijdragen aan het voorkomen van bedreigende situaties. Tot slot merken diverse VLP's op dat vroegsignalering leidt tot meer contact tussen hen en gemeenten, wat de onderlinge samenwerking ten goede komt.

5.6.2 Doelmatigheid

Doelmatigheid gaat over de vraag of de kosten opwegen tegen de baten. Hier is in gesprekken met de VLP's aandacht aan besteed.

¹⁶⁹ De Leidraad Vroegsignalering bevat richtlijnen hiervoor, zie: VNG. (2025). Leidraad Vroegsignalering. Wat moet u als gemeente weten over vroegsignalering? p. 39.

Kosten

Uitvraag kosten

In de interviews met VLP's is gevraagd naar welke kosten zij maken in het kader van vroegsignalering. De kosten die VLP's maken voor het vroegsignalering, exclusief de inspanningen om te voldoen aan de inspanningsverplichtingen aangaande incasso en die vallen onder sociale incasso¹⁷⁰, bestaan voornamelijk uit personeelskosten voor de volgende werkzaamheden:

- het selecteren en verzamelen van vroegsignalen;
- het aanleveren van vroegsignalen via de twee digitale meldpunten of per e-mail/brief;
- klantenserviceactiviteiten, zoals communicatie met gemeenten, vroegsignaleerders en/of inwoners;
- coördinatie van de uitvoering van vroegsignalering;
- activiteiten ten aanzien van beleid en compliance met wet- en regelgeving (voldoen aan verplichtingen, werkprocessen up-to-date houden);
- onderhoud van ICT-faciliteiten, zoals het beheeren en onderhouden van de API-koppeling(en), het oplossen van bugs, het doorvoeren van wijzigingen bij een overstap van gemeenten tussen digitale meldpunten, implementatie van aanpassingen in digitale meldpunten in eigen systemen.

Daarnaast geven VLP's aan dat zij, vooral in de eerste jaren na invoering van de wetswijziging van de Wgs, kosten hebben gemaakt voor de implementatie van vroegsignalering. Hierbij noemen zij bijvoorbeeld kosten voor het inrichten van interne werkprocessen, het automatiseren van eigen registratiesystemen, het koppelen van de eigen registratiesystemen met de digitale meldpunten en de samenwerking met gemeenten.

Bijna alle VLP's geven aan geen specifiek budget te hebben vastgesteld voor uitsluitend de kosten voor vroegsignalering. De gemaakte kosten in het kader van vroegsignalering maken onderdeel uit van budget dat ook andere kosten dekt (bijvoorbeeld voor het creditmanagement als geheel). VLP's registreren de tijdsbesteding aan vroegsignalering niet apart. Medewerkers die taken uitvoeren in het kader van vroegsignalering, voeren daarnaast ook andere taken uit.

De meeste geraadpleegde VLP's hebben (zeer) beperkt inzicht in de kosten die zij maken voor vroegsignalering. Zij kunnen deze kosten niet kwantificeren, omdat deze niet apart worden geregistreerd. De inspanningen voor vroegsignalering maken onderdeel uit van de werkzaamheden voor incasso. Denk hierbij aan binnenkomende telefoontjes, waarvoor niet wordt bijgehouden of deze (direct) zijn toe te wijzen aan activiteiten in het kader van vroegsignalering.

Een selectie van de geraadpleegde VLP's kon wel een schatting maken van het aantal uren en/of daaraan verbonden kosten. Bij de schattingen hielden de meesten ruwweg rekening met (een deel van) de kosten voor tijdsbesteding en/of andere uitgaven die verband houden met bovengenoemde lijst van kostenonderdelen. Niet meegenomen kosten zijn die met betrekking tot bijvoorbeeld inkomstenderiving (bijvoorbeeld door opschortingen), verwachte vermindering van kosten voor 'bedreigende situaties' als gevolg van vroegsignalering (bijvoorbeeld huisuitzettingen of afsluitingen), de initiële implementatie van vroegsignalering en de inspanningsverplichtingen aangaande incasso en sociale incasso.¹⁷¹ Voor de berekening van de totale kosten van vroegsignalering voor VLP's zijn de geschatte jaarlijkse kosten afgezet tegen het (geschatte of exacte) aantal vroegsignalen dat zij per jaar aan gemeenten verstrekken.

Geschatte kosten

Op basis van de ramingen van acht geraadpleegde VLP's, uit verschillende sectoren, zijn de geschatte kosten voor VLP's per aan de gemeente verstrekt vroegsignaal gemiddeld €3,54. De gemiddelde door VLP's geschatte kosten per verstuurd vroegsignaal varieerden van ongeveer twee tot tien euro. De geschatte kosten voor VLP's voor alle

¹⁷⁰ Kosten voor deze posten zijn niet meegenomen, omdat VLP's aangeven dat deze kosten niet apart worden geregistreerd en zij hier dus geen goed zicht op hebben. Belangrijke reden hiervoor is dat kosten voor activiteiten binnen deze posten onderling met elkaar en met kosten voor activiteiten vallend onder andere posten (zoals klantenservice) verweven zijn.

¹⁷¹ Kosten voor deze posten zijn niet meegenomen, omdat VLP's aangeven dat dit niet apart wordt geregistreerd en zij hier geen goed zicht op hebben.

vroegsignalen zijn €3,1 miljoen.^{172 173} Bij de berekening is rekening gehouden met het aantal naar gemeente verstuurd signalen per type VLP.

Bij deze kostenschatting zijn enkele belangrijke kanttekeningen te plaatsen:

- VLP's benadrukten dat zij het lastig vinden om tijdsbesteding specifiek aan vroegsignalering toe te kunnen schrijven, omdat bij werkzaamheden niet altijd bekend is of deze hieraan gerelateerd zijn. Bijvoorbeeld, wanneer een inwoner een VLP belt kan dat zijn naar aanleiding van een benadering door een gemeente, maar ook door een eerder bericht van de VLP zelf.
- De schattingen zijn niet gebaseerd op geregistreeerde cijfers van de VLP's, aangezien de tijdsbesteding aan vroegsignalering niet apart wordt geregistreerd.
- Meerdere VLP's die geen kosteninschatting konden opgeven, benoemden dat de kosten voor hen (zeer) beperkt zijn. Het is daarom mogelijk dat de daadwerkelijke gemiddelde kosten voor vroegsignalering lager uitvallen.
- Het aantal door VLP's opgegeven vroegsignalen betrof in sommige gevallen schattingen.

Echter, de schattingen laten een consistent beeld zien. Onder energiebedrijven en drinkwaterbedrijven lopen de schattingen amper uiteen. Voor verhuurders ligt de schatting wat hoger. Mogelijk is deze schatting wat hoger omdat woningcorporaties relatief ondervertegenwoordigd zijn in het onderzoek. Daarnaast blijkt uit de interviews met gemeenten dat deze verreweg het meeste contact hebben met verhuurders na aanlevering van een signaal, wat een logische verklaring kan zijn voor hogere gemiddelde kosten.

In de nota van toelichting bij het Bgs wordt geschat dat voor woningverhuurders het signaleren van betalingsachterstand bij de gemeente €2,50-4,00 per klant kost, een zeer vergelijkbaar bedrag dus.¹⁷⁴ Ook deze kostenraming is exclusief de kosten voor de inspanningsverplichtingen aangaande incasso. Belangrijk hierbij is dat volledige vergelijking niet goed mogelijk is, omdat in de berekening in de nota van toelichting van het Bgs mogelijk de posten zoals communicatie na aanlevering van signalen (klantenservice) en ICT-onderhoud niet zijn meegenomen.

Beoordeling kosten

In de interviews met VLP's is ook gevraagd naar hoe zij hun kosten beoordelen, afgezien van of zij van de kosten een kwantitatief beeld hebben. Het merendeel van de VLP's kwalificeert de kosten voor vroegsignalering als betrekkelijk laag of 'te overzien'. Veel VLP's geven in verschillende bewoordingen aan dat de kosten beperkt zijn. Belangrijk hierbij is dat VLP's aangeven dat de vroegsignalering onderdeel is van het totale incassoproces, en dus inspanningen en dus kosten hiervoor onderdeel zijn van budgetten die ook andere kostenposten dekken.

"De kosten zijn nihil. Onderdelen van vroegsignalering gaan op in [de grotere organisatie en uitvoering van] het incassoproces. (...) Kosten voor stappen [zoals huisbezoeken en belletjes] zijn ook niet altijd direct toe te schrijven aan alleen vroegsignalering." (drinkwaterbedrijf)

"Veel kosten [zoals ICT-systemen als een API en mijn uren], gaan op in het grotere geheel. (...) We hebben nauwelijks kosten [voor het controleren, aanleveren en contact na vroegsignalering], het is marginaal. (...) De kosten zijn niet veel." (particuliere verhuurder)

Enkele VLP's, uit verschillende sectoren, zijn een andere mening toegedaan en stellen dat de kosten die zij maken voor vroegsignalering niet gering zijn. Zo noemen zij dat de kosten een "behoorlijke investering" en een "aardig bedrag" betreffen; vroegsignalering brengt inspanningen mee die serieus aandacht verdienen. Enkele energieleveranciers noemen dat het uitstellen van aanlevering (door maandelijkse aanlevering) hoge kosten

¹⁷² Op basis van het totaal aantal van 869.653 vroegsignalen in 2024 in de Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden (Divosa, 2025). Er is gerekend met de gemiddelde kosten per type vlp. Onder de aanname dat automatiseringsniveau en contactmomenten met gemeenten en inwoners vergelijkbaar zijn, is bij gebrek aan waarnemingen het gemiddelde kostenniveau voor energieleveranciers ook gebruikt voor zorgverzekeraars.

¹⁷³ In deze berekening zijn niet de kosten in het kader van onder meer de inspanningsverplichtingen incasso, sociale incasso en voorkoming van bedreigende situaties meegenomen. Zie voorgaande sectie in deze paragraaf.

¹⁷⁴ Staatsblad 2020, 240. p. 16.

meebrengt. Dit komt doordat schulden oplopen en een deel van de openstaande bedragen uiteindelijk niet wordt betaald.

Andere kosten

Vroegsignalering kan volgens enkele VLP's ook inkomstenderving bij hen als resultaat hebben. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer het incassoproces wordt verlengd door opschorting en/of doordat vroegsignalen slechts maandelijks mogen worden aangeleverd. Wanneer uiteindelijk vorderingen niet (volledig) meer betaald kunnen worden, zijn deze vorderingen (mogelijk onnodig) verhoogd. VLP's geven aan dat zij niet goed kunnen inschatten om welke bedragen het gaat vanwege het gebrek aan cijfermatig inzicht hierin. Tevens kunnen hierbij ook veel andere factoren een rol spelen.

Baten

Deze paragraaf behandelt in welke mate vroegsignalering voordelen oplevert voor VLP's. De bevindingen zijn gebaseerd op interviews met VLP's en geanalyseerde data over betalingsachterstanden bij VLP's en de inzet van gemeenten op vroegsignalering (zie Bijlage 3).

Geen inzicht, veel meespelende factoren

De VLP's hebben in grote mate geen of beperkt inzicht in wat vroegsignalering voor hen oplevert. Zij monitoren niet actief op wat de effecten van vroegsignalen zijn op betaalgedrag, het oplopen van schulden en/of dreigende situaties zoals beëindiging van levering van energie of drinkwater, woningontuiming of overdracht naar het CAK. VLP's geven aan geen cijfers van analyses hiervan te hebben en dat de baten daarom moeilijk te kwantificeren zijn.

“Er wordt continu aan zoveel knoppen gedraaid, dat je nooit kan zeggen van ‘ok dit was vroegsignalering’. (...) Vroegsignalering is een van de vele stappen. (...) Er legio zaken die daarbij een rol spelen.”
(drinkwaterbedrijf)

Er zijn factoren buiten het vroegsignaleringsproces die het betaalgedrag, het oplopen van schulden en voorkomen van bedreigende situaties kunnen beïnvloeden. Denk bijvoorbeeld aan hulp vanuit de directe omgeving (zoals het lenen van geld of ondersteuning bij administratie), contact vanuit de gemeente naar aanleiding van een afsluit- of eindeleveringssignaal, of een initiatief tot contact door een inwoner na ontvangst van een nieuwe herinnering van de VLP ná het versturen van een vroegsignaal. Daarbij, VLP's blijven na het vroegsignaal doorgaans actief met incasso-inspanningen die invloed kunnen hebben op de situatie rond betalingsachterstanden, zoals het (blijven) versturen van herinneringen of het proberen persoonlijk contact te leggen. Tot slot zijn er bredere externe factoren die het betaalgedrag kunnen beïnvloeden, zoals inflatie of veranderingen in het inkomen.

Positief effect sociale incasso

Uit onderzoek blijkt dat sociaal incasseren een substantieel positief effect heeft op schuldenaren, schuldeisers en maatschappij. Een totale meerwaarde van €260 tot 390 miljoen wordt genoemd.¹⁷⁵ Men kan erover twisten of deze baten het gevolg zijn van vroegsignalering. Het lijkt wel veilig te stellen dat de uitbreiding van de inspanningsverplichtingen aangaande incasso en de overige afspraken, met name die in de LCV-modelovereenkomst, positieve impact heeft op het consistent en gestructureerd uitvoeren van inspanningsverplichtingen aangaande incasso en sociale incasso (zoals gedefinieerd in deze evaluatie).

Vermoedelijk positief effect

VLP's vermoeden dat vroegsignalering een positief effect heeft. Deze effecten liggen vooral op maatschappelijk vlak, en hierbij vermoeden ze dat het voor henzelf ook iets oplevert.

“Wat voor ons nog wel een blinde vlek is, hoeveel levert het nou per saldo op. (...) Ik heb het gevoel dat vroegsignalering bijdraagt [aan de situatie van de inwoner]. Kan het niet hardmaken, maar denk het wel. (...) [En] van bijvoorbeeld die 500 [vroegsignalen die wij doorgeven] worden er dan nou 6 mee geholpen of

¹⁷⁵ Koning, R. et al. (2024). Sociaal incasseren; Analyse van de meerwaarde van een sociale incassopraktijk. Rebel Groep in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Banken en Stichting SchuldenlabNL. Merk op dat deze studie sociaal incasseren breder definieert.

60? [Na] aanlevering [van vroegsignalen] komen we meer in contact met [gemeenten en schuldhulpverlening]. We krijgen hierdoor meer contact met hen, dat is positief. Dat zal toe te rekenen zijn aan vroegsignalering, hoop ik." (drinkwaterbedrijf)

Er zijn ook VLP's die dit beeld nuanceren; zij vragen zich af of vroegsignalering effect heeft. Meerdere VLP's zien geen (positieve) effecten – maar zij kunnen dit niet hard onderbouwen. Op de vraag wat de baten van vroegsignalering zijn, stelt een grote energieleverancier:

"Gevoelsmatig niets. Het is heel lastig omdat we hier niet op kunnen rapporteren. Als ik kijk naar het kleine aantal [signalen] dat over 12 maanden is opgepakt en waarbij het nog niet eens tot daadwerkelijk een schuldhulptraject komt, is het minimaal. (...) Er natuurlijk zien wij klanten die ineens betalen na het vroegsignaal, die daarop reageren (...) Maar hoe verder je in het traject komt... Het zou minimaal zijn." (energieleverancier)

Enkele drinkwaterbedrijven, energieleveranciers en zorgverzekeraars vermoeden dat vroegsignalering bijdraagt aan een afname van respectievelijk het aantal afsluitingen, eindeleveringen en overdrachten aan het CAK, hoewel zij dit niet met cijfers kunnen onderbouwen. Drinkwaterbedrijven en energieleveranciers geven aan dat vroegsignalering leidt tot vaker contact met gemeenten en schuldhulpverleningsinstanties over klanten, wat kan bijdragen aan het voorkomen van afsluitingen.

Draagvlak

Veel VLP's geven aan dat zij, los van de kosten, de doelen van de Wgs ondersteunen. Ze benadrukken het maatschappelijke belang van de wet en vinden het positief dat elke inwoner die hulp krijgt bij schulden of bij wie een dreigende situatie wordt voorkomen, hiermee vooruit wordt geholpen. Op de vraag of de kosten van vroegsignalering opwegen tegen de baten ervan, antwoordt een zorgverzekeraar:

"Wat ik heb bij vroegsignalering, ik ben er gigantisch voorstander van. Het zit op het niveau 'baat het niet dan schaadt het niet'. Omdat we er zo weinig aan kwijt zijn... het is gewoon fijn dat mensen benaderd worden. Ik denk dat het onderaan de streep meer oplevert dan dat het kost. (...) Er zit een grote toegevoegde waarde in omdat het signaal [samen met alle andere signalen] naar een externe instantie, de gemeente, gaat. (...) Zo komen de deeltjes bij elkaar [signalen van achterstanden bij VLP's], kan de gemeente een goed beeld vormen [en een helpende hand bieden]. Als losstaande schuldeiser kan je het totale probleem niet aanpakken, daarom is het mooi dat het door vroegsignalering samenkomt." (zorgverzekeraar)

Vroegtijdig in beeld brengen en duurzame klantrelatie

VLP's denken dat vroegsignalering bijdraagt aan het tijdig in beeld brengen van inwoners met een betalingsachterstand. Dit kan uiteindelijk resulteren in een duurzame klantrelatie. Diverse energieleveranciers geven met betrekking tot sociaal incasseren aan dat het uiteindelijk de VLP ten goede komt, als gevolg van begrip tonen en meedenken. Door begrip tonen en meedenken over het oplossen van betalingsachterstanden zal een klant uiteindelijk langer blijven.

"Als ik dan maatwerk kan leveren voor iets [een situatie bij de inwoner] dat uitzichtloos lijkt, dan denk ik dat iemand daar een goede klantrelatie oplevert. Wat ook voor ons belangrijk is. Dat levert voor ons iets op." (energieleverancier)

De baten van de inzet van VLP's wegen volgens de meeste VLP's op tegen de kosten die zij hiervoor maken. Zij vermoeden dat de kosten die zij maken in het kader van vroegsignalering baten opleveren. Enkele VLP's nuanceren dit beeld, omdat zij zien dat vroegsignalering (redelijk) veel kosten meebrengt, maar zij geen (financiële) effecten ervan waarnemen.

Data ontwikkeling betalingsachterstanden en inzet gemeenten

In overleg met betrokken partijen heeft het onderzoeksteam gezocht naar een manier om kwantitatief bewijs te leveren voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van vroegsignalering. Er is vanwege verschillende redenen, zoals de relevantie van contextvariabelen die buiten beeld zijn en het ontbreken van een controlegroep, geen evidente onderzoeksanpak om dit te doen. Gekozen is voor een poging om een relatie te leggen tussen de mate van inzet van de gemeente en de effecten op VLP's, inwoners en maatschappij. De onderliggende assumptie is dat meer inzet op vroegsignalering zou moeten leiden tot meer (positieve) effecten. Bijlage 3 bevat een uitgebreide toelichting.

De analyse heeft niet aangetoond dat vroegsignalering werkt. Dat betekent overigens niet noodzakelijk dat vroegsignalering niet werkt. Er zitten veel haken en ogen aan de analyse. Wel laat de analyse zien:

- Er bestaan grote verschillen tussen gemeenten in de gemiddelde kans dat de betalingssituatie van inwoners in de onderzoeksperiode is verbeterd.
- Het was op voorhand te verwachten dat er verschillen zichtbaar zouden zijn tussen typen VLP's, wat inderdaad uit de analyse is gebleken. De analyse laten echter zien dat er ook grote verschillen zijn tussen energiebedrijven en zorgverzekeraars onderling. Het onderzoek heeft hier geen verklaring voor gevonden. Er kan wat verschil bestaan tussen de dataspecificaties. Er bestaan zeker verschillen in de manier waarop incasso wordt uitgevoerd. Dat kan bijdragen aan een verklaring.
- Voor 54% van de inwoners voor wie een signaal is afgegeven en die in deze analyse betrokken waren, is de situatie verbeterd (volgens de definitie van verbetering, zoals beschreven in Bijlage 3).

Binnen het onderzoeksproject 'Impact van sociaal beleid op gezondheid' doen de Wageningen Universiteit en Universiteit Leiden in samenwerking met de gemeenten Rotterdam en Amsterdam onderzoek naar de effecten van vroegsignalering op de financiële situatie, arbeidsmarktsituatie en gezondheidsuitkomsten. Hierbij wordt specifiek gekeken naar de impact van vroegsignalering bij bijstandsgerechtigden. Impact betreft zo mogelijk de financiële situatie, de arbeidsmarktsituatie en effecten op de gezondheid, waarbij hulp accepteren als tussenmaat gebruikt wordt. Het onderzoek bevindt zich nog in de opstartfase en zal zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek omvatten. In hoeverre het kwantitatieve deel van het onderzoeksproject 'Impact van sociaal beleid op gezondheid' volledig uitgevoerd kan worden hangt mede af van de beschikbaarheid en kwaliteit van de data.

6 Praktijk gemeenten

6.1 Oppakken van de vroegsignaleringsstaak

6.1.1 Opstellen van vroegsignaleringsbeleid

De Wgs en de decentralisatie van schuldenbeleid geven gemeenten de ruimte om hun eigen beleid rondom schulden vorm te geven. Ook vroegsignalering – dat een onderdeel vormt hiervan – wordt door gemeenten op diverse manieren uitgevoerd en beleefd. De taakstelling is voor de geraadpleegde gemeenten vrij duidelijk: sinds januari 2021 zijn gemeenten verplicht om signalen over betaalachterstanden die zij krijgen van VLP's op te pakken en de betreffende inwoner een hulpaanbod te doen.

Voor deze wetsevaluatie zijn enkele vragen toegevoegd aan de vragenlijst van de Monitor Vroegsignalering die Divosa twee keer per jaar uitzet onder gemeenten. Uit deze uitvraag onder deelnemers van de Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden (n=158 gemeenten) komt naar voren dat gemeenten de volgende twee doelen als belangrijkste doelen van vroegsignalering zien:

- Het vroegtijdig in contact komen met inwoners (70%);
- Het verminderen van het aantal inwoners met (dreigende) problematische schulden (50%)

In mindere mate wordt ook 'drempels voor toegang tot integrale schuldhulpverlening verlagen' als een belangrijk doel gezien (38%).

Gemeenten proberen hun vroegsignaleringsbeleid in te richten op een manier die bovenstaande doelen het beste realiseert. De meerderheid van de geraadpleegde gemeenten geeft aan vrijheid te ervaren om zelf keuzes te maken over hoe zij het beste vroegtijdig in contact kunnen komen met inwoners. Deze beleidsvrijheid vinden zij prettig, al vragen sommigen zich af of het nuttig zou zijn om duidelijkere kaders te stellen wat betreft het minimum aan inspanningen die gemeenten moeten leveren. Dit om (grote) verschillen tussen gemeenten die nadelig kunnen zijn voor inwoners te voorkomen.

Een factor die bepaalt hoe een vroegsignaleringsaanpak in een gemeente eruit ziet, is hoeveel jaren de gemeenten al actief bezig is met vroegsignalering. Een deel van de gemeenten was al (ver) voor de wetswijziging van 2021 actief bezig met het ontwikkelen en uitvoeren van een vroegsignaleringsaanpak. In de meeste gevallen gaat het hierbij om convenanten met woningcorporaties waarin afspraken werden gemaakt over het delen van gegevens rondom betalingsachterstanden. Zodra vroegsignalering in de Wgs werd verankerd, zijn deze convenanten gecontinueerd, aangepast of vervangen door de modelovereenkomst behorende bij het Landelijk Convenant Vroegsignalering.

Er is ook een deel van de gemeenten dat voor de wetswijziging van 2021 nog geen (eerstehands) ervaring had met vroegsignalering. Enkele van deze geraadpleegde gemeenten die nog geen eerdere ervaring hadden met vroegsignalering merken op dat zij de opstart van vroegsignalering in hun gemeente uitdagend vonden. Bijvoorbeeld omdat zij duidelijke kaders misten. Een deel van hen is aan de slag gegaan en heeft gaandeweg op basis van ervaringen beleid ontwikkeld. Anderen hebben bij (buur)gemeenten gekeken voor inspiratie en zijn vanuit dat startpunt begonnen. Niet elke gemeente heeft bij de opstart prioriteit gegeven aan vroegsignalering, wat zich uit in gemeenten waar in het begin beperkte budgetten en/of een beperkt aantal fte's beschikbaar waren voor vroegsignalering.¹⁷⁶

De Wgs verplicht gemeenten om in het beleidsplan integrale schuldhulpverleningsmaatregelen voor kwaliteitsborging op te nemen. De Wgs geeft echter geen definitie van 'kwaliteit'. Het is dan ook aan de branche zelf om de kwaliteit van schuldhulpverlening te borgen en dit kan worden ingevuld met een NVVK-certificering. De NVVK

¹⁷⁶ De Ombudsman signaleert dit als één van de redenen waarom er verschil zit tussen de aanpak van gemeenten. Nationale Ombudsman. (2024). Hoe eerder, hoe beter. p. 41.

controleert periodiek door middel van een audit de kwaliteit van de schuldhulpverlening. Doordat niet alle organisaties die schuldhulpverlening uitvoeren lid zijn van de NVVK, wordt de uitvoering van onder andere vroegsignalering niet overal onder het toezicht van de NVVK uitgevoerd. Zo is 44% van de betrokken uitvoerder(s) bij vroegsignalering lid van de NVVK, terwijl 54% van de betrokken uitvoerders geen lid van de NVVK is.¹⁷⁷ Dit kan gevolgen hebben voor de kwaliteit van de vroegsignalering.¹⁷⁸ Volgens de Wgs moet in het beleidsplan schuldhulpverlening van de gemeenten een aantal thema's terugkomen dat onder andere de kwaliteit van de vroegsignalering moet borgen. Denk hierbij aan de vormgeving van de vroegsignalering en de beoogde termijn tussen de hulpvraag en het intakegesprek. Volgens het onderzoek van de Arbeidsinspectie onder 94 gemeenten heeft 78% van hen in het beleidsplan daadwerkelijk de wettelijk verplichte thema's rondom vroegsignalering.¹⁷⁹ Uit de Monitor van Divosa blijkt dat zeven van de tien gemeenten geen streefwaarde hebben vastgesteld wat betreft het bereik dat zij willen halen (waarbij 'bereik' staat voor het in contact komen met de inwoner).¹⁸⁰

6.1.2 Ontwikkeling van vroegsignaleringsbeleid

Het valt op dat een grote meerderheid van de geraadpleegde gemeenten aangeeft in het laatste jaar tot anderhalf jaar naar eigen zeggen (grote) stappen te hebben gemaakt in hun aanpak. Procedures zijn volgens hen steeds beter uitgekristalliseerd en worden ook beter vastgelegd. Meerdere gemeenten geven aan het team/het aantal fte/de capaciteit van vroegsignalering in de afgelopen jaren te hebben vergroot, omdat ze zien dat meer inzet loont en/of omdat vroegsignalering een steeds grotere rol speelt in hun totale aanbod rondom (preventie en curatie van) schulden. Ook geeft een groot deel van de geraadpleegde gemeenten aan continu zoekend te zijn naar een *optima forma* voor hun vroegsignaleringsaanpak. Dit blijkt ook uit de Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden Jaarrapportage 2024: 15% van de gemeenten heeft hun werkwijze in de voorliggende 9 maanden sterk veranderd, 49% heeft dit een beetje gedaan (door kleine aanpassingen) en 37% van de gemeenten heeft (nagenoeg) geen veranderingen doorgevoerd in hun werkwijze.¹⁸¹ Volgens Divosa-onderzoek halen zij voor ontwikkelingen vooral inspiratie uit andere gemeenten, bijvoorbeeld door middel van webinars en online leersessies (78%), via landelijke bijeenkomsten (63%) en bilaterale contacten tussen gemeenten (49%).¹⁸²

Tijdens de gesprekken met gemeenten valt op dat veel van hen aangeven het lastig te vinden om de juiste managementgegevens te verzamelen via hun systemen en om die gegevens vervolgens te interpreteren. Dit is soms het gevolg van bepaalde keuzes in het digitaal meldpunt, maar heeft vaak ook te maken met de wijze van registratie door de vroegsignaleerders. Daarbij geeft een deel van de gemeenten ook aan dat het interpreteren en gebruiken van de monitorgegevens van Divosa hen niet altijd gemakkelijk afgaat. Ze noemen bijvoorbeeld de onduidelijkheid over definities of afbakeningen als reden hiervoor. Het is voor de gemeenten dan lastig te bepalen in hoeverre de cijfers vergelijkbaar zijn met hun eigen resultaten.

6.2 Ontvangen van signalen

6.2.1 Systeem en aanlevermoment

In hoofdstuk 4 is benoemd dat gemeenten in de praktijk kunnen kiezen tussen twee digitale meldpunten om meldingen in te ontvangen en te verwerken: xxlnc Vroegsignalering (voorheen RIS) en VPS. De geraadpleegde gemeenten geven aan op basis van prijs en/of ervaringen te kiezen voor het ene systeem of het andere. Sommige gemeenten zijn al een keer overgestapt van het ene systeem naar het andere; vanwege de kosten en/of vanwege gebruiksgemak.

¹⁷⁷ Nederlandse Arbeidsinspectie. (2024). De weg naar een schone lei. p. 29.

¹⁷⁸ Nederlandse Arbeidsinspectie. (2024). De weg naar een schone lei. p. 7.

¹⁷⁹ Nederlandse Arbeidsinspectie. (2024). De weg naar een schone lei. p. 20 en 21.

¹⁸⁰ Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024.

¹⁸¹ Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024.

¹⁸² Divosa. (2024). De vroegsignaleringsaanpak van gemeenten onder de loep: 'Kunnen we je helpen?'.

De meeste gemeenten werken voor het aanleveren en verwerken van signalen met een cyclus van 28 dagen.¹⁸³ In de meeste gevallen wordt aan het einde van de maand (tussen de 25e en 30e/31e van de maand) een nieuwe cyclus opgestart door de gemeente. De fasen van deze cyclus worden in de volgende paragrafen beschreven. VLP's kunnen in veel gevallen zelf bepalen wanneer zij hun signaal inleveren – zolang dit voldoet aan de procedures beschreven in hoofdstuk 4 – maar vanwege het cyclische karakter van de meeste vroegsignaleringsaanpakken en afspraken hiertoe in de LCV modelovereenkomst, worden de signalen meestal richting het einde van de maand gegeven. De meeste gemeenten halen de signalen namelijk in één keer binnen via hun systeem aan het einde van de maand. Overigens worden afsluitsignalen of eindeleveringssignalen in de meeste gemeenten wél doorlopend opgepakt gedurende de maand (deze signalen hebben een andere status dan reguliere vroegsignalen). Sommige gemeenten pakken signalen van huurachterstanden ook vaker dan één keer per maand op. Hierover zijn dan afzonderlijke afspraken gemaakt met de betreffende verhuurders.

6.2.2

Beoordeling van signalen

Gemeenten krijgen verschillende signalen van VLP's. Deze signalen hebben betrekking op inwoners die één keer een betalingsachterstand hebben, die dreigende problematische schulden hebben of die al daadwerkelijk problematische schulden hebben. Het is op basis van het signaal niet direct duidelijk in welke categorie een signaal valt. De gemeenten moeten dus zelf bepalen welke signalen zij prioriteit geven en wat er met de signalen gedaan moet worden. Uit het onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie blijkt dat gemeenten over het algemeen het uitgangspunt hebben dat op ieder signaal gereageerd wordt.¹⁸⁴ Deze werkwijze wordt voorgeschreven in artikel 3 van de Wgs. Maar voordat gemeenten op basis van een signaal contact zoeken met een inwoner, kan een signaal toch uitvallen. Deze redenen worden hieronder toegelicht. Hierbij merken we op dat het verschil tussen enkelvoudige en meervoudige meldingen in paragraaf 6.3.2 ter sprake komt. Wanneer een signaal door de gemeente niet wordt opgepakt, koppelt de gemeente dit terug aan de VLP.¹⁸⁵

Drempelbedrag

Een meerderheid van de gemeenten hanteert een drempelbedrag.¹⁸⁶ Onderzoek van Divosa laat zien dat 45% van de gemeenten een vast drempelbedrag hanteert en nog eens 19% een wisselend drempelbedrag (bijvoorbeeld per type VLP).¹⁸⁷

Het hanteren van een drempelbedrag, doorgaans na matching (zie verder), wordt volgens geraadpleegde gemeenten ingezet om te voorkomen dat zij acties ondernemen voor betaalachterstanden die geen goede indicatie geven van meer schulden of een dreigende situatie. Veel geraadpleegde gemeenten geven aan vrij veel van dergelijke signalen te ontvangen. De gedachte is dat een relatief laag bedrag als achterstand minder nauwkeurig voorspelt of er bij een inwoner méér speelt. Dit sluit aan bij de handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening van de Autoriteit persoonsgegevens, waarin staat dat signalen proportioneel moeten zijn om verwerking van de persoonsgegevens mogelijk te maken.¹⁸⁸

Juistheid en volledigheid gegevens

Ook doen de meeste gemeenten een check van de gegevens op juistheid en volledigheid, bijvoorbeeld wat betreft de persoons- en contactgegevens. Eén van de manieren om dit te doen is een automatische koppeling met de Basisregistratie Personen (BRP) (zie ook paragraaf 5.5.1). Uit onderzoek van Divosa blijkt dat bijna de helft van de gemeenten (46%) gebruik maakt van deze automatische koppeling.¹⁸⁹ Uit gesprekken met de geraadpleegde gemeenten komt naar voren dat door de BRP-check een deel van de signalen onterecht uitvalt, bijvoorbeeld omdat er spelfouten voorkomen in het signaal. Het is op basis van de gesprekken met gemeenten niet te zeggen welk

¹⁸³ In de Wgs artikel 4 wordt aangegeven dat binnen vier weken na binnenkomst van het signaal een gesprek moet plaatsvinden, indien de inwoner het aanbod tot hulp accepteert.

¹⁸⁴ Nederlandse Arbeidsinspectie. (2024). De weg naar een schone lei. p. 33.

¹⁸⁵ Nederlandse Arbeidsinspectie. (2024). De weg naar een schone lei. p. 91.

¹⁸⁶ Nationale Ombudsman. (2024). Hoe eerder, hoe beter. p. 19.

¹⁸⁷ Divosa. (2024). De vroegsignaleringsaanpak van gemeenten onder de loop: 'Kunnen we je helpen?'.

¹⁸⁸ Autoriteit persoonsgegevens. (2021). Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. p. 6.

¹⁸⁹ Divosa. (2024). De vroegsignaleringsaanpak van gemeenten onder de loop: 'Kunnen we je helpen?'.

percentage van de signalen uitvalt door de BRP-check. In het Divosa-onderzoek geeft de helft van de gemeenten met een BRP-koppeling aan deze uitgevallen signalen alsnog altijd handmatig langs te lopen en nog eens 17% doet dit als er tijd voor is.¹⁹⁰ Dit wordt bevestigd in de interviews met de geraadpleegde gemeenten.

De geraadpleegde gemeenten zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de ontvangen signalen, in die zin dat de gemeente aan de slag kan met de gegevens om de inwoner te benaderen.¹⁹¹ Toch geeft een meerderheid van de geraadpleegde gemeenten aan dat de kwaliteit nog verbeterd zou kunnen worden. Vooral missende of onjuiste contactgegevens (telefoonnummer, e-mailadres) worden als hinderlijk ervaren. Voor gemeenten is het meest ideale scenario dat er zowel een huisadres als een e-mailadres en telefoonnummer van een inwoner aangeleverd worden. Dit breidt voor hen de mogelijkheden voor contactmethoden uit. Maar deze volledigheid van gegevens is in de praktijk niet altijd het geval. De geraadpleegde gemeenten zien daarbij verschil tussen de VLP's. Vooral energiemaatschappijen leveren volgens de gemeenten vaker minder complete en/of juiste gegevens aan. Het is voor gemeenten overigens niet altijd duidelijk waarom VLP's niet in staat zijn de juiste en/of volledige gegevens aan te leveren. Soms noemen VLP's volgens gemeenten de AVG als reden om gegevens niet aan te leveren. VLP's leveren bijvoorbeeld geen telefoonnummer aan omdat een telefoonnummer 'niet noodzakelijk' zou zijn (en daarmee ingaat tegen het principe van dataminimalisatie).

Ook merken enkele gemeenten op dat signalen niet altijd actueel zijn. Hiermee bedoelen ze dat de betalingsachterstand tussen het moment van melden en het moment van oppakken van de melding door de gemeente reeds door de inwoner (deels) betaald kan zijn. Een aantal van de geraadpleegde gemeenten geeft daarom aan weleens contact op te nemen met VLP's om de actuele situatie van de melding op te vragen. Volgens de Divosa Monitor Vroegsignalerings Schulden Jaarrapportage 2024 doet 54% van de gemeenten dit (bijna) nooit, terwijl 31% doet dit in specifieke gevallen en 5% structureel.¹⁹² Specifieke aanleidingen kunnen bijvoorbeeld de hoogte van het bedrag zijn of de door de gemeente gewenste contactmethode (bijvoorbeeld een huisbezoek).

Bekendheid binnen de gemeente

Een groot deel van de geraadpleegde gemeenten geeft aan ook een handmatige of automatische check uit te voeren of inwoners over wie een signaal is binnengekomen al bekend zijn bij gemeentelijke schuldhulpverlening en/of in een schuldhulpverleningstraject zit. In dat geval wordt het signaal doorgezet naar de betreffende casemanager/afdeling, zodat deze tappen kan ondernemen. Meerdere geraadpleegde gemeenten merken op dat zij ook graag een koppeling zouden willen maken met andere afdelingen van de gemeente, zoals bijvoorbeeld jeugd of Wmo. Dit helpt volgens hen om een beter hulpaanbod te kunnen doen aan de inwoner of om verwarrende interacties met een inwoner te voorkomen. Volgens de Divosa Monitor Vroegsignalerings Schulden Jaarrapportage 2024 gaat circa twee op de vijf gemeenten (42%) wel eens vooraf na of een inwoner al bekend is binnen het sociaal domein van de gemeente.¹⁹³ Nog eens 36% doet dit niet, maar zou wel graag willen dat dit kan. De AP geeft in haar handreiking aan dat de Wgs geen grondslag geeft voor integrale gegevensverwerking in het sociaal domein, tenzij dit noodzakelijk is voor het opstellen van een plan van aanpak (dus als een inwoner hulp accepteert).¹⁹⁴

Inspanningsverplichtingen aangaande incasso en sociale incasso

Meerdere geraadpleegde gemeenten vragen zich wel eens af wat VLP's zelf al hebben gedaan om in contact te komen met inwoners. Het concept 'sociale incasso' is voor sommige gemeenten een vaag begrip dat volgens hen niet eenduidig ingezet wordt door VLP's. Gemeenten hebben daarbij geen expliciete mogelijkheden om te checken of Inspanningsverplichtingen aangaande incasso en afspraken over sociale incasso, onder meer in de LCV-modelovereenkomst, zijn uitgevoerd en op welke wijze omdat de bewijslast hiervan bij de VLP's ligt.¹⁹⁵ Ook is het volgens gemeenten niet altijd eenduidig wanneer een VLP een signaal doorzet. Rondom signalen vanuit energiemaatschappijen speelt dat het voor gemeenten niet altijd duidelijk is wanneer iets een 'crisismelding'

¹⁹⁰ Divosa. (2024). De vroegsignaleringsaanpak van gemeenten onder de loep: 'Kunnen we je helpen?'.

¹⁹¹ Deze conclusie trekt de Nederlandse Arbeidsinspectie in haar rapport ook. Nederlandse Arbeidsinspectie. (2024). De weg naar een schone lei. p. 33.

¹⁹² Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalerings Schulden: Jaarrapportage 2024.

¹⁹³ Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalerings Schulden: Jaarrapportage 2024.

¹⁹⁴ Autoriteit persoonsgegevens. (2021). Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. p. 9 en 11.

¹⁹⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3, p. 5.

(afsluitsignaal of eindeleveringssignaal) is en wanneer een ‘reguliere (vroeg)signaal’. Bijvoorbeeld omdat het achterstandsbedrag van de crisismelding laag is of omdat er eerder nog geen vroegsignaal over is afgegeven.

6.2.3 Communicatie met VLP

Vrijwel alle geraadpleegde gemeenten onderhouden goede contacten met woningcorporaties. Met hen is ook vaker sprake van contact over individuele signalen dan met andere VLP's. Dit komt onder andere omdat veel gemeenten al vóór 2021 samenwerkingen hadden met woningcorporaties over huurachterstanden. Daarnaast geven veel gemeenten aan huursignalen vaker actiever op te pakken met een huisbezoek, waarvoor in het verlengde daarvan vaker contact gezocht wordt met de verhuurder om de stand van zaken op te vragen. Met andere typen VLP's is het beeld over contact minder eenduidig. Sommige gemeenten hebben goed contact met hun VLP's, terwijl dit voor andere gemeenten niet het geval is. Een factor die hierbij mee kan spelen, is hoe lokaal of landelijk opererend een VLP is: met lokale partijen is volgens gemeenten het contact vaak beter dan met landelijk opererende VLP's. Vrijwel alle geraadpleegde gemeenten merken dat in de breedte het contact met VLP's met de tijd steeds beter wordt en processen soepeler verlopen.

De relatie tussen de geraadpleegde gemeenten en particuliere verhuurders wisselt sterk. De ene gemeente heeft goede contacten met particuliere verhuurders, terwijl andere gemeenten moeite hebben om contact te leggen en de processen te stroomlijnen. Ook merken sommige gemeenten op dat nog niet alle particuliere verhuurders goed signaleren, bijvoorbeeld omdat ze niet weten dat het moet of hoe het moet. 52% van de gemeenten in een onderzoek van Divosa geeft aan dat particuliere verhuurders eerder mogen komen met hun signalen dan nu gebeurt.¹⁹⁶ Uit de gesprekken in het kader van deze wetsevaluatie blijkt dat gemeenten ook hier met de tijd wel verbetering bemerken: er is steeds meer aandacht vanuit particuliere verhuurders voor vroegsignalering.

6.2.4 Overige knel- en verbeterpunten

Rondom het ontvangen en verwerken van signalen zijn enkele concrete knelpunten/verbeterpunten genoemd door de geraadpleegde gemeenten. Deze punten zijn door enkele gemeenten genoemd, maar niet bij alle respondenten uitgevraagd of besproken. Het is daarom niet mogelijk te zeggen hoe vaak onderstaande situaties zich voordoen.

Meerdere gemeenten geven aan het prettig te vinden als VLP's hun signalen te allen tijde weer intrekken als een betalingsachterstand is opgelost. Dit om te voorkomen dat zij onnodig met een inwoner contact opnemen (om capaciteit te besparen).

Soms worden ook consistent ‘slepers’ door de VLP's gemeld¹⁹⁷. Slepers zijn inwoners die stelselmatig te laat hun rekening betalen. Dit is voor gemeenten lastig omdat zij het vroegsignaleringsbestand in zekere zin vervuilen. Deze slepers betalen namelijk wel, maar altijd buiten de termijn. De inwoner heeft zelf het idee dat hij/zij niet te laat betaalt en staat daarom minder open voor hulp, maar de gemeente heeft het idee wel iets met het signaal te moeten.

Er zijn bij enkele gemeenten wel wat vragen over de zogeheten ‘zwarte lijst’ van inwoners die hebben aangegeven niet meer benaderd te willen worden. Het is voor gemeenten niet altijd duidelijk wanneer iemand op die lijst mag komen te staan en of de gemeente dan nog wel voldoet aan de wet wanneer zij opnieuw een signaal over deze inwoner ontvangen. Overigens moet een signaal vanuit zorgverzekeraars doorgezet worden, ook als een inwoner heeft aangegeven hier bezwaar tegen te hebben.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Divosa. (2023). Ontwikkelingen in de vroegsignalering: hoe kijken gemeenten hier tegenaan?

¹⁹⁷ Bij VLP's kwam dit aan de orde in gesprekken met verhuurders. Bij gemeenten werd geen onderscheid aangegeven.

¹⁹⁸ Nationale Ombudsman. (2024). Hoe eerder, hoe beter. p. 75.

6.3 Opvolgen van signalen

6.3.1 Organisatorische structuur

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor vroegsignalering. Maar niet elke gemeente voert zelf de vroegsignalering uit, zoals ook niet elke gemeente zelf schuldhelpverlening uitvoert. Uit het onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie blijkt dat 71% van de gemeenten de vroegsignalering zelf uitvoert. 18% van de gemeenten besteedt de vroegsignalering volledig uit aan private partijen, 9% van de gemeenten laat een andere gemeente of een gemeenschappelijke regeling de vroegsignalering uitvoeren en 2% van de gemeenten maakt bij de vroegsignalering gebruik van een combinatie van partijen.¹⁹⁹ Ook onderzoek van Divosa laat zien dat het overgrote deel van de gemeenten (83%) zelf betrokken is bij de uitvoering van vroegsignalering.²⁰⁰

Ook de samenstelling van de uitvoerende partijen – of het nu intern of extern belegd is – verschilt. Sommige teams bestaan enkel uit schuldhelpverleners die (een gedeelte van hun tijd) ook vroegsignaleerder zijn. In andere gemeenten voeren maatschappelijk werkers of medewerkers met nog een andere achtergrond de vroegsignalering uit. Het komt ook vaak voor dat de uitvoering bij vroegsignaleerders met diverse en gemixte achtergronden ligt. Daarnaast zetten sommige gemeenten ervaringsdeskundigheid in (zie voor dit onderwerp ook hoofdstuk 7). Ook verschilt het per gemeente of de vroegsignaleerders hun volledige werktijd besteden aan vroegsignalering of dat zij daarnaast nog andere taken uitvoeren. Een enkele gemeente zet vrijwilligers in voor vroegsignalering. Deze worden dan begeleid door een professional.

De organisatorische structuur van vroegsignalering maakt verschil in de wijze waarop vroegsignalering vorm krijgt in een gemeente. Als een gemeente bijvoorbeeld zowel vroegsignalering als schuldhelpverlening zelf uitvoert, zijn de lijntjes tussen vroegsignalering en eventuele vervolgondersteuning dikwijls korter dan wanneer één of beide diensten door een externe partij worden geleverd. Als een vroegsignaleerder ook werkzaam is als werk- en inkomensconsulent, is het volgens de betreffende respondenten makkelijk om bij het hulpaanbod in te spelen op werk- en inkomensvraagstukken. Het is overigens niet zomaar te zeggen welke structuur het meest wenselijk is; dit is afhankelijk van een groot aantal factoren die bij elke gemeente anders zijn.

6.3.2 Prioritering en matching

Zodra de signalen (al dan niet) gecontroleerd zijn op onjuistheden en/of drempelbedragen, wordt bepaald op welke manier inwoners benaderd worden. De meeste gemeenten bepalen namelijk aan de hand van een aantal criteria welke acties uitgezet worden (prioriteren). Gemeenten gaan bij de prioritering van de signalen vaak na of zij signalen kunnen matchen. Hierbij wordt gekeken naar het aantal signalen op hetzelfde adres en de tijdsperiode tussen de signalen. Uit de Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden Jaarrapportage 2024 blijkt dat ongeveer de helft van de meldingen enkelvoudig was. Dit houdt in dat in zes maanden geen andere signalen (naast het gemelde signaal) door de VLP's zijn afgegeven. Daarnaast was 46% van de meldingen enkelvoudig opeenvolgend, en 8,5% meervoudig. Meervoudige meldingen hebben betrekking op meerdere signalen op hetzelfde adres binnen dezelfde maand.²⁰¹ Opeenvolgende meldingen gaan over situaties waarin in de afgelopen zes maanden op hetzelfde adres nog een signaal van een – zelfde of andere – VLP was.²⁰²

Uit onderzoek van Divosa blijkt dat 96% van de gemeenten kijkt naar enkelvoudigheid/meervoudigheid en/of opeenvolgendheid van meldingen als criterium voor de manier van opvolgen van signalen.²⁰³ Daarnaast speelt voor bijna negen op de tien gemeenten (88%) ook de hoogte van de betalingsachterstand mee. Ook het type signaal (vroeg-, eindeleverings- of afsluitsignaal) speelt voor veel gemeenten mee bij het bepalen van de aanpak, namelijk bij 69% van de gemeenten. Gevolgd door type VLP (45%) en de leeftijd van de inwoner (34%). Dit laatste criterium is tijdens gesprekken met gemeenten dikwijls aan de orde gekomen. De leeftijd van de inwoner kan voor gemeenten

¹⁹⁹ Nederlandse Arbeidsinspectie. (2024). De weg naar een schone lei. p. 22.

²⁰⁰ Divosa. (2023). Ontwikkelingen in de vroegsignalering: hoe kijken gemeenten hier tegenaan?

²⁰¹ Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024.

²⁰² Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024.

²⁰³ Divosa. (2024). De vroegsignaleringaanpak van gemeenten onder de loep: 'Kunnen we je helpen?'.

reden zijn om een melding met voorrang op te pakken of extra intensief op te volgen, bijvoorbeeld als het gaat om betalingsachterstanden van jongeren of van gezinnen met kinderen. Maar de leeftijd van de inwoner maakt ook dat gemeenten kunnen kiezen voor een bepaalde manier van benaderen. Bijvoorbeeld door bij jongeren meer in te zetten op WhatsApp- of Sms-berichten en bij ouderen juist vaker in te zetten op een huisbezoek. 44% van de gemeenten in Divosa-onderzoek geeft aan dat bij meldingen over huishoudens met minderjarige kinderen een speciale aanpak te hanteren, maar er wordt niet gespecificeerd wat deze speciale aanpak inhoudt.²⁰⁴

Overigens zijn er ook gemeenten die elke melding oppakken zonder vaste prioritering.

6.3.3

Contactmethoden

Zoals hierboven aangegeven, hanteren de meeste gemeenten bepaalde criteria om de signalen die zij binnenkrijgen te categoriseren en eventueel te prioriteren. In de digitale meldpunten worden de meldingen in de meeste gevallen automatisch gesorteerd in de juiste 'bakjes' (categorieën). De indeling in deze bakjes bepaalt vervolgens welke contactpogingen uitgezet worden en eventueel ook hoeveel en in welke volgorde contactpogingen gedaan worden. In gemeenten die niet met vastgestelde bakjes werken, bepalen de vroegsignaleerders of teamcoördinatoren welke contactmethode wordt ingezet en de frequentie daarvan. Bij deze vorm van verdeling wordt dus vertrouwd op de expertise en ervaring van de vroegsignaleerder of is juist de beschikbare capaciteit leidend voor de in te zetten contactmethoden. Welke manier van indelen ook gebruikt wordt, in de meeste gevallen wordt voor de gehele gemeente dezelfde aanpak gehanteerd.

De gemeenten hanteren (een combinatie van) de volgende contactmethoden:

- Via een brief (of eventueel postkaart of flyer);
- Via een e-mail;
- Via een sms;
- Via een WhatsApp;
- Via telefonisch contact (bellen);
- Via huisbezoeken (aangekondigd/niet aangekondigd).

Brief en e-mail

Vrijwel alle gemeenten gebruiken brieven en/of e-mails om in contact te komen met de inwoners (86% en 90% respectievelijk).²⁰⁵ In veel gevallen is de brief of e-mail onderdeel van een breder pakket van contactpogingen. Ongeveer twee op de vijf gemeenten sturen alle inwoners over wie een melding is binnengekomen standaard aan het begin van de contactpogingen een brief of e-mail.²⁰⁶ Ook worden brieven of e-mails ingezet voor inwoners van wie geen telefoonnummer bekend is of als afsluitende actie nadat andere contactpogingen niet geleid hebben tot contact met de inwoner. Overigens hangt voor gemeenten de keuze voor een of brief of een e-mail vaak af van de beschikbaarheid van een e-mailadres en/of kenmerken van de inwoner (zoals bijvoorbeeld leeftijd). Ongeveer één op de drie gemeenten gebruikt verschillende brieven/e-mails voor verschillende situaties.²⁰⁷ Bij een opeenvolgende meldingen wordt dan bijvoorbeeld een andere brief gestuurd. Of de inhoud van de brief wordt aangepast aan de leeftijd van de inwoner.²⁰⁸

Sms en WhatsApp

Gemeenten gebruiken in iets minder dan de helft van de gevallen ook WhatsApp of sms'jes om contact te leggen met inwoners (49% en 43% respectievelijk).²⁰⁹ Het gebruik van WhatsApp blijkt uit de gesprekken afhankelijk te zijn van de zienswijze van de privacy officers van de betreffende gemeente: sommigen staan dit wel toe en andere niet. Om deze contactmethode in te zetten, is het uiteraard noodzakelijk dat er een telefoonnummer beschikbaar is via de VLP.

²⁰⁴ Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalerings Schulden: Jaarrapportage 2024.

²⁰⁵ Divosa. (2024). De vroegsignaleringsaanpak van gemeenten onder de loep: 'Kunnen we je helpen?'.

²⁰⁶ Divosa. (2024). De vroegsignaleringsaanpak van gemeenten onder de loep: 'Kunnen we je helpen?'.

²⁰⁷ Divosa. (2024). De vroegsignaleringsaanpak van gemeenten onder de loep: 'Kunnen we je helpen?'.

²⁰⁸ Het programma Verbinden Schuldendomein heeft in de communicatietoolbox vroegsignalerings ook een aparte brief voor jongeren (18 – 30 jaar) opgenomen.

²⁰⁹ Divosa. (2024). De vroegsignaleringsaanpak van gemeenten onder de loep: 'Kunnen we je helpen?'.

Telefonisch contact (bellen)

Bellen is voor gemeenten een veelgebruikte manier om contact te leggen met inwoners: 97% van de gemeenten zet deze vorm van contactpoging in.²¹⁰ Drie op de vijf gemeenten heeft naar eigen zeggen afspraken over het minimum of maximum aantal keren dat een belpoging ondernomen wordt.²¹¹ Een deel van de gemeenten besteedt het telefonische contact uit aan een commerciële partij. Zo'n bedrijf belt met belcomputers op grootschalige wijze naar de inwoners. Zodra een inwoner opneemt, volgt een medewerker het belscript van de betreffende gemeente. Als blijkt dat de inwoner graag in contact wil komen met de gemeente of als hulp noodzakelijk blijkt, draagt de medewerker de inwoner over naar iemand van de gemeente. Eén geraadpleegde gemeente zet een belrobot in die werkt met een keuzemenu. Als een inwoner dat wenst, kan deze robot de inwoner doorverbinden naar een medewerker van het team vroegsignalering. Het voordeel van deze robot is dat deze veel belpogingen kan ondernemen tegen relatief lage kosten. Net als bij sms en WhatsApp is het voor telefonisch contact noodzakelijk dat er een telefoonnummer beschikbaar is of achterhaald kan worden.

Huisbezoeken

Het aan de deur langsgaan bij een inwoner met een betalingsachterstand is een van de basisprincipes geweest van vroegsignalering. Volgens een Divosa-onderzoek zet 100% van de gemeenten die reageerden op de enquête huisbezoeken in. Voor deze wetsevaluatie is echter ook gesproken met één gemeente die geen huisbezoeken uitvoert. De reden hiervoor is dat het budget dit in de ogen van deze gemeente niet toelaat.

Bijna de helft van de gemeenten kondigt een huisbezoek aan, bijvoorbeeld door een brief/e-mail of een telefoontje.²¹² De andere helft gaat onaangekondigd op bezoek. Sommige gemeenten hanteren de regel dat een huisbezoek altijd door twee medewerkers uitgevoerd moet worden, terwijl andere gemeenten dit niet vereisen. Een meerwaarde van huisbezoeken is volgens geraadpleegde gemeenten dat het een inkijkje geeft in iemands woonsituatie. Daarnaast is het een persoonlijke manier van contactleggen, waardoor inwoners – naar verwachting – eerder geneigd zijn om hulp te accepteren als dat nodig is. Als inwoners niet thuis zijn of niet opendoen tijdens een huisbezoek, wordt in de meeste gevallen een kaartje of een brief achtergelaten met informatie.

Overigens zijn veel gemeenten zuinig met hun huisbezoeken. De deelnemende gemeenten aan het onderzoek van de Nationale Ombudsman gaven aan vaak geen huisbezoeken af te leggen als er sprake is van enkelvoudige meldingen.²¹³ Ook de geraadpleegde gemeenten van deze wetsevaluatie geven aan dat zij voor huisbezoeken strengere criteria hanteren, bijvoorbeeld de hoogte van het bedrag of de type achterstand (in de meeste gevallen huurachterstanden). Sommige gemeenten hanteren een maximum aantal huisbezoeken per maand.

In de praktijk

Van de geregistreerde contactpogingen in 2024, kwamen e-mails (30%), telefonisch contact (28%) en brieven (22%) het vaakst voor. Huisbezoeken (9%) en sms/WhatsApp (4%) werden het minst ingezet.²¹⁴ Gemeenten zijn vaak genooddaakt om meldingen op te volgen met een brief vanwege de beschikbare capaciteit, terwijl deze contactvorm het minst effectief is. Zo gaf 32% van de gemeenten tijdens het onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie aan dat zij onvoldoende capaciteit hebben om alle meldingen door middel van telefonisch contact of huisbezoeken op te volgen. Een telefoongesprek of huisbezoek wordt door gemeenten dan ook alleen bij de meest urgente signalen gekozen. Daarbij gaven gemeenten aan dat het grootste verbeterpunt is dat er onvoldoende capaciteit is om de vroegsignalen op te volgen met meer dan een schriftelijke contactpoging en dat zij graag meer capaciteit willen om de vroegsignalen vaker telefonisch of door middel van een huisbezoek op te volgen.²¹⁵

²¹⁰ Divosa. (2024). De vroegsignaleringsaanpak van gemeenten onder de loep: 'Kunnen we je helpen?'.

²¹¹ Divosa. (2024). De vroegsignaleringsaanpak van gemeenten onder de loep: 'Kunnen we je helpen?'.

²¹² Divosa. (2024). De vroegsignaleringsaanpak van gemeenten onder de loep: 'Kunnen we je helpen?'.

²¹³ Nationale Ombudsman. (2024). Hoe eerder, hoe beter. p. 25.

²¹⁴ Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024.

²¹⁵ Nederlandse Arbeidsinspectie. (2024). De weg naar een schone lei. p. 9, 33 en 34.

Zoals gezegd, zetten veel gemeenten meerdere contactmethoden naast elkaar in. Gemeenten slagen er wel vaak in om meerdere contactvormen in te zetten om hun inwoners te bereiken. Zo blijkt uit het achtergrondrapport van de Vroeg-Eropaf aanpak van de Gemeente Amsterdam dat het van belang is om meerdere contactvormen te combineren om de inwoner te bereiken. Hierbij is maatwerk cruciaal, omdat het nu per persoon verschilt wat nodig is om de inwoner te kunnen benaderen en motiveren.²¹⁶ Uit de Jaarrapportage 2024 van Divosa blijkt dat 72% van de gemeenten in 2024 vijf of meer contactvormen inzetten.²¹⁷ Doordat bij 77% van de meldingen in 2024 zowel het e-mailadres als het telefoonnummer van de inwoner bekend waren, was het ook makkelijker voor gemeenten om verschillende contactvormen in te zetten dan wanneer zij alleen een telefoonnummer of alleen een e-mailadres hebben.²¹⁸

Uiteindelijk wordt ongeveer één op de vijf inwoners bereikt door gemeenten.²¹⁹ Van de bereikte inwoners accepteert ongeveer 35% het hulpaanbod, wat betekent dat 7% van het totaal aantal benaderde inwoners hulp accepteert.²²⁰ Het lijkt hierbij aannemelijk dat de cijfers in de Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden een onderschatting laten zien van het *daadwerkelijke* bereik van vroegsignalering. Er bestaan aanzienlijke verschillen in de wijze waarop gemeenten contactpogingen en de uitkomsten hiervan registreren. Zo registreert slechts iets meer dan de helft van de gemeenten (56%) hulpacceptatie als een inwoner zich na meer dan vier weken alsnog meldt.²²¹

Factoren bij het bereiken inwoners/laten accepteren van hulpaanbod

Er is nog weinig bekend over welke aanpak bij vroegsignalering het meest effectief is. Doordat de aanpak en registratiewijze per gemeente verschilt, is het lastig om een conclusie te trekken over welke werkwijze nu effectief is.²²² Uit onderzoek van Divosa blijkt wel dat de volgende factoren de kans op het bereiken van de inwoner verhogen²²³:

- De frequentie van de contactpogingen: hoe meer contactpogingen, hoe kansrijker het bereiken van de inwoner is.
- Het type contact: 62% van de inwoners werd naar aanleiding van een melding bereikt door minstens één telefonische contactpoging te doen. Hierna volgde minimaal één poging tot een huisbezoek met 49% en een schriftelijke benadering met 6%. Een persoonlijke benadering heeft dus meer kans op succes dan alleen een schriftelijke benadering.
- De betalingsachterstand: er is meer kans op het bereiken van de inwoner naarmate de betalingsachterstand hoger is. Zoals in paragraaf 5.3.2 is besproken, speelt de hoogte van de betalingsachterstand bij het overgrote deel van de gemeenten een rol bij het bepalen van de inzet. Het is de lijn der verwachting dat een intensievere inzet bij hogere achterstandsbedragen ook leidt tot een hoger bereik.
- De VLP: de kans dat een inwoner bereikt wordt is groter bij een signaal van een verhuurder (30%) en energiemaatschappij (23%) dan bij een zorgverzekeraar (15%) en een drinkwaterbedrijf (11%). Ook hier speelt mee dat de achterstandsbedragen bij verhuurders en energiemaatschappijen naar verwachting hoger liggen dan bij zorgverzekeraars en drinkwaterbedrijven, waardoor er door gemeenten een intensievere aanpak wordt gehanteerd.
- Type melding: bij meervoudige meldingen is het bereik hoger dan bij enkelvoudige meldingen. Wederom is het aannemelijk dat dit komt omdat veel gemeenten meer prioriteit geven aan meervoudige meldingen dan aan enkelvoudige meldingen. Daarnaast ligt bij opeenvolgende meldingen het bereik lager dan bij niet-opeenvolgende meldingen.
- Leeftijd: 45-plussers zijn makkelijker te bereiken dan jongere inwoners. Daarnaast verschilt de effectiviteit van benaderingswijzen voor jongeren (WhatsApp of sms is voor hen effectiever).

²¹⁶ Van de Bunt et al. (2023). Vroeg eropaf-aanpak binnen de gemeente Amsterdam. p. 13.

²¹⁷ Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024.

²¹⁸ Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024.

²¹⁹ Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024.

²²⁰ Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024.

²²¹ Divosa. (2024). De vroegsignaleringsaanpak van gemeenten onder de loep: 'Kunnen we je helpen?'.

²²² Divosa. (2023). Monitor Vroegsignalering Schulden.

²²³ Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024.

6.3.4

Hulpaanbod

Het contact met de inwoner kan het resultaat hebben dat de inwoner open staat voor hulp. Om een passend hulpaanbod te doen, maakt de vroegsignaleerder een analyse van de situatie om een ondersteuningsvorm bepalen. Hierbij kan de vroegsignaleerder kiezen tussen:

- Een quick fix: bij een quick fix wordt de inwoner binnen 28 dagen geholpen om een oplossing te vinden voor de betalingsachterstanden door bijvoorbeeld informatie en advies, hulp bij de administratie, hulp bij het aanvragen van toeslagen of budgetcoaching zonder dat verwijzing naar een verder hulptraject nodig is.²²⁴ In 2024 werd in 79% van de gevallen een quick fix aangeboden.²²⁵
- Een plan van aanpak en overdracht naar een vervolgtraject: in 2024 werd in 11% van de gevallen de inwoner naar financiële hulp geleid en in 2% van de gevallen naar niet-financiële hulp.²²⁶
- In 8% van de gevallen is de inwoner doorverwezen, maar is niet geregistreerd of dat richting financiële of niet-financiële hulp is.²²⁷

Als er meer speelt, financieel of op een ander terrein dan financiën, vindt in de meeste gevallen een doorverwijzing plaats. Afhankelijk van de gemeente is dit een warme of een koude overdracht (meestal warm). Dit kan zijn naar maatschappelijk werk, schuldhulpverlening of naar een andere (vrijwilligers)organisatie zoals Schuldhulpmaatje, Humanitas of het Leger des Heils. De meeste vroegsignaleerders proberen 'breed' te kijken, dus niet alleen naar de betalingsachterstand maar ook of er misschien meer speelt. Het helpt hierbij als de vroegsignaleerder zelf een bredere achtergrond heeft. Dit is ook de reden dat sommige gemeenten ervoor kiezen om huisbezoeken altijd door twee personen van verschillende disciplines uit te laten voeren.

Enkele geraadpleegde vroegsignaleerders geven aan het soms lastig te vinden om te bepalen hoeveel zij zelf moeten en kunnen oppakken en wanneer een casus beter doorverwezen kan worden naar een (andere) hulpverlener. Dit is voor hen soms een grijs gebied. Aan de ene kant willen zij de inwoner graag snel ondersteunen en zo min mogelijk overdrachten laten doorlopen. Aan de andere kant blijkt een casus gaandeweg soms toch te complex of langdurig om op te pakken vanuit het team vroegsignalering.

6.3.5

Terugkoppeling en nazorg

De cyclus van het verwerken en het oppakken van het signaal vanuit de gemeente duurt in principe vier weken. Na deze vier weken waarin gepoogd wordt contact te krijgen met de inwoner wordt de melding vervolgens gesloten. In het systeem (VPS of xxlInc Vroegsignalering) hebben gemeenten (beperkte) mogelijkheid om een terugkoppeling te geven aan de VLP's (zie ook paragraaf 4.5.2). Als een inwoner hulp accepteert en toestemming geeft tot het delen van deze informatie met de VLP, kan hiervan via de systemen melding worden gemaakt (zie ook paragraaf 5.5.1 tot en met 5.5.3). Als een inwoner géén hulp accepteert of als een inwoner niet bereikt kan worden door de gemeente, vindt hierover in de regel geen of geaggregeerde terugkoppeling plaats aan de VLP.

De AP constateert dat er in de wet geen uitwerking is opgenomen over hoe terugkoppeling vanuit gemeenten richting VLP's plaatsvindt en wat het precieze doel daarvan is.²²⁸ De geraadpleegde gemeenten geven aan dat zij de mogelijkheden tot terugkoppeling richting de VLP's minimaal vinden. De meeste gemeenten zouden graag een uitgebreidere terugkoppeling doen. Niet alleen omdat zij verwachten dat de VLP's dit prettig vinden, maar ook omdat ze denken inwoners zo beter te kunnen helpen. Veel geraadpleegde gemeenten voelen zich beperkt door de AVG wat betreft de terugkoppeling aan VLP's. Zij zouden dikwijls graag meer informatie willen terugkoppelen over het verloop van de vroegsignalering bij inwoners, ook als deze geen hulp accepteren. Zoals ook in paragraaf 5.5.1 tot en met 5.5.3 uiteen wordt gezet, is uitbreiding van terugkoppelingsmogelijkheden vanwege de privacyrechtelijke grens echter lastig. Meerdere geraadpleegde gemeenten geven aan soms informeel een en ander te delen met een

²²⁴ Zie ook: Nederlandse Arbeidsinspectie. (2024). De weg naar een schone lei. p. 91.

²²⁵ Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024.

²²⁶ Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024.

²²⁷ Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024.

²²⁸ Autoriteit persoonsgegevens. (2021). Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. p. 7.

VLP als zij dat noodzakelijk achten voor de situatie van de inwoner. Het is overigens wel toegestaan voor gemeenten om op algemeen niveau terug te koppelen hoeveel signalen leiden tot hulpacceptatie.²²⁹

De meeste gemeenten bieden geen specifieke ‘nazorg’ na het afsluiten van een melding. Na een doorverwijzing of overdracht wordt vertrouwd op de volgende hulpverlener, al geven sommige vroegsignaleerders aan nog wel eens te checken of iemand goed is aangekomen na de overdracht. Indien een inwoner geen hulp wil, checken sommige vroegsignaleerders op een later moment of het goed gaat, bijvoorbeeld door een sms’je of een mailtje te sturen. Maar deze situaties zijn de uitzonderingen. Vroegsignaleerders geven aan vaak de tijd niet te hebben voor dit soort nazorg.

Ook zijn de digitale meldpunten niet ingericht op dergelijke registraties. Hier speelt ook mee dat de gegevens vanwege de AVG niet langer bewaard mogen worden dan nodig. Dit betekent dat gemeenten zelf een afweging moeten maken hoe lang ze de gegevens bewaren. Omdat er behoefte was aan een richtlijn, wordt in de memorie van toelichting van de Wgs en de handreiking van de AP een bewaartermijn van zes maanden als richtlijn aangegeven.²³⁰ Een op de drie gemeenten vindt de gehanteerde bewaartermijn te kort.²³¹ Ook uit het onderzoek van de Ombudsman blijkt dat gemeenten het als knelpunt ervaren dat de signalen op grond van de Wgs bij xxlnc maar zes maanden worden bewaard, vooral omdat dit het matchen van signalen ouder dan deze termijn niet meer mogelijk maakt.²³²

6.3.6 Overige knelpunten/verbeterpunten

Het grootste verbeterpunt wat in de afgelopen jaren regelmatig in rapporten is verschenen, is dat er onvoldoende capaciteit is om de vroegsignalen door middel van persoonlijk contact op te volgen.²³³ Gemeenten willen graag meer capaciteit om de vroegsignalen vaker telefonisch of door middel van een huisbezoek op te volgen.²³⁴ Daarnaast merken meerdere geraadpleegde gemeenten op dat inwoners nogal eens achterdochtig zijn dat de gemeente weet heeft van de achterstanden. Deze gemeenten opperen dat meer landelijke bekendheid geven aan vroegsignalering misschien kan helpen, bijvoorbeeld door een landelijke campagne.

6.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Deze paragraaf geeft het perspectief van gemeenten weer voor wat betreft de doeltreffendheid en doelmatigheid van vroegsignalering.

Vroegtijdig in beeld

Uit eerdere onderzoeken blijkt dat vroegsignalering bijdraagt aan het vroegtijdig in beeld krijgen van inwoners met (dreigende) problematische schulden.^{235 236} Ook een groot deel van de geraadpleegde gemeenten voor deze wetsevaluatie krijgt naar eigen zeggen inwoners in beeld die nog niet in beeld waren. Daarnaast merken sommige gemeenten een toename in het aantal hulpvragen bij schuldhulpverlening of andere hulpverlenende organisaties die zij toeschrijven aan vroegsignalering.

Geraadpleegde gemeenten vinden het moeilijk om te beoordelen of vroegsignalering momenteel ‘tijdig’ genoeg ingezet wordt voor de inwoner. Vroegsignaleerders zien namelijk beide uitersten: van inwoners zonder financiële problemen, bijvoorbeeld als iemand één keer vergeten is te betalen, inwoners met lichte problematiek, tot inwoners met ernstige problematiek. Waarbij voor de laatste categorie het een *quick fix* niet voldoende is, en door

²²⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3, p. 5 en 6.

²³⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3, p. 5 en Autoriteit persoonsgegevens. (2021). Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. p. 15.

²³¹ Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024.

²³² Nationale Ombudsman. (2024). Hoe eerder, hoe beter. p. 25.

²³³ Zo is dit verbeterpunt onder andere benoemd in het rapport van de Nederlandse Arbeidsinspectie uit 2024 (p. 9), in het rapport van de Nationale Ombudsman uit 2024 (p. 19) en in het rapport van de Inspectie SZW uit 2016 (p. 9).

²³⁴ Nederlandse Arbeidsinspectie. (2024). De weg naar een schone lei. p. 9.

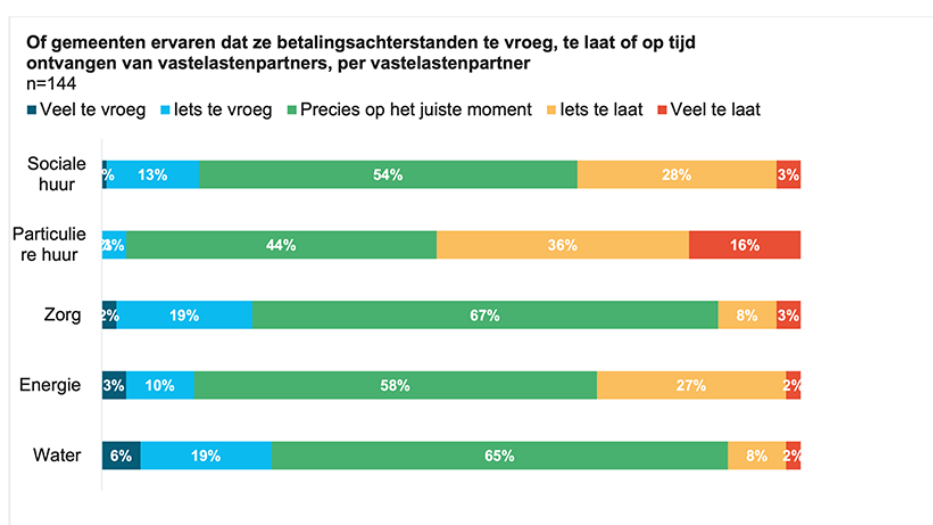
²³⁵ Dorigo, M. (2018). Evaluatie vroegsignalering Vroeg Eropaf: Evaluatie van vroegsignalering schuldenproblematiek ‘Vroeg Eropaf’ gemeente Arnhem. p. 6.

²³⁶ Ommeren, C. M. van, De Ruig, L. S., & Coenen, L. (2014). Amsterdam: Vroeg Eropaf. Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden. p. 6.

zouden moeten naar schuldhulpverlening. Het is voor vroegsignaleerders vooraf niet altijd goed in te schatten in welke categorie iemand valt op basis van het signaal. De vraag die veel gemeenten hebben is: wat is een ‘zinvol’ signaal, dat iets zegt over de situatie en niet betekent dat een inwoner één keer vergeten is te betalen? Een aantal gemeenten noemt specifiek huiverig te zijn om inwoners over signalen te benaderen die geen dieper liggend probleem signaleren, omdat ze bang zijn om inwoners af te schrikken.

In de Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden is uitgevraagd voor de verschillende typen melders of zij betalingsachterstanden bij hen als te vroeg, te laat of op tijd ervaren.²³⁷ Hier is zichtbaar dat signalen van waterbedrijven door een kwart van de gemeenten als te vroeg worden beschouwd. Bij zorgverzekersachterstanden vindt ruim 1 op de 5 gemeenten dit.

Figuur 13 Te vroeg of te laat?



Bron: Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024

Sommige groepen zijn lastiger tijdig in beeld te krijgen

Verschillende gesprekspartners gaven tijdens het onderzoek van de Nationale Ombudsman aan dat de groep jongeren niet tijdig in beeld komt, omdat deze groep over het algemeen alleen gesignaleerd wordt door zorgverzekeraars.²³⁸ Dit is ook door enkele geraadpleegde gemeenten benoemd. Een aantal gemeenten geeft aan juist onder andere om deze reden alle meldingen over jongeren op te pakken, ongeacht de hoogte van het bedrag en eventuele andere criteria. Daarnaast blijkt vroegsignalering er vaak ook niet in te slagen om de problematiek van ondernemers in een vroeg stadium in beeld te krijgen. 43% van de gemeenten ziet als knelpunt voor het bereiken van ondernemers dat er voor hen niet de juiste vroegsignalen zijn, omdat veelvoorkomende typen schulden van ondernemers (zoals bij de Belastingdienst) geen onderdeel zijn van vroegsignalering.²³⁹

Doeltreffendheid (de baten)

Aangaande de in de beleidstheorie geformuleerde doelen komt uit de interviews met de gemeenten naar voren dat:

- meer inwoners met (dreigende) problematische schulden een passend hulpaanbod ontvangen;
- drempels voor toegang tot integrale schuldhulpverlening omlaag gaan; Sommige gemeenten merken concreet een toename in het aantal hulpvragen bij schuldhulpverlening of andere hulpverlenende organisaties (bijvoorbeeld Voedselbank). Eén geraadpleegde gemeente zegt dat 25% van de aanmeldingen bij schuldhulpverlening nu via het vroegsignaleringsteam komt.
- meer inwoners met (dreigende) problematische schulden een passend hulpaanbod accepteren;

²³⁷ Divosa. (2023). Ontwikkelingen in de vroegsignalering: hoe kijken gemeenten hier tegenaan?

²³⁸ Nationale Ombudsman. (2024). Hoe eerder, hoe beter, p. 33.

²³⁹ Nederlandse Arbeidsinspectie. (2024). De weg naar een schone lei, p. 65 en 66.

- betalingsproblemen niet verslechteren en escaleren en daarmee bedreigende situaties worden voorkomen; meerdere gemeenten merken tijdens gesprekken op dat het aantal huisuitzettingen tot een minimum is gedaald, vermoedelijk door vroegsignalering.
- schuldhulpverlening hierdoor effectiever is.

Ten slotte merken veel geraadpleegde gemeenten ook dat veel inwoners het fijn vinden dat hun gemeente zo proactief aan de slag gaat voor inwoners.

Veel geraadpleegde vroegsignaleerders merken dat inwoners soms maanden na de initiële contactpoging contact opnemen met de gemeente om hulp te vragen. Deze gevallen worden in de systemen vervolgens vaak niet meer geregistreerd als 'bereikt'. Het daadwerkelijke bereik en effect van vroegsignalering is volgens de vroegsignaleerders daarmee groter dan de cijfers kunnen laten zien. Zij zien vroegsignalering vooral als het planten van een zaadje, waar op een later moment de vruchten van geplukt kunnen worden.

6.4.1 Doelmatigheid

Doelmatigheid gaat over de vraag of de kosten opwegen tegen de baten. Hier is in gesprekken met de gemeenten aandacht aan besteed.

Kosten

Gemeenten maken vanzelfsprekend kosten om de vroegsignaleringstaak uit te voeren. De kosten bestaan bij gemeenten grofweg uit:

- Kosten voor de softwaresystemen (VPS, xxlInc Vroegsignalering);
- Personeelskosten (vroegsignaleerders, leidinggevendenden, beleidsmedewerkers, administratieve ondersteuning);
- Communicatie-uitingen (folders, eventueel filmpjes, en dergelijke).

Volgens de Monitor Vroegsignalering Schulden 2024 van Divosa zijn er drie bekostingswijzen voor vroegsignalering:

- Geen eigen budget: vroegsignalering is onderdeel van het budget van schuldhulpverlening;
- Een vast budget voor de gehele vroegsignalering (uitvoering en aansturing);
- Een vast budget voor uitsluitend de uitvoering.

Op basis van de inschatting van de ondervraagde gemeenten loopt het budget dat gemeenten beschikbaar hebben voor vroegsignalering uiteen van €0,27 tot €5,70 per inwoner. Gemiddeld heeft een gemeente €2,63 per inwoner beschikbaar voor vroegsignalering.²⁴⁰ Dat leidt tot een totale kostenpost voor Nederland van een kleine €50 miljoen in 2024. Gesprekspartners geven aan zorgen te hebben of financiering van vroegsignalering in de toekomst. Veel baten van vroegsignalering liggen echter vooral op andere vlakken dan schuldhulpverlening, zoals inkomensondersteuning of ziektekosten. Dat maakt financiering van vroegsignalering een uitdaging. De extra middelen (€20 miljoen) die het kabinet tot en met 2028 heeft vrijgemaakt voor het verbeteren van vroegsignalering zijn in dat licht een cruciale investering en een belangrijk signaal richting gemeenten.

Uiteindelijk concludeert het overgrote deel van de geraadpleegde gemeenten dat zij de kosten van vroegsignalering vinden opwegen tegen de baten. Niet zelden noemden zij hierbij dat zelfs als de business case feitelijk niet uitkomt, ze het een morele of maatschappelijke verplichting vinden voor gemeenten om deze dienst aan te bieden aan inwoners.

²⁴⁰ Divosa, 2024.

7 Praktijk inwoners

Vroegsignalering is bedoeld om problemen in een vroeg stadium te herkennen en erger te voorkomen. In 2024 accepteerde ongeveer 35% van de inwoners met wie succesvol contact gelegd is, de aangeboden hulp. Dit betekent dat 7% van alle meldingen resulteerde in hulpacceptatie.²⁴¹ Dat komt bij 705.500 meldingen in 2024 neer op ruim 49.000 inwoners die hulp van vroegsignalering hebben geaccepteerd. Hierbij valt het op dat vooral bij signalen van energiebedrijven en woningcorporaties de acceptatie van hulp hoger is. Volgens Divosa ligt de werkelijke hulpacceptatie hoger dan het gemeten percentage, omdat hulpacceptatie niet altijd wordt geregistreerd, inwoners na een contactpoging vanuit de gemeenten zelf ook actie ondernemen om achterstanden op te lossen, en omdat inwoners soms later alsnog hulp accepteren.

In dit onderzoek hebben we getracht inzichtelijk te maken wat nodig is om hulpacceptatie tot stand te brengen, en wat het inwoners brengt. Hiervoor hebben wij met twee groepen gesproken: met inwoners die door vroegsignalering zijn benaderd en met ervaringsdeskundigen die werkzaam zijn in de vroegsignalering. Omdat het inwonerperspectief centraal staat in dit hoofdstuk is ervoor gekozen om uitsluitend vroegsignaleerders met ervaringskennis te spreken. In totaal zijn zeventien inwoners geïnterviewd en acht ervaringsdeskundigen²⁴². Beide perspectieven geven een dieper inzicht in de werking en doeltreffendheid van vroegsignalering. Inwoners die tot de doelgroep behoren, bieden een directe blik op de manier waarop vroegsignalering in het dagelijks leven wordt ervaren. Zij geven aan welke drempels het voor hen moeilijk maken om hulp te vragen of te accepteren, en wat er nodig is om deze drempels te verlagen. De ervaringsdeskundigen brengen een unieke combinatie van ervaringen mee. Enerzijds hebben zij zelf het proces van schulden oplossen doorleefd, wat hen een diepgaand begrip geeft van de emoties, drempels en behoeften van inwoners. Anderzijds kennen zij door hun werk als vroegsignaleerders het systeem van de schuldhulpverlening. De manier waarop zij vroegsignalering vormgeven geeft waardevolle inzichten in hoe hulpverlening nauw kan aansluiten bij de behoeften van inwoners.

In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen uit gesprekken met beide groepen. Door de perspectieven van zowel ervaringsdeskundigen als inwoners te verwoorden, streven we naar bevindingen die niet alleen theoretisch onderbouwd zijn, maar ook gestoeld zijn op de ervaringen van de inwoners voor wie vroegsignalering bedoeld is. Door twee perspectieven te combineren ontstaat er een rijk beeld van de meerwaarde en effecten van vroegsignalering. Dit helpt ons niet alleen om de effectiviteit van huidige vroegsignaleringsaanpakken te evalueren, maar ook om concrete aanbevelingen te formuleren voor verbetering.

7.1 Ervaringen van inwoners

7.1.1 Behoeften naar type problematiek

Alle inwoners die aan dit onderzoek hebben meegedaan spreken hun waardering uit voor een persoonlijke aanpak, een begripvolle, oordeelsvrije bejegening en een doortastende, hands-on aanpak. Er zijn wel verschillen te zien tussen inwoners zonder financiële problemen, met lichte problematiek en met ernstige problematiek; de ernst van de problematiek bepaalt waar vooral de behoefte ligt.

Bij vroegsignalering komen ook signalen binnen van inwoners zonder financiële problemen; deze inwoners lopen bijvoorbeeld achter met betalen door een ongunstig verloningsmoment. Deze groep voelt zich door vroegsignalering onterecht aangesproken. Deze inwoners benadrukken dat het belangrijk is dat vroegsignaleerders geen aannames maken. Hun voorkeur gaat uit naar persoonlijk contact, waarbij zij de gelegenheid krijgen om het

²⁴¹ Divosa. (2025). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024.

²⁴² Volgens de gangbare definitie zijn ervaringsdeskundigen mensen met ervaringskennis die een opleiding hebben gevolgd tot ervaringsdeskundigen. In dit onderzoek hebben wij gesproken met mensen met ervaringskennis met en zonder opleiding tot ervaringsdeskundigen, waarbij de meerderheid wel een opleiding had gevolgd. In dit rapport gebruiken wij de termen 'ervaringsdeskundige' en 'vroegsignaleerders met ervaringskennis'.

misverstand op te helderen. Hoewel zij de aanpak primair dus niet als passend ervaren, zijn sommigen wel geholpen door vroegsignalering. Zij worden bijvoorbeeld gewezen op potjes waarop ze aanspraak kunnen maken.

“Ik was boos omdat ik onterecht werd beschuldigd. Ik dacht van ‘oh my god! Ik word misschien mijn huis uitgezet!’ Dus ik nam contact op met de gemeente. Die was juist heel vriendelijk. ‘Weet je wat, waarom plannen wij niet een afspraak in? Dan kan ik jou beter helpen. Misschien met je financiën of met subsidies waar je recht op hebt.’ En daarna ben ik ook gegaan. En dat was een super leuk gesprek.” (inwoner 12, geen financiële problemen)

Inwoners met lichte problematiek zijn vooral blij met de doortastende ondersteuning van vroegsignalering. Hun financiële problemen kunnen grotendeels worden opgelost met zogenaamde *quick fixes*. Zij vinden het belangrijk dat ze voortaan weer zelf hun financiële problemen kunnen oplossen, maar waarderen de optie om bij behoefte weer contact op te kunnen nemen met vroegsignalering en dat vroegsignalering de vinger aan de pols blijft houden door af en toe te bellen.

“Ik probeer het toch het liefst zelf op te lossen. Maar als het nodig is, dan weet ik dat ik iemand kan bellen.” (inwoner 9, lichte problematiek)

Het belang van een oordeelsvrije en begripvolle bejegening wordt in alle gesprekken benoemd, maar in de gesprekken met inwoners met ernstige problematiek komt dit bijzonder sterk naar voren. Vooraf zijn inwoners bezorgd dat vroegsignaleerders een negatief oordeel vellen en de inwoners verantwoordelijk gaan houden voor het ontstaan van de problemen. Een inwoner vertelde dat de vroegsignaleerder vraagtekens zette bij zijn verhaal; dit leidde meteen tot stroefheid in het proces. Inwoners die het contact met vroegsignalering als begripvol, relaxt en normaliserend beschreven waren hierover zeer positief. Inwoners waarderen gesprekken gevoerd op een luchtige toon met ruimte voor andere onderwerpen dan financiële problemen.

“Op het moment dat je zeg maar je hele financiële leven op tafel gooit, ja, dan moet je je toch een beetje kwetsbaar opstellen. Ik had echt zoiets van nou, dat wordt me van alles verweten of zo, weet je wel. Maar dat was helemaal niet zo.” (inwoner x)

7.1.2 Hoe inwoners het contact binnen vroegsignalering ervaren

De meeste inwoners zijn in het kader van vroegsignalering benaderd met een brief en hebben daarna een face-to-face afspraak met een vroegsignaleerder gehad (thuis of op kantoor). Enkelen hebben ook een appje, telefoontje of kaartje in de brievenbus gehad. Inwoners die een brief of mail van vroegsignalering hebben gehad, zijn daar veelal negatief over of hebben de brief genegeerd.

“Ja, maar toen die brieven kwamen, toen had ik eigenlijk zoiets van ‘waar bemoei je je mee?’” (inwoner 8, ernstige problematiek)

Op persoonlijke communicatie, dus contact met een individuele vroegsignaleerder (appje, telefoontje, kaartje door de bus, huisbezoek of afspraak op kantoor) reageren inwoners doorgaans positiever. Allereerst omdat een brief als formeel wordt ervaren.

“In de brief stond dat ik contact kon opnemen met bepaalde mensen, maar ik dacht ‘dit is zo statisch eigenlijk’. En een week later kreeg ik een appje van een vrouw. En dat was eigenlijk gewoon een leuk berichtje. En die zei gewoon: ‘Als je hulp nodig hebt, dan kun je altijd terug appen.’ Dat vond ik wel wat laagdrempeliger. En toen heb ik gereageerd.” (inwoner 7, lichte problematiek)

Het liefst willen inwoners hun problemen zelf oplossen; een ongevraagd hulpaanbod roept twijfels op of het hulpaanbod wel relevant is voor hen. Wanneer ze niet direct hierover in gesprek kunnen gaan, omdat het gaat om een brief of mailtje, dan is de kans op hulpacceptatie klein. Zo vertelt een inwoner die al vijftien jaar in de schulden zat op het moment dat hij een kaartje van een vroegsignaleerder door de bus kreeg, dat hij twijfelde of hij contact moest opnemen.

“Ik heb [energieleverancier] gebeld en gevraagd: ‘Ik heb een kaartje gekregen, maar ik heb al een regeling getroffen. Moet ik hier nog iets mee doen?’ (...) Ze zeiden dat ik het kaartje als niet verzonden kon beschouwen, omdat ik al een regeling had lopen. (...) De bank heeft mij geadviseerd contact op te nemen met de gemeente. Toen heb ik dat kaartje toch maar gepakt en een afspraak gemaakt.” (inwoner 5, ernstige problematiek)

Bij persoonlijk contact kunnen inwoners eerst hun situatie uitleggen. Op dat moment kunnen vroegsignaleerders de informatie en boodschap toesnijden op de individuele inwoner. Ze kunnen misvattingen corrigeren en uitleggen wat vroegsignalering voor inwoners kan betekenen. Daarmee krijgen inwoners het gevoel dat de aangeboden hulp relevant is voor hen.

“Ik kende het hele buurtteam niet, dus ik wist niet wat ik van ze moest verwachten. Ik dacht dat ze me tools gingen aanbieden of hoe ik met mijn schulden moest omgaan en dat soort dingen. Maar zij helpen je veel verder dan wat ik dacht.” (inwoner 11, ernstige problematiek)

De meerderheid van de inwoners in dit onderzoek had vooraf negatieve verwachtingen van schuldhelpverlening. Dat beeld is deels gebaseerd op eigen ervaringen met de gemeentelijke schuldhelpverlening en deels met andere overheidsinstanties. De persoonlijke interactie met vroegsignaleerders kan die verwachtingen in veel gevallen wegnemen. Het persoonlijke contact kan ook een gevoel van betrokkenheid opwekken. Inwoners vertellen hoe herhaalde contactpogingen hen uiteindelijk over de streep trokken.

7.1.3

Hoe inwoners sociale incasso ervaren

De inwoners die aan dit onderzoek hebben meegedaan zijn er zelf niet uitgekomen met de VLP en zijn bij vroegsignalering terecht gekomen. Zij ervaren de medewerking van de VLP's als beperkt. In positieve zin draagt de opstelling van de VLP eraan bij dat deze inwoners de stap naar schuldhelpverlening genomen hebben. In negatieve zin hebben deze inwoners moeten concluderen dat ze hun financiële problemen niet op eigen kracht hebben kunnen oplossen, terwijl sommigen naar eigen zeggen best daartoe in staat waren geweest.

“Er was één maand huurachterstand. Het was eigenlijk best wel lullig, want ik had zelf een betalingsvoorstel gedaan. Daar ging de woningbouw niet mee akkoord. Toen kwam de vroegsignalering en zij doet precies hetzelfde voorstel. En daar gingen ze mee akkoord.” (inwoner 9, lichte problematiek)

“Je voelt je altijd de mindere. Ik vind het al rot dat ik financiële problemen heb. En dan wordt je er nog eens met je neus op de feiten gedrukt: zie je wel, jij kan niet met geld omgaan. Nou, dan gaan wij ook niet wat voor jou doen.’ En die man die was heel correct, hoor, aan de telefoon, zo is het niet. Maar ik voelde me altijd wel heel klein als hij belde.” (inwoner 15, lichte problematiek)

In een ander geval had de betreffende inwoner meer ondersteuning nodig. Achteraf was het gunstig voor de inwoner dat de VLP niet akkoord ging met de voorgestelde oplossing, omdat de gemeente naar de hele schuldensituatie kon kijken en daarmee uiteindelijk een meer passende oplossing kon bieden.

“Ik had een mailtje gestuurd naar de woningbouw of ik de huur later mocht betalen. Hij gaf aan dat ze dat niet wouden en dat ze het geld wouden zien. En als het niet lukt, dat ik dan hulp aan het buurtteam kon vragen. En zo kwam ik weer bij het buurtteam uit. En toen ging ik toch maar bellen. (inwoner 13, lichte problematiek)

Naarmate de problemen zich opstapelen, zijn inwoners minder geneigd om de uitgestoken hand van een VLP te pakken. Voor hun gevoel is er een structurele oplossing nodig, en een enkele VLP kan die niet bieden.

“Al zou ik een betalingsregeling treffen, dan zou ik weer met andere dingen achterlopen voor de aankomende huur, dus in mijn ogen was dat geen oplossing. Ik ging een tweede baan erbij nemen om meer geld te verdienen, maar dat lukte ook niet. Als eenmaal die dominostenen vallen, dan stopt het pas wanneer

die hele rij is gevallen, en dan vind je jezelf op de bodem. En dan belt het buurtteam aan.” (inwoner 11, ernstige problematiek)

Wanneer inwoners structureel na het vastgestelde incassomoment betalen maar wel hun rekeningen voldoen ('slepers'), veroorzaakt dit ruis in de signalen naar de gemeente. Flexibelere incassomomenten of passende betalingsregelingen bij VLP kunnen dit probleem verhelpen.

“Ik heb contact opgenomen met de woningcorporatie. En guess what? ‘Nee mevrouw, wij kunnen de betaaldatum niet aanpassen.’ Dus elke keer krijgt u een melding bij de vroegsignalering.’ En toen dacht ik: dus de huurder wil er gewoon uitkomen met de woningcorporatie en het lijkt dat de woningcorporatie niet wil.” (inwoner 12, geen financiële problemen)

7.1.4

De impact van vroegsignalering

Bij de meerderheid van de inwoners in dit onderzoek heeft het hulpaanbod een positief effect gehad op hun situatie: op hun financiële situatie, op andere leefgebieden, en op het vertrouwen in schuldhulpverlening.

Impact op financiële problematiek

Bijna alle inwoners geven aan dat hun financiële situatie dankzij vroegsignalering is verbeterd. Zelfs inwoners bij wie de achterstanden door een administratieve fout zijn ontstaan, konden nog profiteren van 'potjes' (financiële tegemoetkomingen waar inwoners aanspraak op kunnen maken). Inwoners met financiële problemen waren naar eigen zeggen zonder vroegsignalering dieper in de problemen geraakt. Bij lichte problematiek had dat vooral incassokosten opgeleverd en het is onduidelijk of daaruit ernstige problematiek was ontstaan. Dankzij de *quick fixes* van vroegsignalering zijn zij vervolgens schuldenvrij. Hen wordt de weg gewezen naar potjes, waardoor ze minder krap komen te zitten. Inwoners met ernstige problematiek gaan er soms financieel op vooruit doordat de betalingsregelingen tijdelijk worden stopgezet of (beter) zijn afgestemd op hun afloscapaciteit.

“Ik ben 10 jaar lang bezig geweest met schulden betalen. Je lost niks op en de spiraal gaat alleen maar naar beneden. Sinds september betaal ik alleen nog vaste lasten en dat heeft alles veranderd. Ik hoef geen geld meer te lenen. (...) Ik heb nu meer overzicht, ik kan zelfs een beetje sparen, ondanks mijn lage uitkering. (...) Ik zie nu licht aan het einde van de tunnel. Het is een verademing dat ik niet meer alles zelf hoef te dragen.” (inwoner 5, ernstige problematiek)

Een enkeling ziet vroegsignalering als een *wake-up call* en is blij met de budgetteertips van vroegsignalering.

“De laatste tijd dacht ik eigenlijk altijd: ik zie wel of ik het einde van de maand haal. Anders ga ik wel weer dingen [automatische incasso's] terugboeken. Nu weet ik: ik ben zoveel kwijt aan vaste lasten, ik hou zoveel over voor boodschappen en kleding. En dan wist ik eigenlijk of ik financieel rond kan komen. (...) Ik word nu wakker en denk 'ik kan het wel gewoon allemaal, maar ik moet nu ook doorzetten om op het geld te letten'. Ik doen nu boodschappen voor de hele week. En voor kleine dingetjes pin ik van tevoren en ga ik niet met een pinpas naar de winkel.” (inwoner 13, lichte problematiek)

Impact op andere leefgebieden

Bij ernstige problematiek wordt naast de financiële problemen ook vaker impact gemaakt op andere leefgebieden; bijvoorbeeld door een uithuiszetting te voorkomen, of door dagbesteding te regelen. De interventie vanuit vroegsignalering kan ook impact hebben op relaties.

“Als ik nou al die mensen die ik geld stuur een beetje kan stoppen, dan kan ik denk ik redelijk goed de openstaande schulden betalen. (...) Ik praat er nauwelijks over. Ik heb er thuis ook vaak ruzie over.” (inwoner 4, ernstige problematiek)

Impact op vertrouwen in schuldhulpverlening

Veel inwoners hebben vooraf een negatief beeld van schuldhulpverlening of de overheid. Dit staat hun bereidheid om hulp te zoeken of te aanvaarden in de weg. Dit beeld is enerzijds gebaseerd op de eigen ervaring, maar kan ook gecreëerd of bevestigd worden door de omgeving.

“Ik vroeg het eerst aan de mensen hier in het dorp. Die zeiden: dat moet je niet doen. Die hadden de slechte kant van die hulp meegemaakt. Maar ik dacht, ‘ik ken die mensen ook niet. Ik ga gewoon zelf zien hoe en wat’. En ik was blij dat ik dat gedaan had.” (inwoner 13, lichte problematiek)

Inwoners die zich geholpen voelen, geven aan dat deze ervaring positief doorwerkt in hun vertrouwen in schuldhulpverlening en daarmee ook in de overheid in bredere zin.

“Nou ja, dat er nu meer rust is en dat ik ook wel weer een beetje het vertrouwen erin heb gekregen dat je toch wel geholpen wordt vanuit de schuldhulpverlening.” (inwoner 8, ernstige problematiek)

7.1.5

Negatieve neveneffecten van vroegsignalering

De impact van vroegsignalering is echter niet uitsluitend positief. Inwoners hebben last van onterechte signalen, de confrontatie met hun problemen, ineffectieve hulp en privacy die onder druk komt te staan.

Onterecht ervaren signalen

Daarnaast zorgen onterechte signalen voor ergernis en zelfs voor stress en zorgen. Daarbij is in de gesprekken niet altijd vast te stellen in hoeverre het signaal daadwerkelijk onterecht is. Het is niet bekend hoe vaak onterechte signalen voorkomen (zie hoofdstuk 6.2.4 Knelpunten/verbeterpunten). Volgens deze inwoner maakt het veel uit hoe de brief geformuleerd is; de brief die zij kreeg kwam dreigend op haar over.

“Het feit dat ik een boze brief krijg van ‘U betaalt de huur niet’, daar begint het al. Terwijl ik de huur wél betaal, alleen op een latere datum. (...) De manier waarop het geformuleerd is, maakt dat ik denk: ‘Als ik niet reageer, word ik straks uit huis gezet!’” (inwoner 12, geen financiële problemen)

Confrontatie met problemen

Vroegsignalering betekent dat inwoners met ernstige problematiek hun problemen onder ogen moeten zien. Dit kan gepaard gaan met een hoop emoties. Inwoners ervaren dat niet altijd als helpend. Een inwoner schrok enorm door de boodschap die door vroegsignaleerders werd gebracht:

“Ik was geschrokken. Opeens staan er mensen bij je aan de deur: Je hebt je huur niet betaald en zo. Ik zei: ‘dat kan niet, de sociale dienst betaalt mijn vaste lasten’. Ze zeiden: je uitkering is al een hele tijd gestopt.” (inwoner 6, ernstige problematiek)

Ineffectieve hulp

Wanneer vroegsignalering niet erin slaagt om een structurele oplossing te bieden, dan lopen de problemen vervolgens verder op. Sommige inwoners komen extra krap te zitten door betalingsregelingen die niet goed zijn afgestemd op hun betaalcapaciteit. Dit kan tevens hulpverleningsvermoeidheid in de hand werken.

“Ik heb tegen die vrouw gezegd dat ik ga proberen deze maanden gewoon zuinig te doen, maar het lukt nu al niet. Ik had al sinds 30 januari geen geld meer, dus heb ik toch 140 van Eneco teruggestort. Volgende maand moet ik dan weer extra betalen. Dan blijft het gewoon doorgaan.” (inwoner 10, lichte problematiek)

“Ik heb veel meer aan een buurman of een buurvrouw die naar mij luistert dan aan een ambtenaar van de gemeente.” (inwoner 4, ernstige problematiek)

Privacy

Inwoners staan verschillend tegenover gegevensdeling die plaatsvindt in het kader van vroegsignalering. Er lijkt zich een patroon af te tekenen, waarbij inwoners met lichte problematiek relatief neutraal reageren, inwoners zonder problematiek zich ergeren, en inwoners met ernstige problematiek zich vooral schamen.

“Ik heb die brief opengemaakt en dacht ‘wat een onzin’ en toen heb ik het weggegooid, omdat ik natuurlijk wist van dit is omdat hun [woningcorporatie] de onderhoudsklachten niet nakwamen.” (inwoner 2, geen financiële problemen)

“Ik vond het eerst wel raar. Want in eerste instantie dacht ik: Als er wat is, kunnen ze mij ook wel een mailtje sturen.” (inwoner 13, lichte problematiek)

“Ze stonden voor de deur. Ik ben best wel slecht in hulp vragen en hulp aannemen. Ik voelde een beetje schaamte.” (inwoner 11, ernstige problematiek)

Wanneer de privacy van de inwoner in het gedrang komt, dan wordt dat de vroegsignalering zwaar aangerekend. Het kan gaan om een verkeerd geadresseerde brief, of een medewerker die nonchalant meekijkt bij het invoeren van de DigiD. Sms-jes of appjes met daarin links naar ‘potjes’ wekken zorgen over phishing.

“Ik moest zelf echt wegdraaien [bij het invoeren van gegevens]. Omdat ik toch dacht: heel lief, maar ik ken u eigenlijk helemaal niet!” (inwoner 7, lichte problematiek)

7.1.6

Tijdigheid en passendheid van de aanpak

In principe vinden alle inwoners vroegsignalering tijdig, in de zin dat vroegsignalering erger heeft kunnen voorkomen. Twee inwoners geven aan dat de hulp eerder geboden had kunnen worden: bij een huurachterstand en bij een faillissement. Een inwoner bij wie vroegsignalering bij een enkele maand huurachterstand al voor de deur staat, is heel blij met de tijdige aanpak. De inwoner die door een faillissement van zijn of haar werkgever in de financiële problemen is geraakt, ziet graag dat in zo’n geval gelijk hulp wordt aangeboden.

Inwoners met financiële problematiek vinden de aanpak van de gemeente doorgaans passend. Weerstand wordt met name opgeroepen door de brief. In een gesprek kan dat negatieve gevoel overigens wel snel worden weggenomen.

7.2

Ervaringen van ervaringsdeskundigen

Deze paragraaf beschrijft de werkwijze van ervaringsdeskundigen die werkzaam zijn in de vroegsignalering. Het is niet bekend hoeveel gemeenten ervaringsdeskundigen in de vroegsignalering inzetten. Hieruit ontstaan inzichten over werkzame bestanddelen van het benaderen van inwoners met betalingsachterstanden en manieren om op een goede manier met hen het gesprek te voeren over eventuele ondersteuning bij geldzorgen. Daarnaast wordt de impact van vroegsignalering vanuit het perspectief van ervaringsdeskundigen beschreven.

7.2.1

Aanpak van ervaringsdeskundigen: aansluiten bij leefwereld inwoner

Ervaringsdeskundigen worden in de vroegsignalering op uiteenlopende manieren ingezet. Bij de ene gemeente is het aantal signalen beperkt en wordt de ervaringsdeskundige ingezet voor alle signalen die binnenkomen. De andere gemeente is genooddaakt om een prioritering aan te brengen. Daar worden vroegsignaleerders met ervaring ingezet voor de meest urgente signalen. Sommige ervaringsdeskundigen zijn volledig vrij in de intensiteit van hun aanpak, zoals het aantal vervolgspraken en de diensten die ze aanbieden. Andere ervaringsdeskundigen hebben slechts ruimte voor een enkel contactmoment per signaal. Allemaal zien de geïnterviewde ervaringsdeskundigen het scheppen van een vertrouwensband als het belangrijkste doel van vroegsignalering. Hiervoor zetten zij een aantal strategieën in: een informele en persoonlijke benadering, volhouden, herkenning, face-to-face contact, aansluiten bij de behoefte, en de rol van een neutrale bemiddelaar.

a. Informele en persoonlijke benadering

Ervaringsdeskundigen proberen zoveel mogelijk drempels in het contact weg te halen. Hiervoor gebruiken zij alle mogelijke kanalen: WhatsApp, bellen, flyers, brieven, mails en huisbezoeken. In alle communicatie met de inwoner stellen ervaringsdeskundigen zich informeel op. Hiermee proberen zij de afstand tot de formele hulpverlening te overbruggen.

“Ik zeg altijd: ‘Ik ben geen ambtenaar, ik ben [voornaam].’ En dan merk je dat mensen al snel geneigd zijn om eerder met je in contact te gaan. Ik spreek de taal van de mensen, hè?” (ervaringsdeskundige 7, kleine gemeente)

“Die jongen zat lekker voor zijn deur te roken en we gingen gewoon naast hem zitten praten. Hij wist al waarvoor we kwamen. Het heeft nog een jaar geduurd voordat hij de knoop had doorgehakt. Toen refereerde hij nog even aan dat moment: ‘Jullie waren net anders, want jullie gingen gewoon naast me zitten praten en ik was mezelf.’ Zo’n moment van vijf minuten de tijd nemen voor de persoon die je tegenover je hebt, dat blijft zo hangen. Het is alleen dat stukje menselijkheid.” (ervaringsdeskundige 5, grote gemeente)

Deze ervaringsdeskundige weet uit eigen ervaring hoe belangrijk een laagdrempelige, informele bejegening is.

“Dan zat ik daar. Het was toen zo afstandelijk bij die [schuldhulpverlening]. Zo koud zo zakelijk. Zo het gevoel hebben dat het allemaal je eigen schuld is. Ik dacht, ik kan al die dingen niet verzamelen, dat lukt me niet ik. Ik heb ook niet het gevoel dat ze me echt willen helpen. Dat is gewoon de reden dat ik niet naar gesprek twee ging. Ik haakte gewoon elke keer af.” (ervaringsdeskundige 6, middelgrote gemeente)

Over communicatie wordt binnen vroegsignalering goed nagedacht door de geïnterviewde ervaringsdeskundigen. In één van de organisaties werkt een team van drie ervaringsdeskundigen. Door dat team wordt elke zin tegen het licht gehouden. Vervolgens kijkt de afdeling communicatie ook nog mee.

“Er is altijd heel veel variatie van welke zin je raakt. Je wilt niet dat het te neerbuigend is, maar ook niet te vrijblijvend, want je wilt mensen een bepaalde stap laten maken.” (ervaringsdeskundige 2, grote gemeente)

Communicatie wordt zoveel mogelijk persoonlijk gemaakt met foto’s van de vroegsignaleerders op de flyer of een ingesproken voicebericht in plaats van een getypt appje. Door de persoonlijke communicatiestijl kan een gevoel van betrokkenheid ontstaan.

Het opbouwen van vertrouwen gaat in kleine stapjes. Een appje is volgens ervaringsdeskundigen bijvoorbeeld al succesvol wanneer de inwoner de vroegsignaleerder niet blokkeert en het appje gelezen wordt. Het voordeel van appjes is dat ze soms nog jaren later beantwoord worden. Bij een informele benadering hoort ook dat ervaringsdeskundigen spaarzaam omgaan met formulieren en gespreksaantekeningen. Inwoners zijn bang voor de gevolgen wanneer ze openheid van zaken geven. Het is dan geruststellend wanneer in eerste instantie niets wordt vastgelegd.

“Mensen die op hun tandvlees door het leven kruipen zijn zo bang om informatie te delen. Want wie weet waar ze op afgestraft kunnen worden. Mensen die bijbeunen om hun hoofd boven water te houden gaan natuurlijk niet zeggen: ‘Ik heb schulden’. En vooral niet tegen ambtenaren, want heel veel wordt geregistreerd. Ik registreer niets.” (ervaringsdeskundige 1, kleine en middelgrote gemeenten)

“Wat moet ik meenemen?, vraagt een inwoner dan. ‘Ja, niks.’ Ik wil eerst even naar je verhaal luisteren en van daaruit breien we wel verder.’ Als zij bij mij op afspraak komen op het gemeentehuis, dan heb ik niet een schrift en allemaal formulieren die ze moeten ondertekenen. Ik denk dat dat de kracht is van een ervaringsdeskundige; je bent veel bereikbaar.” (ervaringsdeskundige 7, kleine gemeente)

b. Face-to-face contact

Face-to-face contact wordt gezien als een belangrijk middel om een vertrouwensband op te bouwen, maar bij een onaangekondigd huisbezoek stuiten ervaringsdeskundigen veelal op weerstand. Ervaringsdeskundigen kunnen zich goed verplaatsen in de schikreactie van inwoners. De meeste ervaringsdeskundigen kiezen ervoor om eerst contact te leggen via een belletje, appje, mailtje of flyer om vervolgens een huisbezoek in te plannen.

“Ik hou daar niet zo van dat iemand zomaar bij mij voor de deur staat. [...] Voordat ik in de Wsnp terecht kwam, kwam de deurwaarder [aan de deur]. Als ik [de inwoner] aan de telefoon heb, dan is het ijs zo gebroken.” (ervaringsdeskundige 7, kleine gemeente)

Een enkele ervaringsdeskundige kiest juist voor onaangekondigde huisbezoeken, omdat de kans dat inwoners open doen dan het grootst is.

“Als je mag kiezen, is het heel moeilijk om de confrontatie aan te gaan. Om met de woorden van die mensen te spreken: ‘Als ik geweten had dat jullie kwamen, dan had ik niet open gedaan. Ik vond het echt wel heel onaangenaam dat jullie hier opeens stonden en mij hiermee confronteerden, maar achteraf gezien ben ik heel blij dat het zo gegaan is.’” (ervaringsdeskundige 4, kleine en grote gemeente)

De geïnterviewde ervaringsdeskundigen geven aan dat inwoners eventueel ongemak bij vroegsignaleerders feilloos aanvoelen. Een onaangekondigd huisbezoek vereist dan ook dat vroegsignaleerders de overtuiging uitstralen dat deze aanpak uiteindelijk in het belang van de inwoner is. Ervaringsdeskundigen putten daarbij uit hun eigen ervaring en weten dat de confrontatie soms noodzakelijk is om schaamte en angst te doorbreken.

“Ik vond het helemaal niet spannend, omdat ik weet dat veel mensen niet zo goed weten in wat voor situatie ze eigenlijk zitten. We laten alle keuzes aan henzelf, maar we zijn daar wel om te helpen. Om te voorkomen dat ze in een situatie komen waarin ik ooit was.” (ervaringsdeskundige 4, kleine en grote gemeente)

c. Volhouden

Veel inwoners hebben in eerste instantie geen belangstelling op het moment dat zij door de ervaringsdeskundige worden benaderd en denken dat ze hun financiële problemen zelf kunnen oplossen. Het doel is dan om de deur wagenwijd open te zetten.

“‘Stel nou je komt er toch niet uit, dan kun je altijd nog mij bellen.’ Want je weet gewoon dat mensen op dat moment denken van ‘Ho!’, maar er eigenlijk helemaal nog niet goed over nadenken. En het gebeurde dus ook regelmatig dat je dan naderhand opgebeld werd door iemand.” (ervaringsdeskundige 4, kleine en grote gemeente)

Ervaringsdeskundigen krijgen veel te maken met afwijzende reacties. De ervaringsdeskundigen zijn geneigd om een gebrek aan medewerking te interpreteren als onvermogen in plaats van motivatiegebrek. Ze zijn naar eigen zeggen goed in staat om afwijzend gedrag te relativeren en in de meerwaarde van nog een contactpoging te geloven.

“Veel professionals denken: ‘Die wil niet, dus die vraag je niet weer.’ En dan ben ik van: ‘Jongen, waar heb jij het over? Diegene wil juist heel graag! Maar die durft niet, want die spat uit elkaar van de stress! Dat gedrag waarvan jij denkt dat het boosheid is, dat is geen boosheid. Diegene weet niet waar die heen moet. Die spat bijna uit elkaar van de zenuwen. Diegene weet het gewoon niet meer en die schaamt zich ter plekke dat die de vorige keer niet is geweest. En als jij dan ook nog zegt: ‘Oei’ [zwaait verwijtend met zijn vinger], dan komt hij nooit meer, dan ben je diegene kwijt.’” (ervaringsdeskundige 6, middelgrote gemeente)

De ervaringsdeskundigen kiezen er bewust voor om inwoners oneindig veel kansen te geven om in te gaan op het hulpaanbod. Een no-show wordt niet geïnterpreteerd als een gebrek aan motivatie, maar onmacht.

“Een bewoner stuurde midden in de nacht een mail: ‘Ik weet niet of ik het ga redden, want ik heb nog steeds niet geslapen.’ Ik heb zelf nooit gedurfd om die mail te sturen als ik de hele nacht wakker lag voor een afspraak; ik kwam daar gewoon niet! Ons team heeft nu de ongeschreven regel: als iemand een afspraak afzegt, maakt dat geen bal uit. Gewoon een nieuwe maken.” (ervaringsdeskundige 5, grote gemeente)

Bij herhaalde contactpogingen zorgen ervaringsdeskundigen voor berichtjes op maat: “We hebben toen contact gehad, je gaf toen aan dat je geen interesse had in onze hulp, maar nu zie ik een verandering. Lukt het echt?” Door te refereren aan het vorige contactmoment laat de ervaringsdeskundige zien dat hij geluisterd heeft.

“Als je weer met dat basisverhaal komt, dan raak je iemand kwijt. Dan wordt het pestgedrag. Want dan denkt iemand ook van: ‘Luisteren ze niet naar me als ik ze zeg dat ik niet hoef!’ Gelukkig ben ik daar heel goed in om situaties met mensen te onthouden.” (ervaringsdeskundige 5, grote gemeente)

d. Gevoel van herkenning

Vroegsignaleerders met ervaringskennis weten hoe het voelt als je in de schulden zit. Zij herkennen gedrag en de betekenis ervan. Deze kennis kunnen ze inzetten en met een rake opmerking snel een vertrouwensband opbouwen.

“Ik weet hoe het is om in de rij bij de kassa te staan en drie keer je rekening te checken. Het zijn patronen die heel herkenbaar zijn als je er middenin zit. Dat [gedrag benoemen] raakt iets wezenlijks bij de inwoners.” (ervaringsdeskundige 2, grote gemeente)

“Je voelt een bepaalde klik dat je iets deelt, want mijn verhaal kan op papier 100 graden verschillen van het verhaal van een inwoner, maar het gedrag komt voort uit dezelfde stress. Bijvoorbeeld als ik ergens kom en de deurbel doet het niet, dan ga ik daarover in gesprek: ‘Heb je deurbel eraf gehaald? Want dat deed ik ook.’” (ervaringsdeskundige 6, middelgrote gemeente)

e. Aansluiten bij de behoefte

De groep die bereikt wordt met vroegsignalering is divers, variërend van inwoners die alleen even vergeten zijn hun rekening te betalen tot dreigende uithuiszetting. Deze diversiteit dwingt ervaringsdeskundigen om open het gesprek in te gaan, want lang niet iedere inwoner heeft werkelijk hulp nodig. Sommige ervaringsdeskundigen kiezen er bewust voor om vooraf zo weinig mogelijk informatie over de inwoner te verzamelen. Op die manier kunnen zij vanuit oprechte interesse vragen te stellen.

“Ik snap dat mensen [vroegsignaleerders] zeggen ‘Ik wil me zeker voelen; daarom wil ik al die dingen weten’. Maar dat is vanuit jezelf gedacht. Vanuit de inwoner gedacht is ‘weinig weten’ helpen, omdat je dan een oprecht gesprek hebt.” (ervaringsdeskundige 4, kleine en grote gemeente)

Ook een andere ervaringsdeskundige gaat het gesprek liever in met zo weinig mogelijk informatie vooraf. Hij vertrouwt liever op zijn eigen onderbuikgevoel dan op informatie van iemand anders.

“Ik wil eigenlijk vanuit intuïtie het gesprek aangaan. (...) Ik haal vaak hele andere informatie op dan wat over iemand beschreven staat in een systeem of wat men van iemand vindt of wat men denkt dat goed voor iemand is. Want het gaat vooral over tijd en geduld en niet zozeer wat mensen allemaal beschrijven op papier.” (ervaringsdeskundige 1, kleine en middelgrote gemeenten)

De kunst van vroegsignalering is volgens de geïnterviewde ervaringsdeskundigen om de reflex van het oplossen te weerstaan en goed te luisteren naar de inwoner. Sommige cliënten willen meteen aan de slag, maar velen zijn terughoudend. Vroegsignaleerders met ervaringskennis kennen de angst om de regie over het eigen leven op te geven. Die kennis stelt hen in staat om op hun handen te zitten. In hun ogen kan alleen de inwoner zelf bepalen wanneer hij klaar is om de stap naar formele hulp te wagen en welk traject voor hem geschikt is.

“Op een gegeven moment was er een vrouw en ik wist van begin af aan: dat wordt een schuldsaneringskrediet. En die mevrouw zelf die had zo iets van: ‘Ik kan een betere baan krijgen; ik wil hier

zelf uitkomen.’ En dus heb ik haar gevolgd: ‘Laten we kijken wat er moet gebeuren.’ Op een gegeven moment had ze een beeld van wat ze zou gaan verdienen en dat het dan vijf jaar zou duren om alles af te betalen. Uiteindelijk heeft ze toch gekozen voor schuldsanering.” (ervaringsdeskundige 4, kleine en grote gemeente)

En tegelijkertijd stellen ze motivatie wél centraal als voorwaarde voor effectieve hulp, alleen ze staan er begripvol tegenover als een inwoner daarop niet wil ingaan.

“Dit zijn de smaken die er zijn. Hoe sta jij daar tegenover?’ Dus je gaat op zoek naar de vorm van hulpverlening die voor een bewoner het langst vol te houden is. Want je kan wel van alles en nog wat op iemand loslaten, maar als diegene dat te overweldigend vindt, heeft dat geen zin.” (ervaringsdeskundige 5, grote gemeente)

Ervaringsdeskundigen zien dat ze op andere punten doorvragen dan hun collega’s zonder ervaring met schulden. Ze vragen vooral door op zaken die de inwoner belangrijk vindt, ook wanneer die niet meteen gaan over de oplossing van de financiële problemen. Dit kan bijdragen aan de band tussen de vroegsignaleerder en de inwoner.

“Ik zat met een collega die vooral vragen stelde op het financiële. Zij had een hele checklijst in haar hoofd. Ik ben gefocust op gezichtsuitdrukkingen, hoe iemand zit, hoe iemand praat. Ik kijk vooral naar motivatie: waarvoor kom jij je bed uit? Wat lukt op een dag vooral wel. Het resultaat was dat we een veel breder beeld van iemand hadden.” (ervaringsdeskundige 3, grote gemeente)

Ervaringsdeskundigen zien het als hun taak om te informeren en niet te overtuigen. Dat betekent enerzijds misvattingen over schuldhulp wegnemen, maar ook transparant zijn over de negatieve kanten van schuldhulp.

f. Rol van bemiddelaar

Allemaal stellen de vroegsignaleerders met ervaringskennis zich op als bemiddelaar tussen inwoner en VLP. Ze bieden bijvoorbeeld aan om te checken of bij de VLP de juiste betalingsachterstand bekend is. Op die manier kunnen ze een concrete dienst leveren en is er een reden voor een vervolgspraak. Een enkeling kiest er bewust voor om zo weinig mogelijk informatie van de VLP te ontvangen om zo neutraal mogelijk het gesprek in te gaan.

g. Gegevensdeling

Ervaringsdeskundigen krijgen veel vragen over gegevensdeling. De wettelijke inbedding van vroegsignalering en de daarbij horende gegevensdeling neemt meestal snel de angel uit het gesprek.

“Hoe komen jullie aan die gegevens?’ Die moet je wel even afkaderen. Anders gaat het gesprek heel snel op het wantrouwen.” (ervaringsdeskundige 6, middelgrote gemeente)

Ervaringsdeskundigen begrijpen de behoefte van inwoners aan privacy. Tegelijkertijd zien sommige inwoners het ook als ‘trucje’ om hulpverleners buiten de deur te houden.

7.3 Opbrengsten vroegsignalering

Deze paragraaf gaat in op de opbrengsten die ervaringsdeskundigen in de praktijk zien bij inwoners. Hierbij gaat het om de mate waarin inwoners zich geholpen voelen en om de (neven)effecten van vroegsignalering.

a. Hulp die voor je klaarstaat

Vroegsignalering betekent voor inwoners dat ze bij hulpverleners terecht kunnen op het moment dat zij daar klaar voor zijn. Ervaringsdeskundigen geven aan dat een contactpoging soms vele maanden later nog tot hulpaceptatie leidt.

“Iemand die weken later opbelt: ‘Kunnen we toch een afspraak krijgen?’ Ik ben echt verbaasd hoe lang sommige mensen dat kaartje bewaren.” (ervaringsdeskundige 4, kleine en grote gemeente)

Deze ervaringsdeskundige weet uit eigen ervaring hoe belangrijk het is dat er iemand voor je klaarstaat op het moment dat de inwoner bereid is om hulp te accepteren.

“Acht jaar geleden zocht ik op internet: ‘Ik zit in de shit. Waar moet ik heen?’ Ik kwam uit bij het wijkteam. Dus ik kwam daar en ze zeiden: ‘Maak maar een afspraak.’ Ik zeg: ‘Nee, dat gaan we niet doen. Morgen ben ik er niet meer. Waar ik wel ben, weet ik niet, maar niet hier.’ En toen kwam uiteindelijk een maatschappelijk werker van helemaal achterin aanzetten. Die ging even luisteren naar mijn verhaal, even een bakje koffie drinken, zonder verdere verplichtingen. En dat had ik toen nodig.” (ervaringsdeskundige 5, grote gemeente)

Deze langetermijneffecten maken de effectiviteit van vroegsignalering moeilijk meetbaar. Het is voor ervaringsdeskundigen moeilijk in te schatten welke contactpogingen uiteindelijk leiden tot hulpacceptatie.

b. Het zwijgen doorbreken

Ervaringsdeskundigen zien het als eerste en belangrijkste doel om vertrouwen op te bouwen en het contact te leggen met inwoners die zelf de stap naar de formele hulpverlening (nog) niet hebben gezet. Regelmatig betekent dat het doorbreken van gevoelens van angst, schaamte en sociaal isolement. Ervaringsdeskundigen zien dan ook dat het praten over financiële problemen van grote meerwaarde is voor inwoners. Het gevoel dat iemand begrijpt wat ze doormaken is van grote betekenis voor inwoners.

“Veel inwoners verzwijgen hun problemen voor familie en vrienden. Hoe dichterbij, hoe meer ze het verzwijgen. Dit [het gesprek met de ervaringsdeskundige] is soms de eerste keer dat ze iemand spreken die in dezelfde situatie heeft gezeten.” (ervaringsdeskundige 2, grote gemeente)

Een ervaringsdeskundige is allereerst een luisterend oor. Alleen dit al kan bij inwoners soms tot opluchting leiden.

“Ik zie dat mezelf voorstellen iets met de inwoner doet, dus een soort van opluchting. Dat iemand heel krampachtig zit en dan zo van [gebaar van leeglopende ballon] ‘Hè hè, eindelijk iemand die mij begrijpt.’ Terwijl ik eigenlijk nog helemaal niet precies weet wat er aan de hand is.” (ervaringsdeskundige 1, kleine en middelgrote gemeenten)

c. De verlamming doorbreken

Ervaringsdeskundigen gaan op zoek naar ruimte voor verandering. In sommige gevallen kan het heel lang duren voordat een inwoner in beweging komt. Ze zien het als hun taak om steeds kleine impulsen te geven.

“Ik ben wel eens een jaar met iemand in gesprek voordat er een beweging komt. Maar zolang ik binnenkom, is er natuurlijk beweging. Soms lijkt het alsof ik alleen maar af en toe een kop koffie ga drinken, maar ik heb altijd wel een soort van plan.” (ervaringsdeskundige 1, kleine en middelgrote gemeenten)

“Hij [de inwoner] had echt drie jaar lang niks gedaan in zijn huis, de post niet opengemaakt. Een paar maanden lang ging ik elke twee weken naar die meneer en ging het gesprek aan: ‘Wat is er nodig?’ Maar telkens was het van ‘Dat kan niet, en dat kan niet...’. En op een dag kwam ik daar en was zijn huis opgeruimd en schoongemaakt. (...) Het gaat niet om wat ik geloof, maar om wat hij [de inwoner] gelooft. En als hij denkt, het maakt niet uit wat ik doen, dan gaat hij ook niets doen. Door steeds die gesprekken te voeren wordt langzaam duidelijk: oh ja, hij kan wel iets doen. En ergens verandert er dan opeens iets.” (ervaringsdeskundige 4, kleine en grote gemeente)

d. De omvang van het probleem onderkennen

Ervaringsdeskundigen gaan met inwoners in gesprek die zich grotendeels niet bewust zijn van de omvang van hun probleem. Veel inwoners hebben geen overzicht van hun financiële situatie. Ervaringsdeskundigen stimuleren hen om de situatie in kaart te brengen.

“Een heel groot percentage van de mensen heeft eigenlijk niet een beeld van hun eigen situatie. Als ik vraag: ‘Wat denk je wat de achterstand is?’ en zij zeggen bijvoorbeeld €1.500, nou dan wist ik eigenlijk al, dat zal wel €3.000 of €4.000 zijn. We laten alle keuzes aan henzelf, maar we zijn daar wel om te helpen. Om te voorkomen dat ze in een situatie komen waarin ik ooit was.” (ervaringsdeskundige 4, kleine en grote gemeente)

e. Inzicht in mogelijke oplossingen

Vroegsignalering kan daarnaast ook inwoners bereiken die niet weten welke diensten er allemaal zijn en waar ze recht op hebben. Daardoor kan vroegsignalering bijdragen aan de toegankelijkheid van het recht. Dit geldt met name voor inwoners met weinig kennis van het systeem, die gebrekkig Nederlands spreken of met een migratieachtergrond.

Belangrijk is ook ondersteuning bij het maken van moeilijke keuzes. De regelgeving van het sociale zekerheidsstelsel is complex; inwoners weten vaak niet wat de gevolgen zijn van bepaalde keuzes.

“Bijvoorbeeld een echtpaar wiens twee volwassen kinderen weer bij hen zijn komen wonen. Het echtpaar wordt dus gekort op hun uitkering. Maar de kinderen houden hun inkomen voor zichzelf. Ik zeg nooit: dit moet je doen. Maar ik zeg wel: ‘Als je dit kiest, wat gebeurt er dan?’ - ‘Oh ja, zo werkt het. En ik heb nu de keus om niks aan mijn kinderen te vragen, maar dat betekent dat ik met dat geld uit moet komen.’” (ervaringsdeskundige 4, kleine en grote gemeente)

f. Samen uitzoeken wat bij je past

Vroegsignalering kan een opstapje vormen naar de formele hulpverlening. Inwoners zijn soms bang voor negatieve gevolgen wanneer ze aanspraak maken op het vangnet. Een vroegsignaleerder kan dan uitleggen wat de regels en voorwaarden zijn. De informele, laagdrempelige aanpak maakt het makkelijker voor inwoners om openheid van zaken te geven. Tegelijkertijd neemt de vroegsignaleerder de tijd om te verkennen welke vorm van dienstverlening bij de inwoner past; wat de inwoner motiveert en hoe belastbaar de inwoner is. Dit zorgt voor een soepele start van het vervolgtraject.

“In mijn verleden was ik vooral bezig om jou te pakken op jouw woorden, waardoor ik de deur niet meer voor jou open hoeft te doen. Omdat hulp aanvaarden een van de moeilijkste dingen voor mij was. (...) Als iemand al geen hulpvraag kan stellen, dan haken we [hulpverleners] eigenlijk al af. Van ja, ‘Hij wil niet’. Of we vinden de mensen te ingewikkeld of te lastig. Maar ja, als iemand in een situatie zit van overleven, dat zijn niet de makkelijkste mensen.” (ervaringsdeskundige 1, kleine en middelgrote gemeenten)

De vroegsignaleerder kan vervolgens uitleggen wat de regels en kaders zijn van de formele hulpverlening. Misvattingen en angsten kunnen worden weggenomen, en tegelijkertijd kunnen realistische verwachtingen geschapen worden om teleurstelling te voorkomen. Sommige ervaringsdeskundigen denken dat hun aanpak bijdraagt aan een lager uitvalpercentage in het vervolgtraject.

g. Een warme start van een formeel schuldhulptraject

De meerwaarde van vroegsignalering en van ervaringsdeskundigheid is goed te zien waar ervaringsdeskundigen in teams optrekken met bijvoorbeeld een maatschappelijk werker. Daarbij ontstaat een taakverdeling waarbij de ervaringsdeskundige vooral op zoek gaat naar de motivatie van de inwoner, en de collega de voorwaarden van de dienstverlening uitlegt en de technische kant afhandelt. Door de zachte kant in het begin extra ruimte te geven, kan de overgang naar de formele kant versoepeld worden. Dit is ook terug te zien in de warme doorverwijzing.

“Een klant moest op een gegeven moment worden doorverwezen naar de gemeente. Dat was voor meneer heel spannend. Wij weten dat de gemeente [toch net wat anders werkt. Wij [ervaringsdeskundigen in vroegsignalering] gaan heel erg naast iemand staan; de gemeente creëert dan toch wat meer professionele afstand. Hij had vijftien jaar lang het ene potje met het andere gedicht; hij heeft altijd de regie behouden. En zo iemand moet dan alles overdragen. Ik kon toch een beetje de warmte van het contact aanhouden,

totdat meneer ook echt een goed gevoel bij de gemeente had, dat die regeling werd opgestart.”
(ervaringsdeskundige 3, grote gemeente)

h. De medewerking van schuldeisers

Ook zelfredzame inwoners hebben volgens de geïnterviewde ervaringsdeskundigen veel aan vroegsignalerings. Een inwoner krijgt bijvoorbeeld soms moeilijker medewerking van schuldeisers dan een professional. Schuldeisers zullen simpelweg eerder geneigd zijn om professionals te geloven dat zij met het hoogst haalbare voorstel komen.

“Wat ik dan te bieden heb, is je krijgt wat makkelijker vertrouwen [van de schuldeisers]. Tegen mensen die best vaardig zijn zeg ik dan: ‘Nou, bel maar de schuldeiser en leg uit hoeveel geld je te besteden hebt en dat je dat over meerdere schuldeisers moet verdelen en hoeveel je dan kunt aflossen.’ En dan kregen ze ‘nee’ te horen. En dan ging ik bellen en dan kreeg ik ‘ja’. Dat vind ik ook een van de grootste frustraties van het werk, dat er oplossingen zijn die mensen eigenlijk gewoon zelf hebben bedacht en die gewoon kloppen, maar die ze niet krijgen.” (ervaringsdeskundige 4, kleine en grote gemeente)

i. Leven in plaats van overleven

Rust is volgens de geïnterviewden de belangrijkste opbrengst van vroegsignalerings. Het gevoel dat iemand met je probleem aan de slag gaat draagt op korte termijn al bij aan een vermindering van zorgen en stress. Op de lange termijn kan vroegsignalerings en het oplossen van de financiële problemen leiden tot beter functioneren van inwoner.

“Ja, ik merk heel erg dat dat mijn leven meer om leven gaat dan om overleven. Vooral door de afwezigheid van die zorgelijke gedachten. Ik hou ruimte over die ik jarenlang niet heb gehad. Ik merk dat ik weer makkelijker nieuwe dingen kan leren. Lange termijn denken wordt ook weer ontwikkeld, daar waar ik niet verder dan een week wilde kijken.” (ervaringsdeskundige 3, grote gemeente)

7.4 Doeltreffendheid

Op basis van interviews met een beperkt aantal inwoners kunnen geen harde uitspraken over de doeltreffendheid van vroegsignalerings worden gedaan. Desalniettemin bieden de interviews met inwoners en ervaringsdeskundigen werkzaam in vroegsignalerings wel inzicht in de (bij)effecten van vroegsignalerings. Ook ontstaat een beter begrip van de randvoorwaarden die nodig zijn om de beoogde doelen van vroegsignalerings te realiseren.

7.4.1 Effecten van vroegsignalerings op inwoners

De opbrengsten van vroegsignalerings voor inwoners kunnen zeer uiteenlopend zijn. Vroegsignalerings heeft niet alleen directe effecten, zoals het oplossen van beginnende schulden of het doorverwijzen naar passende hulp, maar ook belangrijke ‘kleinere effecten’ die vaak onderbelicht blijven. Deze effecten zijn echter cruciaal voor het welzijn en de veerkracht van inwoners. Zo is het helpend als inwoners inzicht krijgen in de omvang van hun problemen en heldere informatie krijgen over mogelijke oplossingen, wat onzekerheid wegneemt. Hierbij is het essentieel dat de hulp aansluit op de situatie van inwoner. Dit betekent bijvoorbeeld dat als er betalingsregelingen worden getroffen met schuldeisers, deze wel moeten passen bij de afloscapaciteit van de inwoner. Ook betekent dit dat de inwoner het gevoel moet hebben dat er oog is voor de ontstaansredenen van de betalingsachterstanden.

Vroegsignalerings kan inwoners helpen om hun eigen situatie beter te begrijpen en stappen te zetten naar verbetering, zelfs als ze (nog) geen hulp accepteren. Het gevoel dat er naar hen wordt geluisterd en dat er hulp beschikbaar is, brengt rust en vermindert stress bij inwoners. Door te verkennen wat inwoners nodig hebben en wat ze aankunnen, voelen inwoners zich gezien en begrepen, wat – enigszins paradoxaal – juist het gevoel geeft dat ze zelf aan het roer staan. Kortom, ondersteuning die aansluit bij wat een inwoner nodig heeft en kan, lijkt de ervaren zelfredzaamheid te vergroten.

Tot slot is het écht luisteren naar de inwoner vanuit gelijkwaardigheid essentieel voor het opbouwen van vertrouwen en het creëren van een basis waarop verdere hulpverlening kan voortbouwen. Wanneer

vroegsignaleerders vanuit een gelijkwaardige positie werken, dragen zij bij aan een positiever beeld van de gemeente en andere hulpverlening in het sociaal domein. Zo versterken zij het vertrouwen van inwoners in de gemeente en daarmee de overheid. Ze dragen bij aan een positievere houding ten opzichte van hulpverlening en vergroten de kans dat inwoners op een later moment alsnog hulp accepteren en het hulptraject succesvol doorlopen. Wanneer vroegsignaleerders onderliggende problemen signaleren, zoals psychosociale of gezondheidsproblemen kunnen zij bijdragen aan het vergroten van de toegankelijkheid van ketenpartners. Door een informele, persoonlijke aanpak maken vroegsignaleerders hulpverlening toegankelijker voor inwoners die anders mogelijk buiten beeld zouden blijven.

7.4.2 Randvoorwaarden voor effectieve vroegsignalering

Vroegsignalering is in potentie een krachtig instrument om financiële en aanpalende problemen in een vroeg stadium te herkennen en aan te pakken, maar alleen als het op de juiste manier wordt ingezet. Effectieve vroegsignalering vereist een aanpak die niet alleen gericht is op het signaleren van problemen, maar ook op het creëren van vertrouwen, het aansluiten bij de feitelijke situatie en beleving van inwoners en het bieden van passende ondersteuning. Hieronder schetsen we de vier belangrijkste voorwaarden voor effectieve vroegsignalering.

- **Laagdrempelige persoonlijke oordeelsvrije *face-to-face* communicatie:** De taal, benadering en communicatie moeten aansluiten bij de belevingswereld van inwoners. Jargon en formele taal voelen afstandelijk. Door aan te sluiten bij de leefwereld van inwoners, wordt de drempel om hulp te accepteren verlaagd en ontstaat er ruimte voor kwetsbaarheid. Inwoners voelen zich dan veiliger en meer comfortabel om hun problemen te bespreken. Dit kan bijvoorbeeld door huisbezoeken, informele gesprekken of het inzetten van ervaringsdeskundigen. De verhalen van inwoners laten namelijk zien dat deze voorwaarden zich doorgaans lastig laat vatten in een brief.

Vroegsignalering moet tevens plaatsvinden vanuit een houding van respect en erkenning, zonder oordeel of vooroordelen. Een persoonlijk gesprek biedt de mogelijkheid om de situatie van de inwoner te bespreken en na te gaan wat een inwoner daadwerkelijk nodig heeft. Ook biedt een persoonlijk gesprek de gemeente beter de mogelijkheid om toe te lichten wat het doel van het contact is. Hierdoor lijkt meer wederzijds begrip te ontstaan.

- **Erkenning van de situatie van de inwoner.** Erkenning zet inwoners in hun kracht en zorgt ervoor dat inwoners durven om stappen te zetten. Dit betekent:
 - Erkenning van emoties: Inwoners ervaren vaak stress, schaamte en onzekerheid. Het is belangrijk om ruimte te bieden voor het uiten van deze gevoelens.
 - Erkenning van autonomie: Inwoners moeten het gevoel hebben dat zij regie houden over hun eigen leven. Vroegsignalering zou daarom gericht moeten zijn op informeren en motiveren in plaats van op overtuigen.
 - Erkenning van inspanningen: Veel inwoners proberen zelf al stappen te zetten om hun problemen op te lossen. Het is belangrijk om deze inspanningen te waarderen en aan te sluiten bij wat zij zelf al doen.
- **Aansluiting bij de ondersteuningsbehoefte.** Een goed afgestemd hulpaanbod vergroot niet alleen de kans op hulpacceptatie, maar ook de effectiviteit van de geboden ondersteuning. Dit vereist:
 - Maatwerk: Elk individu heeft unieke behoeften en mogelijkheden. Een standaardaanpak werkt vaak niet; flexibiliteit en persoonlijke aandacht zijn essentieel.
 - Praktische ondersteuning waar nodig: Inwoners hebben soms behoefte aan concrete, hands-on ondersteuning, zoals hulp bij het regelen treffen van betalingsregelingen of het aanvragen van inkomensondersteuning. Anderen hebben vooral behoefte aan een luisterend oor en doen het praktische werk liever zelf. Voor sommige inwoners is het al helpend om te weten dat er hulp beschikbaar is als zich in de toekomst problemen voordoen.
 - Aandacht voor bewustwording creëren waar nodig: Voor sommige inwoners geldt dat zij meer inzicht willen krijgen in hun situatie en de mogelijke gevolgen van hun keuzes. Dit

kan bijvoorbeeld door samen na te gaan wat de mogelijke gevolgen zijn van het wel of niet instappen op bepaald hulpaanbod of het delen van ervaringsverhalen.

- **Integrale benadering:** Schulden ontstaan en worden veelal in stand gehouden door andere problemen, zoals gezondheidsproblemen, werkloosheid of relatieproblemen. Effectieve vroegsignalering houdt rekening met deze samenhang en biedt ondersteuning op meerdere leefgebieden.

Door de ooghalen heen kijkend, spelen de principes van autonomie, betrokkenheid en competentie een cruciale rol binnen de randvoorwaarden. **Autonomie** verwijst hierbij naar de mogelijkheid van de inwoner in kwestie om zelf keuzes te maken en regie te houden over zijn of haar leven. Binnen vroegsignalering betekent dit dat signalen niet dwingend worden geïnterpreteerd, maar dat de inwoner actief wordt betrokken bij het zoeken naar passende ondersteuning en de ruimte voelt om al dan niet in te stappen op het hulpaanbod. **Betrokkenheid** houdt in dat vroegsignaleerders oprechte interesse tonen in de situatie van de inwoners, luisteren en zo een vertrouwensband opbouwen. Een veilige en open sfeer vergroot de kans dat signalen bespreekbaar kunnen worden gemaakt. **Competentie** verwijst zowel naar de (gespreks)vaardigheden van vroegsignaleerders in het herkennen en interpreteren van signalen als naar het versterken van de zelfredzaamheid van de persoon zelf. Door inwoners te erkennen voor hetgeen zij zelf al hebben ondernomen, hen te ondersteunen in het ontwikkelen van hun eigen vaardigheden en veerkracht, kunnen (financiële) problemen in een vroeger stadium worden aangepakt.

7.4.3 De meerwaarde van ervaringsdeskundigheid in de vroegsignalering

De gesprekken met ervaringsdeskundigen en inwoners laten zien hoe de werkwijze van vroegsignaleerders met ervaringskennis zich verhoudt tot de behoeften van inwoners. Daaruit ontstaat het beeld dat de inzet van ervaringsdeskundigen in vroegsignalering meerwaarde kan hebben en de opbrengsten van vroegsignalering kan vergroten. Uiteraard kunnen op basis van kwalitatieve gegevens geen harde conclusies over effectiviteit getrokken worden; wel levert dit onderzoek aanwijzingen voor mogelijke effecten.

Ervaringsdeskundigen geven aan dat ze grotendeels dezelfde werkwijze hanteren als hun collega's; in die zin heeft hun aanpak in principe ook dezelfde effecten als vroegsignalering in het algemeen. Echter, ervaringsdeskundigen brengen een uniek perspectief mee dat mogelijk de effectiviteit van vroegsignalering kan vergroten, en dan wel op twee manieren: door nauw aan te sluiten bij de behoeften en het vermogen van inwoners en door sneller een vertrouwensband op te bouwen.

a. Aansluiten bij de leefwereld van de inwoner

Uit de gesprekken rijst het beeld dat ervaringsdeskundigen sterker geraakt worden door wat de inwoner meemaakt. Dit is een prikkel om aandacht te schenken aan dingen die de inwoner belangrijk vindt. Mogelijk maakt deze prikkel dat ervaringsdeskundigen beter bestand zijn tegen het reflex om te focussen op de technische, financiële oplossing ten koste van wat hulpverleners noemen 'de vraag achter de vraag'. Ervan uitgaande dat inwoners weten wat ze nodig hebben kan dit de effectiviteit van vroegsignalering en schuldhulpverlening versterken. De gesprekken met inwoners leveren in ieder geval enkele voorbeelden op waarbij inwoners het gevoel hebben dat er onvoldoende naar hen is geluisterd, waardoor de probleemanalyse aan de oppervlakte blijft en zij met een *quick fix* onvoldoende worden geholpen. Dit onderstreept het belang van een uitgebreid gesprek met inwoners waarbij goed wordt doorgevraagd naar behoefte en vermogens van inwoners.

b. Sneller vertrouwen opbouwen

Inwoners vertellen hoe belangrijk het is dat ze een mens spreken die bereid is om zich in hun specifieke situatie te verplaatsen. Inwoners moeten hun eigen schaamte overwinnen, en de vroegsignaleerder is de spiegel die inwoners zich voorhouden. Op dat moment is een oordeelsvrije, begripvolle bejegening van essentieel belang om inwoners te bereiken. Een vroegsignaleerder kan aan deze behoefte tegemoet komen; een ervaringsdeskundige als vroegsignaleerder misschien nog net iets beter. Door nauwgezette aandacht voor communicatie en door precies op het juiste moment de juiste snaar te raken kunnen ervaringsdeskundigen mogelijk net iets sneller een vertrouwensband scheppen. Met name voor inwoners met ernstige problematiek kan dit van betekenis zijn.

8 Experimenten

8.1 Kennismaking met de experimenten

Artikel 3.1b Wgs maakt het mogelijk om vroegsignalering van schulden uit te voeren. In de Wgs is daarnaast een tijdelijke bepaling opgenomen (artikel 10) die experimenteerruimte biedt. Hiermee kan de minister gemeenten toestaan om te toetsen of er andere of nieuwe signalen zijn die potentieel betere voorspellers van problematische schulden opleveren. Dat wil zeggen signalen waarmee inwoners met schulden die nog niet in beeld zijn bij gemeenten worden bereikt of die een betere indicator zijn voor (dreigende) problematische schulden. De bedoeling is om te leren van deze experimenten en op basis daarvan eventueel de wet- en regelgeving structureel aan te passen.

Artikel 10 biedt een permanente grondslag voor het toestaan van tijdelijke experimenten. Elk experiment moet worden aangevraagd en goedgekeurd, vaak met een evaluatieverplichting en een einddatum. De experiment zelf zijn dus altijd tijdelijk van aard, met een maximum van 5 jaar.

Er zijn op dit moment twee experimenten uitgevoerd en (tussentijds) geëvalueerd; twee andere zijn 'lopend'. Een experiment bevindt zich nog in de opstartfase. Dit hoofdstuk onderzoekt in hoeverre de experimenten waarvan de evaluatie binnen is ten tijde van het onderzoek, hebben bijgedragen aan de verbetering van het vroegsignaleringstraject, en in welke mate het instrument 'experimenteren' als beleidsinstrument doeltreffend en doelmatig is gebleken. Hieronder volgt een overzicht van de twee experimenten waarvan SZW een einde- of tussenuvaluatie heeft ontvangen, inclusief de betrokken partijen, doorlooptijd, een korte beschrijving van de innovatie en de bijdrage aan een verbeterde vroegsignalering.

Experiment Vroegsignalering Gemeentebelastingen²⁴³

Betalingsachterstanden op gemeentelijke belastingen zijn, naar inschatting van professionals betrokken bij het experiment met Gemeentebelastingen, een van de eerste vaste lasten die niet op tijd wordt betaald door inwoners.²⁴⁴ Belangrijke reden hiervoor is dat er weinig gevolgen zitten aan het niet-betalen van de rekening. Hierbij speelt echter ook dat enkelvoudige meldingen vanuit Gemeentebelastingen vaak 'minder zware gevallen' zijn waarbij 'slordigheid' speelt.²⁴⁵

Betrokken partijen: gemeenten Amsterdam, Dordrecht, Echt-Susteren, Leudal, Maasgouw, Midden-Groningen, Purmerend, Roerdalen, Rotterdam en Westland.

Doorlooptijd: januari 2022 tot en met december 2024.

Innovatie: gebruik van betalingsachterstanden bij gemeentebelastingen als signaal voor (dreigende) problematische schulden.

Beoogde bijdrage aan vroegsignalering: het extra signaal van gemeentebelastingen biedt een completer beeld van de financiële situatie van inwoners, waardoor hulp beter kan worden afgestemd en biedt zicht op inwoners die niet via andere VLP's in beeld komen.

Evaluatie: uitgevoerd door VNG, oktober 2024.

Experiment Vroegsignalering Hypotheekachterstanden²⁴⁶

Voor veel inwoners heeft het eigen huis een sterke symbolische en praktische waarde, waardoor de verwachting is dat zij geneigd zijn andere rekeningen eerder te laten liggen dan de hypotheek. Bovendien gaat het, zoals ook

²⁴³ VNG. (2024). Samenvatting Evaluatie gemeentebelastingen als signaalpartner bij vroegsignalering.

²⁴⁴ VNG. (2024). Samenvatting Evaluatie gemeentebelastingen als signaalpartner bij vroegsignalering. p. 5.

²⁴⁵ VNG. (2024). Samenvatting Evaluatie gemeentebelastingen als signaalpartner bij vroegsignalering. p. 5.

²⁴⁶ NVVK. (2024). Experiment Vroegsignalering Betalingsachterstanden Hypotheek. Evaluatie na 3 jaar.

toegelicht op de betekenis van het signaal huur in paragraaf 5.1, doorgaans om relatief hoge bedragen. Dat betekent ook dat een betalingsachterstand op de hypotheek vaak duidt op serieuze betalingsproblemen, die al langer spelen of zich opstapelen.

Betrokken partijen: hypotheekverstrekkers Aegon, Rabobank, Obvion en Syntrus Achmea; gemeenten Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Haag, Heerlen, Hollands Kroon, Nijmegen, Rotterdam en Tilburg.

Doorlooptijd: vier jaar, gestart in januari 2022.

Innovatie: gebruik van betalingsachterstanden bij hypotheekverstrekkers als signaal voor (dreigende) problematische schulden.

Bijdrage aan vroegsignalering: door deze samenwerking komen nieuwe doelgroepen in beeld, waarvoor andere VLP's geen signaal hebben afgegeven. Dit draagt bij aan het voorkomen van gedwongen woningverkoop.

Evaluatie: Tussentijdse evaluatie na 3 jaar. uitgevoerd door NVVK, december 2024.

Overige (mogelijke) experimenten op dit moment

Het betreft:

- DUO (opstartfase);
- Wmo en Wlz (opstartfase);
- Belastingdienst en Toeslagen (in voorbereiding, nog geen grondslag voor gegevensverstrekking).

8.2 Resultaten experimenten gemeentebelastingen en hypotheek²⁴⁷

In het experiment gemeentebelastingen onderzochten tien gemeenten of betalingsachterstanden op lokale belastingen gebruikt kunnen worden als aanvullend vroegsignaal. In het experiment hypotheekachterstanden werkten gemeenten samen met hypotheekverstrekkers om achterstanden op hypotheekbetalingen in te zetten als signaal om contact te leggen met huiseigenaren met financiële problemen. Beide experimenten zijn beoordeeld op inhoudelijke opbrengsten, procesverloop, juridische en organisatorische aspecten, en hun waarde voor het bredere stelsel van vroegsignalering.

De experimenten tonen aan dat het instrument 'experimenteren' een waardevolle manier is om beleid in de praktijk te toetsen, om nieuwe samenwerkingen te verkennen, en om inzicht te verkrijgen in de werking van alternatieve signalen. Tegelijkertijd zijn er belangrijke randvoorwaarden die de effectiviteit en opschaalbaarheid van deze experimenten bepalen.

Bereikte doelgroepen en signaleringswaarde:

- Gemeentebelastingen: de signaleringswaarde van gemeentebelastingachterstanden lijkt beperkt als zelfstandig signaal, maar kan een nuttige aanvullende functie vervullen. In veel gevallen betroffen het inwoners die al bekend waren bij de gemeente, maar waarbij de gemeentelijke signalering hielp om de problematiek beter te duiden (is sprake van (dreigende) problematische schulden?) of sneller op te pakken. Harde conclusies over de vraag of gemeentebelastingen een beter signaal vormen dan bestaande vroegsignalen kunnen niet getrokken worden. Zo had een groot aantal van de deelnemende gemeenten niet voldaan aan alle inspanningsverplichtingen voor het verstrekken van een signaal die waren afgesproken.
- Hypotheekachterstanden: dit experiment heeft een nieuwe doelgroep in beeld gebracht: ruim 55% van de huishoudens met een hypotheekachterstand was nog niet bekend bij de gemeente. Dit wijst op de potentie van het signaal om inwoners met problematische schulden in een vroeg stadium te identificeren, met name binnen de groep van ogenschijnlijk financieel zelfstandige huiseigenaren. Het is wel van belang om op te merken dat er maar een klein aantal is afgegeven.

²⁴⁷ Gebaseerd op VNG. (2024). Samenvatting Evaluatie gemeentebelastingen als signaalpartner bij vroegsignalering en NVVK. (2024). Experiment Vroegsignalering Betalingsachterstanden Hypotheek. Evaluatie na 3 jaar.

Acceptatie van hulp en effect op hulpverlening:

- Gemeentebelastingen: de respons op hulpaanbod varieerde sterk tussen gemeenten, mede door verschillen in contactmomenten, communicatiemiddelen en timing van benadering. Er is geen eenduidig beeld dat gemeentebelastingssignalen leiden tot hogere hulpacceptatie, maar ze dragen wel bij aan het totaalbeeld.
- Hypotheekachterstanden: ongeveer 35% van de benaderde inwoners accepteerde hulp. Dit is relatief hoog, zeker gezien de doelgroep die doorgaans minder geneigd is zich bij schuldhulpverlening te melden. De resultaten bevestigen het belang van maatwerk en een laagdrempelige benadering.

8.3 Evaluatie van het instrument²⁴⁸

Procesverloop en samenwerking:

- Gemeentebelastingen: het experiment leidde tot betere interne samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen. De betrokkenheid van afdelingen Belastingen en Inkomen/Sociaal Domein werd versterkt, met in sommige gevallen structurele afspraken over samenwerking. Wel werd de timing van signalen als knelpunt ervaren, vanwege de vaste aanslagmomenten die zorgen voor piekbelasting.
- Hypotheekachterstanden: de samenwerking tussen gemeenten en private hypotheekverstrekkers verliep in het algemeen goed. Er zijn convenanten opgesteld, gegevensstromen ingericht, en gezamenlijke leerdoelen vastgesteld. De juridische en technische inrichting vroeg in de beginfase echter aanzienlijke tijd en capaciteit.

De experimenteerruimte onder de Wgs blijkt een waardevol beleidsinstrument om innovaties in schuldhulpverlening te verkennen. De experimenten hebben bijgedragen aan:

- Lerend vermogen binnen gemeenten;
- Nieuwe samenwerkingen (ook met private partijen);
- Inzicht in doelgroepbereik en signaleringswaarde van nieuwe signalen.

Het experiment gemeentebelastingen heeft bovendien geresulteerd in uiterst relevante aanbevelingen voor het in het effectiever vormgeven van de mogelijke bijdragen die (de afdeling) gemeentebelastingen kunnen leveren aan armoedebestrijding en schuldhulpverlening.

Omdat uitgebreidere gegevensverzameling ook leidt tot hogere administratieve lasten voor signalerende instanties, is het onverminderd van belang goed zicht te hebben op de meerwaarde van mogelijke nieuwe signalen. Bovendien is het van groot belang om de proportionaliteit van gegevensuitwisseling te blijven afwegen. Niet voor niets vereist elke uitbreiding een deugdelijke wettelijke grondslag. Een weloverwogen besluit dient al deze aspecten mee te nemen, met het belang van de inwoner en de geest van de wet als uitgangspunt. De mogelijkheid tot experimenteren voorziet in de ruimte om informatie te verzamelen om een gefundeerd besluit te nemen.

²⁴⁸ Gebaseerd op VNG. (2024). Samenvatting Evaluatie gemeentebelastingen als signaalpartner bij vroegsignalering en NVVK. (2024). Experiment Vroegsignalering Betalingsachterstanden Hypotheek. Evaluatie na 3 jaar.

Bijlage 1 Literatuuroverzicht

- Algemene Verordening Gegevensbescherming 2016. (2025, 11 februari). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>
- Aarts, L., Douma, K., Frierson, R., Schrijvershof, C., & Schut, M. (2011). *Kosten en baten schuldhulpverlening*. Den Haag: APE.
- Aedes. (2024). *Corporatiemonitor Huurschulden en huisuitzettingen 2024*. Den Haag: Aedes/Kennisinstituut Volkshuisvesting.
- Aedes. (2025, 11 februari). *Aedes-benchmark 2024?* <https://benchmark.aedes.nl/nl/editie-2024/beschikbaarheid>
- Autoriteit persoonsgegevens. (2019). *Advies conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening t.b.v. de uitwisseling van persoonsgegevens van de Autoriteit persoonsgegevens d.d. 19 mei 2019*. <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/advies-wijziging-wet-gemeentelijke-schuldhulpverlening>
- Autoriteit persoonsgegevens. (2021). *Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Aandachtspunten volgens de AP*. https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/uploads/imported/handreiking_wet_gemeentelijke_schuldhulpverlening_-_aandachtspunten_volgens_de_ap.pdf
- Baan, A., Louwes, K., & Oostveen, A. (2016). *Evaluatierapport Wet gemeentelijke schuldhulpverlening*. Utrecht: Berenschot.
- Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening. (2025, 11 februari). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043850/2024-01-01>
- Bommeljé, Y., & Van Alebeek, H. (2018). *Vroegsignalering schulden: Lessen uit de praktijk*. Utrecht: Schouders Eronder.
- Burgerlijk Wetboek Boek 7. (2025, 25 april). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005290/2025-02-12>
- CBS. (2024). Dashboard 'Schuldenproblematiek in beeld'. <https://dashboards.cbs.nl/v5/SchuldenproblematiekInBeeld/>
- Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2000). The "what" and "why" of goal pursuits: Human needs and the self-determination of behavior. *Psychological Inquiry*, 11(4), 227-268.
- De Boer, J., & Van Ewijk, H. (2019). Ervaringsdeskundigheid in vroegsignalering: Een kwalitatieve studie. *Maandblad voor Gezondheidszorg*, pp. 32-41.
- Divosa. (2022). *Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2021*.
- Divosa. (2023). *Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2022*.
- Divosa. (2023). *Ontwikkelingen in de vroegsignalering: hoe kijken gemeenten hier tegenaan?* <https://www.divosa.nl/publicaties/ontwikkelingen-de-vroegsignalering-hoe-kijken-gemeenten-hier-tegenaan/wensen-en-behoefte/wenselijk-dat-particuliere-verhuurders-signalen-aanleveren>
- Divosa. (2024). *De vroegsignaleringsaanpak van gemeenten onder de loep: 'Kunnen we je helpen?'*. <https://www.divosa.nl/publicaties/de-vroegsignaleringsaanpak-van-gemeenten-onder-de-loep-kunnen-we-je-helpen/leren-ontwikkelen/de-vroegsignalering-succesvol>
- Divosa. (2024). *Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2023*. <https://www.divosa.nl/publicaties/divosa-monitor-vroegsignalering-schulden-jaarrapportage-2023>
- Divosa, NVVK en VNG. (2024). *Signaalreis vroegsignalering: Uitwisseling van de werkwijzen van gemeenten en vastelastpartners*. <https://www.divosa.nl/sites/default/files/2024-07/Signaalreis%20vroegsignalering%20E2%80%A2%20Uitwisseling%20van%20de%20werkwijzen%20van%20gemeenten%20en%20vastelastpartners.pdf>
- Divosa. (2024). *Vroegsignalering: meer signalen van drinkwaterbedrijven*. <https://www.divosa.nl/nieuws/vroegsignalering-meer-signalen-van-drinkwaterbedrijven#:~:text=31%20op%20de%205%20meldingen%20resulteert%20in%20succesvol%20contact%2034.>
- Divosa. (2025). *Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2024*. <https://www.divosa.nl/publicaties/divosa-monitor-vroegsignalering-schulden-jaarrapportage-2024-0>
- Dorigo, M. (2018). *Evaluatie vroegsignalering Vroeg Eropaf: Evaluatie van vroegsignalering schuldenproblematiek 'Vroeg Eropaf' gemeente Arnhem*. Arnhem: Gemeente Arnhem.
- Drechtsteden. (z.d.). *Bijlage 2: evaluatie & stand van zaken Vroeg Eropaf*. Drechtsteden.
- Drinkwaterwet. (2025, 11 februari). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0026338/2024-01-01/>

Gemeente Nijmegen. (2016). Maatschappelijke opbrengst van Schuldhulpverlening. Nijmegen: Gemeente Nijmegen.

Gerechtsdeurwaarderswet. (2025, 11 februari). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0012197/2025-01-01>

Elektriciteitswet 1998. (2025, 11 februari). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0009755/2024-01-01/>

Expertgroep huurrecht. (2023). *Aanbeveling Huurachterstand en ontbinding en ontruiming: Expertgroep huurrecht 1e aanleg LOVCK*. <https://www.rechtspraak.nl/Voor-advocaten-en-juristen/Reglementen-procedures-en-formulieren/Kanton/Paginas/huurzaken.aspx>

Gaswet. (2025, 11 februari). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011440/2024-05-01/>

Inspectie belastingen, toeslagen en douane. (2024). *Vroegsignalering: Onderzoek naar hoe de Belastingdienst problemen van burgers en zzp'ers eerder kan herkennen en oplossen*. Den Haag: Inspectie belastingen, toeslagen en douane.

Janssen & Janssen. (2024). *Aangepast beleid vroegsignalering rechtbank Midden-Nederland*. <https://www.janssen-janssen.nl/artikelen/aangepast-beleid-vroegsignalering-rechtbank-midden-nederland>

Janssen, M., Pieterse, L., De Vries, K., Van Dijk, E., & Brouwer, H. (2021). Integrale samenwerking in vroegsignalering: Succesfactoren en uitdagingen. *Journal of Community Practice*, 15(3), 217-236.

Jungmann, N., Wesdorp, P., & Madern, T. (2020). *Stress-sensitief werken in het sociaal domein: Inzichten en praktische handvatten voor hulp- en dienstverleners*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Jungmann, N., Oomkens, R., Madern, T., & Bartsch, M. (2021). *Ophogingen: Eindrapport*. Zoetermeer: Panteia.

Jungmann, N., R. Oomkens, & Moerman, A. (2023). *Kennisanalyse invordering: Zicht op de beschikbare kennis over de positie en belangen van betrokken actoren en vraagstukken rondom invordering door private schuldeisers*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Jungmann, N., Oomkens, R., Vroonhof, P., Beulen, M., Boog, J., & Van Horssen, C. (2024). *De maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek. Een last voor burgers, bedrijven en overheden*. Panteia/Hogeschool Utrecht/Nibud in opdracht van IBO Werkgroep problematische schulden. Zoetermeer: Panteia/Hogeschool Utrecht/Nibud.

Kamerstukken II 2009/10, 32 291 nr. 3. Het geven aan gemeenten van de verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening (Wet gemeentelijke schuldhulpverlening). Memorie van toelichting.

Kamerstukken II 2013/14, 24 515 nr. 273. Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting. Motie van het lid Schouten.

Kamerstukken II 2017/18, 24 515 nr. 443. Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting. Motie van het lid Peters c.s.

Kamerstukken II 2017/18, 35 000 XV nr. 53. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2019. Motie van het lid Peters.

Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. Wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens. Memorie van Toelichting.

Kamerstukken II 2019/20, 35 316 nr. 12. Wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens. Motie van het lid Van Beukering-Huijbregts c.s.

Kamerstukken II 2023/24, 27 625 nr. 673. Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting. Afsluitbeleid kleinverbruikers drinkwater.

Kamerstukken II 2023/24, 24515, nr. 765. Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting. Brief van de minister voor armoedebeleid, participatie en pensioenen.

Koninkrijk der Nederlanden. (2018). *Staatscourant 2018, nr. 26271. Regeling van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, van 8 mei 2018, nr. IENW/BSK-2018/84505, tot wijziging van de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater in verband met het zo veel mogelijk voorkomen dat een kleinverbruiker geen toegang tot drinkwater heeft en enige redactionele wijzigingen*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-26271.pdf>

Koninkrijk der Nederlanden. (2023). *Staatscourant 2023, nr. 10020. Regeling van de Minister voor Klimaat en Energie van 27 maart 2023, nr. WJZ/ 26326929, tot wijziging van de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas en de Warmteregeling in verband met het structureel maken van de tijdelijke wijziging voor de winterperiode '22/23 en verbetering van de gegevensuitwisseling tussen leveranciers en instanties ten behoeve van schuldhulpverlening*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2023-10020.pdf>

Keizer, M. (2016). *Afgelost = opgelost. Hoe verlagen we de drempel tot het zoeken van contact?* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Koning, R. et al. (2024). *Sociaal incasseren; Analyse van de meerwaarde van een sociale incassopraktijk*. Rebel Groep in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Banken en Stichting SchuldenlabNL.

Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders. (2025, februari 11). Bericht van de rechtbank Rotterdam: mededeling met betrekking tot vroegsignalering. <https://www.kbvg.nl/nieuws-en-opinie/kbvg-nieuws/bericht-van-de-rechtbank-rotterdam-mededeling-met-betrekking-tot-vroegsignalering>

- Madern, T. (2015). *Op weg naar een schuldenvrij leven: Gezond financieel gedrag noodzakelijk om financiële problemen te voorkomen*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Madern, T. (2017). *Niet omdat het kan, maar omdat het moet: Het belang van schuldpreventie en vroegsignalering*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- Madern, M., & Jungmann, N. (2021). *Basisboek aanpak schulden*. Groningen: Noordhoff.
- Madern, T., Van der Meulen, B., Te Boekhorst, J., Hovenkamp, F., Custers, A., Kruithof, M., Dijkstra, R., Van Dijk, W., Stallen, M., & Hilgevoord, V. (2024). *Preventie van geldzorgen, schulden en armoede: Verschillende typen interventies in kaart*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Menger, A., Krechtig, L., & Bosker, J. (2016). *Werken in gedwongen kader: Methodiek voor het forensisch sociaal werk*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2024). *Bestuurlijke afspraken voor basisdienstverlening schuldhelpverlening*. <https://www.nvvk.nl/l/library/download/urn:uuid:740377a1-4b50-46bf-9f9c-c72e58607538/bestuurlijke+afspraken+basisdienstverlening+voor+schuldhelpverlening.pdf>
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023). *Reactie op het rapport 'Als de overheid niet thuis geeft'*. Kenmerk 2023-0000138280. <https://open.overheid.nl/documenten/b66d6e8d-130e-4298-9d71-053d31c4832d/file>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2024). *Derde Voortgangsrapportage Aanpak geldzorgen, armoede en schulden*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2024). *Reactie rapport 'Hoe eerder, Hoe beter'*. Kenmerk 1590930. <https://open.overheid.nl/documenten/825ac3ee-adaf-4c8d-a974-0bbd07479761/file>
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2025, februari 11). *Vragen en antwoorden gewijzigde wet Gemeentelijke Schuldhelpverlening*. <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/vroegsignalering-door-verhuurders/vragen--antwoorden-gewijzigde-wet-gemeentelijke-schuldhelpverlening#:~:text=Welke%20rol%20speelt%20het%20aanbieden,om%20de%20huurovereenkomst%20te%20ontbinden>
- Moerman, A., & Jungmann, N. (2023). *Schulden klein houden en perspectief bieden: Naar een paradigmashift in de incasso waar zowel schuldeisers als debiteuren van profiteren*. Utrecht: HU/Schuldinfo.
- Moerman, A. (2023). *Schulden klein houden en perspectief bieden: Van eigen belang naar gezamenlijk belang*. Position paper t.b.v. rondetafelgesprek Sneller uit de schulden d.d. 17 mei 2023. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2023D19522&did=2023D19522>
- Movisie. (2019). *Bewezen effecten vroegsignalering zorgen voor wijde verspreiding*. <https://www.movisie.nl/artikel/bewezen-effecten-vroegsignalering-zorgen-wijde-verspreiding>.
- Nationale ombudsman. (2023). *Als de overheid niet thuisgeeft...* Den Haag: Nationale ombudsman.
- Nationale ombudsman. (2024). *Hoe eerder, hoe beter: Vroegsignalering van schulden door gemeenten*. Den Haag: Nationale ombudsman.
- Nederlandse Arbeidsinspectie. (2016). *Het gebruik van methoden van vroegsignalering problematische schulden door gemeenten. Nota van bevindingen*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Nederlandse Arbeidsinspectie. (2024). *De weg naar een schone lei; Onderzoek naar de doeltreffendheid van de gemeentelijke schuldhelpverlening*. Den Haag: Nederlandse Arbeidsinspectie.
- Nibud (z.d.). *Voor professionals: Schuldpreventie*. <https://www.nibud.nl/onderwerpen/geldproblemen/schuldpreventie/>
- Nibud. (2025, 11 februari). *Kosten van energie en water*. Nibud. (2025, 11 februari). *Kosten van energie en water*. <https://www.nibud.nl/onderwerpen/uitgaven/kosten-energie-water/>
- NVM. (2025). *'Perfekte storm' met veel vraag en weinig aanbod veroorzaakt rappe huurprijsstijging*. <https://www.nvm.nl/nieuws/2025/perfekte-storm-met-veel-vraag-en-weinig-aanbod-veroorzaakt-rappe-huurprijsstijging/>
- NVVK. (2023). *Gedragscodex Schuldhelpverlening: definities*. Utrecht: NVVK.
- NVVK. (2023). *Module Vroegsignalering*. Utrecht: NVVK.
- NVVK. (2024). *Experiment Vroegsignalering Betalingsachterstanden Hypotheek: Evaluatie na 3 jaar*. Utrecht: NVVK.
- NVVK. (2024). *DDAS neemt mist weg voor gemeenten door eenduidige data rond financiële hulpverlening*. <https://www.nvvk.nl/page/1439/2024/11/25/ddas-neemt-mist-weg-voor-gemeenten-door-eenduidige-data-rond-financiele-hulpverlening?originNode=1420>
- NVVK. (2025, 4 maart). *Menselijke blik blijft de norm bij vroegsignalering*. https://www.nvvk.nl/page/1439/2025/02/26/menselijke-blik-blijft-de-norm-bij-vroegsignalering?utm_source=mailing&utm_medium=email&utm_campaign=wil-jij-sterker-leidinggeven-in-een-sector-vol-verandering

- NVVK. (2025). LCV Modelovereenkomst. <https://www.nvbk.nl/kennisbank-detail/2021/04/04/landelijk-convenant-vroegsignalering>
- NVVK. (2025). Landelijk Convenant Vroegsignalering. <https://www.nvbk.nl/kennisbank-detail/2021/04/04/landelijk-convenant-vroegsignalering>
- NVVK. (2024). Jaarverslag 2023. <https://jaarverslag.nvbk.nl/2023/cijfers>.
- NVVK. (2025). Jaarverslag 2024. <https://jaarverslag.nvbk.nl/2024/>.
- Odekerken, M., & Van de Bunt, M. (2024). *Drie verkenningen voor het optimaliseren van de Vroeg Eropaf-aanpak in Amsterdam*. Verwey-Jonker Instituut, CBS, Hogeschool Utrecht (HU), Pharos, Bureau Bartels, Save the Children, Gemeente Amsterdam, Gemeente Arnhem, Gemeente Deventer, Gemeente Gouda, Gemeente Haarlem en Gemeente Utrecht.
- Oomkens, R., Akkermans, C., & Noomen-Van den Heuvel, S. (2019). *Meerwaarde pilot signalering schulden Ombudsman Metropool Amsterdam: Het verhaal achter de cijfers*. Zoetermeer: Panteia
- Ommeren, C. M. van, De Ruig, L. S., & Coenen, L. (2014). *Amsterdam: Vroeg Eropaf. Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden*. Zoetermeer: Panteia.
- Peters, L., & Verhagen, S. (2022). Laagdrempelige interventies en participatie in vroegsignalering. *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk*, 38(2), 112-128.
- Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. (2022). *Van schuld naar schone lei*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- Regeling zorgverzekering. (2025, 11 februari). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0018715/2025-02-01>
- Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas. (2025, 11 februari). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030164/2023-04-01>
- Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater. (2025, 11 februari). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031481/2018-07-01>
- Regioplan. (2024). *Eindrapport onderzoek in de context van de armoede- en schuldenproblematiek. Bescherming kinderen tegen afsluiting van drinkwater en energie*. Amsterdam: Regioplan.
- Rijksoverheid (z.d.). *Gemeenten: sneller signaleren van schulden*. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/schulden/gemeenten-sneller-signaleren-van-schulden>
- Staatsblad 2020, 240. Besluit van 6 juli 2020, houdende regels voor de uitvoering van de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Besluit gemeentelijke schuldhelpverlening). Inclusief Nota van Toelichting.
- Stimulanz. (2023). *Vroegsignalering weegt zwaar bij de rechter*. <https://www.stimulanz.nl/vroegsignalering-weegt-zwaar-bij-de-rechter/>
- Tiemeijer, W. (2023). *De rol van grenzen aan doenvermogen bij rondkomen, financiële zorgen en problemen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming 2018. (2025, 11 februari). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040940/2021-07-01>.
- Van de Bunt, M., Jansen, S., Van Leeuwen, A., Maussen, E., Odekerken, M., & De Regt, S. (2023). *Vroeg Eropaf binnen de gemeente Amsterdam: wat werkt? Achtergrondrapport*. Verwey-Jonker Instituut, CBS, Hogeschool Utrecht (HU), Pharos, Bureau Bartels, Save the Children, Valente, Gemeente Amsterdam, Gemeente Arnhem, Gemeente Deventer, Gemeente Gouda, Gemeente Haarlem en Gemeente Utrecht.
- Van den Enden, G., & Veerman, N. (2024). *Rapport Geldzaken in de praktijk 2024: Het leven betaalbaar*. Utrecht: Nibud.
- Van der Meer, R. (2018). *Vertrouwen als basis voor effectieve vroegsignalering*. Sociaal Bestek.
- Van der Schors, A., Koster, T., Bakker, P., Groothuizen, M., & Jansen, E. (2020). Effectiviteit van vroegsignalering in de praktijk. *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 42(4), 189-205.
- Vermeulen, A., Stavenuiter, M., & Out, M. (2019). *Vroeg Erop Af in de particuliere verhuur?*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- VNG. (2020). *Brief n.a.v. eerste termijn AO Armoede en schulden d.d. 18 juni 2020*. Den Haag: VNG.
- VNG. (2022). *Handreiking afvoeren en opslaan van inboedels bij woningontruiming. Hoe kunnen gemeenten invulling geven aan de afvoer en opslag van inboedels van inwoners na een woningontruiming?* Den Haag: VNG.
- VNG. (2023). *Verduidelijking Wgs in relatie tot een eindeleveringssignaal*. <https://vng.nl/nieuws/verduidelijking-wgs-in-relatie-tot-een-eindeleveringssignaal>
- VNG. (2023). *Q&A Wijziging Wet gemeentelijke Schuldhelpverlening*. Den Haag: VNG.
- VNG. (2024). *Rapport over vroegsignalering en vertrouwen in de overheid*. Den Haag: VNG.
- VNG. (2024). *Samenvatting Evaluatie gemeentebelastingen als signaalpartner bij vroegsignalering*. Den Haag: VNG.
- VNG. (2024). *VNG-reactie op rapport 'Hoe eerder, hoe beter'*. <https://vng.nl/nieuws/vng-reactie-op-rapport-hoe-eerder-hoe-beter>

- VNG. (2024). *Vroegsignalering*. <https://vng.nl/artikelen/vroegsignalering>
- VNG. (2025). *Communicatietoolbox Vroegsignalering*.
<https://vng.nl/artikelen/vroegsignalering#:~:text=Gemeenten%20hebben%20de%20wettelijke%20taak,bereik%20verder%20verhoogd%20kan%20worden>
- VNG. (2025). *Leidraad Vroegsignalering. Wat moet u als gemeente weten over vroegsignalering?*
<https://www.divosa.nl/sites/default/files/2024-04/Leidraad-Prioriteren-en-opvolgen-vroegsignalen%20-%202022.pdf>
- VNG. (2025, 11 februari). *Invordering en kwijtschelding*. <https://vng.nl/artikelen/invordering-en-kwijtschelding>.
- Warmteregeling. (2025, 11 februari). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0033862/2025-01-01>
- Warmtewet. (2025, 11 februari). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0033729/2025-01-01>
- Westhof, F., De Ruig, L., & Kerckhaert, A. (2015). *Huishoudens in de rode cijfers 2015: Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden*. Zoetermeer: Panteia.
- Wet gemeentelijke schuldhelpverlening. (2025, 11 februari). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031331/2022-01-01>
- Woonbond. (2025, 28 april). *Wat is een huurdersverklaring?* <https://www.woonbond.nl/faq/wat-is-verhuurdersverklaring/>
- Zorgverzekeringslijn. (2025, februari 11). *Een betalingsachterstand bij de zorgverzekeraar. Hoe zit het met je aanvullende verzekering?* <https://www.zorgverzekeringslijn.nl/nieuws/een-betalingsachterstand-bij-de-zorgverzekeraar-hoe-zit-het-met-je-aanvullende-verzekering/>
- Zorgverzekeringswet. (2025, 11 februari). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0018450/2025-01-01>

Bijlage 2 Overzicht interviews

Tabel 7 Overzicht respondent interviews beleidsmakers en experts (fase 1)

Organisatie

Autoriteit persoonsgegevens (AP)

Divosa

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

Ministerie van Economische Zaken (EZK)

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO)

Movisie

Nationale ombudsman

NVVK

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Bron: Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels, 2025

Tabel 8 Overzicht respondenten verkennende interviews VLP's (fase 1)

Organisatie	Vertegenwoordigd door	Type VLP
Aedes		Woningverhuurders
Energie-Nederland	Vattenfall	Energieleveranciers
Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin)		Drinkwaterbedrijven
Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed (IVBN)/Vastgoedmanagement Nederland (VGM NL)		Woningverhuurders
Zorgverzekeraars Nederland	CZ, ONVZ en Zilveren Kruis	Zorgverzekeraars

Bron: Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels, 2025

Tabel 9 Overzicht respondenten interviews VLP's (fase 3)

<i>Type VLP</i>	<i>Aantal</i>
Drinkwaterbedrijven	6
Energieleveranciers	5
Woningverhuurders	5
wv. Woningcorporaties	2
wv. particuliere verhuurders/branchevereniging particuliere verhuurders	3
Zorgverzekeraars	4

Bron: Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels, 2025

De resultaten van de interviews met VLP's geven naar verwachting in algemene zin een goed (indicatief) beeld van hun ervaringen met vroegsignalering binnen de verschillende sectoren. De mate van representativiteit verschilt echter per sector. Voor de sectoren drinkwater, energie en zorg bieden de interviews naar verwachting een redelijk representatief beeld. In de sector woningverhuur is de representativiteit beperkter, maar de bevindingen geven wel een indicatief beeld van de praktijk.

Van de tien drinkwaterbedrijven in Nederland zijn er vijf geïnterviewd. Deze leveren gezamenlijk aan inwoners in negen provincies, wat zorgt voor een brede geografische dekking en daarmee voor een hoge mate van representativiteit van de besproken ervaringen binnen de sector. Voor de sectoren energie en zorg is een beperkt aantal partijen geïnterviewd ten opzichte van de totale populatie. Het betreft echter wel grotendeels de grootste spelers met landelijke klantenbestanden, aangevuld met één of enkele leveranciers die relatief een kleiner marktaandeel hebben. Hierdoor geven de bevindingen naar verwachting een redelijk representatief beeld van de praktijk binnen deze sectoren. Wat betreft woningverhuurders is per type slechts een beperkt aantal partijen gesproken. Eén particuliere verhuurder is landelijk actief, terwijl de overige verhuurders vooral regionaal opereren. De bevindingen uit deze gesprekken geven daarmee een (goed) indicatief beeld van de ervaringen van woningverhuurders met vroegsignalering.

Tabel 10 Overzicht respondenten interviews gemeenten, naar provincie (fase 3)

<i>Provincie</i>	<i>Aantal gemeenten</i>
Drenthe	1
Flevoland	3
Gelderland	6
Groningen	3
Limburg	1
Noord-Brabant	4
Noord-Holland	12
Overijssel	3
Utrecht	1
Zeeland	1
Zuid-Holland	9

Bron: Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels, 2025

Tabel 11 Overzicht respondenten interviews gemeenten, naar grootte (fase 3)

<i>Grootteklasse</i>	<i>Aantal gemeenten</i>
Klein (<50.000 inwoners)	19
Middelgroot (50.000-100.000 inwoners)	12
Groot (>100.000 inwoners)	13

Bron: Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels, 2025

Bij het selecteren van gemeenten voor interviews is geprobeerd om zo goed mogelijk rekening te houden met de geografische spreiding (naar provincie) en de grootteklassen van de gemeenten. Provincie Noord-Holland springt er qua aantal gemeenten uit doordat in deze provincie enkele samenwerkingsverbanden zijn geraadpleegd. In de uiteindelijke selectie speelden ook andere aspecten een rol, zoals bereikbaarheid en beschikbaarheid van respondenten en vooraf bekende kenmerken van de uitvoeringspraktijk (bijvoorbeeld uitbesteden van vroegsignalering of zelf uitvoeren).

De resultaten van het totale aantal interviews geven naar verwachting een goed (indicatief) beeld van de ervaringen van gemeenten met vroegsignalering. Binnen de selectie van gemeenten is de veelkleurigheid van de uitvoeringspraktijk van vroegsignalering goed voor het voetlicht gebracht. De interviews met de gemeenten hadden een kwalitatieve insteek. Voor kwantitatieve gegevens is voor deze evaluatie gebruik gemaakt van de onderzoeken van Divosa.



Bijlage 3 Technische toelichting kwantitatieve analyses

In overleg met betrokken partijen heeft het onderzoeksteam gezocht naar een manier om kwantitatief bewijs te leveren voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van vroegsignalering. Dat is niet evident:

- Daar waar (dreigende) problematische schulden voorkomen, heeft dat regelmatig een directe aanleiding, maar is ook heel vaak sprake van multiproblematiek. De bijdrage per oorzaak (probleem) aan de kosten die optreden is niet vast te stellen. Dat impliceert ook dat het niet doenlijk is om de baten te berekenen die het gevolg zullen zijn van het reduceren van een van de oorzaken. (Te) laat signaleren dat (dreigende) problematische schulden dreigen, kan een van die oorzaken zijn middels oplopende kosten door het (onnodig) laten bestaan van schulden.
- Er bestaat bovendien geen inzicht in de omvang van (de reductie van) kosten in relatie tot de omvang van schulden en in relatie tot de snelheid van het oplossen en aflossen van schulden.
- Armoede, schulden en problematische schulden lopen in de bestaande publicaties vaak door elkaar. Er is geen apart zicht op inwoners voor wie (het faciliteren van) vroegsignalering al dan niet een bijdrage kan leveren aan kostenbeheersing (baten). Er is dan ook geen bruikbare nulmeting en geen logische controlegroep om een vergelijking mee te maken.
- Dat geldt ook voor de aard van de (reductie van) kosten. De kosten die het gevolg zijn van schulden beslaan een zeer breed scala van kostensoorten. Enkele voorbeelden ter illustratie. Schulden leiden tot incassokosten, niet-betaalde rekeningen, overgewicht, slechte schoolprestaties, inzet van wijkteams, schuldhulpverlening, verslavingen, verlies van werk, etc. De link per kostensoort met vroegsignalering zal verschillen, maar is een onbekende.
- De gemeenten hanteren verschillende aanpakken voor vroegsignalering en voor schuldhulpverlening. Ook de wijze waarop VLP's incasso vormgeven, inclusief sociale incasso, verschilt sterk. Deze verschillen hebben in potentie grote invloed op het ontstaan, voortbestaan en oplossen van (dreigende) problematische schulden. Dit maakt het lastig om het effect van vroegsignalering af te zonderen.
- Om alle data over kosten en baten die beschikbaar is te kunnen analyseren met als doel iets te zeggen over doeltreffendheid is het nodig deze te koppelen, bij voorkeur op het niveau van personen/huishoudens. Deels gaat het dan om gegevens die beschikbaar zijn bij BKR en xxlnc maar ook data van VLP's (ontwikkelingen betalingsachterstanden e.d.) en gemeenten (ingezette vorm(en) vroegsignalering, geboden hulp, etc.). Dit vergt dus afstemming met een zeer groot aantal partijen, waarbij allerlei zaken rond AVG met iedere partij afzonderlijk geregeld moeten worden. Een proces dat te veel zou vragen voor deze evaluatie. Er lopen wel andere onderzoeken die hiermee bezig zijn. Overigens blijven bovenstaande problemen daarbij overeind staan.

Er is toch geprobeerd om op een relatief eenvoudige manier iets te kunnen zeggen over de baten van vroegsignalering. Het gaat er daarbij om een relatie te leggen tussen de mate van inzet van de gemeente en de effecten op VLP's, inwoners en maatschappij. De onderliggende assumptie is dat meer inzet op vroegsignalering zou moeten leiden tot meer (positieve) effecten. Daarvoor zijn de volgende data gebruikt:

- Gegevens over 2023 per gemeente (uit Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2023)²⁴⁹:
 - aantal fte's dat werkt op beleid en uitvoering van vroegsignalering;
 - beschikbaar budget beleid en uitvoering van vroegsignalering;
 - aantal ontvangen signalen;
 - aantal inwoners;
- In kaart brengen mogelijke positieve resultaten van vroegsignalering bij VLP's. Het betreft globaal informatie die geaggregeerd is over de per gemeente gemelde inwoners (zie verder):
 - ontwikkeling aantal dreigende/negatieve situaties;

²⁴⁹ Divosa. (2024). Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden: Jaarrapportage 2023.

- het bestaan van betalingsregelingen;
- ontwikkeling van betaalachterstanden.

In overleg met VLP's is gezocht naar een concrete invulling. Het ging om data die het onderzoeksteam kon ontvangen die anoniem zijn waar het gaat om personen, helder te definiëren is, relatief eenvoudig te verzamelen is en iets zegt over de ontwikkelingen per gemeente om op gemeenteniveau te kunnen vergelijken.

We zijn uitgekomen op de volgende data, waarvan een belangrijk deel alleen van belang is om ervoor te zorgen dat VLP's op een consistente wijze vastleggen of de inwoner waarvoor een signaal is afgegeven erop vooruitgegaan is. Deze data zijn niet aangeleverd aan het onderzoeksteam.

Tabel 12 Overzicht door VLP's verzamelende gegevens voor analyse baten vroegsignalering

Gemeente	Maand van aanlevering signaal	Achterstand destijds (moment van aanleveren signaal)	Achter-stand op 1-12-24 / status (bv eindelevering)	Nu in betalingsregeling	Eindelevering/ afsluiting/ Huisuitzetting/ valt onder CAK-regeling	Classificatie (beter of slechter)
		NIET AANGELEVERD	NIET AANGELEVERD	NIET AANGELEVERD	NIET AANGELEVERD	

Bron: Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels, 2025

In de tabel die de VLP heeft verstrekt aan Panteia worden gegevens over inwoners (huishouden, klant, ...) opgenomen voor wie door de betreffende VLP een vroegsignaal is afgegeven in de periode september 2023 tot en met november 2023. Het gaat om de volgende gegevens:

- Gemeente waarin de inwoner woonachtig is en waaraan het signaal verstrekt is.
- Maand waarin het signaal is afgegeven.
- Classificatie: is op 1 december de situatie beter of slechter? De peildatum waarop verbetering of verslechtering door de VLP is vastgesteld is 1 december 2024. Indien dat praktisch wenselijk was, kon daar een klein beetje van afgeweken worden.

Voor het vaststellen van de classificatie gebruikten de VLP's de volgende gegevens, die NIET zijn aangeleverd aan Panteia.

- Huishoudens/personen die op 1 december niet actief (geen klant) meer zijn en in de onderzoeksperiode zijn afgesloten, uit huis zijn gezet of onder de regeling van Cak vallen: hun situatie beschouwen we als **slechter**. Die classificatie blijft overeind als de betalingsachterstand eventueel wel kleiner geworden is.
- Er is een betalingsregeling afgesloten: deze situatie beschouwen we als **beter**. Die classificatie blijft overeind als de betalingsachterstand eventueel groter geworden is.
- Voor overige klanten geldt dat hun situatie **slechter** is als hun betalingsachterstand is toegenomen tussen het moment van signalering in 2023 en 1 december 2024. De rest is dus beter af – dit betreft dus inwoners met een kleinere of gelijke betalingsachterstand. Dat laatste vanuit het idee dat er dan met vroegsignalering in ieder geval een halt is toegeroepen.

Verder geldt:

- Afsluitsignalen/crisissignalen/laatsignalen zijn niet meegenomen in de analyse.
- Het betreft één signaal per klant.
- 'Niet actief' zijn klanten die per 1 december niet meer actief zijn en ook niet afgesloten zijn. Dit kunnen klanten zijn die zijn overgestapt naar een andere leverancier. Dit laatste komt vaak voor bij klanten die niet afgesloten willen worden en als het ware 'vluchten'. Het is voor deze groep relevant om te weten of de betalingsachterstand ook in die gevallen is toe- of afgenomen, dus deze groep is meegenomen.
- Jaarnota's zijn buiten beschouwing gelaten.

Uitvoering analyse

Het onderzoeksteam ontving data van één drinkwaterbedrijf, vier energieleveranciers, één woningverhuurder en twee zorgverzekeraars. Van enkele VLP's is de data niet meegenomen in de analyse, bijvoorbeeld vanwege onvoldoende cases om tot betrouwbare resultaten te komen. Het onderzoeksteam voegde de van VLP's ontvangen gegevens samen tot een gemiddeld resultaat per gemeente. Daar is mee verder gewerkt. Daarbij:

- Zijn gemeenten buiten beschouwing gelaten waarvoor over minder dan 10 signalen een dataregel is ontvangen.
- Dat geldt ook voor gemeenten waarover geen (betrouwbare) data is ontvangen over fte's of budget. Soms zijn deze vragen niet beantwoord. Andere gemeenten doen niet mee met de Divosa monitor.
- Zijn verschillende mogelijkheden uitgeprobeerd, zoals analyse per type VLP, budget of fte's gemeenten en budget gemeente per inwoner of per signaal.

Het onderzoeksteam heeft met het beschikbare materiaal diverse analyse uitgevoerd. Deze leverden geen concreet bewijs op dat extra investeringen in vroegsignalering tot betere resultaten leiden. Dat betekent niet noodzakelijk dat vroegsignalering niet werkt. Conclusie is wel dat deze analyse in ieder geval niet aantoont dat het wel werkt. Het voegt weinig toe om hier alle analyseresultaten te laten zien. We beperken ons tot enkele voorbeelden.

Tabel 13 presenteert de resultaten van een regressieanalyse. Hierin wordt gemodelleerd hoe het percentage inwoners met een verbeterde situatie samenhangt met een aantal variabelen die zijn uitgeprobeerd. Daarbij is het van belang op te merken dat de waarden bij drinkwaterbedrijf, energieleverancier en verhuurder geïnterpreteerd moeten worden als het verschil met de zorgverzekeraars. Hier komt duidelijk uit naar voren dat – op basis van deze zeer beperkte steekproef, zeker in de verhuursector en bij drinkwaterbedrijven – er een duidelijke indicatie is dat de VLP's sterk uiteenlopen in de mate waarin gesignaleerde inwoners er na een jaar op vooruitgegaan zijn.

In dit voorbeeld stijgt de kans op een verbeterde betalingspositie met 0,0004 % als een gemeente gemiddeld per vroegsignaal een euro meer uitgeeft. Met gemiddelde kosten van rond €46 per signaal is een 0,0004 % grotere kans op verbetering redelijk verwaarloosbaar.

In Tabel 13 zijn de kosten per melding wel een significante factor. De coëfficiënt verschilt met 99% zekerheid van 0. Als er bijvoorbeeld minder dan 0,05 staat onder "sig.", dan is het significant (van nul verschillend) met 95% zekerheid. Sig. (significantie) is in dit geval de p-waarde (p-value). In sommige gevallen wordt 0,10 (90% zekerheid) ook gehanteerd.

Tabel 13 Regressiemodel 1: modellering gemiddelde kans op gemeenteniveau op verbeterde situaties voor inwoners voor wie een signaal is afgegeven^{a b}

Variabele	Coëfficiënt	Std. Error	t	Sig. (p-waarde)
(Constant)	0.4677***	0.01689	27.687	0.000
kosten per signaal	0.0004***	0.00011	3.410	0.001
Drinkwaterleverancier	0.2571***	0.05142	4.999	0.000
Energieleverancier	0.1036***	0.00741	13.987	0.000
Woningverhuurder	0.3826***	0.01687	22.679	0.000
Inwoneraantal	0.0000***	0.00000	-5.281	0.000
Categorieën stedelijkheid	0.0079*	0.00430	1.833	0.067

a Uitleg: * = significantie ≤0,10, ** = significantie ≤0,05, *** = significantie ≤0,01.

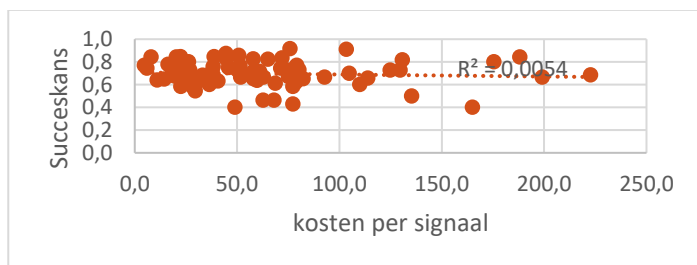
b De coëfficiënt voor inwonersaantal is weliswaar significant, maar zo klein dat deze afgerond 0 is.

Bron: Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels op basis van data van Divosa en VLP's, 2025

Onderstaande figuren zetten per VLP alle waarnemingen uit. Als de hypothese zou kloppen, zou de lijn omhoog moeten lopen. Dat is slechts bij een deelnemer (een verzekeraar) het geval. Bedrijven in drinkwater en verhuur betroffen te weinig gemeenten om mee te nemen in deze analyse. De hierboven besproken analyses zijn daarom

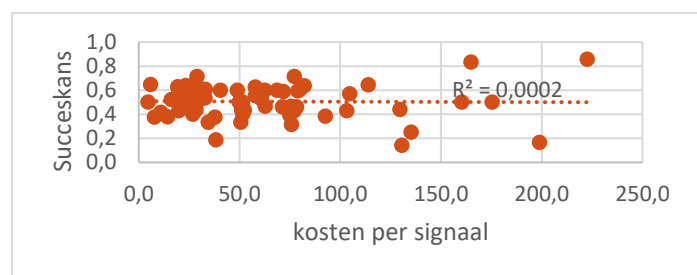
ook uitgevoerd op bestanden zonder deze VLP-typen, maar dat leverde geen verschil op. Gezien de hypothese is overigens de analyse per deelnemende VLP de belangrijkste – het is hier dus niet relevant dat er maar zes deelnemers zijn meegenomen.

Figuur 14 Kans op verbeterde situatie inwoners voor wie een signaal is afgegeven naar kosten per signaal per gemeente (energiebedrijf)



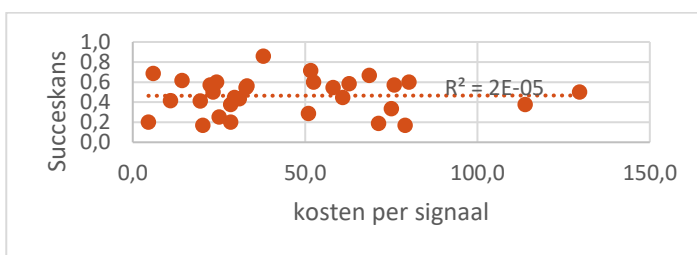
Bron: Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels op basis van data van Divosa en VLP's, 2025

Figuur 15 Kans op verbeterde situatie inwoners voor wie een signaal is afgegeven naar kosten per signaal per gemeente (energiebedrijf)



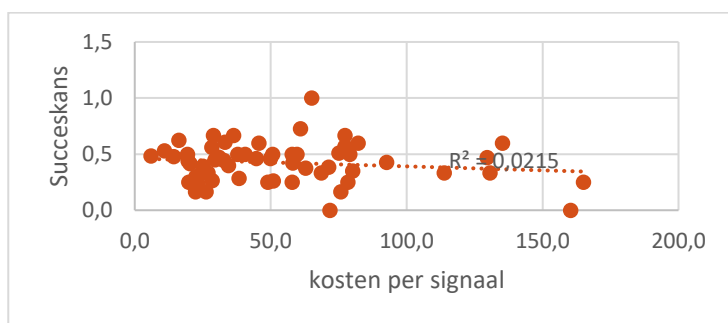
Bron: Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels op basis van data van Divosa en VLP's, 2025

Figuur 16 Kans op verbeterde situatie inwoners voor wie een signaal is afgegeven naar kosten per signaal per gemeente (energiebedrijf)



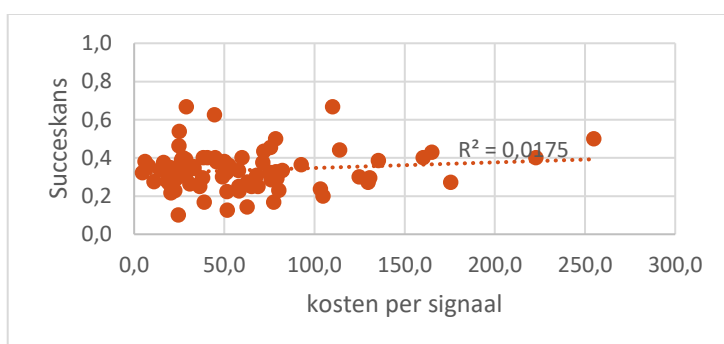
Bron: Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels op basis van data van Divosa en VLP's, 2025

Figuur 17 Kans op verbeterde financiële situatie per gemeente naar kosten per signaal (energiebedrijf)



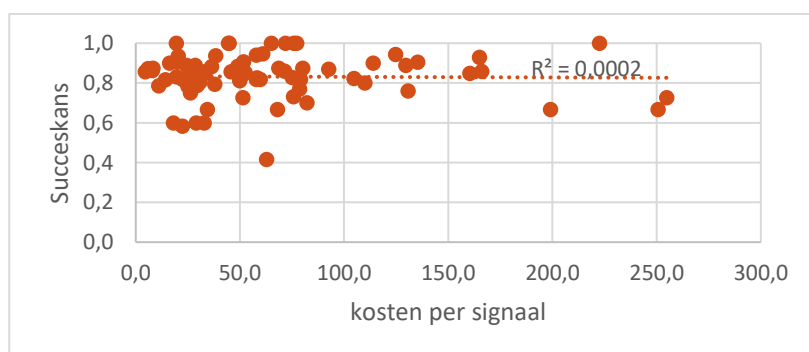
Bron: Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels op basis van data van Divosa en VLP's, 2025

Figuur 18 Kans op verbeterde financiële situatie per gemeente naar kosten per signaal (zorgverzekeraar)



Bron: Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels op basis van data van Divosa en VLP's, 2025

Figuur 19 Kans op verbeterde situatie inwoners voor wie een signaal is afgegeven naar kosten per signaal per gemeente (zorgverzekeraar)



Bron: Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels op basis van data van Divosa en VLP's, 2025

De analyse geeft dus geen bewijs voor een relatie tussen het niveau van de investeringen die een gemeente doet en de kans dat de financiële situatie verbetert van inwoners voor wie in die gemeente een signaal is afgegeven. Wat valt verder op?

- Ook de analyse per VLP laat dus geen verband zijn, getuige alle min of meer horizontale plotlijnen
- Er zijn grote verschillen zichtbaar tussen de investeringsniveaus van gemeenten (gemeten per signaal)
- Er bestaan ook grote verschillen tussen gemeenten in de gemiddelde kans dat de situatie van inwoners in de onderzoeksperiode is verbeterd.

- Het was op voorhand te verwachten dat er verschillen zichtbaar zouden zijn tussen typen VLP's, zoals ook (indicatief) blijkt uit de regressieanalyse in tabel 2. De figuren laten echter zien dat er ook grote verschillen zijn tussen energiebedrijven en verzekeraars onderling. Het onderzoek heeft hier geen verklaring voor gevonden. Er kan wat verschil bestaan tussen de dataspecificaties. Er bestaan zeker verschillen in de manier waarop incasso wordt uitgevoerd. Dat kan bijdragen aan een verklaring.
- Voor 54% van de inwoners voor wie een signaal is afgegeven en die in deze analyse betrokken waren, is de situatie verbeterd (in de hierboven weergegeven definitie).



Bijlage 4 Klankbordgroep

Onderstaande tabel presenteert de klankbordgroep voor het onderzoek.

Tabel 14 Overzicht organisaties vertegenwoordigd in de klankbordgroep voor het onderzoek

Organisatie	Bijzonderheden
Ministerie van SZW	
Aedes	
Divosa	
Energie Nederland	Vertegenwoordigd door Vattenfall
Movisie	
NVVK	
Vewin	
VNG	
Zorgverzekeraars Nederland	ZN is bij toerbeurt vertegenwoordigd door Menzis, ONVZ en Zilveren Kruis
Ministerie van VRO	Agendalid
Ministerie van EZK	Agendalid
Ministerie van IenW	Agendalid
Ministerie van VWS	Agendalid

Bron: Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels, 2025



Bijlage 5 Juridische kaders VLP's

Deze bijlage gaat in op de juridische kaders met betrekking tot vroegsignalering die gelden voor vastelastenpartners (VLP's)²⁵⁰ op basis van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)²⁵¹, het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (Bgs)²⁵², diverse materiewetten²⁵³, de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), de 'handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening' van de Autoriteit persoonsgegevens en de afspraken in het Landelijk Convenant Vroegsignalering (LCV), inclusief modelovereenkomst.^{254 255 256} Bijlage 5 paragraaf 5.1 bevat een inleiding op de voor VLP's bestaande wet- en regelgeving en afspraken ten aanzien van vroegsignalering. Bijlage 5 paragrafen 5.2 tot en met 5.4 beschrijven de voorwaarden waaraan VLP's moeten voldoen voordat zij een vroegsignaal kunnen/moeten versturen. Bijlage 5 paragraaf 5.5 gaat in op de eventuele terugkoppeling aan VLP's nadat zij een betalingsachterstand hebben gemeld. De signalen die VLP's uitwisselen na vroegsignalering en die relevant zijn in het kader van de Wgs, worden besproken in Bijlage 5 paragraaf 5.6. Het hoofdstuk sluit af met een reflectie.

Hier past een belangrijke kanttekening. Het onderzoeksteam heeft fors geïnvesteerd in het correct interpreteren van alle relevante wetgeving. Daarbij werd snel duidelijk dat de verschillende wetten en regelingen niet goed op elkaar zijn afgestemd. Als gevolg daarvan ontstaat veel ruimte voor verschillende interpretaties. Zoals ook bleek uit de zeer intensieve contacten die het team hierover gehad heeft met de (juridische) experts van vijf betrokken ministeries, de branchevertegenwoordigers en NVVK – waarvoor dank. De huidige tekst van deze bijlage moet gezien worden als de afdrank van dit proces. Er staan ongetwijfeld nog diverse interpretaties in waarover anderen van mening verschillen. Bij voorbaat in reactie daarop: als onze interpretatie niet overeenkomt met de gewenste gang van zaken, is de conclusie dat het in ieder geval wenselijk is meer (juridische) duidelijkheid te verschaffen.

5.1 Inleiding

Wgs, Bgs en materiewetten

De Wgs bepaalt dat een gemeente een inwoner een aanbod tot schuldhulpverlening moet doen wanneer zij van schuldeisers een signaal hebben ontvangen, dat een goede indicatie vormt voor meer schulden. Op grond van het Bgs en in het Bgs opgenomen materiewetten, hebben VLP's, onder voorwaarden, de mogelijkheid en/of verplichting om gegevens van inwoners met betalingsachterstanden te delen met gemeenten en hiermee signalen in het kader van de Wgs te verstrekken.²⁵⁷ Het Bgs en de diverse materiewetten wijzen zes signalen aan voor vroegsignalering, waarbij het gaat om betalingsachterstanden bij de lasten voor drinkwater, elektriciteit, gas, warmte, huur en zorgverzekering.²⁵⁸ De verplichtingen met betrekking tot vroegsignalering zijn voor woningverhuurders vastgelegd in

²⁵⁰ Drinkwaterbedrijven, energieleveranciers, woningverhuurders en zorgverzekeraars.

²⁵¹ De Wgs zoals vastgelegd na de wetswijziging van 24 juni 2020 en inwerkingtreding van die wetswijziging per 1 januari 2021, en de memorie van toelichting erbij (Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3).

²⁵² Het Bgs, van 6 juli 2020 en inwerkingtreding per 1 januari 2021, en de nota van toelichting ervan (Staatsblad 2020, 240).

²⁵³ De materiewetten zijn onderhevig aan verandering, waardoor verplichtingen kunnen veranderen.

²⁵⁴ De juridische kaders voor VLP's, gemeenten en inwoners met betrekking tot vroegsignalering, zoals beschreven in deze rapportage, zijn gebaseerd op een interpretatie van de genoemde bronnen. Aan de beschrijvingen van de juridische kaders in deze rapportage kunnen geen rechten worden ontleend. Vanwege de leesbaarheid zijn de juridische teksten niet altijd volledig – dus inclusief alle voorwaarden en uitzonderingen – opgenomen. Voor een volledige weergave van de wettelijke verplichtingen en bijbehorende voorwaarden wordt verwezen naar de oorspronkelijke wetsteksten, zoals vermeld in de voetnoten en het literatuuroverzicht.

²⁵⁵ Met LCV wordt verwezen naar de afspraken die voortvloeien uit het LCV en/of de bijbehorende LCV-modelovereenkomst. Daar waar relevant lichten we het onderscheid tussen deze documenten toe.

²⁵⁶ Conceptversies van teksten in deze rapportage die betrekking hebben op de juridische kaders voor VLP's, zijn ter controle voorgelegd aan diverse ministeries (ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Infrastructuur en Waterstaat, Economische Zaken/Klimaat en Groene Groei, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Volksgezondheid, Welzijn en Sport) en organisaties (zoals NVVK, Divosa, xllnc, BKR en Zorgverzekeraars Nederland) die betrokken waren en/of zijn bij de wetgeving en/of de praktijk van vroegsignalering. De ontvangen reacties zijn verwerkt in deze versie van de rapportage. Waar relevant wordt nog bestaande onduidelijkheid over de interpretatie van wet- en regelgeving en de eventueel gemaakte aannames hierbij toegelicht.

²⁵⁷ Wgs, artikel 3, lid 1, onderdeel b; Bgs, artikelen 2 en 3.

²⁵⁸ Staatsblad 2020, 240. p. 9.

het Bgs, terwijl ze voor drinkwaterbedrijven, energieleveranciers en zorgverzekeraars voortvloeien uit sectorspecifieke materiewetten die via het Bgs van toepassing zijn.

In artikel 3 van het Bgs is opgenomen dat gegevens die worden verstrekt op grond van of krachtens de volgende wetten, worden aangewezen als signaal die zij verstrekken aan een gemeente, dat een goede indicatie vormt voor meer schulden²⁵⁹:

- Bgs, artikel 2;
- Drinkwaterwet, artikel 9, lid 2;
- Zorgverzekeringswet, artikel 89, lid 1 juncto lid 9;
- Elektriciteitswet 1998, artikel 95b, lid 8;
- Gaswet, artikel 44, lid 8; en
- Warmtewet, artikel 4, lid 3.

Voor woningverhuurders stelt artikel 2 van het Bgs specifieke wettelijke verplichtingen vast met betrekking tot het voorkomen en aanpakken van (dreigende) problematische schulden, evenals de voorwaarden waaronder zij gegevens met gemeenten moeten delen.²⁶⁰ Voor drinkwaterbedrijven, energieleveranciers en zorgverzekeraars geldt dat in bovengenoemde wetten, uitgezonderd artikel 2 van het Bgs, de volgende bestaande regelingen zijn opgenomen die grondslagen en wettelijke verplichtingen bevatten aangaande het delen van gegevens over betalingsachterstanden met gemeenten^{261 262}:

- Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater, artikel 5;
- Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas, artikel 4a;
- Warmteregeling, artikel 5; en
- Regeling zorgverzekering, artikel 7b.1.

Hierbij is relevant om op te merken dat de meeste materiewetten²⁶³ al vóór de wijziging van de Wgs in 2021 van kracht waren. Enkel de Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling zijn na de invoering van de Wgs gewijzigd.²⁶⁴ Verder is in de Wgs en/of materiewetten echter niet altijd eenduidig welke verplichtingen binnen deze wetten specifiek van toepassing zijn op het vroegsignaleringstraject en de signalen die VLP's hierin aanleveren. Het is bijvoorbeeld niet altijd duidelijk welke verplichtingen in de wetgeving wel en niet gelden of aan welke verplichtingen in de wetgeving wel of niet (vooraf) voldaan moet worden bij de uitwisseling van vroegsignalen. Voor meerdere typen VLP's geldt dat er wet- en regelgeving is aangaande incasso-inspanningen, echter speelt hierbij de vraag welke verplichtingen 'gekoppeld' zijn aan vroegsignalering en dus gelden in het kader van het uitwisselen van signalen van betalingsachterstanden conform de Wgs. Waar ten aanzien van geldende juridische kaders sprake is van onduidelijkheid en/of aannames zijn gedaan, wordt dit toegelicht.

Landelijk Convenant Vroegsignalering (LCV)

Naast de Wgs, het Bgs en de materiewetten bevat ook de LCV-modelovereenkomst bepalingen aangaande vroegsignalering voor VLP's. In het kader van de invoering van de Wgs is onder aansturing van de NVVK het LCV opgesteld. Het convenant heeft als doel de samenwerking tussen gemeenten en VLP's te vergemakkelijken en te versnellen. Het is tot stand gekomen in samenwerking met en ook afgesloten tussen de NVVK, de VNG en de betrokken brancheorganisaties van de vier typen VLP's (drinkwater, energie, verhuur en zorgverzekering). Iedere partij die de modelovereenkomst bij het convenant ondertekent, verklaart zich daarbij bereid te voldoen aan de daarin opgenomen voorwaarden.

De LCV-modelovereenkomst biedt op onderdelen verduidelijking ten behoeve van de uitvoering van vroegsignalering, zoals de uit te voeren incassostappen voorafgaand aan een vroegsignaal door de VLP, afspraken

²⁵⁹ Zoals genoemd in artikel 3 van het Bgs en Staatsblad 2020, 240, p. 13.

²⁶⁰ Wat betreft woningverhuurders gaat het om verhuurders van een tot bewoning bestemde onroerende zaak.

²⁶¹ Zoals genoemd in artikel 3 van het Bgs en Staatsblad 2020, 240, p. 13.

²⁶² Deze ministeriële regelingen worden in de nota van toelichting van het Bgs genoemd als bestaande regelgeving voor schuldeisers aangaande het zonder toestemming van burgers leveren van gegevens over betalingsachterstand aan schuldhulpverlenende organisaties op grond van een wettelijke verplichting.²⁶²

²⁶³ Met 'materiewetten' wordt verwezen naar de hierboven opgesomde wetgeving, exclusief het Bgs.

²⁶⁴ Een wijziging van de Regeling afsluitbeleid drinkwater is in voorbereiding (schriftelijke input van het ministerie van IenW, mei 2025).

rond een maandelijks aanlevermoment en het bieden van een incassopauze voor schuldenrust na hulpacceptatie. Deze zaken zijn niet (volledig) in de Wgs, het Bgs en/of de materiewetten geregeld, maar door alle ondertekenende partijen wel als noodzakelijk bevonden om te komen tot een goede uitvoering van de wettelijke taken omtrent vroegsignalering.

Gemeenten en VLP's dienen afspraken te maken over het uitwisselen van persoonsgegevens in het kader van de Wgs en dit vast te leggen in een convenant of een overeenkomst. Gemeenten en VLP's kunnen hiervoor de modelovereenkomst van het LCV hanteren. Gemeenten en VLP's ondertekenen de overeenkomst behorend bij het convenant via een online ondertekenportaal dat wordt gefaciliteerd door de NVVK.²⁶⁵ Inmiddels zijn er meer dan 37.000 bilaterale overeenkomsten gesloten.²⁶⁶ Gemeenten en/of VLP's die niet de modelovereenkomst van het LCV hanteren, kunnen een andere, zelf opgestelde overeenkomst hanteren. In de praktijk komt dit vrijwel niet voor.

5.2 Inspanningsverplichtingen incasso

Inleiding

De memorie van toelichting bij de Wgs licht toe dat VLP's volgens bestaande regelingen 'maatschappelijk verantwoorde incasso' uitvoeren en pas wanneer de gedane inspanningen niet leiden tot het oplossen van de betalingsachterstand(en), zij daarna overgaan tot melding van een signaal bij de gemeente.²⁶⁷ In de beschrijvingen van de incassoactiviteiten door VLP's worden zowel 'maatschappelijk verantwoorde incasso' als 'sociale incasso' gebruikt.²⁶⁸ Het is niet duidelijk of deze termen in alle gevallen volledig uitwisselbaar zijn. In deze rapportage wordt met '(minimale wettelijke) inspanningsverplichtingen aangaande incasso' verwezen naar de minimale wettelijke verplichtingen met betrekking tot inspanningen gericht op incasso teneinde het voldoen van betalingsachterstanden door een inwoner, waaraan een VLP moet voldoen alvorens deze een vroegsignaal verstuurt naar een gemeente in het kader van de Wgs²⁶⁹. Met 'sociale incasso' wordt verwezen naar de inspanningen van een VLP die verder gaan dan de (minimale wettelijke) inspanningsverplichtingen aangaande incasso teneinde het voldoen van betalingsachterstanden door een inwoner. Hieronder valt onder andere een deel van de afspraken die voortkomen uit de LCV-modelovereenkomst.

In de Wgs zijn de verplichtingen met betrekking tot de inspanningen voor het incasseren bij betalingsachterstanden bij drinkwaterbedrijven, energieleveranciers en zorgverzekeraars niet uitgewerkt.²⁷⁰ Dit komt onder andere doordat deze verplichtingen in andere wetgeving dan de Wgs en het Bgs zijn vastgelegd. Voor woningverhuurders zijn de verplichtingen voor inspanningen voor incasso nauwkeuriger geformuleerd; voor deze VLP liggen de verplichtingen vast in het Bgs. De memorie van toelichting bij de Wgs licht toe dat in de bestaande regelingen op grond van de Elektriciteitswet, Gaswet, Drinkwaterwet en Zorgverzekeringswet, VLP's betalingsachterstanden aan de gemeente melden "nadat ze eerst zelf een maatschappelijk verantwoorde incasso hebben geprobeerd, dat wil zeggen:

- i. ten minste eenmaal een schriftelijke betalingsherinnering gestuurd;
- ii. zich ingespannen om in persoonlijk contact te treden om te wijzen op mogelijkheden om betalingsachterstanden te voorkomen en te beëindigen;
- iii. gewezen op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening;

²⁶⁵ NVVK. (2025). Landelijk Convenant Vroegsignalering. Kennisbank pagina.

²⁶⁶ Op basis van schriftelijke input van NVVK, april 2025. De reeds afgesloten overeenkomsten betreffen ook 'dubbele' overeenkomsten als gevolg van het overstappen door gemeenten van het digitaal meldpunt van BKR naar die van xllnc, of andersom. Bij overstap dient een nieuwe overeenkomst te worden getekend. De 'oude' getekende overeenkomsten blijven bestaan, omdat hier (mogelijk) op enig moment signalen mee uitgewisseld zijn.

²⁶⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3, p. 5; Rijksoverheid (z.d.). Gemeenten: sneller signaleren van schulden; Autoriteit persoonsgegevens. (2021). Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Aandachtspunten volgens de AP. p. 6.

²⁶⁸ Het betreft de memorie van toelichting bij de Wgs en de nota van toelichting van het Bgs.

²⁶⁹ Er worden verschillende termen gehanteerd voor een schuldenaar door bij vroegsignalering betrokken partijen in de praktijk en in de schriftelijke documenten zoals wet- en regelgeving (bijvoorbeeld Wgs, Bgs, materiewetten), de LCV-modelovereenkomst en de handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening van de VNG. Voorbeelden zijn 'cliënt', 'inwoner', 'huurder', 'kleinverbruiker', 'verzekeringnemer', 'burger' en 'klant'. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt in dit hoofdstuk 'inwoner' gehanteerd voor een persoon die ingezetene is in de basisregistratie personen en een betalingsachterstand heeft bij een VLP. Waar 'inwoner' staat, kan dus bijvoorbeeld de term 'kleinverbruiker' of 'klant' worden gelezen. Daar waar relevant worden andere benamingen dan 'inwoner' gehanteerd.

²⁷⁰ Nationale ombudsman. (2024). Hoe eerder, hoe beter. Vroegsignalering van schulden door gemeenten. p. 14.

iv. aangeboden gegevens door te geven aan gemeenten.”²⁷¹

Het is niet duidelijk in welke mate de hierboven genoemde elementen als wettelijke inspanningsverplichting gelden voor de vier afzonderlijke typen VLP's. Hierbij zijn verschillende interpretaties mogelijk. De genoemde vier elementen betreffen niet de inspanningsverplichtingen aangaande incasso voor drinkwaterbedrijven, energieleveranciers en zorgverzekeraars; voor deze VLP's gelden op basis van materiewetgeving afwijkende inspanningsverplichtingen. De inspanningsverplichtingen aangaande incasso voor woningverhuurders, zoals opgenomen in het Bgs, komen in grote mate overeen met bovengenoemde vier elementen. De inspanningsverplichtingen aangaande incasso voor VLP's verschillen dus per type VLP, afhankelijk van de materiewetten (drinkwater, energie, zorg) en het Bgs (huur). Welke inspanningsverplichtingen per type VLP gelden, wordt in de navolgende paragrafen behandeld.

De vier genoemde inspanningen vormen in de praktijk wel het uitgangspunt, zoals vastgelegd in de LCV-overeenkomst. In deze overeenkomst zijn de inspanningen opgenomen als afspraken voor alle typen VLP's over maatschappelijk verantwoorde incasso voorafgaand aan vroegsignalering. De enige uitzondering die hierop gemaakt is in deze overeenkomst, is de verplichting tot het zoeken van persoonlijk contact, die niet geldt voor zorgverzekeraars.²⁷² Zorgverzekeraars beriepen zich bij het aangaan van het convenant op het feit dat het inspannen tot persoonlijk contact geen vereiste was voorafgaand aan vroegsignalering, zoals bepaald in de Regeling zorgverzekering²⁷³.

De gemeenten mogen alleen persoonsgegevens verwerken die noodzakelijk (proportioneel) zijn voor vroegsignalering en zowel de verstrekker als de ontvanger moeten die noodzaak ook kunnen aantonen.²⁷⁴ De bewijslast dat voorafgaand aan verstrekking van een signaal van een betalingsachterstand 'maatschappelijk verantwoorde incasso' is geprobeerd, ligt bij de VLP. Het is een inspanningsverplichting gekoppeld aan de mogelijkheid of bevoegdheid om gegevens te delen.²⁷⁵ Een signaal dat niet voldoet aan de wettelijke vereisten mag de gemeente niet verwerken, gezien de vereiste proportionaliteit van de verwerking.²⁷⁶

Inspanningsverplichtingen incasso per type VLP

Deze sectie beschrijft per type VLP de minimale wettelijke inspanningsverplichtingen aangaande incasso, zoals die zijn opgenomen in het Bgs en de relevante materiewetten. Aanvullend worden aanvullende afspraken die voortvloeien de LCV-modelovereenkomst toegelicht. Tabel 4 in paragraaf 5.2 toont een overzicht van deze verplichtingen en afspraken.

Drinkwaterbedrijven

Inspanningsverplichtingen

In de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater (afgekort: Regeling afsluitbeleid drinkwater)²⁷⁷ is voorgeschreven dat een drinkwaterbedrijf de volgende stappen onderneemt na achterstand van betaling, alvorens deze een inwoner waar de achterstand betrekking op heeft, kan melden bij een gemeente in het kader van vroegsignalering^{278 279}:

- i. na het verstrijken van de termijn van een eerste vordering tot betaling, het zenden van tenminste eenmaal een schriftelijke herinnering daarover aan diegene die het betreft²⁸⁰;

²⁷¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3. p. 5.

²⁷² NVVK. (2022). Landelijk Convenant Vroegsignalering Overeenkomst. Artikel 2.1.

²⁷³ Artikel 6.5.4.

²⁷⁴ Autoriteit persoonsgegevens. (2021). Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Aandachtspunten volgens de AP. p. 6.

²⁷⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, p. 5.

²⁷⁶ Autoriteit persoonsgegevens. (2021). Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Aandachtspunten volgens de AP. p. 6.

²⁷⁷ Regeling afsluitbeleid drinkwater, artikel 5, zoals wordt genoemd de nota van toelichting van het Bgs (Staatsblad 2020, 240. p. 13). Hierbij zijn ook de gerelateerde artikel 3, lid 2, onderdeel (zoals genoemd in artikel 5) alsook artikel 3, lid 2, onderdelen a en c en artikel 3, lid 1 betrokken.

²⁷⁸ Op basis van schriftelijke input van het ministerie van IenW, mei 2025.

²⁷⁹ Met vroegsignalering wordt hierbij verwezen naar verstrekking van een signaal aangaande een betalingsachterstand van de VLP aan de gemeente, zodat de gemeente een aanbod tot schuldhulpverlening kan doen (zie ook Begrippenkader).

²⁸⁰ Regeling afsluitbeleid drinkwater, artikel 3, lid 1.

- ii. bij die herinnering wijzen op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening²⁸¹;
- iii. bij die herinnering aanbieden om met schriftelijke toestemming van de inwoner diens persoonlijke gegevens (contactgegevens, klantnummer en hoogte schuld) aan een instantie ten behoeve van schuldhulpverlening te verstrekken;²⁸²
- iv. bij die herinnering vermelden onder welke voorwaarden afsluiting van drinkwater niet zal volgen;²⁸³ en
- v. zich inspannen om persoonlijk contact te krijgen met degene die de betalingsachterstand heeft om deze te wijzen op manieren om de situatie op te lossen²⁸⁴.

De extra voorschriften in het artikel met bepalingen aangaande de schriftelijke herinnering (Regeling afsluitbeleid drinkwater, artikel 3) zijn wettelijke verplichtingen voor een drinkwaterbedrijf. Er zijn twee mogelijkheden om een vroegsignaal te versturen. De voorkeur gaat uit naar het versturen van een vroegsignaal met schriftelijke toestemming van degene die het aangaat. Mocht niet op de vraag aangaande toestemming voor gegevensdeling worden gereageerd, dan voorziet artikel 5 van de Regeling afsluitbeleid drinkwater in een wettelijke grondslag om de persoonsgegevens bij een betalingsachterstand door te geven aan een instantie voor schuldhulpverlening.²⁸⁵

Schriftelijke herinnering

Volgens de Regeling afsluitbeleid drinkwater, en ook de LCV-overeenkomst, moet een drinkwaterbedrijf voor vroegsignalering minimaal één schriftelijke herinnering versturen. In de toelichting bij de wijziging van de regeling in 2018 staat dat vroegsignalering plaatsvindt wanneer een inwoner een rekening niet heeft betaald, “ook niet na meerdere schriftelijke herinneringen”²⁸⁶. In het kader van de evaluatie van vroegsignalering wordt in de voorliggende rapportage, wat betreft de inspanningsverplichtingen aangaande incasso voor drinkwaterbedrijven, uitgegaan van een verplichting tot het versturen van ten minste één herinnering — en niet meerdere — omdat dit zo is vastgelegd in de Regeling afsluitbeleid drinkwater.

Energieleveranciers²⁸⁷

Verschillende energiesignalen

Energieleveranciers kunnen – en onder bepaalde voorwaarden moeten – verschillende signalen aan de gemeente verstrekken ten behoeve van schuldhulpverlening, te weten een vroegsignaal, een geüpdatet signaal en een eindeleveringssignaal.²⁸⁸ Voor het versturen van een geüpdatet signaal gelden dezelfde voorwaarden als bij het vroegsignaal, met als aanvullende eis dat de betalingsachterstand ‘aanmerkelijk hoger’ is geworden. Een eindeleveringssignaal is verplicht om te versturen wanneer een energieleverancier voornemens is over te gaan op beëindiging van de energielevering (hierbij gaat het om het energiecontract, mogelijk bij elektriciteit, gas en warmte) of het energietransport (daadwerkelijke afsluiting, mogelijk bij warmte). Zie voor uitgebreidere toelichting Bijlage 5 paragraaf 5.6.

²⁸¹ Regeling afsluitbeleid drinkwater, artikel 3, lid 2.

²⁸² Regeling afsluitbeleid drinkwater, artikel 3, lid 2.

²⁸³ Regeling afsluitbeleid drinkwater, artikel 3, lid 2.

²⁸⁴ Op basis van schriftelijke input van het ministerie van IenW, mei 2025; Regeling afsluitbeleid drinkwater, artikel 4.

²⁸⁵ Op basis van schriftelijke input van het ministerie van IenW, mei 2025.

²⁸⁶ Koninkrijk der Nederlanden. (2018). Staatscourant, nr. 26271, p. 3.

²⁸⁷ Conceptversies van de inhoud van dit hoofdstuk zijn voorgelegd aan het ministerie van KGG. Op elementen in dit hoofdstuk die betrekking hebben op juridische kaders die voortvloeien of gerelateerd zijn aan de Warmteregeling is geen reactie ontvangen. Deze regeling kent veel overeenkomsten met de Regeling afsluitbeleid energie. Daar waar over de juridische kaders ten aanzien van de levering van warmte en in dit kader de toepassing van bepalingen in de Warmteregeling onduidelijkheid bestaat en/of aannames zijn gedaan, wordt dit toegelicht.

²⁸⁸ Op basis van schriftelijke input van het ministerie van KGG, maart 2025; De grondslagen voor het verstrekken van het vroegsignaal, geüpdatet signaal en het eindeleveringssignaal volgen uit de Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling. Vroegsignaal: Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4a, lid 1, onderdeel a en Warmteregeling, artikel 5a, lid 1, onderdeel a. Geüpdatet signaal: Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4a, lid 1, onderdeel b en Warmteregeling, artikel 5a, lid 1, onderdeel b. Eindeleveringssignaal: Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4a, lid 1, onderdeel c en Warmteregeling, artikel 5a, lid 1, onderdeel c.

Inspanningsverplichtingen

Op basis van de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas (afgekort: Regeling afsluitbeleid energie)²⁸⁹ en de Warmteregeling²⁹⁰ moet een energieleverancier²⁹¹ aan de volgende verplichtingen voldoen na achterstand van betaling, alvorens deze een inwoner waar de achterstand betrekking op heeft, kan melden bij een gemeente in het kader van vroegsignalering²⁹²:

- i. verstrekken van minimaal twee schriftelijke herinneringen;²⁹³
- ii. bij die herinnering wijzen op de mogelijkheid om een betalingsregeling te treffen en daarover in contact te treden;²⁹⁴
- iii. bij die herinnering wijzen op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening;²⁹⁵
- iv. bij die herinnering aanbieden met schriftelijke toestemming van de inwoner de contactgegevens van de inwoner, diens klantnummer, en informatie over de hoogte van diens schuld aan een instantie ten behoeve van schuldhulpverlening te verstrekken;²⁹⁶ en
- v. bij die herinnering vermelden dat de levering aan de inwoner niet wordt beëindigd (beëindiging energiecontract; mogelijk bij elektriciteit, gas, warmte) dan wel niet wordt afgesloten (beëindiging energietransport; mogelijk bij warmte) indien de energieleverancier zich niet heeft gehouden aan de minimale procedure²⁹⁷, welke bestaat uit het sturen van minimaal drie correcte betalingsherinneringen met een nakomingstermijn van ten minste 14 dagen²⁹⁸, het aanbieden van een redelijke en passende betalingsregeling²⁹⁹ en het delen van gegevens met de gemeente^{300, 301}. Daarbij vermeldt de energieleverancier dat de levering niet kan worden beëindigd als een betalingsregeling overeengekomen en nagekomen wordt³⁰², minder dan vier weken geleden een signaal naar de gemeente is gestuurd³⁰³ en dat er nog aanvullend uitzonderingsgronden zijn voor kwetsbare afnemers³⁰⁴ en schuldhulpverlening³⁰⁵.

Schriftelijke herinnering

Met betrekking tot het aantal schriftelijke herinneringen dat voorafgaand aan het versturen van een vroegsignaal moet worden verzonden, geldt in principe dat dit aantal twee is. Hierbij wordt uitgegaan van situaties waarbij een inwoner geen reactie geeft op het aanbod om gegevens te delen met een instantie ten behoeve van schuldhulpverlening (de gemeente). In de toelichting bij de wijziging van de Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling is opgenomen dat gegevensdeling ook kan na één schriftelijke herinnering, namelijk in het geval een inwoner instemt met het aanbod diens gegevens te delen.³⁰⁶

²⁸⁹ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4a, zoals wordt genoemd in de nota van toelichting bij het Bgs (Staatsblad 2020, 240. p. 13). Hierbij zijn ook de gerelateerde artikelen 4Aa en 3 (zoals genoemd in artikel 4a) en artikelen 2, 3, 4a, 4Aa en 4b betrokken.

²⁹⁰ Warmteregeling, artikel 5, zoals wordt genoemd in de nota van toelichting bij het Bgs (Staatsblad 2020, 240. p. 13). Hierbij zijn ook de gerelateerde artikelen 5a, 5b en 6 (zoals genoemd in artikel 5) betrokken.

²⁹¹ In de Regeling afsluitbeleid energie en Warmteregeling worden de termen 'vergunninghouder' en 'leverancier' gehanteerd. In deze rapportage wordt hiervoor de term 'energieleverancier' gehanteerd.

²⁹² De beschreven verplichtingen zijn, vanwege verwijzingen van artikelen, gebaseerd op meerdere artikelen in de Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling.

²⁹³ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4a, lid 1, onderdeel a; Warmteregeling, artikel 5a, lid 1, onderdeel a.

²⁹⁴ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 3, lid 2, onderdeel a; Warmteregeling, artikel 5, lid 3, onderdeel a.

²⁹⁵ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 3, lid 2, onderdeel b; Warmteregeling, artikel 5, lid 3, onderdeel b.

²⁹⁶ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 3, lid 2, onderdeel c; Warmteregeling, artikel 5, lid 3, onderdeel c.

²⁹⁷ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 3, lid 2, onderdeel d. Warmteregeling, artikel 5, lid 3, onderdeel d.

²⁹⁸ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 3; Warmteregeling, artikel 5.

²⁹⁹ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4Aa; Warmteregeling, artikel 5.

³⁰⁰ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4a; Warmteregeling, artikel 5a.

³⁰¹ In de Warmteregeling (artikel 5) wordt ook het inspannen tot het in persoonlijk contact treden genoemd bij de te vermelden voorwaarden voor voorkoming beëindiging van de levering van warmte. Volgens het ministerie van KGG kan de inspanning tot het in persoonlijk contact treden worden gezien als voorwaardelijk voor de beëindiging van energielevering (elektriciteit, gas, warmte) of -transport (warmte).

³⁰² Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4Aa, lid 2; Warmteregeling, artikel 5, lid 6.

³⁰³ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4b, lid 1, onderdeel c; Warmteregeling, artikel 5b, lid 1, onderdeel c; In de Regelingen afsluitbeleid energie en de Warmteregeling wordt hierbij verwezen naar het vroeg- en geüpdatet signaal. Volgens het ministerie van KGG gaat het erom dat er minimaal vier weken tussen het laatste signaal en het beëindigen van de levering moet zitten, ongeacht welk signaal dit is (schriftelijke input, mei 2025).

³⁰⁴ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 5.

³⁰⁵ Regeling afsluitbeleid energie, art 4b; Warmteregeling, artikel 5b.

³⁰⁶ Koninkrijk der Nederlanden. (2023). Staatscourant, nr. 10020, p. 10 en 11; Aanvullend op de herinneringen moet ook zijn voldaan aan andere voorwaarden voorafgaand aan signaalverstrekking.

Betalingsregeling

De Regeling afsluitbeleid energie, de Warmteregeling, de Wgs en het Bgs laten onduidelijkheid bestaan over de vraag of energieleveranciers verplicht zijn om een betalingsregeling aan te bieden voordat zij een vroegsignaal versturen. In de LCV-modelovereenkomst is deze inspanning niet als verplichting opgenomen. In de Wgs en het Bgs wordt genoemd dat VLP's volgens bestaande materiewetten een 'schuldregeling' aanbieden. Echter, de voor energieleveranciers geldende Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling bevat geen eenduidige bepaling(en) die het aanbieden van een betalingsregeling als voorwaarde stelt voor het versturen van een vroegsignaal. Hoewel het logisch lijkt dat energieleveranciers een redelijke en passende betalingsregeling aanbieden voorafgaand aan een signaal over een betalingsachterstand, ontbreekt hiervoor een sluitende juridische basis. Verduidelijking in de Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling is daarom wenselijk.

De Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling bieden geen duidelijkheid over de verplichting tot het aanbieden van een betalingsregeling, aangezien deze verplichting³⁰⁷ niet expliciet als voorwaarde is gesteld voor het verstrekken van signalen³⁰⁸. Echter uit het feit dat een energieleverancier wel bij de verplichte schriftelijke herinneringen moet wijzen op de mogelijkheid om een betalingsregeling te treffen en daarover in contact te treden³⁰⁹ (i en ii), kan worden afgeleid dat het daadwerkelijk aanbieden van een redelijke en passende betalingsregeling (indirect) wel voorwaardelijk is voor het versturen van een vroegsignaal. Bovendien mag een signaal aan de gemeente alleen worden verstuurd wanneer er niet een aangeboden betalingsregeling is overeengekomen³¹⁰; als er geen betalingsregeling is aangeboden, valt ook niet vast te stellen dat deze na het aanbieden ervan niet is overeengekomen.

Persoonlijk contact

De materiewetten, de Wgs en het Bgs laten onduidelijkheid bestaan over de vraag of energieleveranciers verplicht zijn om voorafgaand aan het verstrekken van signalen persoonlijk contact te zoeken. Hoewel uit de toelichtingen bij de Wgs, de Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling blijkt dat dit volgens de desbetreffende wetgevers de bedoeling is, is deze verplichting niet eenduidig wettelijk vastgelegd. In de LCV-modelovereenkomst, dat is ondertekend door alle energieleveranciers, is de inspanning wel als verplichting voor deze VLP opgenomen. Om de verplichting duidelijker juridisch te verankeren, is het aan te raden de Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling hierop aan te passen.

Uit juridische analyse blijkt dat de toelichting bij de wijziging van Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling stelt dat het de bedoeling is van de wetgever dat energieleveranciers zich inspanningen om in persoonlijk contact te treden voorafgaand aan het sturen van een vroegsignaal³¹¹. Echter, verplichting hiertoe is niet duidelijk vastgelegd als voorwaarde voor vroegsignalering in de Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling. De regelingen beschrijven de verplichting dat een energieleverancier zich tot het uiterste inspant, zo nodig herhaaldelijk en via diverse communicatiekanalen, om in persoonlijk contact te treden teneinde te wijzen op mogelijkheden om betalingsachterstanden te voorkomen en te beëindigen³¹². Omdat in de regelingen het artikel met deze verplichting niet is opgenomen als voorwaarde in het artikel dat de grondslag vormt voor het verstrekken van gegevens (voor alle verschillende signalen die energieleveranciers kunnen sturen)³¹³, kan ervan worden uitgegaan dat inspanning om in persoonlijk contact te treden voorafgaand aan het versturen van een vroegsignaal geen verplichting is voor energieleveranciers. Tegelijkertijd staat in de toelichting bij de wijziging van de regelingen dat het mogelijk is dat ondanks de uiterste inspanningen om met de inwoner in persoonlijk contact te treden, en dat als na deze inspanningen een inwoner niet reageert, geen betalingsregeling overeen wil komen en/of een overeengekomen betalingsregeling niet nakomt, de energieleverancier een vroegsignaal stuurt.³¹⁴ Hiermee is dus

³⁰⁷ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4Aa, lid 1; Warmteregeling, artikel 5, lid 5.

³⁰⁸ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4a, lid 1; Warmteregeling, artikel 5a, lid 1.

³⁰⁹ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 3, lid 2, onderdeel a; Warmteregeling, artikel 5, lid 3, onderdeel a.

³¹⁰ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4a, lid 1, onderdeel a; Warmteregeling, artikel 5a, lid 1, onderdeel a.

³¹¹ Koninkrijk der Nederlanden. (2023). Staatscourant, nr. 10020, p. 9.

³¹² Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4; Warmteregeling, artikel 5, lid 4.

³¹³ Regeling afsluitbeleid, artikel 4a, lid 1; Warmteregeling, artikel 5a, lid 1.

³¹⁴ Koninkrijk der Nederlanden. (2023). Staatscourant, nr. 10020, p. 9.

onduidelijk of een poging tot in persoonlijk contact treden een wettelijke voorwaarde is voor het versturen van een vroegsignaal.³¹⁵

Woningverhuurders

Inspanningsverplichtingen

De inspanningsverplichtingen aangaande incasso voor woningverhuurders zijn opgenomen in artikel 2 van het Bgs. Een woningverhuurder moet aan de volgende verplichtingen voldoen na achterstand van betaling, alvorens deze een inwoner waar een betalingsachterstand betrekking op heeft, kan signaleren bij een gemeente in het kader van vroegsignalering:

- i. inspanning leveren om in persoonlijk contact te treden met de huurder om deze te wijzen op mogelijkheden om betalingsachterstanden te voorkomen en te beëindigen;
- ii. de huurder wijzen op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening;
- iii. de huurder ten minste eenmaal een schriftelijke herinnering sturen over de betalingsachterstand; en
- iv. bij die schriftelijke herinnering aanbieden om met schriftelijke toestemming van de huurder zijn contactgegevens aan de gemeente te verstrekken.

Deze inspanningen zijn ook in de LCV-modelovereenkomst opgenomen als verplichtingen voor woningverhuurders.

Persoonlijk contact

Wat betreft het pogen om in persoonlijk contact te komen met de inwoner is in de nota van toelichting bij het Bgs dit voor woningverhuurders gedefinieerd als “telefonisch contact, contact aan de deur of aan de balie”.³¹⁶

Zorgverzekeraars

Voor zorgverzekeraars geldt dat er geen specifieke voorwaarden van toepassing zijn voor het versturen van vroegsignalen zoals bedoeld in de Wgs. In de voor zorgverzekeraars geldende materiewetten zijn namelijk geen voorwaarden voor gegevensverstrekking rondom betalingsachterstanden aan instanties ten behoeve van schuldhulpverlening (bijvoorbeeld gemeenten) opgenomen. Wel gelden er inspanningsverplichtingen op basis van de materiewetten, deze zijn van toepassing wanneer de VLP een vroegsignaal verstuurt na het moment waarop deze verplichtingen volgens de materiewetten al uitgevoerd hadden moeten zijn. Het meest relevant in dit kader zijn inspanningsverplichtingen die, volgens de materiewetten, bij twee maanden premieachterstand moeten worden uitgevoerd, aangezien veel zorgverzekeraars een vroegsignaal in het kader van de Wgs na deze termijn versturen. De LCV-modelovereenkomst verschaft hierbij duidelijkheid; in dit convenant zijn verplichtingen opgenomen waaraan moet worden voldaan alvorens een zorgverzekeraar een vroegsignaal verstrekt.

Inspanningsverplichtingen volgens LCV

Volgens de LCV-modelovereenkomst, die zorgverzekeraars hebben ondertekend, moet een zorgverzekeraar aan de volgende verplichtingen voldoen na een betalingsachterstand, alvorens deze een inwoner waar een betalingsachterstand betrekking op heeft, kan signaleren bij een gemeente in het kader van vroegsignalering:

- i. sturen van ten minste een schriftelijke betalingsherinnering;
- ii. wijzen op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening; en
- iii. aanbieden gegevens door te geven aan de gemeente.³¹⁷

Inspanningsverplichtingen volgens de Wgs

In het Bgs is voor zorgverzekeraars opgenomen dat als signaal de gegevens die worden verstrekt op grond van artikel 89, lid 1 juncto 9 van de Zorgverzekeringswet wordt aangewezen.³¹⁸ Dit artikel biedt grondslag voor zorgverzekeraars en het CAK om gegevens te verstrekken ter uitvoering van de Zorgverzekeringswet.³¹⁹ Volgens artikel 89, lid 1 is een zorgverzekeraar “bevoegd uit eigen beweging en verplicht op verzoek” gegevens te

³¹⁵ Op basis van input van het ministerie van KGG, maart 2025.

³¹⁶ Staatsblad 2020, 240. p. 13 en 16.

³¹⁷ NVVK. (2022). Landelijk Convenant Vroegsignalering Overeenkomst. Artikel 2.1.

³¹⁸ Bgs, artikel 3.

³¹⁹ Op basis van schriftelijke input van het ministerie van VWS, april 2025.

verstrekken die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de Zorgverzekeringswet.³²⁰ Lid 9 biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen bij gegevensuitwisseling met betrekking tot lid 1 van het artikel. Met de verwijzing naar de ministeriële regeling wordt de Regeling zorgverzekering artikel 7b.1 bedoeld.³²¹ In de nota van toelichting bij het Bgs wordt dit artikel genoemd als bestaande regelgeving voor het zonder toestemming delen van gegevens over betalingsachterstand aan schuldhelpverlenende organisaties.³²² Signalen die worden verstuurd op basis van artikel 7b.1 – dus zowel door de zorgverzekeraar als door het CAK – in de Regeling zorgverzekering zijn vroegsignalen in het kader van de Wgs.³²³

Het artikel 7b.1 van de Regeling zorgverzekering beschrijft dat als uitvoering van de Zorgverzekeringswet, zoals bedoeld in artikel 89 lid 1 dat de grondslag is voor gegevensdeling in het kader van de Wgs, worden aangemerkt: “werkzaamheden gericht op het voorkomen of verminderen van betalingsachterstanden van de verzekeringnemer met betrekking tot de premie, het verplicht en vrijwillig eigen risico, eigen bijdragen, eigen betalingen, rente, incasso- en deurwaarderskosten”, alsmede “werkzaamheden die erop zijn gericht te bewerkstelligen dat een verzekeringnemer niet langer een bestuursrechtelijke premie verschuldigd is.” Hierbij beschrijft het gegevens die “noodzakelijk” zijn om uit te wisselen voor de uitvoering van deze werkzaamheden.³²⁴ Aan het delen van gegevens in het kader van vroegsignalering gelden echter geen voorwaarden; in de Regeling zorgverzekering artikel 7b.1 is hierover namelijk niets opgenomen.³²⁵

Er zijn wel inspanningen die zorgverzekeraars moeten verrichten ten aanzien van het voorkomen en verminderen van betalingsachterstanden, echter deze zijn vanuit de materiewetten voor zorgverzekeraars niet voorwaardelijk voor het delen van vroegsignalen in het kader van de Wgs. Deze inspanningen staan beschreven in meerdere artikelen in de Regeling zorgverzekering en Zorgverzekeringswet. Wanneer deze verplichtingen in het incassoproces van toepassing zijn, verschilt. De verschillende ‘momenten’ in het incassoproces wanneer deze inspanningen verricht moeten worden zijn:

- uiterlijk 10 werkdagen nadat ten aanzien van een zorgverzekering een achterstand in de betaling van de verschuldigde premie ter hoogte van twee maandpremies is geconstateerd;³²⁶
- zo spoedig mogelijk nadat ten aanzien van een zorgverzekering een achterstand in de betaling van de verschuldigde premie ter hoogte van vier maandpremies is geconstateerd;³²⁷
- voorafgaand aan de vaststelling van een achterstand ten aanzien van een zorgverzekering van een premieschuld ter hoogte van zes of meer maandpremies, waarna deze achterstand wordt gemeld bij het CAK (en de inwoner een bestuursrechtelijke premie is verschuldigd);³²⁸ en
- en nadat de melding aan het CAK heeft plaatsgevonden³²⁹.

Welke inspanningsverplichtingen gelden per bovengenoemd moment, wordt toegelicht in verschillende artikelen in de Zorgverzekeringswet en de Regeling zorgverzekering. Deze inspanningsverplichtingen staan los van gegevensverstrekking en zijn dus niet voorwaardelijk voor het versturen van een vroegsignaal.³³⁰

Verplichtingen na achterstand twee maandpremies volgens materiewetten

Een groot deel van de zorgverzekeraars lijkt een vroegsignaal te versturen nadat een betalingsachterstand minimaal twee maandpremies betreft.³³¹ In de Zorgverzekeringswet zijn verplichtingen opgenomen voor wanneer een

³²⁰ Zorgverzekeringswet, artikel 89, lid 1 en 2.

³²¹ Op basis van schriftelijke van Zorgverzekeraars Nederland, maart 2025.

³²² Staatsblad 2020, 240. p. 13.

³²³ Op basis van schriftelijke input van het ministerie van SZW, maart 2025.

³²⁴ Regeling zorgverzekering, artikel 7b.1, artikel 1.

³²⁵ Op basis van schriftelijke input van het ministerie van VWS en SZW, maart-april 2025.

³²⁶ Zorgverzekeringswet, artikel 18a.

³²⁷ Zorgverzekeringswet, artikel 18b.

³²⁸ Regeling betalingsachterstand zorgpremie, in Zorgverzekeringswet, afdeling 3.3.2, artikel 18c. De inspanningsverplichtingen staan beschreven in Regeling zorgverzekering, artikel 6.5.4.

³²⁹ Regeling betalingsachterstand zorgpremie, in Zvw, afdeling 3.3.2, artikel 18d. De inspanningsverplichtingen staan beschreven in Regeling zorgverzekering, artikel 6.5.4.

³³⁰ Op basis van input van het ministerie van VWS, april 2025.

³³¹ Op basis van interviews en gesprekken met zorgverzekeraars en de signaalreis van Divosa; Divosa. (2024). Signaalreis vroegsignalering - Uitwisseling van de werkwijzen van gemeenten en vastelastenpartners.

verzekerde een betalingsstand ter hoogte van twee maandpremies heeft.³³² Deze zijn indirect van toepassing op het vroegsignaal, namelijk als een vroegsignaal bij een dergelijke achterstand wordt verstuurd. Op basis van de Zorgverzekeringswet kan aangenomen worden dat bij een “achterstand in de betaling van de verschuldigde premie ter hoogte van twee maandpremies” de zorgverzekeraar dient te voldoen aan de volgende verplichtingen³³³:

- i. aanbieden tot het treffen van een betalingsregeling³³⁴ waarbij deze moet voldoen aan verschillende voorwaarden³³⁵;
- ii. tegelijk met het aanbieden van de betalingsregeling het wijzen op;
 - i de termijn voor en de wijze van het aanvaarden van de betalingsregeling;
 - ii de gevolgen indien deze niet wordt nagekomen en de premieschuld tot zes of meer maandpremies oploopt (CAK-melding); en
 - iii de mogelijkheid van schuldhulpverlening, inclusief informatie over de vormen ervan en de wijze waarop iemand erom kan verzoeken;
 - iv zenden van afschriften van bepaalde stukken omtrent de betalingsregeling naar ook aan verzekerde (naast verzekeringnemer), indien van toepassing.³³⁶

Wat betreft de betalingsregeling moeten “alle uit de zorgverzekering voortvloeiende schulden van de verzekeringnemer aan de zorgverzekeraar zijn betrokken, met kwijtschelding van eventuele restschulden” worden betrokken.³³⁷ Het gaat hierbij dus ook om de schulden van andere door verzekeringnemer verzekerde personen (bijvoorbeeld kinderen).

Volgens de LCV-modelovereenkomst kunnen zorgverzekeraars inwoners met een betalingsachterstand signaleren bij de gemeente tussen 30 en 100 dagen na de vervaldatum van factuur (zie uitgebreidere toelichting in Bijlage 5 paragraaf 5.3). Dit betekent dat wanneer een zorgverzekeraar een vroegsignaal verstuurt voor inwoners met een betalingsachterstand die tussen ongeveer 30 en 60 oud is (periode na vervaldatum factuur) en die (nog) niet de hoogte van twee maandpremies heeft, bovenstaande verplichtingen vanuit de materiewetten voor deze vroegsignalen niet van toepassing zijn.

Wijzen op mogelijkheden schuldhulpverlening

De verplichting tot het wijzen op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening is voor zorgverzekeraars pas verplicht bij een betalingsachterstand ter hoogte van twee maandpremies of meer. In de LCV-modelovereenkomst is deze eis ook voor zorgverzekeraars opgenomen.

Verplichtingen persoonlijk contact

Voor zorgverzekeraars geldt dat noch de materiewetten, noch de Wgs of het Bgs voorschrijven dat zij persoonlijk contact met een inwoner moeten opnemen alvorens een vroegsignaal aan de gemeente te verstrekken. In de materiewetten is enkel vastgelegd dat zorgverzekeraars teneinde melding aan het CAK (bij achterstand van zes of meer maandpremies) te voorkomen, zij “communicatiemiddelen [inzetten] die zijn afgestemd op de verzekeringnemers” ten behoeve waarvan de inspanningen voor de inning van de premie worden gedaan.³³⁸ In de LCV-overeenkomst is de uitzonderingspositie wat betreft het niet hoeven in te spannen voor persoonlijk contact overgenomen.

Verplichtingen informeren over aanbieden gegevensdeling

De Regeling zorgverzekering en de Zorgverzekeringswet, de Wgs of het Bgs bevatten geen verplichtingen voor zorgverzekeraars om, voordat zij gegevens over een inwoner en diens betalingsachterstand verstrekken aan een gemeente, toestemming aan de inwoner te vragen, de inwoner over de gegevensdeling te informeren of rekening te houden met eventueel bezwaar van de inwoner na het vragen van toestemming. De reden hiervoor is dat dit niet is

³³² Regeling betalingsachterstand zorgpremie in Zorgverzekeringswet, artikel 18a.

³³³ Regeling betalingsachterstand zorgpremie in Zorgverzekeringswet, artikel 18a.

³³⁴ Zorgverzekeringswet, artikel 18a, lid 1.

³³⁵ Zorgverzekeringswet, artikel 18a, leden 2 en 3.

³³⁶ Zorgverzekeringswet, artikel 18a, lid 4.

³³⁷ Regeling zorgverzekering, artikel 6.5.4, lid 2, onderdeel a, 1^o.

³³⁸ Regeling zorgverzekering, artikel 6.5.4, lid 1, onderdeel c.

geregeld in deze wetten en regelingen.³³⁹ Hieruit kan worden afgeleid dat zorgverzekeraars niet verplicht zijn om bij een betalingsachterstand in het kader van vroegsignalering inwoners te informeren over de verstrekking van gegevens aan een gemeente of om aan te bieden om met toestemming gegevens te verstrekken aan een gemeente. Er zijn geen bepalingen die voorschrijven dat een zorgverzekeraar gegevens niet mag verstrekken aan een gemeente indien een inwoner hier bezwaar tegen maakt.

In de LCV-modelovereenkomst is in artikel 2.1 wel opgenomen dat zorgverzekeraars voor melding van een betalingsachterstand eerst de inwoner moeten aanbieden om gegevens door te geven aan de desbetreffende gemeente. Hierbij is niet opgenomen dat er wordt aangeboden om met schriftelijke toestemming gegevens met een gemeente te delen. De LCV-modelovereenkomst schrijft wel voor dat een vroegsignaal alleen mag worden gedeeld met een gemeente als de inwoner niet reageert of geen bezwaar maakt tegen gegevensdeling.

5.3 Voorwaarden betalingsachterstand voor vroegsignalering

Aan welke voorwaarden een betalingsachterstand van een inwoner dient te voldoen voordat deze in aanmerking komt voor vroegsignalering, wordt in de Wgs en de materiewetten in beperkte mate gedefinieerd. In de Wgs is opgenomen dat de signalen die in de lagere regelgeving staan, indicatief zijn voor meer schulden.³⁴⁰ In de LCV-modelovereenkomst zijn richtlijnen aangaande de definitie van een te melden betalingsachterstand opgenomen.

De Autoriteit persoonsgegevens benadrukt dat gegevensdeling binnen vroegsignalering beperkt moet worden tot het verwerken van signalen waaruit een vermoeden of wetenschap blijkt dat er sprake is van (dreigende) problematische schulden van inwoners.³⁴¹ Alleen persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor vroegsignalering mogen worden verwerkt (proportionaliteit van de verwerking). Zowel de verstrekker als de ontvanger moeten die noodzaak ook kunnen aantonen.³⁴²

Deze paragraaf beschrijft de juridische voorwaarden aangaande de betalingsachterstand voor vroegsignalering. Tabel 5 in paragraaf 5.3 toont een overzicht hiervan.

Drinkwaterbedrijven

Op basis van de Regeling afsluitbeleid drinkwater kan een drinkwaterbedrijf een inwoner signaleren in het kader van vroegsignalering indien een inwoner “niet binnen de gestelde termijn voldoet aan een eerste vordering tot betaling”.³⁴³ Enkel is dus gedefinieerd dat er sprake moet zijn van het niet voldoen aan een vordering, en er dus een betalingsachterstand is.

In de LCV-modelovereenkomst is een betalingsachterstand gedefinieerd als een achterstand ten aanzien van de vervaldatum factuur inclusief minimaal één herinnering inzake de drinkwaterrekening vanaf 30 dagen.³⁴⁴

Energieleveranciers

Op basis van de Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling kan een energieleverancier een inwoner signaleren in het kader van vroegsignalering in indien er “minimaal twee termijnbedragen niet zijn voldaan” en er geen betalingsregeling is overeengekomen.³⁴⁵ Het gaat hierbij bij de termijnbedragen om de bedragen die een klant maandelijks aan de energieleverancier betaald.³⁴⁶ De Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling en de wijziging hierbij beschrijven dat wat betreft de vordering het gaat om een “vordering tot betaling van een

³³⁹ Op basis van schriftelijke input van het ministerie van VWS en SZW, maart-april 2025.

³⁴⁰ Wgs, artikel 3, lid 1.

³⁴¹ Autoriteit persoonsgegevens. (2021). Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Aandachtspunten volgens de AP. p. 6.

³⁴² Autoriteit persoonsgegevens. (2021). Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Aandachtspunten volgens de AP. p. 6.

³⁴³ Regeling afsluitbeleid drinkwater, artikel 4a, lid 1, onderdeel a.

³⁴⁴ NVVK. (2022). Landelijk Convenant Vroegsignalering Overeenkomst. Artikel 3.1.

³⁴⁵ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 3, lid 1.; Warmteregeling, artikel 5a.

³⁴⁶ Op basis van schriftelijke input van het ministerie van KGG, maart 2025.

vergunninghouder/leverancier”³⁴⁷ alsmede een “vordering van de netbeheerder inzake de kosten voor het transport van elektriciteit of gas”³⁴⁸.

De jaarrekening valt volgens het ministerie van KGG niet in alle situaties onder de wettelijke grondslag voor het versturen van een vroegsignaal, wel onder die van een geüpdatet signaal of een eindeleveringssignaal.³⁴⁹ Een vroegsignaal mag alleen verstuurd worden wanneer minimaal twee termijnbedragen, waarbij het gaat om maandelijks te betalen bedragen, openstaan. Bij bepaling of een vroegsignaal verstrekt mag worden, wordt de jaarrekening buiten beschouwing gelaten als er nog geen twee termijnbedragen openstaan. Een geüpdatet signaal, dat verstuurd kan worden na een eerder verstuurd (vroeg)signaal, mag verstuurd worden indien ten opzichte van het eerder verstuurde signaal, de betalingsachterstand “aanmerkelijk hoger” is geworden. Hierbij wordt aangenomen dat de jaarrekening wel betrokken kan worden. Bij de selectie van inwoners met betalingsachterstanden voor het versturen van de eindeleveringssignalen kunnen jaarrekeningen wel betrokken worden (zie Bijlage 5 paragraaf 5.5). Er zijn voor het vroegsignaal geen wettelijke voorwaarden vastgesteld met betrekking tot de hoogte van de achterstand (dus van de onbetaalde termijnbedragen).

In de LCV-modelovereenkomst is een betalingsachterstand gedefinieerd als een achterstand ten aanzien van de vervaldatum factuur inclusief minimaal één herinnering inzake de energierekening (electriciteit, gas en/of warmte) vanaf 30 dagen.³⁵⁰ Het aanleveren van een vroegsignaal na ‘al’ 30 dagen lijkt wettelijk mogelijk: 28 dagen na de start van een achterstand inzake een eerste openstaand termijnbedrag (eerste openstaande maandfactuur) zouden twee herinneringen voor deze factuur kunnen zijn verstuurd en hiervan ook de nakomingstermijnen kunnen zijn verstrekt (tweemaal 14 dagen). Kort hierna zou een tweede termijnbedrag kunnen vervallen (tweede openstaande maandfactuur), ongeveer een maand na voorgaande vervallen factuur. Op dat moment bestaan er twee termijnbedragen die niet zijn voldaan en zijn er twee herinneringen gestuurd, en zou dus een vroegsignaal kunnen worden verstuurd.

Verder kan een energieleverancier gegevens verstrekken in het kader van vroegsignalering indien een inwoner niet heeft ingestemd of niet heeft gereageerd op het aanbod om gegevens te delen, zoals ook in voorgaande paragraaf is beschreven.³⁵¹

Woningverhuurders

Op basis van het Bgs kan een woningverhuurder een inwoner doorgeven aan de gemeente in het kader van vroegsignalering “als er achterstand is in het betalen van de huur”. Hierbij is een bepaalde hoogte of duur van de achterstand niet wettelijk vastgelegd.

Ten aanzien van huurovereenkomstontbinding en/of woningontruiming hebben woningverhuurders in de praktijk wel te maken met eisen ten aanzien van het vroegsignaal dat zij versturen. Dit betreft de periode tussen het moment van versturen van het vroegsignaal en het moment van dagvaarding (en hierbij het verzoek tot huurovereenkomstontbinding). Zo is de praktijk dat, op basis van jurisprudentie, een vordering tot huurovereenkomstontbinding in beginsel kan worden toegewezen als er een achterstand van drie maanden huur is.³⁵² Bij de beoordeling van verzoeken tot huurovereenkomstontbinding hanteren rechtbanken verschillende eisen betreft de minimale periode tussen het moment van versturen van het vroegsignaal en het moment van dagvaarding. Voorbeelden van deze eisen zijn ‘langer dan twee maanden’ en ‘tussen twee en zes maanden’^{353 354} (zie uitgebreidere toelichting Bijlage 5 paragraaf 5.5). Dit betekent dat woningverhuurders in principe vrij zijn in na hoeveel tijd na de start van de betalingsachterstand ze het vroegsignaal versturen, maar, om tot toewijzing tot

³⁴⁷ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 3; Warmteregeling, artikel 5.

³⁴⁸ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 2; Het betrekken van de vordering van de netbeheer is alleen van toepassing indien deze onderdeel is van de bij de energieleverancier openstaande vordering.

³⁴⁹ Op basis van schriftelijke input van het ministerie van KGG, maart 2025.

³⁵⁰ NVVK. (2022). Landelijk Convenant Vroegsignalering Overeenkomst. Artikel 3.1.

³⁵¹ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4a, lid 1; Warmteregeling, artikel 5a, lid 1.

³⁵² Expertgroep huurrecht. (2023). Aanbeveling Huurachterstand en ontbinding en ontruiming: Expertgroep huurrecht 1e aanleg LOVCK.

³⁵³ Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders. (2025). Bericht van de rechtbank Rotterdam: mededeling met betrekking tot vroegsignalering.

³⁵⁴ Janssen & Janssen. (2024). Aangepast beleid vroegsignalering rechtbank Midden-Nederland; 11431499 MC EXPL 24-7858.

huurovereenkomstontbinding te kunnen komen, dit signaal niet te lang of te kort voor het moment van dagvaarding verstuurd mag plaatsvinden.

In de LCV-modelovereenkomst is een betalingsachterstand gedefinieerd als een achterstand ten aanzien van de vervaldatum factuur inclusief minimaal één herinnering inzake de huur vanaf 30 dagen.³⁵⁵ Dit sluit aan op de praktijk dat, op basis van jurisprudentie, in beginsel er een achterstand van drie maanden huur moet zijn en daarvoor een vroegsignaal moet zijn verstuurd, voordat een vordering tot huurovereenkomstontbinding kan worden toegewezen.

Verder mag een woningverhuurder alleen aan de gemeente gegevens verstrekken – te weten contactgegevens van de inwoner en de hoogte van de achterstand – indien een inwoner niet afwijzend reageert op het aanbod hiertoe, conform het Bgs.³⁵⁶

Zorgverzekeraars

In de Wgs en de materiewetten is niet gedefinieerd wat de voorwaarden zijn aangaande bijvoorbeeld de duur of de hoogte van de betalingsachterstand voor het in aanmerking komen voor vroegsignalering.

Vanuit Zorgverzekeraars Nederland (ZN) is afgesproken dat zorgverzekeraars een vroegsignaal kunnen sturen bij een betalingsachterstand van minimaal €80 inzake de zorgverzekeringspremie inclusief premie voor aanvullende verzekering, het eigen risico en de eigen bijdrage. Deze criteria zijn uniform en gelden voor alle zorgverzekeraars.³⁵⁷

In de LCV-modelovereenkomst is een betalingsachterstand gedefinieerd als een achterstand ten aanzien van de vervaldatum factuur inclusief minimaal één herinnering inzake de zorgverzekeringspremie inclusief premie voor aanvullende verzekering, eigen risico en eigen bijdragen van 30 tot 100 dagen.³⁵⁸

Verder schrijft de LCV-modelovereenkomst voor dat zorgverzekeraars verplicht zijn rekening te houden met bezwaar van een inwoner ten aanzien van het versturen van een vroegsignaal. In de voor zorgverzekeraars geldende materiewetten bestaan hieromtrent geen bepalingen.

5.4 Gegevens die gedeeld mogen worden met gemeenten

Limitatief is vastgelegd welke gegevens VLP kunnen en/of moeten verstrekken aan gemeenten. De verwerking van persoonsgegevens is gebaseerd op de wettelijke verplichting zoals vastgelegd in de Wgs en valt daarmee onder de verwerkingsgrondslag “voldoen aan een wettelijke verplichting” zoals omschreven in de AVG³⁵⁹. Tabel 6 in paragraaf 5.4 toont een overzicht van de gegevens die VLP's bij de verstrekking van vroegsignalen in het kader van de Wgs mogen en/of moeten versturen.

Drinkwaterbedrijven

Op basis van het Regeling afsluitbeleid drinkwater verstrekken drinkwaterbedrijven de volgende gegevens van kleinverbruikers delen met gemeenten:

- contactgegevens van de inwoner, waarbij in ieder geval naam, adres en woonplaats^{360 361};
- klantnummer; en
- informatie over de hoogte van de schuld.³⁶²

³⁵⁵ NVVK. (2022). Landelijk Convenant Vroegsignalering Overeenkomst. Artikel 3.1.

³⁵⁶ Bgs, artikel 2, onderdeel d.

³⁵⁷ Op basis van schriftelijke input van Zorgverzekeraars Nederland, februari 2025.

³⁵⁸ NVVK. (2022). Landelijk Convenant Vroegsignalering Overeenkomst. Artikel 3.1.

³⁵⁹ Algemene verordening persoonsgegevens, artikel 6, lid 1, onderdeel c.

³⁶⁰ In de Regeling afsluitbeleid drinkwater wordt de term ‘kleinverbruiker’ gehanteerd, wat in de Drinkwaterwet wordt gedefinieerd als “consument of andere afnemer met een aansluiting waarbij de volumestroom van de levering van water niet meer bedraagt dan vijf kubieke meter per uur” (artikel 1).

³⁶¹ Koninkrijk der Nederlanden. (2018). Staatscourant, nr. 26271, p. 7.

³⁶² Regeling afsluitbeleid drinkwater, artikel 5.

Wat betreft contactgegevens is bij de wijziging van de Regeling afsluitbeleid drinkwater aangegeven dat “zonder naam, adres en woonplaats geen contact [kan] worden opgenomen” in het kader van schuldhulpverlening.³⁶³ In de memorie van toelichting Wgs wordt in beschrijving van de verhouding tussen de Wgs en de AVG, genoemd dat in geval er geen contact met de inwoner is, naam, adres en woonplaats uitgewisseld zal worden.³⁶⁴

Energieleveranciers

Op basis van de Regeling afsluitbeleid energie en Warmteregeling moeten energieleveranciers van de kleinverbruiker de volgende gegevens delen met gemeenten:

- contactgegevens van de inwoner³⁶⁵, te weten naam, adres, woonplaats, e-mailadres en telefoonnummer;
- klantnummer; en
- informatie over de hoogte van de schuld.³⁶⁶

De Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling stellen dat “contactgegevens” worden gedeeld in het kader van de regelingen. In de toelichting bij de wijziging van de regelingen is gespecificeerd dat onder contactgegevens NAW-gegevens, e-mailadres en telefoonnummer worden verstaan.³⁶⁷ Wat betreft de hoogte van de schuld kan bij een geüpdatet signaal ook informatie over de ontwikkeling ervan worden gedeeld.³⁶⁸

Woningverhuurders

Op basis van het Bgs moeten woningverhuurders de volgende gegevens delen met gemeenten:

- contactgegevens van de hoofdhuurder, waarbij in ieder geval naam, adres en woonplaats; en
- hoogte van de achterstand.³⁶⁹

Welke contactgegevens gedeeld moeten worden, is niet duidelijk gedefinieerd in de de Wgs en Bgs (inclusief respectievelijk de memorie van toelichting en nota van toelichting). In de memorie van toelichting bij de Wgs wordt in de beschrijving van de verhouding tussen de Wgs en de AVG, genoemd dat in geval er geen contact met de inwoner is, naam, adres en woonplaats uitgewisseld zal worden.³⁷⁰

Zorgverzekeraars

Voor zorgverzekeraars geldt dat artikel 7b.1 in de Regeling zorgverzekering, de grondslag voor het versturen van signalen in het kader van de Wgs voor zorgverzekeraars, gegevens beschrijft die “noodzakelijk” zijn voor de uitvoering van de werkzaamheden gericht op het voorkomen en verminderen van schulden door de verzekeringnemer.³⁷¹ Deze gegevens mogen gedeeld worden omdat ze noodzakelijk zijn.³⁷² Bij de gegevens wordt in de Regeling zorgverzekering een onderscheid gemaakt tussen verzekeringnemer en een verzekerde. Een verzekeringnemer is een persoon die met een zorgverzekeraar een zorgverzekering heeft afgesloten, terwijl een verzekerde iemand is wiens risico van diensten door een zorgverzekering wordt gedekt.³⁷³ Een verzekeringsnemer heeft een contractuele relatie met een zorgverzekeraar, bij een verzekerde hoeft dit niet het geval te zijn (dit kunnen bijvoorbeeld kinderen van de verzekeringnemer zijn die zijn vermeld op de zorgpolis).

³⁶³ Koninkrijk der Nederlanden. (2018). Staatscourant, nr. 26271, p. 7.

³⁶⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3, p. 12.

³⁶⁵ In de Regeling afsluitbeleid energie wordt voor de definitie van ‘kleinverbruiker’ in artikel 1 verwezen naar de definitie van ‘afnemer’ zoals in de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet. In deze wetten wordt vermeld dat het verboden is zonder vergunning “elektriciteit te leveren aan afnemers die beschikken over een aansluiting op een net met een totale maximale doorlaatwaarde van ten hoogste 3*80 A” (Elektriciteitswet 1998, artikel 95a, lid 1) en “gas te leveren aan afnemers die beschikken over een aansluiting op een net met een totale maximale capaciteit van ten hoogste 40 m³(n) per uur” (Gaswet, artikel 43, lid 1). In de Elektriciteitswet 1998 wordt “afnemer” gedefinieerd als “een ieder, met uitzondering van de netbeheerder van het net op zee, die beschikt over een aansluiting op een net” (artikel 1, lid 1, onderdeel c) en “een persoon met een aansluiting op een gastransportnet” (Gaswet, artikel 1, lid 1, onderdeel o). In de Warmteregeling wordt de term ‘verbruiker’ aangehouden, wat in de Warmtewet wordt gedefinieerd als een persoon die warmte afneemt van een warmtenet of een in pandig leidingstelsel, en daarnaast een individuele aansluiting van maximaal 100 kilowatt heeft of een centrale aansluiting heeft en warmte levert aan een verbruiker met een individuele aansluiting van maximaal 100 kilowatt (Warmtewet, artikel 1).

³⁶⁶ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 3, lid 2, onderdeel b en artikel 4a, lid 2, onderdeel a; Warmteregeling, artikel 5, lid 3, onderdeel c.

³⁶⁷ Koninkrijk der Nederlanden. (2023). Staatscourant, nr. 10020, p. 9.

³⁶⁸ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4a, lid 2, onderdeel b; Warmteregeling, artikel 5, lid 3, onderdeel c en artikel 5a, artikel 2, onderdeel a.

³⁶⁹ Bgs, artikel 2; Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3, p. 6.

³⁷⁰ Koninkrijk der Nederlanden. (2023). Staatscourant, nr. 10020, p. 9.

³⁷¹ Regeling zorgverzekering, artikel 7b.1, leden 1 en 2.

³⁷² Op basis van schriftelijke input van het ministerie van VWS, mei 2025.

³⁷³ Zorgverzekeringswet, artikel 1.

De volgende gegevens van de op de zorgpolis vermelde verzekeringsnemers en verzekerden worden aangemerkt als noodzakelijk om uit te wisselen tussen de zorgverzekeraar en gemeenten in het kader van de uitvoering van de Zorgverzekeringswet:

- naam;
- adres;
- postcode;
- woonplaats
- telefoonnummer;
- e-mailadres;
- geboortedatum; en
- burgerservicenummer (BSN).³⁷⁴

Wat betreft de gegevens telefoonnummer en e-mailadres van verzekeringsnemers en verzekerden bestaat een inconsistentie tussen Regeling zorgverzekering en de memorie van toelichting bij de Wgs. De Regeling zorgverzekering stelt dat deze gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de Zorgverzekeringswet, echter zijn deze gegevens niet overgenomen in de memorie van toelichting bij de Wgs in de lijst persoonsgegevens die noodzakelijk zijn om uit te wisselen voor de uitvoering van werkzaamheden gericht op het voorkomen of verminderen van betalingsachterstanden bij een inwoner.³⁷⁵ Nochtans mogen zorgverzekeraars dus telefoonnummer en e-mailadres delen met gemeenten, namelijk op grond van de voor hen geldende Regeling zorgverzekering.³⁷⁶

De volgende gegevens aangaande de verzekeringsnemer worden aangemerkt als noodzakelijk om uit te wisselen tussen de zorgverzekeraar en gemeenten in het kader van de uitvoering van de Zorgverzekeringswet:

- Zorgverzekeringsidentificatienummer; en
- de verschuldigde bedragen, met betrekking tot de premie, het verplicht eigen risico, het vrijwillig eigen risico, de eigen bijdragen, de eigen betalingen, de rente, de incasso- en deurwaarderskosten.³⁷⁷

Er bestaan ook inconsistenties tussen de memorie van toelichting bij de Wgs en de Regeling zorgverzekering met betrekking tot de uit te wisselen gegevens aangaande enkel de verzekeringnemer. Ten eerste is in de Regeling zorgverzekering opgenomen dat de zorgpolis en gegevens over wanneer een werkgever de verschuldigde premie aan de zorgverzekeraar betaalt³⁷⁸ met gemeenten, noodzakelijk zijn om uit te wisselen voor de uitvoering van werkzaamheden gericht op het voorkomen of verminderen van betalingsachterstanden bij een inwoner. Deze gegevens worden echter niet genoemd in de lijst met gegevens die volgens de memorie van toelichting bij de Wgs noodzakelijk zijn voor vroegsignalering van schulden.

Ten tweede verschilt de definitie van de hoogte van de schuld. De Regeling zorgverzekering specificeert dit als “verschuldigde bedragen met betrekking tot de premie, het verplicht eigen risico, het vrijwillig eigen risico, de eigen bijdragen, de eigen betalingen, de rente, de incasso- en deurwaarderskosten.” In de Wgs is dit in de lijst van noodzakelijke uit te wisselen gegevens geformuleerd als “de verschuldigde bedragen, inclusief eventuele bestuursrechtelijke premies”. Een verzekeringnemer is een bestuursrechtelijke premie verschuldigd wanneer er – onder voorwaarden – sprake is van een betalingsachterstand van zes of meer maandpremies voor de zorgverzekering, waarna de zorgverzekeraar hiervan melding heeft gedaan bij het CAK. Gemeenten kunnen deze meldingen opvragen bij het CAK, waardoor gegevensdeling over het al dan niet verschuldigd zijn van bestuursrechtelijke premies relevant is in het kader van de Wgs. In Bijlage 5.5 wordt hier verder op ingegaan.

³⁷⁴ Regeling zorgverzekering, artikel 7b.1, lid 2; Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3, p. 6.

³⁷⁵ Regeling zorgverzekering, artikel 7b.1, lid 2, onderdeel a; Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3, p. 6.

³⁷⁶ Regeling zorgverzekering, artikel 7b.1, lid 2, onderdeel a; Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3, p. 6.

³⁷⁷ Regeling zorgverzekering, artikel 7b.1, lid 2; Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3, p. 6.

³⁷⁸ Regeling zorgverzekering, artikel 7b.1, lid 2, onderdeel b waarin verwezen wordt naar Zorgverzekeringswet, artikel 18.

5.5 Terugkoppeling op vroegsignalen aan VLP's

Terugkoppeling na vroegsignaal

Een gemeente moet op grond van artikel 17 van het Bgs een terugkoppeling geven aan een VLP als een inwoner “schuldhulpverlening ontvangt”³⁷⁹ of “hulp heeft geaccepteerd”³⁸⁰. Hierbij is niet wettelijk scherp gedefinieerd aan welke voorwaarden een situatie rondom de acceptatie van hulp of ontvangen van schuldhulpverlening moet voldoen alvorens deze terugkoppeling kan worden gegeven.³⁸¹ De aard van de ontvangen schuldhulpverlening kan in de praktijk sterk variëren: van een schuldhulpverleningstraject op basis van een beschikking inclusief een plan van aanpak, tot lichtere vormen van ondersteuning zoals hulp bij het aanvragen van toeslagen of een budgetgesprek. Door het ontbreken van een scherpe wettelijke afbakening van de terugkoppeling van hulpacceptatie hebben gemeenten enige beleidsruimte om te bepalen wat zij onder ‘ontvangen van schuldhulpverlening’ verstaan, en in welke gevallen zij terugkoppeling geven wanneer een inwoner een aanbod tot schuldhulpverlening accepteert. De Leidraad Vroegsignalering van de VNG biedt hierbij handvatten voor de praktijk³⁸², al blijkt uit gesprekken met VLP's in dit onderzoek dat gemeenten hier verschillend invulling aan geven (zie hoofdstuk 5).

Naast terugkoppeling bij hulpacceptatie kan een gemeente terugkoppeling geven als een inwoner is overleden³⁸³ of niet (meer) woonachtig is in de gemeente³⁸⁴. Accepteert een inwoner geen hulp, dan mag de gemeente daarover geen terugkoppeling geven.³⁸⁵ In de LCV- modelovereenkomst is uitgewerkt dat gemeenten terugkoppeling geven aan de VLP's bij hulpacceptatie en, in het geval dat na het eerste gesprek met inwoner blijkt, dat hervatting van betalingen niet mogelijk is.³⁸⁶

Medewerking voor vaststellen plan van aanpak

Als de gemeente een plan van aanpak vast wil stellen, kan het zijn dat deze inzicht wil krijgen in de omvang van de openstaande vorderingen en betalingsverplichtingen op de inwoner. Wanneer de gemeente een VLP verzoekt hier informatie over te verstrekken, is het aan de VLP of deze hieraan medewerking verleent.³⁸⁷

Opschorting incassoproces na hulpacceptatie

In de LCV-overeenkomst zijn afspraken opgenomen over het opschorten van het incassotraject indien een inwoner voor wie betalingsachterstanden zijn gemeld aan de gemeente, hulp van de gemeente accepteert. Een VLP schort het incassoproces, inclusief het in rekening brengen van verdere incassokosten, voor maximaal 30 dagen op, indien:

- i. de door de inwoner geaccepteerde en in een plan van aanpak vastgelegde hulp wordt teruggekoppeld aan de desbetreffende VLP; en
- ii. aan de nieuwe financiële verplichtingen aan de desbetreffende VLP worden voldaan.³⁸⁸

In de periode van opschorting van het incassoproces worden geen buitengerechtelijke incassokosten in rekening gebracht en wordt een eventueel traject bij een incassobureau en/of deurwaarder gepauzeerd.³⁸⁹ Voor eventuele andere openstaande facturen loopt het incassoproces wel door. Het maximaal 30 dagen opschorten van het

³⁷⁹ Bgs, artikel 17.

³⁸⁰ Staatsblad 2020, 240, p. 21.

³⁸¹ Artikel 17 in de Wgs schrijft voor dat een gemeente aan een schuldeiser het gegeven terugkoppelt dat de inwoner “schuldhulpverlening ontvangt”. In de memorie van toelichting bij de Wgs wordt vermeld dat een schuldeiser terugkoppeling ontvangen als “schuldhulpverleners op basis van het signaal hulp aanbieden en dit leidt tot een hulpverlenerstraject”. In de nota van toelichting bij het Bgs is beschreven dat een schuldeiser op basis van artikel 17 van het Bgs een terugkoppeling krijgt als iemand “word toegelaten tot schuldhulpverlening” (Staatsblad 2020, 240, p. 21) en als “iemand hulp heeft geaccepteerd”. De Autoriteit persoonsgegevens stelt dat de gemeente een terugkoppeling kan geven aan de VLP “over de hulp die een inwoner krijgt” (2024, Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening Aandachtspunten volgens de AP, p. 7). Hierbij stelt de AP dat de gemeente alleen het feit dat een inwoner schuldhulpverlening ontvangt mag doorgeven, zonder nadere informatie over bijvoorbeeld de inhoud van het plan van aanpak (2024, Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening Aandachtspunten volgens de AP, p. 10).

³⁸² VNG. (2025). Leidraad Vroegsignalering. Wat moet u als gemeente weten over vroegsignalering?

³⁸³ NVVK. (2025). Signalen controleren in de BRP: hoe zit het? Menselijke blik blijft de norm bij vroegsignalering.

³⁸⁴ NVVK. (2025). Signalen controleren in de BRP: hoe zit het? Menselijke blik blijft de norm bij vroegsignalering. Zie verder in deze paragraaf.

³⁸⁵ Bgs, artikel 17, lid 1; Autoriteit persoonsgegevens. (2024). Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening Aandachtspunten volgens de AP. p. 7.

³⁸⁶ NVVK. (2022). Landelijk Convenant Vroegsignalering Overeenkomst. Artikelen 3.13 en 3.14.

³⁸⁷ Bgs, artikel 15 en 16.

³⁸⁸ NVVK. (2024). Landelijk Convenant Vroegsignalering. Artikel 4.1.

³⁸⁹ NVVK. (2024). Landelijk Convenant Vroegsignalering. Artikel 4.2.

incassoproces, na acceptatie van hulp, biedt de ruimte om een vervolgtraject in de basis vorm te geven. Het opschorten van incassomaatregelen is een bovenwettelijke afspraak; VLP's zijn hiertoe niet wettelijk verplicht.

5.6 Na vroegsignalering: andere signalen en bedreigende situatie

Inleiding

Na de fase van vroegsignalering – waarin de VLP een vroegsignaal heeft verstuurd en daar al dan niet een terugkoppeling op heeft ontvangen – kan het voorkomen dat een inwoner openstaande vorderingen nog steeds niet (volledig) voldoet. Dit kan ertoe leiden dat de VLP overgaat tot beëindiging van de levering van zijn producten of diensten.³⁹⁰ Een dergelijke beëindiging kan resulteren in een zogenoemde bedreigende situatie voor de inwoner. Een beoogd subdoel van vroegsignalering is het voorkomen van bedreigende situaties voor een inwoner (zie hoofdstuk 3). In sommige gevallen dient een VLP voorafgaand aan een dergelijke bedreigende situatie een signaal te (laten) versturen. Dit met als grondslag om in verschillende fasen (soms heel vroeg, soms indicatief) de gemeente een extra mogelijkheid te geven om een hulpaanbod te doen. Wanneer het daadwerkelijk een bedreigende situatie betreft dient de gemeente dit hulpaanbod binnen drie dagen te doen (in plaats van de gestelde vier weken voor andere signalen).

Tabel 15 toont een overzicht, per type VLP, wat een bedreigende situatie inhoudt, of de VLP hier voorafgaand een vroegsignaal moet hebben verstrekt en welke signalen VLP's of andere partijen moeten of kunnen (laten) versturen na het plaatsvinden van vroegsignalering en/of voorafgaand aan of bij de totstandkoming van een bedreigende situatie. Ter illustratie van de betekenis van de tabel: inhoud “nee, wel praktijk bij ‘logische’ uitvoering versturen vroegsignaal” in kolom “CAK-melding”/“zorgverzekeraars” en rij “verplichting tot versturen vroegsignaal voorafgaand aan signaal” betekent dat het versturen van een vroegsignaal geen wettelijke voorgeschreven voorwaarde is voor het doen van een CAK-melding. In de praktijk zal, bij logische uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit de Wgs en de Zorgverzekeringswet, het vroegsignaal voorafgaan aan de CAK-melding. Het vroegsignaal wordt in de praktijk verstuurd in een relatief vroegtijdig stadium van een schuld, terwijl de CAK-melding pas na minimaal zes maanden achterstand (zes of meer maandpremies) plaatsvindt. Onder de tabel volgt meer toelichting over de tabel.

³⁹⁰ Er zijn situaties denkbaar waarbij na vroegsignalering het inlopen of inlossen van een schuld nog steeds uitblijft en geen stappen richting totstandkoming van een bedreigende situatie kan zetten, bijvoorbeeld wanneer er een incassopauze (bijvoorbeeld conform LCV, artikelen 4.1 en 4.2) of een ‘afkoelingsperiode’ (conform Wgs, artikel 5) van toepassing is.

Tabel 15 Overzicht bedreigende situaties en verplichtingen aangaande signalen na vroegsignalering, per type VLP^{a b}

	Drinkwaterbedrijven	Energieleveranciers		Woningverhuurders	Zorgverzekeraars
<i>bedreigende situatie volgens Wgs</i>	<i>beëindiging levering van water</i>	<i>beëindiging levering van gas, elektriciteit of stadsverwarming</i>		<i>gedwongen woningontruiming</i>	<i>opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering</i>
verplichting tot versturen	ja, verplichting versturen ‘een	nee, wel praktijk bij ‘logisch’ volgen materiewetgeving /versturen meerdere		ja, het is aannemelijk dat rechter	nee
vroegsignaal voorafgaand aan	signaal’, geen onderscheid	energiesignalen ⁸ (uitzondering achterstand alleen jaarrekening)		vroegsignalering meeweegt bij	
totstandkoming bedreigende situatie	verschillende typen signalen			beslissing toewijzing vordering ho/wo	
signaal na vroegsignaal	-	geüpdatet signaal	eindeleveringssignaal	ontruimingssignaal	CAK-melding
<i>grondslag signaal</i>	<i>~ In Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater bestaat geen onderscheid tussen verschillende typen signalen</i>	<i>Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas, art. 4a (lid 1, ond. b); Warmteregeling, art. 5 (art. 5a, lid 1, ond. b)</i>	<i>Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas, art. 4a (lid 1, ond. c); Warmteregeling, art. 5 (art. 5a, lid 1, ond. c)</i>	<i>Gerechtsdeurwaarderswet, art. 14</i>	<i>Zorgverzekeringswet, art. 89, lid 1 juncto lid 9; Regeling zorgverzekering, art. 7b.1</i>
relatie signaal met bedreigende situatie conform Wgs	-	geen, betalingsachterstand is aanmerkelijk hoger geworden	indicatie betalingsachterstand (verder opgelopen, maar geen bedreigende situatie; in geval energieleverancier zelf energietransport beëindigt, kan mogelijk sprake zijn van een bedreigende situatie (afh. snelheid opvolging signaal gemeente)	signaal komt niet (standaard) binnen via gemeentelijke shv, wanneer dit wel het geval is (nu bijv. bij melding opslag goederen) dan oppakken als (mogelijke) bedreigende situatie; gaat om signaal na vonnis toestaan huurov.ontbinding/ woningontr.	geen, valt volgens Wgs onder een ‘regulier’ vroegsignaal, maar wel indicatie van aanzienlijke schulden (achterstand 6+ maanden); ontbinding basiszorgverzekering juridisch mogelijk, (nagenoeg) niet praktijk (door o.a. acceptatieplicht en bijdrage voor verzekerd houden)
verstrekker signaal	-	energieleverancier	energieleverancier	gerechtsdeurwaarder	zorgverzekeraar
ontvanger signaal	-	gemeente	gemeente	gemeente	CAK
gegevensdeling bij versturen signaal	-	contactgegevens inwoner (NAW, e-mailadres en tel.nr.); klantnummer; informatie hoogte schuld; informatie ontwikkeling schuld	contactgegevens inwoner (NAW, e-mailadres en tel.nr.); klantnummer; informatie hoogte schuld; informatie ontwikkeling schuld; het voornemen beëindiging levering	tijdstip waarop wordt overgegaan tot woningontruiming	aanwezigheid achterstand t.h.v. 6+ maandpremies; meer mogelijk
verplichting tot versturen signaal	-	nee	ja	ja	ja
verplichting tot versturen vroegsignaal voorafgaand aan signaal	-	ja, praktijk bij ‘logisch’ versturen meerdere energiesignalen	ja, praktijk bij versturen meerdere energiesignalen (uitzondering achterstand alleen jaarrekening)	ja, het is aannemelijk dat rechter vroegsignalering meeweegt bij beslissing toewijzing vordering ho/wo ^d	nee, wel praktijk bij ‘logische’ uitvoering versturen vroegsignaal
verplichting tot versturen signaal voorafgaand aan totstandkoming bedreigende situatie	-	nee	ja	ja	nee
voorwaarden timing signaal i.r.t. vroegsignaal/eerder signaal	-	nee, wel de praktijk bij ‘logische’ uitvoering energiesignalen: na vroegsignaal en bij aanmerkelijk hoger bedrag	nee, wel de praktijk bij ‘logisch’ versturen meerdere energiesignalen: na vroegsignaal/geüpdatet signaal en bij aanmerkelijk hoger bedrag	na toewijzing gevorderde ho/wo en aannemelijk dus ook na uitvoering vroegsignalering	nee
voorwaarden timing signaal i.r.t. incasso-inspanningen	-	na 2 herinneringen met nakomingstermijnen van 14 dagen	na 3 herinneringen met nakomingstermijnen van 14 dagen; min. 20 werkdagen voor eindeleveringsmelding aan netbeheerder (beëindiging levering) ^e of voordat leverancier zelf overgaat tot afsluiten (beëindiging transport) ^f	nee	na achterstand t.h.v. 6+ maandpremies (in principe 6 maanden)

	Drinkwaterbedrijven	Energieleveranciers		Woningverhuurders	Zorgverzekeraars
voorwaarden timing signaal i.r.t. totstandkoming bedreigende situatie	-	min. 4 weken tussen vroeg- of geüpdatet signaal en beëindiging/afsluiting	min. 4 weken tussen laatste signaal en beëindiging/afsluiting	voor woningontruiming, zo spoedig mogelijk	nee (signaal kort na achterstand 6+ maandpremies)
voorwaarden aan versturen signaal	-	min. 2 schrift. herinneringen; geen betalingsregeling nagekomen; wijzen op mogelijkheid betalingsregeling; aanbieden gegevensverstrekking aan gemeente t.b.v. shv; wijzen op mogelijkheden shv; informatie over hoe voorkomen eindelevering/afsluiting; verhoging betalingsachterstand; min. 2 openstaande termijnbedragen ~ onduidelijk of geldt: pogen persoonlijk contact; aanbieden betalingsregeling	min. 3 schrift. herinneringen; geen betalingsregeling nagekomen; wijzen op mogelijkheid betalingsregeling; aanbieden gegevensverstrekking aan gemeente t.b.v. shv; wijzen op mogelijkheden shv; informatie over hoe voorkomen beëindiging levering; min. 2 openstaande termijnbedragen (uitz. jaarrekening); geen shv of med. verklaring ~ onduidelijk of geldt: pogen persoonlijk contact; aanbieden betalingsregeling	er moet een rechterlijk vonnis zijn inclusief toewijzing gevorderde ho/wo	alle verplichte inspanningen na achterstand 2 en 4 maandpremies (o.a. herinnering, informeren niet-slagen aut. incasso, min. 3 aanmaningen, geen incassokosten elke premiefactuur, aanbieden betalingsregeling, informeren CAK-melding bij niet-betaling, wijzen mogelijkheden shv, herstelkans niet-nakoming betalingsregeling, inzet afgestemde communicatie)

- a Gebaseerd op deskresearch, input en interpretaties van bij vroegsignalering betrokken ministeries en organisaties en interpretaties van het onderzoeksteam van wet- en regelgeving (de Wgs, het Bgs en/of materiewetten). Voor energieleveranciers, woningverhuurders en zorgverzekeraars geldt: indien cellen leeg zijn, betekent dit dat er in de wet- en regelgeving hierover geen (eenduidige) informatie beschikbaar is. Aan deze tabel kunnen geen rechten worden ontleend.
- b Hiermee wordt bedoeld: in de fase nadat een VLP voor de desbetreffende inwoner met een betalingsachterstand een vroegsignaal heeft verstuurd, er naar aanleiding van dit vroegsignaal al dan niet een terugkoppeling is verstuurd naar de VLP, en hierna betaling van openstaande vorderingen door de inwoner niet (voldoende) zijn voldaan en er sprake is van een situatie waarbij de VLP vervolgstappen kan nemen waardoor uiteindelijk een bedreigende situatie kan ontstaan.
- c Shv = schuldhulpverlening.
- d Ho/wo = huurovereenkomstontbinding/woningontruiming.
- e Van toepassing voor de beëindiging van de levering van energie (energiecontract) waarbij eerst een melding naar de netbeheerder (die het transport van energie beëindigt, ofwel afsluiting/geen toegang meer) wordt verstuurd.
- f Van toepassing voor de beëindiging van het transport van energie (afsluiting/geen toegang meer) waarbij de energieleverancier dit zelf uitvoert.
- g Signalen die energieleveranciers versturen naar de gemeente, te weten: vroegsignaal, geüpdatet signaal en eindeleveringssignaal.

Bron: Panteia, Hogeschool Utrecht en Bureau Bartels, 2025

Bedreigende situatie

De Wgs definieert een bedreigende situatie als een beëindiging van de levering van water (drinkwaterbedrijven), beëindiging van de levering van gas, elektriciteit, stadsverwarming (energieleveranciers), gedwongen woningontruiming (woningverhuurders) of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering (zorgverzekeraar).³⁹¹

Voor drinkwaterbedrijven geldt dat zij zelf de beëindiging van de drinkwaterlevering uitvoeren. Dit betekent dat in de praktijk ‘beëindiging van de levering van drinkwater’ gelijkstaat aan de ‘afsluiting van drinkwater’.

Voor energieleveranciers geldt dat zij in de meeste situaties niet zelf energie afsluiten. Met ‘eindelevering’ door een energieleverancier wordt de beëindiging van het contract met de energieleverancier bedoeld. In geval van elektriciteit en gas voert een regionale netbeheerder de beëindiging van het transport van energie, ofwel de (daadwerkelijke) afsluiting, uit. Bij warmtelevering kan het voorkomen dat een energieleverancier wel de warmte levert, maar de feitelijke beëindiging van het warmtetransport uitgevoerd wordt door een andere partij. In andere gevallen beëindigt de energieleverancier zelf het transport van warmte, zonder tussenkomst van een derde partij.

Woningverhuurders kunnen bij een langere periode van huurachterstand bij de kantonrechter een verzoek tot huurovereenkomstontbinding doen (zie Hoofdstuk 5 en Bijlage 5, paragraaf 5.2). Wanneer de vordering wordt toegewezen, kan dit leiden tot gedwongen woningontruiming.

³⁹¹ Wgs, artikel 4, lid 2.

Voor zorgverzekeraars geldt dat zij een inwoner na een betalingsachterstand ter hoogte van zes of meer maandpremies aanmelden bij het CAK, waarna deze instantie de heffing en inning van de bestuursrechtelijke premie uitvoert.³⁹² De inwoner blijft in principe verzekerd bij de zorgverzekeraar. Zorgverzekeraars kunnen een basis- en aanvullende zorgverzekering juridisch beëindigen wegens wanbetaling. Echter, het beëindigen van de basiszorgverzekering doen zij in de regel niet, onder andere vanwege de acceptatieplicht die zorgverzekeraars hebben en de bijdrage die zij ontvangen voor het verzekerd houden van de desbetreffende aan CAK gemelde inwoner.

Signalen na vroegsignalering en voor of bij totstandkoming bedreigende situatie

VLP's kunnen of moeten na vroegsignalering³⁹³ signalen naar aanleiding van het uitblijven van betaling van vorderingen door een inwoner naar de desbetreffende gemeente en/of een andere instantie sturen. Ook kan na vroegsignalering er een signaal van een andere organisatie dan de VLP naar de gemeente of een andere instantie gestuurd worden. Deze paragraaf gaat in op welke signalen VLP's na vroegsignalering en voorafgaand aan de totstandkoming van bedreigende situaties moeten of kunnen (laten) versturen. Hierbij wordt gekeken naar verplichtingen die voortvloeien uit de Wgs (en/of het Bgs) en de voor VLP-specifieke geldende materiewetten. Uitzondering hierbij betreft een signaal van gerechtsdeurwaarders aan gemeenten kort voor (mogelijke) woningontuiming op basis van de Gerechtsdeurwaarderswet. De LCV-modelovereenkomst bevat geen (directe) bepalingen met betrekking tot signalen na vroegsignalering of bij bedreigende situaties. Waar de LCV-modelovereenkomst zich verhoudt tot beschreven signalen, wordt dit toegelicht.

Drinkwaterbedrijven

Verplichtingen versturen verschillende signalen

Geen verplichting en kaders verschillende signalen

Drinkwaterbedrijven sturen een signaal in geval van een betalingsachterstand; hierbij is in de Regeling afsluitbeleid drinkwater geen onderscheid gemaakt tussen verschillende typen signalen.³⁹⁴ Juridisch gezien bestaan er dus niet verschillende signalen met verschillende benamingen en verschillende voorwaarden. Drinkwaterbedrijven zijn, op basis van de Regeling afsluitbeleid drinkwater, verplicht om bij een betalingsachterstand minimaal één signaal te verstrekken. Zij kunnen meerdere signalen versturen. Waar in het incassoproces een signaal moet plaatsvinden, is in de Regeling afsluitbeleid drinkwater niet vastgelegd. Enkel dient qua timing van signalering rekening te worden gehouden met dat voorafgaand een herinnering moet zijn verstuurd en persoonlijk contact moet zijn gezocht (zie Bijlage 5 paragraaf 5.2). Bij verstrekking van meerdere signalen, wordt de benaming van deze signalen in de praktijk veelal bepaald door het moment waarop zij in het incassoproces worden verzonden. Een drinkwaterbedrijf kan – al dan niet aanvullend op een signaal dat relatief in een vroeg stadium na het ontstaan van een betalingsachterstand wordt verzonden, en ook wel een vroegsignaal wordt genoemd – ook een signaal afgeven wanneer het voornemens is om over te gaan op beëindiging van drinkwater (daadwerkelijke afsluiting). Dit 'latere' signaal zou in de praktijk het 'afsluitsignaal' genoemd kunnen worden.³⁹⁵

Er bestaan dus geen verschillende juridische kaders voor verschillende typen signalen die drinkwaterbedrijven in het kader van schuldhelpverlening aan gemeenten verstrekken. De in de voorgaande paragrafen beschreven juridische kaders met betrekking tot het vroegsignaal zijn dan ook van toepassing op andere signalen die drinkwaterbedrijven aan gemeenten sturen op basis van de Regeling afsluitbeleid drinkwater, ongeacht het moment waarop een signaal binnen het incassotraject wordt verzonden — of dit nu in een vroeg stadium plaatsvindt (bijvoorbeeld kort na het

³⁹² Zorgverzekeringswet, artikel 18c, lid 1.

³⁹³ Hiermee wordt bedoeld: in de fase nadat een VLP voor de desbetreffende inwoner met een betalingsachterstand een vroegsignaal heeft verstuurd, er naar aanleiding van dit vroegsignaal al dan niet een terugkoppeling van is verstuurd naar de VLP, hierna betaling van openstaande vorderingen door de inwoner is uitgebleven en hierna de VLP vervolgstappen in het incassoproces kan zetten.

³⁹⁴ Op basis van schriftelijke input van het ministerie van IenW, mei 2025.

³⁹⁵ Dit signaal, dat, al dan niet naast een vroegsignaal, zou zowel het 'beëindigingssignaal' als 'afsluitsignaal' kunnen worden genoemd. In de Regeling afsluitbeleid drinkwater wordt hoofdzakelijk gesproken over 'beëindiging van levering'. Voor drinkwaterbedrijven geldt dat beëindiging van levering en afsluiting van drinkwater niet verschillen. Het zijn verschillende verwoordingen voor eenzelfde gevolg voor de inwoner: geen toegang meer tot drinkwater na fysieke afsluiting van de levering ervan. In deze rapportage wordt 'afsluitsignaal' gebruikt, omdat deze gangbaar is onder (geraadpleegde) drinkwaterbedrijven en andere bij vroegsignalering betrokken partijen. Wanneer we spreken over de beëindiging/afsluiting van de levering van drinkwater, hanteren we 'beëindiging' zoals dit wordt aangehouden in de definitie van bedreigende situaties in de Wgs.

ontstaan van een betalingsachterstand) of juist in een later stadium (bijvoorbeeld vlak voor een mogelijke afsluiting). Omdat juridisch geen onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende typen signalen van drinkwaterbedrijven, wordt het afsluitsignaal in deze paragraaf niet afzonderlijk behandeld.

Totstandkoming bedreigende situatie (beëindiging levering drinkwater)

Verplichting en praktijk versturen signaal (kort) voor afsluiting

Voor drinkwaterleveranciers is, volgens het ministerie van IenW op grond van de Regeling afsluitbeleid drinkwater, het verstrekken van een signaal met betrekking tot een betalingsachterstand van een inwoner aan de gemeente ten behoeve van schuldhulpverlening voorwaardelijk voor de beëindiging van de levering van drinkwater.³⁹⁶ Deze verplichting volgt uit onder meer de artikelen 2 (aangaande de voorwaarden voor de beëindiging van de levering van drinkwater), 3 (aangaande de verplichtingen omtrent de schriftelijke herinnering) en 5 (aangaande de verplichting tot het verstrekken van een signaal).³⁹⁷ Een andere interpretatie hierbij is ook mogelijk, aangezien in de Regeling afsluitbeleid drinkwater artikel 5 niet als voorwaardelijk wordt beschreven in artikel 2. Het is aan te raden (meer) juridische duidelijkheid te scheppen over de voorwaardelijkheid van signaalverstrekking ten aanzien van de beëindiging van de levering van drinkwater.

Uit gesprekken met drinkwaterbedrijven in het kader van dit onderzoek blijkt dat niet alle drinkwaterbedrijven, al dan niet in aanvulling op een eerder verstuurd (vroeg)signaal, een afsluitsignaal versturen (dus als zij voornemens zijn om af te sluiten). In dit kader toonde eerder onderzoek aan dat sommige gemeenten afsluitsignalen ontvangen, terwijl andere die niet ontvangen.³⁹⁸ Dit laat zien dat inwoners met betalingsachterstanden kunnen worden afgesloten van drinkwater zonder dat de gemeente hiervan (relatief) kort van tevoren op de hoogte is gesteld.

Voorwaarden beëindiging drinkwater

Om over te gaan tot beëindiging van de levering van drinkwater na een betalingsachterstand, dient te worden voldaan aan de eerder beschreven verplichtingen ten aanzien van verstrekking van een vroegsignaal (zie voorgaande paragrafen).

Daarnaast bevat de Regeling afsluitbeleid drinkwater verplichtingen over het beschikbaar stellen van bewaarmiddelen bij een voorgenomen beëindiging van de levering van drinkwater.³⁹⁹ Als een drinkwaterbedrijf overgaat tot beëindiging, kan de betreffende inwoner verzoeken om één of meer bewaarmiddelen met voldoende inhoud om te voorzien in de basisbehoeften van zichzelf en diens huisgenoten. Bij de aankondiging van de beëindiging moet de inwoner op deze mogelijkheid worden gewezen. Het drinkwaterbedrijf levert de bewaarmiddelen uiterlijk direct voorafgaand aan de beëindiging en biedt daarbij de inwoner de gelegenheid om de bewaarmiddelen met drinkwater te vullen.

Wanneer de inwoner kan aantonen dat het afsluiten van drinkwater kan leiden tot ernstige gezondheidsrisico's kan het drinkwaterbedrijf de levering van drinkwater niet beëindigen.⁴⁰⁰

Energieleveranciers

Verplichtingen versturen signalen na vroegsignalen

Energieleveranciers zijn verplicht, indien voldaan aan de voorwaarden zoals beschreven in het Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling, een zogenoemd 'eindeleveringssignaal' naar gemeenten te sturen wanneer zij voornemens zijn om de levering van elektriciteit, gas of warmte te beëindigen.⁴⁰¹ Het gaat hierbij om het voornemen om de levering van energie te beëindigen. Niet in alle gevallen gaat het om de daadwerkelijke afsluiting van de energie. Netbeheerders voeren de daadwerkelijke afsluiting van elektriciteit en gas uit (de beëindiging van het transport). Dit doen zij na ontvangst van een 'eindeleveringsmelding' van de energieleverancier en na uitvoering

³⁹⁶ Op basis van schriftelijke input van het ministerie van IenW, mei 2025.

³⁹⁷ Op basis van schriftelijke input van het ministerie van IenW, mei 2025.

³⁹⁸ Regioplan. (2024). Eindrapport Bescherming kinderen tegen afsluiting van drinkwater en energie. p. 7.

³⁹⁹ Regeling afsluitbeleid drinkwater, artikel 5a.

⁴⁰⁰ Regeling afsluitbeleid drinkwater, artikel 6.

⁴⁰¹ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4a; Warmteregeling, artikel 5a; Regioplan. (2024). Eindrapport Bescherming kinderen tegen afsluiting van drinkwater en energie. p. 7.

van enkele incasso-inspanningen (zie volgende sectie). Bij warmte kan het voorkomen dat een energieleverancier de beëindiging van het energietransport zelf uitvoert, in andere gevallen doet een andere partij dat.⁴⁰² Het versturen van het eindeleveringssignaal is voorwaardelijk voor het kunnen overgaan tot beëindiging van de energielevering in geval van elektriciteit, gas of warmte.⁴⁰³ Wanneer een energieleverancier zelf de levering van warmte beëindigt, zal dit gelijkstaan aan de beëindiging van het transport. Er wordt vanuit gegaan dat het versturen van een eindeleveringssignaal ook verplicht is wanneer een energieleverancier wil overgaan tot beëindiging van het warmtetransport (afsluiting) indien zij dit zelf doen.

Naast het eindeleveringssignaal kunnen energieleveranciers ook een zogenoemd ‘geüpdatet signaal’ versturen.⁴⁰⁴ Zij kunnen deze versturen nadat zij eerder een signaal, in de regel een vroegsignaal, hebben verstuurd en de achterstand is opgelopen. Energieleveranciers zijn niet verplicht een geüpdatet signaal te versturen.

Timing geüpdatet signaal en eindeleveringssignaal

Geüpdatet signaal

Een geüpdatet signaal kan worden verstuurd nadat een betalingsachterstand, ten opzichte van de achterstand bij het versturen van het eerdere signaal, “aanmerkelijk hoger” is geworden.⁴⁰⁵ De Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling schrijven geen volgorde aan voor het versturen van het vroegsignaal, geüpdatet signaal en het eindeleveringssignaal voor. Echter, bij een logische uitvoering van de verplichtingen in de regelingen worden deze signalen in genoemde volgorde verstuurd. Verder gelden voor de timing van het geüpdatet signaal dezelfde verplichtingen als ten aanzien van het vroegsignaal (zie eerdere paragrafen).

Eindeleveringssignaal

Het eindeleveringssignaal kan worden verstuurd na ten minste drie schriftelijke herinneringen met een minimale nakomingstermijn van ten minste 14 dagen. Aannemelijk is dat in de praktijk de herinneringen betrekking hebben op twee afzonderlijke openstaande vorderingen, ofwel maandfacturen. Hiervan uitgaande kan het eindeleveringssignaal dus worden verstuurd na minimaal tweeënhalf tot drie maanden na de start van de betalingsachterstand. Verder moet het eindeleveringssignaal minimaal 20 werkdagen voorafgaand aan de ‘eindeleveringsmelding’ van de energieleverancier aan de regionale netbeheerder (in geval elektriciteit en gas) of het overgaan tot beëindiging door de energieleverancier zelf (in geval warmte), worden verstrekt aan de gemeente.^{406 407} Ook moeten er, voordat een energielevering daadwerkelijk beëindigd wordt, minstens vier weken zijn verstreken sinds de laatste verstrekking van signaal aan de gemeente.⁴⁰⁸ Het is voor te stellen dat in de praktijk dit laatst verstrekte signaal veelal het eindeleveringssignaal betreft. In de Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling wordt geen verplichte minimumperiode tussen het vroegsignaal en het eindeleveringssignaal genoemd. Dit betekent dat een vroegsignaal kort voor, of zelfs na, het eindeleveringssignaal verzonden kan worden, ondanks dat betrokken partijen aangeven dat dit niet wenselijk is en niet mogelijk zou moeten zijn. Hierbij speelt onder andere dat eindeleveringssignalen dagelijks kunnen worden aangeleverd, terwijl (geüpdatete) vroegsignalen in de regel slechts eenmaal per maand kunnen worden verstuurd (zie hoofdstuk 5).

Een eindeleveringssignaal van een energieleverancier leidt niet altijd direct tot feitelijke afsluiting bij inwoners, maar is slechts het signaleren van het voornemen van beëindiging van de levering van energie. In geval van elektriciteit en gas volgt minimaal 20 werkdagen na het eindeleveringssignaal nog een eindeleveringsmelding aan de netbeheerder, waarna deze zich nog, alvorens over te gaan tot beëindiging van het energietransport, dient in te spannen om in

⁴⁰² Aangaande welke precieze juridische kaders, anders dan die kunnen worden afgeleid uit de Warmteregeling, gelden in de situaties waarbij een energieleverancier het transport van warmte niet zelf beëindigt en een derde partij betrokken is, heeft het onderzoeksconsortium geen reactie ontvangen van het ministerie van KGG.

⁴⁰³ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 2; Warmteregeling, artikel 5.

⁴⁰⁴ De grondslag hiervoor volgt uit artikel 4a, lid 1, onderdeel b in de Regeling afsluitbeleid energie en artikel 5a, lid 1, onderdeel b in de Warmteregeling.

⁴⁰⁵ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4a, lid 1, onderdeel b; Warmteregeling, artikel 5a, lid 1, onderdeel b.

⁴⁰⁶ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4a, lid 1, onderdeel c; Warmteregeling, artikel 5a, lid 1, onderdeel c.

⁴⁰⁷ Het is onbekend welke eisen hieromtrent gelden wanneer een andere partij dan de energieleverancier zelf het warmtetransport beëindigt (afsluit).

⁴⁰⁸ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4b, lid 1, onderdeel c; Warmteregeling, artikel 5b, lid 1, onderdeel c; Op basis van input van het ministerie van KGG, mei 2025.

persoonlijk contract te treden met de inwoner en een betalingsregeling aan te bieden.⁴⁰⁹ In geval van warmte wordt het eindeleveringssignaal in ieder geval minimaal 20 werkdagen voor beëindiging van het energietransport gestuurd. Volgens het ministerie van SZW kan een eindeleveringssignaal kan niet per definitie worden gezien als een bedreigende situatie die bij aanvaarding van het aanbod daartoe binnen drie dagen leidt tot een eerste gesprek. Een eindeleveringssignaal kan niet worden aangemerkt als bewijs van een ‘bedreigende situatie’, omdat in het geval van elektriciteit en gas de energieovereenkomst pas na 20 werkdagen daadwerkelijk wordt beëindigd, en het vervolgens nog enkele weken kan duren voordat de netbeheerder het energietransport beëindigt.⁴¹⁰ In het geval van warmte geldt eveneens een termijn van 20 werkdagen; deze moet zijn verlopen voordat het energietransport kan worden beëindigt.⁴¹¹ Als uiteindelijk wel wordt overgegaan tot beëindiging van het transport van gas, elektriciteit of stadsverwarming, wordt wel gesproken van een bedreigende situatie.⁴¹² Het ministerie van KGG beschouwt het eindeleveringssignaal als een indicatie van een bedreigende situatie.⁴¹³ Dit signaal betekent namelijk, in geval van elektriciteit en gas, dat de leveringsovereenkomst wordt beëindigd, waarna ook het energietransport stopt. Verder kan na het eindeleveringssignaal energietransport in ieder geval niet eerder worden beëindigd dan na ongeveer vier kalenderweken. Hoewel de gemeente en de inwoner in de tijd tussen het eindeleveringssignaal en daadwerkelijke afsluiting de mogelijkheid hebben om een afsluiting te voorkomen, verandert dat niets aan het feit dat, als er geen oplossing wordt gevonden, de inwoner de toegang tot energie verliest.

Verplichtingen incasso-inspanningen geüpdatet signaal en eindeleveringssignaal

Geüpdatet signaal

Voor het geüpdatet signaal gelden dezelfde voorwaarden als die van het vroegsignaal, zoals beschreven in voorgaande paragrafen. Zo moet alvorens verstrekking van het signaal – volgens de Wgs, het Bgs en de materiewetten, minimaal twee schriftelijke herinneringen zijn verstuurd, zijn gewezen op de mogelijkheid van het treffen van een betalingsregeling, zijn gewezen op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening zijn gewezen, zijn aangeboden om gegevens te delen met de gemeente en informatie zijn gegeven over hoe beëindiging van levering kan worden voorkomen. Verder is er geen betalingsregeling overeengekomen en heeft de inwoner niet (afwijzend) gereageerd op het aanbod van gegevensdeling.

Eindeleveringssignaal

Voorafgaand aan het versturen van een eindeleveringssignaal conform de Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling moet een energieleverancier meerdere inspanningen hebben verricht als een inwoner niet binnen de gestelde termijn aan een vordering tot betaling voldoet. De energieleverancier dient volgens de regeling voorafgaand aan het versturen van het eindeleveringssignaal de volgende inspanningen te verrichten:

- i. verstrekken van minimaal drie schriftelijke herinneringen⁴¹⁴;
- ii. bij die herinnering wijzen op de mogelijkheid om een betalingsregeling te treffen en daarover in contact te treden;⁴¹⁵
- iii. bij die herinnering wijzen op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening⁴¹⁶;
- iv. bij die herinnering aanbieden met schriftelijke toestemming van de inwoner de contactgegevens van de inwoner, diens klantnummer, en informatie over de hoogte van diens schuld aan een instantie ten behoeve van schuldhulpverlening te verstrekken⁴¹⁷; en
- v. bij die herinnering vermelden dat de levering aan de inwoner niet wordt beëindigd dan wel de inwoner niet wordt afgesloten indien de energieleverancier niet heeft gehouden aan de minimale procedure⁴¹⁸, welke bestaat uit het sturen van minimaal drie correcte betalingsherinneringen met een nakomingstermijn van

⁴⁰⁹ In de Regeling afsluitbeleid energie (artikel 4d) wordt verwezen naar het vroegsignaal of een geüpdatet signaal. Volgens het ministerie van KGG kan ervan worden uitgegaan dat er altijd vier weken tussen het laatste signaal en de beëindiging van levering moet zitten, ongeacht welk signaal dit is.

⁴¹⁰ VNG. (2023). Verduidelijking Wgs in relatie tot een eindeleveringssignaal.

⁴¹¹ VNG. (2023). Verduidelijking Wgs in relatie tot een eindeleveringssignaal.

⁴¹² Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3.

⁴¹³ Op basis van schriftelijke input van het ministerie van KGG, maart 2025.

⁴¹⁴ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4a, lid 1, onderdeel a; Warmteregeling, artikel 5a, lid 2, onderdeel a.

⁴¹⁵ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 3, lid 2, onderdeel a; Warmteregeling, artikel 5, lid 3, onderdeel a.

⁴¹⁶ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 3, lid 2, onderdeel b; Warmteregeling, artikel 5, lid 3, onderdeel b.

⁴¹⁷ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 3, lid 2, onderdeel c; Warmteregeling, artikel 5, lid 3, onderdeel c.

⁴¹⁸ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 3, lid 2, onderdeel d; Warmteregeling, artikel 5, lid 3, onderdeel d.

ten minste 14 dagen⁴¹⁹, het aanbieden van een redelijke en passende betalingsregeling⁴²⁰ en het delen van gegevens met de gemeente^{421, 422}. Daarbij vermeldt de energieleverancier dat de levering niet kan worden beëindigd als een betalingsregeling overeengekomen en nagekomen wordt⁴²³, minder dan vier weken geleden een signaal naar de gemeente is gestuurd⁴²⁴ en dat er nog aanvullend uitzonderingsgronden zijn voor kwetsbare afnemers⁴²⁵ en schuldhelpverlening⁴²⁶.

Verdere voorwaarden voor het versturen van het eindeleveringssignaal zijn dat de inwoner heeft ingestemd of niet heeft gereageerd op het aanbod om gegevens over de inwoner en de schuld te verstrekken aan de gemeente⁴²⁷, er geen betalingsregeling is overeengekomen⁴²⁸, er geen sprake is van een kwetsbare inwoner of van schuldhelpverlening⁴²⁹, “de betalingsachterstand aanmerkelijk hoger is geworden”⁴³⁰ en de energieleverancier voornemens is om over te gaan tot beëindiging van levering⁴³¹. Wat betreft de openstaande vorderingen kan een eindeleveringssignaal worden verstuurd in geval van het openstaan van: of minimaal twee termijnbedragen, of minimaal één termijnbedrag in combinatie met minimaal één jaarrekening, of minimaal één jaarrekening.⁴³²

Wat betreft de verplichtingen tot het aanbieden van een betalingsregeling en het inspannen om in persoonlijk contact te komen, geldt hetzelfde voor het eindeleveringssignaal als voor het vroegsignaal (zie Bijlage 5 paragraaf 5.2). Uit de bestaande regelingen valt niet eenduidig af te leiden dat deze inspanningen voorwaardelijk zijn voor het versturen van het eindeleveringssignaal.

Verhouding vroegsignaal en geüpdatet signaal en eindeleveringssignaal

Geüpdatet signaal

Het versturen van een vroegsignaal is juridisch niet verplicht alvorens een geüpdatet signaal kan worden verstuurd. Echter, bij verstrekking van meerdere signalen en hierbij logische uitvoering van de verplichtingen conform de Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling, vindt een geüpdatet signaal plaats nadat eerder een vroegsignaal is verstuurd.

Eindeleveringssignaal

Het versturen van een vroegsignaal is in principe verplicht alvorens een eindeleveringssignaal verstuurd wordt (en eventuele beëindiging volgt), omdat als een vroegsignaal is verstuurd conform de voorwaarden die hiervoor zijn gesteld, dit signaal altijd voorafgaat aan een verstrekking van het eindeleveringssignaal (en eventuele beëindiging).⁴³³ Echter, in de praktijk kan het wel voorkomen dat energie wordt afgesloten, zonder dat daarvoor een vroegsignaal is verstuurd. Bij het openstaan van een betalingsachterstand inzake één jaarrekening, al dan niet gecombineerd met een termijnbedrag, mag een energieleverancier een eindeleveringssignaal versturen (en erna eventueel overgaan tot beëindiging) zonder dat daar een vroegsignaal aan is voorafgegaan (zie ook Bijlage 5

⁴¹⁹ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 3; Warmteregeling, artikel 5.

⁴²⁰ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4Aa; Warmteregeling, artikel 5.

⁴²¹ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4a; Warmteregeling, artikel 5a.

⁴²² In de Warmteregeling (artikel 5) wordt ook het inspannen tot het in persoonlijk contact treden genoemd bij de te vermelden voorwaarden voor voorkoming beëindiging van de levering van warmte. Volgens het ministerie van KGG kan de inspanning tot het in persoonlijk contact treden worden gezien als voorwaardelijk voor de beëindiging van energielevering (elektriciteit, gas, warmte) of -transport (warmte).

⁴²³ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4Aa, lid 2; Warmteregeling, artikel 5, lid 6.

⁴²⁴ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4b, lid 1, onderdeel c; Warmteregeling, artikel 5b, lid 1, onderdeel c; In de Regelingen afsluitbeleid energie en de Warmteregeling wordt hierbij verwezen naar het vroeg- en geüpdatet signaal. Volgens het ministerie van KGG gaat het erom dat er minimaal vier weken tussen het laatste signaal en het beëindigen van de levering moet zitten, ongeacht welk signaal dit is (input per e-mail, mei 2025).

⁴²⁵ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 5; Warmteregeling, artikel 6.

⁴²⁶ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4b; Warmteregeling, artikel 5b.

⁴²⁷ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4a, lid 1; Warmteregeling, artikel 5a, lid 1.

⁴²⁸ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4a, lid 1, onderdeel a; Warmteregeling, artikel 5a, lid 1, onderdeel a.

⁴²⁹ Dit zijn niet feitelijk voorwaarden voor verstrekking van het eindeleveringssignaal zoals beschreven in de Regeling afsluitbeleid energie en de Warmteregeling, maar kunnen wel zo worden gezien, omdat een energieleverancier niet mag afsluiten indien er sprake is van een kwetsbare consument (waarbij beëindiging tot ernstige gezondheidsrisico's leidt) of van schuldhelpverlening (in geval een inwoner verzoek tot schuldhelpverlening kan overleggen of een rekening wordt betrokken bij een schuldhelpverleningstraject; op basis van input van KGG per mail, mei 2025).

⁴³⁰ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4a, lid 1, onderdeel b; Warmteregeling, artikel 5a, lid 1, onderdeel b.

⁴³¹ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4a, lid 1, onderdeel c; Warmteregeling, artikel 5a, lid 1, onderdeel c.

⁴³² Bij de termijnbedragen gaat het om maandelijks te betalen bedragen. Op basis van input van het ministerie van KGG, mei 2025.

⁴³³ Op basis van input van het ministerie van KGG, april 2024.

paragraaf 5.2 en 5.3). Bij een dergelijke achterstand voldoet deze niet aan de eisen om in aanmerking te komen voor vroegsignalering. Bij het openstaan van een betalingsachterstand inzake twee of meer termijnbedragen (hierbij uitgaande van bedragen die maandelijks worden betaald), komt deze wel in aanmerking voor vroegsignalering en zal het vroegsignaal wel voorafgaan aan een mogelijk eindeleveringssignaal. In de praktijk kan het dus mogelijk zijn dat een energieleverancier een eindeleveringssignaal naar de gemeente verstuurt zonder dat hier een vroegsignaal aan is voorafgegaan.

Gegevensdeling bij versturen eindeleveringssignaal

Geüpdatet signaal

Wanneer energieleveranciers een geüpdatet signaal versturen, verstrekken zij hierbij de contactgegevens van de inwoner (te weten naam, adres, woonplaats, e-mailadres en telefoonnummer), diens klantnummer, informatie over de hoogte van diens schuld en informatie over de ontwikkeling van de achterstand.⁴³⁴

Eindeleveringssignaal

Wanneer energieleveranciers een eindeleveringssignaal versturen, verstrekken zij hierbij de contactgegevens van de inwoner (te weten naam, adres, woonplaats, e-mailadres en telefoonnummer), diens klantnummer, informatie over de hoogte van diens schuld, informatie over de ontwikkeling van de betalingsachterstand en het voornemen om de levering te beëindigen.⁴³⁵

Totstandkoming bedreigende situatie (afsluiting of beëindiging transport)

Voordat een energieleverancier over kan gaan tot beëindiging van de levering van energie (waarbij het gaat om het energiecontract en niet de energieleverancier zelf het energietransport beëindigt, mogelijk bij levering van elektriciteit, gas en warmte) of van energietransport (waarbij de energieleverancier zelf afsluit, mogelijk bij de levering van warmte) na wanbetaling, dient te worden voldaan aan de beschreven verplichtingen voordat een eindeleveringssignaal kan worden verstuurd en enkele aanvullende verplichtingen. Deze betreffen het aanbieden van een redelijke en passende betalingsregeling⁴³⁶ en het inspannen om in persoonlijk contact te komen teneinde te wijzen op de mogelijkheden om betalingsachterstanden te voorkomen en te beëindigen. Een energieleverancier kan overgaan tot beëindiging van de levering van gas en elektriciteit of de beëindiging van de levering of het transport van warmte bij ten minste twee openstaande maandtermijnen, een openstaande maandtermijn in combinatie met een onbetaalde jaarrekening, of een onbetaalde jaarrekening alleen.⁴³⁷

Om contractbeëindiging (eindelevering) te voorkomen, volstaat het dat een redelijke en passende betalingsregeling getroffen en nagekomen wordt. Indien een verzoek om schuldverlening is gedaan (totdat negatief wordt beslist) en de vordering wordt betrokken bij een lopend schuldhelpverleningstraject, of schuldhelpverlening nog loopt en de inwoner de verplichtingen ten aanzien van schuldhelpverlening nakomt, wordt contractbeëindiging ook voorkomen. Een bewijs van een eerste gesprek in het kader van schuldhelpverlening volstaat om levering zo nodig te hervatten. Verder kan energielevering en -transport ook worden voorkomen door het overleggen van een verklaring van een arts die zeer ernstige gezondheidsrisico's van eindelevering aantoont.⁴³⁸

Alleen als de inwoner niet in contact treedt, en a) er geen betalingsregeling is aangegaan en wordt nagekomen, b) een inwoner geen (recent) verzoek om schuldhelpverlening kan overleggen, en c) er geen schuldhelpverleningstraject loopt of als de inwoner zich niet houdt aan de verplichtingen behorende bij schuldhelpverlening, kan de energieleverancier overgaan tot het (laten) beëindigen van energielevering, daarbij rekening houdende met de gestelde voorwaarden en termijnen.⁴³⁹

⁴³⁴ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4a, lid 2; Warmteregeling, artikel 5a, lid 2; Koninkrijk der Nederlanden. (2023). Staatscourant, nr. 10020, p. 9.

⁴³⁵ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4a, lid 2; Warmteregeling, artikel 5a, lid 2; Koninkrijk der Nederlanden. (2023). Staatscourant, nr. 10020, p. 9.

⁴³⁶ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4Aa, lid 1; Warmteregeling, artikel 5a, lid 1.

⁴³⁷ Op basis van input van het ministerie van KGG, mei 2025; Aangenomen wordt dat in geval van warmte dit geldt voor zowel de beëindiging van de levering als ook de beëindiging van het transport.

⁴³⁸ Regeling afsluitbeleid energie, artikelen 5 en 6; Warmteregeling, artikel 6.

⁴³⁹ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 5 en 6; Warmteregeling, artikel 6, lid 1 en 2.

Nadat een energieleverancier een eindeleveringsmelding bij de netbeheerder heeft gedaan (in geval van elektriciteit en gas), moet de netbeheerder ook nog bepaalde inspanningen verrichten voordat kan worden overgegaan tot afsluiting van het energietransport. Deze zijn het inspannen om in persoonlijk contact te treden met de inwoner teneinde het voldoen van vorderingen met een eenmalig karakter of het aanbieden van een redelijke en passende betalingsregeling.⁴⁴⁰

Woningverhuurders

Verplichtingen versturen signalen na vroegsignalen

Afgezien van het versturen van het vroegsignaal zijn woningverhuurders niet verplicht om andere signalen te verstrekken ten behoeve van schuldhulpverlening wanneer een inwoner een betalingsachterstand heeft. Gerechtsdeurwaarders zijn daarentegen wel, op basis van de Gerechtsdeurwaarderswet, verplicht om een melding te doen bij de gemeente zodra een woningontruiming mogelijk wordt op basis van een rechterlijk vonnis.⁴⁴¹ Deze melding zou kunnen worden aangeduid als een 'ontruimingssignaal'.⁴⁴² Voordat de ontruimingssignaal nader wordt toegelicht, wordt in het navolgende uiteengezet op welke wijze en in welke fase van het incassoproces vorderingen tot huurovereenkomstontbinding tot stand komen, en aan welke voorwaarden moet worden voldaan om tot toewijzing te kunnen leiden.

Vordering tot huurovereenkomstontbinding en rechterlijke beoordeling

Indien de huurder tekortschiet in de nakoming van zijn huurbetalingsverplichting, kan, volgens het Burgerlijk Wetboek, alleen een rechter een huurovereenkomst van woonruimte ontbinden.⁴⁴³ Een woningverhuurder kan een verzoek tot ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming van de woning bij de kantonrechter indienen. De kantonrechter bepaalt of de huisuitzetting een rechtvaardig en proportioneel middel is in de specifieke situatie.

Voordat woningontruiming kan plaatsvinden is een voorwaarde, op basis van jurisprudentie, dat er eerst een achterstand van drie maanden moet zijn. Dit volgt uit landelijk beleid van de rechtspraak van na de invoering van de Wgs.⁴⁴⁴ Bij de beoordeling of een vordering tot huurovereenkomstontbinding kan worden toegewezen, moet de kantonrechter ook andere omstandigheden meewegen.⁴⁴⁵ Van belang hierbij is bijvoorbeeld of de huur weer wordt betaald, of de achterstand (deels) is ingelopen en of de woningverhuurder heeft voldaan aan de verplichtingen aangaande vroegsignalering.⁴⁴⁶ In de praktijk is te zien dat rechters ook om een bewijs van vroegsignalering vragen.⁴⁴⁷

Vroegsignalering is geen wettelijke voorwaarde voor het doen van een verzoek tot huurovereenkomstontbinding. Er is geen sanctie op het niet versturen van een vroegsignaal en de verhuurder houdt de mogelijkheid om aan de rechter om ontbinding van de huurovereenkomst te vragen.⁴⁴⁸ De verhuurder kan dus ook bij betalingsachterstanden zonder vroegsignalering de rechter verzoeken tot huurovereenkomstontbinding. De verwachting is dat de rechter de vroegsignalering van schulden zal betrekken bij de afweging of huisuitzetting te rechtvaardigen is.⁴⁴⁹ Uit verschillende uitspraken blijkt dat rechtbanken bij de beoordeling van het verzoek tot ontruiming ook meewegen of aan de verplichtingen uit het Bgs aangaande vroegsignalering (meldplicht bij een huurachterstand) is voldaan.⁴⁵⁰ Belangrijke elementen die een rol bij de afweging kunnen spelen, zijn of de rechter het aannemelijk vindt dat vroegsignalering het oplopen van de huurschuld had kunnen voorkomen en of de inwoner

⁴⁴⁰ Regeling afsluitbeleid energie, artikel 4d.

⁴⁴¹ Artikel 14.

⁴⁴² Deze term wordt niet gehanteerd in de Gerechtsdeurwaarderswet.

⁴⁴³ Boek 7, artikel 231, lid 1.

⁴⁴⁴ Expertgroep huurrecht. (2023). Aanbeveling Huurachterstand en ontbinding en ontruiming – Expertgroep huurrecht 1^e aanleg LOVCK.

⁴⁴⁵ Stimulanz. (2023). Vroegsignalering weegt zwaar bij de rechter.

⁴⁴⁶ Stimulanz. (2023). Vroegsignalering weegt zwaar bij de rechter.

⁴⁴⁷ Expertgroep huurrecht. (2023). Aanbeveling Huurachterstand en ontbinding en ontruiming – Expertgroep huurrecht 1^e aanleg LOVCK.

⁴⁴⁸ Staatsblad 2020, 240, p. 10.

⁴⁴⁹ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2025). Vragen en antwoorden gewijzigde wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening; Staatsblad 2020, 240, p. 10; Stimulanz. (2023). Vroegsignalering weegt zwaar bij de rechter.

⁴⁵⁰ Expertgroep huurrecht. (2023). Aanbeveling Huurachterstand en ontbinding en ontruiming – Expertgroep huurrecht 1^e aanleg LOVCK; Stimulanz. (2023). Vroegsignalering weegt zwaar bij de rechter; Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2025). Vragen en antwoorden gewijzigde wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening; Uitspraken zaaknummers: ECLI:NL:RBZWB:2022:7500; ECLI:NL:RBROT:2023:4960; ECLI:NL:RBROT:2022:5672.

met ondersteuning van een schuldhulpverlener de lopende huur had kunnen betalen. De rechter kent een groot gewicht toe aan de verplichtingen die de verhuurder heeft op grond van artikel 2 van het Bgs.⁴⁵¹ Dit laat zien dat het voldoen aan het versturen van een vroegsignaal in een beginnend stadium na start van de betalingsachterstand belangrijk is voor woningverhuurders, voor het geval zij in een latere fase een vordering tot huurovereenkomstontbinding en/of woningontruiming willen indienen.

Wat betreft de voorwaarden voor honorering van verzoek tot huurovereenkomstontbinding zijn er verschillen tussen rechtbanken. Zo hanteert de rechtbank Rotterdam dat wanneer de periode tussen het moment van vroegsignalering en dagvaarding minder dan twee en meer dan zes maanden is, de ontbinding in beginsel wordt afgewezen.⁴⁵² De rechtbank Midden-Nederland houdt aan dat de gevorderde ontbinding en ontruiming in beginsel worden afgewezen als deze periode minder dan twee maanden is.⁴⁵³

Woningverhuurders zijn op basis van de Wgs of het Bgs niet verplicht om een signaal naar de gemeente te sturen wanneer zij voornemens zijn een verzoek in te dienen tot ontbinding van de huurovereenkomst of een vordering tot woningontruiming aan te spannen. Wanneer de vordering tot ontruiming wordt toegewezen, is de gerechtsdeurwaarder die de ontruiming zal uitvoeren echter wel verplicht, op grond van de Gerechtsdeurwaarderswet⁴⁵⁴, de gemeente van de betreffende inwoner op de hoogte te stellen.

Timing ontruimingssignaal

De gerechtsdeurwaarder dient, volgens artikel 14 van de Gerechtsdeurwaarderswet, voordat tot ontruiming wordt overgegaan, de gemeente waarin de woningontruiming zal plaatsvinden, ofwel de gemeente waarin de desbetreffende inwoner woonachtig is, “zo spoedig mogelijk” te informeren over wanneer de woningontruiming plaatsvindt. In artikel 14 is geen termijn voor de melding opgenomen.⁴⁵⁵ De omschrijving “zo spoedig mogelijk” is niet nader gedefinieerd, waardoor geen minimale termijn lijkt te zijn vastgesteld voor de periode tussen het ontruimingssignaal en de daadwerkelijke ontruiming.

Verplichtingen incasso-inspanningen ontruimingssignaal

Er gelden geen verplichtingen aangaande incasso-inspanningen die zijn verbonden aan het signaal dat de gerechtsdeurwaarder verstrekt aan de gemeente.

Verhouding vroegsignaal en ontruimingssignaal

De Gerechtsdeurwaarderswet stelt geen eisen voor het versturen van een vroegsignaal voorafgaand aan een ontruimingssignaal. Echter, zoals beschreven, in de rechtspraak wordt bij vorderingen tot ontbinding van huurovereenkomsten meegewogen of vroegsignalering heeft plaatsgevonden. Dit maakt het in de praktijk waarschijnlijk dat vroegsignalering vereist is om een vordering tot ontbinding van de huurovereenkomst, en daarmee ook een ontruimingssignaal, mogelijk te maken.

Gegevensdeling bij versturen ontruimingssignaal

Wanneer gerechtsdeurwaarders een ontruimingssignaal versturen naar de gemeente, moeten zij hierbij het tijdstip waarop de gerechtsdeurwaarder overgaat tot woningontruiming melden.

Totstandkoming bedreigende situatie (woningontruiming)

Voordat kan worden overgegaan tot woningontruiming dient er een rechterlijk vonnis te zijn die een huurovereenkomstontbinding en woningontruiming mogelijk maakt. Bij de beoordeling of een vordering kan worden toegewezen, moet een rechter alle omstandigheden meewegen en een belangenafweging maken tussen de belangen van de huurder en die van de verhuurder. Hierbij dienen woningverhuurders te voldoen aan de eerder

⁴⁵¹ Stimulanz. (2023). Vroegsignalering weegt zwaar bij de rechter.

⁴⁵² Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders. (2025). Bericht van de rechtbank Rotterdam: mededeling met betrekking tot vroegsignalering.

⁴⁵³ Janssen & Janssen. (2024). Aangepast beleid vroegsignalering rechtbank Midden-Nederland; Uitspraak zaaknummer 11431499 MC EXPL 24-7858.

⁴⁵⁴ Artikel 14.

⁴⁵⁵ VNG. (2022). Handreiking afvoeren en opslaan van inboedels bij woningontruiming. Hoe kunnen gemeenten invulling geven aan de afvoer en opslag van inboedels van inwoners na een woningontruiming? P. 23.

beschreven verplichtingen, waaronder die ten aanzien van het versturen van een vroegsignaal (zie Bijlage 5 paragraaf 5.2 tot en met 5.4).

Zorgverzekeraars

Voor de zorgverzekering geldt dat volgens de Wgs de opzegging of ontbinding van een zorgverzekering als een bedreigende situatie wordt aangemerkt. Een zorgverzekeraar kan de basis- en aanvullende zorgverzekering wettelijk gezien opzeggen of ontbinden wegens wanbetaling. Zorgverzekeraars beëindigen een basisverzekering in principe niet vanwege deze reden, mede doordat zij acceptatieplicht hebben⁴⁵⁶ en een bijdrage ontvangen voor de verzekerden die een bestuursrechtelijke premie verschuldigd zijn en die zij onder de dekking van een zorgverzekering houden.⁴⁵⁷ Bij een langdurige betalingsachterstand met betrekking tot de basiszorgverzekering is de zorgverzekeraar verplicht een melding te doen bij het CAK. Na deze melding wordt de inwoner ingeschreven in de Regeling betalingsachterstand zorgpremie (ook wel 'CAK-lijst' genoemd) en is deze een bestuursrechtelijke premie verschuldigd. Deze premie ligt doorgaans hoger dan de reguliere premie, namelijk tussen 110% en 130% van de gemiddelde premie.

Beëindiging aanvullende zorgverzekering

Zorgverzekeraars mogen de voorwaarden voor het beëindigen van een aanvullende verzekeringen zelf vaststellen, omdat deze verzekering valt onder privaatrechtelijke wetgeving en niet onder de Zorgverzekeringswet. In het Burgerlijk Wetboek is geregeld dat bij het niet nakomen van een betalingsverplichting dat kan leiden tot beëindiging of schorsing van de verzekeringsovereenkomst of de dekking.⁴⁵⁸ Vaak beëindigen zorgverzekeraars de aanvullende polis bij een betalingsachterstand van twee maanden.⁴⁵⁹ Er lijken, de eerder beschreven verplichtingen ten aanzien van vroegsignalen buiten beschouwing latend, geen specifieke verplichtingen te bestaan voor zorgverzekeraars om signalen te versturen in geval van betalingsachterstanden in het kader van (voorkoming van mogelijke) beëindiging van de aanvullende zorgverzekering. Eventuele verplichtingen die zijn opgenomen in de voorwaarden van de aanvullende zorgverzekering kunnen wel van toepassing zijn.

Overdracht aan CAK bij betalingsachterstand

Verplichtingen versturen signalen na vroegsignalen

Naast het versturen van een vroegsignaal, zijn zorgverzekeraars verplicht tot het versturen van een melding naar het CAK indien een inwoner ten aanzien van de zorgverzekering, rente en incassokosten buiten beschouwing latend, een betalingsachterstand ter hoogte van zes of meer maandpremies heeft.⁴⁶⁰ Na deze achterstand en de 'CAK-melding' die hierop volgt⁴⁶¹, neemt het CAK de heffing en inning van de premie over.⁴⁶² Er is dan een bestuursrechtelijke premie verschuldigd (2025: €172,33 per maand) die, indien mogelijk, via bronheffing op het inkomen wordt ingehouden. Na zes maanden is de verzekeringnemer dus geen premie meer verschuldigd aan de zorgverzekeraar, maar betaalt vanaf dan een bestuursrechtelijke premie aan het CAK via rechtstreekse inning door het CAK. Zorgverzekeraars hebben geen wettelijke verplichting om aan gemeenten te melden wanneer zij (voornemens zijn om) een inwoner aan te melden bij het CAK. Gemeenten kunnen wel gegevens over de desbetreffende inwoner en de bestuursrechtelijke premie opvragen bij en uitwisselen met het CAK.⁴⁶³

Timing CAK-melding

De melding bij het CAK vindt plaats wanneer een inwoner een betalingsachterstand heeft van zes of meer maandpremies ten aanzien van de zorgverzekering. Dit betekent dat de CAK-melding doorgaans zes maanden of later na het ontstaan van de betalingsachterstand plaatsvindt. De duur kan echter langer zijn, afhankelijk van het al

⁴⁵⁶ Zorgverzekeringswet, paragraaf 2.2. De acceptatieplicht houdt kortweg in dat een zorgverzekeraar een verzekeringsplichtige dient te accepteren, met daarbij enkele uitzonderingen, waaronder een verzekeringsplichtige waarvan de zorgverzekering bij de desbetreffende zorgverzekeraar wegens het niet betalen van de zorgpremie is ontbonden in de afgelopen vijf jaar (artikel 3).

⁴⁵⁷ Zorgverzekeringswet, artikel 43a.

⁴⁵⁸ Boek 7, titel 17 'Verzekering', bijvoorbeeld artikel 934.

⁴⁵⁹ Zorgverzekeringslijn. (2025). Een betalingsachterstand bij de zorgverzekeraar. Hoe zit het met je aanvullende verzekering?

⁴⁶⁰ Regeling betalingsachterstand zorgpremie, in Zorgverzekeringswet, artikel 18c, lid 1.

⁴⁶¹ Er wordt 'CAK-melding' in plaats van 'CAK-signaal' gehanteerd, omdat in de Zorgverzekeringswet wordt gesproken over 'melding'.

⁴⁶² Regeling betalingsachterstand zorgpremie, in Zorgverzekeringswet, artikel 18c, lid 1.

⁴⁶³ Bgs, artikel 15.; Regeling zorgverzekering, artikel 7b.1, lid 3.

dan niet treffen en nakomen van een betalingsregeling. Vanaf de eerste dag van de maand die volgt op de maand waarin het CAK de melding ontvangt, is de inwoner de bestuursrechtelijke premie verschuldigd.⁴⁶⁴

Verhouding vroegsignaal en CAK-melding

Het versturen van het vroegsignaal in het kader van de Wgs is geen voorwaarde voor het kunnen verstrekken van een CAK-melding door de zorgverzekeraar aan het CAK. Echter, wanneer een zorgverzekeraar een signaal over een betalingsachterstand aan een gemeente verstrekt in het kader van uitvoering van de Wgs, zal dit signaal in de praktijk kunnen worden gekenmerkt als vroegsignaal. In de praktijk zal dit vroegsignaal voorafgaan aan de CAK-melding, gezien deze door zorgverzekeraars veelal na twee maanden achterstand wordt verstrekt.

Gegevensdeling bij versturen CAK-melding

Wanneer zorgverzekeraars een inwoner aanmelden bij het CAK na betalingsachterstand van zes maandpremies of meer, verstrekken zij hierbij de voor de heffing van bestuursrechtelijke premie noodzakelijke persoonsgegevens van de verzekeringnemer en de verzekerde. Deze gegevens verstrekt de zorgverzekeraar ook aan de verzekerde en/of verzekerde.⁴⁶⁵ De Regeling zorgverzekering schrijft voor dat in ieder geval aan CAK wordt verstrekt: het feit dat de inwoner ten aanzien van de zorgverzekering een betalingsachterstand ter hoogte van zes maandpremies of meer heeft⁴⁶⁶. Verder is in de Zorgverzekeringswet en Regeling zorgverzekering niet gespecificeerd welke andere gegevens bij de CAK-melding moet verstrekken. De Regeling zorgverzekering bevat wel een bepaling die veel categorieën (persoons)gegevens aanduidt als “noodzakelijk” voor gegevensuitwisseling ten behoeve van de uitvoering van inspanningen gericht op het voorkomen en verminderen van achterstanden in het kader van de Zorgverzekeringswet.⁴⁶⁷ Onder deze bepaling vallen veel type gegevens van de verzekeringnemer en/of verzekerden, zoals NAW, BSN, telefoonnummer en e-mailadres. De in deze bepaling genoemde gegevens mogen gedeeld worden, omdat ze noodzakelijk kunnen zijn.

Verplichtingen incasso-inspanningen voorafgaand aan CAK-melding

Voordat een zorgverzekeraar over kan gaan tot het doen van een CAK-melding, moet deze diverse inspanningen verrichten die zijn gericht op het voorkomen en verminderen van betalingsachterstanden bij de inwoner⁴⁶⁸. De Zorgverzekeringswet en de Regeling zorgverzekering beschrijven dat er inspanningen zijn die moeten worden uitgevoerd: 1) uiterlijk 10 werkdagen na constatering van een achterstand ter hoogte van twee maandpremies, 2) uiterlijk 10 werkdagen na constatering van een achterstand ter hoogte van vier maandpremies en 3) voorafgaand aan de CAK-melding die wordt verstuurd bij een achterstand ter hoogte zes of meer maandpremies.⁴⁶⁹ Het volledig beschrijven van alle verplichtingen en voorwaarden voert te ver voor deze rapportage. Daarom worden in het navolgende enkel enkele belangrijke verplichtingen benoemd, zonder daarbij in te gaan op alle specifieke voorwaarden.

Belangrijke verplichtingen die een zorgverzekeraar moet uitvoeren binnen 10 werkdagen na vaststelling van een betalingsachterstand ter hoogte van twee maandpremies betreffen: het aanbieden tot het treffen van een betalingsregeling, het wijzen op de mogelijkheid van schuldhelpverlening en het sturen van schriftelijke informatie over de aanvaardingsvoorwaarden inzake de aangeboden betalingsregeling en de gevolgen van het oplopen van de premieschuld (mogelijke CAK-melding).⁴⁷⁰

Verder geeft de zorgverzekeraar, bij een betalingsachterstand van vier maandpremies, aan voornemens te zijn de desbetreffende inwoner bij het CAK te melden indien de premieschuld oploopt tot een bedrag ter hoogte van zes of meer maandpremies, tenzij – onder voorwaarden – de inwoner aangeeft de bestaande schuld te betwisten. Een inwoner wordt niet aangemeld bij het CAK indien de inwoner de bestaande schuld betwist, er na de vaststelling van

⁴⁶⁴ Zorgverzekeringswet, artikel 18d, lid 1.

⁴⁶⁵ Zorgverzekeringswet, artikel 18c, lid 1.

⁴⁶⁶ Zorgverzekeringswet, artikel 18c, lid 1.

⁴⁶⁷ Regeling zorgverzekering, artikel 7b.1.

⁴⁶⁸ Het kan gaan om verplichtingen die zijn gericht op de verzekeringnemer en eventueel verzekerde(n) (die geen verzekeringnemer zijn), afhankelijk van de specifieke bepalingen in de Zorgverzekeringswet en Regeling zorgverzekering.

⁴⁶⁹ Deze inspanningen staan beschreven in onder meer de artikelen 18a, 18b, 18bb en 18c Zorgverzekeringswet en artikel 6.5.4 Regeling zorgverzekering.

⁴⁷⁰ Zorgverzekeringswet, artikel 18a.

de achterstand ter hoogte van vier maandpremies een betalingsregeling ingaat en nieuw vervallen premietermijnen worden voldaan of de inwoner is aangemeld bij een schuldhulpverlener en er een aantoonbaar schriftelijke overeenkomst tot stabilisatie van schulden is gesloten.⁴⁷¹

Zorgverzekeraars dienen de volgende inspanningen te verrichten voorafgaand aan de CAK-melding, die wordt gedaan na vaststelling van een premieschuld inzake de zorgverzekering ter hoogte van zes of meer maandpremies, uiterlijk vanaf 10 werkdagen na de uiterste datum voor betaling van de premie⁴⁷²:

- i. informeren verzekeringnemer indien een automatische incasso niet slaagt;
- ii. sturen kosteloze aanmaning naar verzekeringnemer;
- iii. sturen tweede en derde aanmaning sturen naar verzekeringnemer;
- iv. niet verzwaren van elke premiefactuur met incassokosten;
- v. bij niet-nakoming van een betalingsregeling ten minste eenmalig in staat stellen tot herstel van deze niet-nakoming; en
- vi. inzetten communicatiemiddelen die zijn afgestemd op de verzekeringnemers ten behoeve waarvan de inspanningen worden geleverd.

Wanneer een zorgverzekeraar een CAK-melding doet, dient deze hierbij te verklaren dat onder meer de verplichtingen die van toepassing zijn bij een betalingsachterstand van vier maandpremies in acht zijn genomen. Afgezien van de vraag of de inspanningsverplichtingen bij een betalingsachterstand van twee of vier maandpremies formeel als voorwaarde zijn gekoppeld aan de CAK-melding, worden deze, bij logische uitvoering van de verschillende verplichte stappen in het incassoproces, in de praktijk doorgaans al uitgevoerd voordat een zorgverzekeraar een inwoner overdraagt aan het CAK.

5.7 Reflectie

De voorgaande paragrafen beschreven de verplichtingen voor VLP's in het kader van vroegsignalering, vanuit de Wgs, andere wetgeving en het LCV met bijbehorende modelovereenkomst. Deze paragraaf gaat in op zaken die opvallen aangaande de juridische kaders voor vroegsignalering voor VLP.

Verschillen inspanningsverplichtingen aangaande incasso voor VLP's

Allereerst valt op dat de incassoverplichtingen verschillen per type VLP. Belangrijk hierbij is dat er een verschil is tussen enerzijds de verplichtingen volgens materiewetten zoals die worden toegelicht in de memorie van toelichting bij de Wgs en zouden kunnen worden opgevat als van toepassing zijnde op alle typen VLP's⁴⁷³ en anderzijds de type VLP-specifieke verplichtingen die het Bgs en de materiewetten voorschrijven. Vanuit de Wgs wordt uitgegaan van vier inspanningen voorafgaand aan een vroegsignaal: 1) inspannen om in persoonlijk contact te komen, 2) wijzen op schuldhulpverlening, 3) minimaal één herinnering en 4) aanbieden van gegevensdeling met de gemeente. Niet alle VLP's zijn wettelijk verplicht tot al deze vier inspanningen. Daarnaast kennen de materiewetten aanvullende, VLP-specifieke verplichtingen. Hierdoor verschillen de inspanningsverplichtingen aangaande incasso tussen de verschillende typen VLP's.

LCV: verduidelijking en verhoging eisen incasso

Waar de Wgs, het Bgs of de materiewetten geen volledige duidelijkheid bieden over de wettelijke verplichtingen rond vroegsignalering in het kader van de Wgs, of dergelijke verplichtingen geheel ontbreken, verschaffen de afspraken voortkomend uit de LCV-modelovereenkomst nadere verduidelijking. De daarin opgenomen afspraken zorgen voor een zekere mate van harmonisatie, doordat ze grotendeels gelijke eisen stellen aan alle VLP's voordat een vroegsignaal mag worden verstuurd. Belangrijke afspraken hierbij zijn die met betrekking tot de verplichte inspanningen aangaande incasso voorafgaand aan een signaal (poging tot persoonlijk contact, wijzen op schuldhulpverlening, versturen minimaal één herinnering en aanbieden doorgegeven gegevens aan gemeente) en

⁴⁷¹ Zorgverzekeringswet, artikel 18b.

⁴⁷² Zorgverzekeringswet, artikel 18bb, lid 1; Regeling zorgverzekering artikel 6.5.4.

⁴⁷³ Kamerstukken II, 2019/20, 35 316, nr. 3, p. 5.

de definities van betalingsachterstanden. Deze zijn van toepassing op alle VLP's, uitgezonderd de eis aangaande persoonlijk contact voor zorgverzekeraars. Daarnaast zijn in de LCV-modelovereenkomst afspraken gemaakt over een 30 dagen durende incassopauze na hulpacceptatie en over maandelijkse aanlevering van vroegsignalen bij de gemeenten. De LCV-modelovereenkomst stelt door aanvullende verplichtingen bovenop de wettelijke verplichtingen hogere eisen aan de minimale inspanningsverplichtingen aangaande incasso van VLP's. Met het ondertekenen van de LCV-modelovereenkomst geven partijen aan zich te committeren aan de in het overeenkomst opgenomen afspraken. Echter, de LCV-overeenkomst creëert an sich geen wettelijke inspanningsverplichtingen en er zijn er vooralsnog geen juridische consequenties verbonden aan niet-naleving van de afspraken zoals opgenomen in het document. Ook zijn er afspraken tussen gemeenten en VLP's mogelijk in een andere vorm dan de LCV-modelovereenkomst.

Persoonlijk contact

Hoewel het vanuit de Wgs de bedoeling is dat VLP's zich, alvorens zij een betalingsachterstand delen, inspannen om in persoonlijk contact te treden met een inwoner, volgt uit de Wgs, het Bgs en materiewetten niet voor alle typen VLP's dat deze inspanning expliciet wettelijk verplicht is. Voor woningverhuurders en drinkwaterbedrijven is de verplichting wettelijk verankerd. Voor zorgverzekeraars geldt op basis van de materiewetgeving dat zij niet tot deze inspanning verplicht zijn. Voor energieleveranciers wordt uit de relevante materiewetgeving niet duidelijk of inspanning tot persoonlijk contact wettelijk verplicht is. Waar de materiewetgeving onduidelijk is over wanneer persoonlijk contact verplicht is, geeft de LCV-modelovereenkomst hier wel duidelijkheid in. Deze verplicht VLP's, uitgezonderd zorgverzekeraars, tot het pogen tot persoonlijk contact voorafgaand aan een vroegsignaal. Omdat de mate waarin incasso-inspanningen – waaronder het zoeken van persoonlijk contact – worden uitgevoerd, een belangrijke rol speelt bij de proportionaliteit van (vroeg)signalen, is het raadzaam om de inspanningsverplichting voor energieleveranciers juridisch te verduidelijken.

Betalingsregeling

Er bestaan verschillen tussen VLP's in de verplichting tot het aanbieden van een betalingsregeling voorafgaand aan het verstrekken van een vroegsignaal. Voor drinkwaterbedrijven en woningverhuurders is deze verplichting juridisch niet vastgelegd. Bij energieleveranciers is het onduidelijk of een verplichting daadwerkelijk geldt; wel is vastgelegd dat zij moeten wijzen op de mogelijkheid om een betalingsregeling te treffen en daarover in contact te treden. Voor zorgverzekeraars geldt dat het aanbieden van een betalingsregeling geen formele voorwaarde is voor het verstrekken van een signaal aan een gemeente. Echter, zorgverzekeraars moeten wel in ieder geval bij een betalingsachterstand van twee maandpremies een betalingsregeling aanbieden. Wanneer een vroegsignaal wordt afgegeven bij een achterstand van twee of meer maandpremies, moet een betalingsregeling in de praktijk dus wel al zijn aangeboden.

Wijzen op schuldhelpverlening

Voor zorgverzekeraars geldt dat zij op grond van de Wgs, het Bgs of de materiewetten – in tegenstelling tot andere typen VLP's – niet verplicht zijn om inwoners met betalingsachterstanden voorafgaand aan een vroegsignaal te wijzen op schuldhelpverlening. Die verplichting geldt vanuit de materiewetgeving pas bij een achterstand van twee maandpremies, waardoor bij vroegsignalering van een lagere betalingsachterstand de verplichting niet zou gelden. Niettemin is in de LCV-modelovereenkomst wel vastgelegd dat zorgverzekeraars deze inspanning moeten leveren als voorwaarde voor het verstrekken van een vroegsignaal.

Aantal herinneringen

Het aantal herinneringen dat voorafgaand aan een vroegsignaal moet worden verstuurd, verschilt per VLP volgens de geldende wetgeving. Drinkwaterbedrijven en woningverhuurders zijn wettelijk verplicht om ten minste één herinnering te versturen, terwijl energieleveranciers volgens de materiewetten er minimaal twee moeten versturen. Voor zorgverzekeraars geldt dat zij een inwoner moeten informeren over het niet slagen van een automatische incasso en meerdere aanmaningen moeten sturen alvorens de inwoner een achterstand van zes of meer maandpremies heeft en eventueel aangemeld wordt in het kader van de Regeling betalingsachterstand zorgpremie bij het CAK. De LCV-modelovereenkomst biedt hierin echter eenduidigheid met als uitgangspunt: minimaal één herinnering voor verstrekking van het vroegsignaal. Hoewel er juridisch gezien verschillen bestaan, sturen VLP's in

de praktijk meestal meerdere herinneringen voordat zij een vroegsignaal afgeven, waardoor dit niet tot problemen lijkt te leiden.

Ruimte interpretatie materiewetten

De voorwaarden in de materiewetten met betrekking tot vroegsignalering laten ruimte voor verschillende interpretaties. De wettelijke vereisten voor het versturen van een vroegsignaal – zowel op procesmatig vlak (de te doorlopen stappen voor signalering) als met betrekking tot de betalingsachterstand (hoogte en duur) – vinden, met uitzondering van woningverhuurders, hun basis in de materiewetten. De in deze materiewetten beschreven verplichtingen aangaande incasso zijn echter niet altijd specifiek ‘gekoppeld’ aan signaaldeling in het kader van de Wgs. Door onduidelijke koppeling tussen voorwaarden in artikelen en/of definities in de materiewetten kunnen er verschillende interpretaties mogelijk zijn voor welke voorwaarden specifiek gelden voor het vroegsignaal. Een voorbeeld betreft de voorwaarden voor het vroeg- en eindeleveringssignaal voor energie, waarbij het de vraag kan zijn welke facturen bepalend zijn voor het mogen versturen van signalen aan gemeenten.

Beperkte kadering uitwisseling gegevens

Tot slot valt op te merken dat voor de uitwisseling van gegevens voor VLP's niet (sluitend) gedefinieerd is welke gegevens kunnen of moeten worden uitgewisseld bij vroegsignalering. Dit geldt voor drinkwaterbedrijven, woningverhuurders en zorgverzekeraars. Doordat niet is uitgewerkt welke gegevens uitsluitend wel en niet gedeeld mogen en moeten worden, biedt dat ruimte aan VLP's (en gemeenten) om hier zelf invulling aan te geven. Vanuit het principe van dataminimalisatie en het delen van uitsluitend gegevens die noodzakelijk zijn om te delen, is het aan te bevelen meer duidelijkheid te verschaffen over welke specifieke gegevens gedeeld mogen of moeten worden, in het bijzonder aangaande het BSN van medeverzekerden (zorgverzekering) en de geboortedatum.

