

Evaluatie gemeentebelastingen als signaalpartner bij vroegsignalering



Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag

Colofon

Titel van het werk: Evaluatie gemeentebelastingen als signaalpartner bij vroegsignalering

Datum van publicatie: 29-1-2025

Uitgave: Programma Verbinden Schuldendomein

Versiebeheer

Versie	Datum	Gewijzigd door	Belangrijkste wijzigingen

Inhoud

1.	Aanleiding.....	4
1.1.	Doelstelling	4
1.2.	Deelnemende gemeenten	4
1.3.	Opzet evaluatie	4
1.4.	Werkwijze.....	5
2.	Bevindingen.....	6
2.1.	De cijfers	6
2.2.	Praktische knelpunten tijdens het experiment	6
2.3.	Ervaringen medewerkers	7
3.	Resultaten	8
4.	Conclusies.....	9
5.	Aanbevelingen.....	10
5.1.	Verbeteren van het sociaal incasseren van Gemeentebelastingen	10
5.2.	Verbeteren van de positionering en inzet van vroegsignalering.....	11
5.3.	Verbeter de samenwerking tussen Gemeentebelastingen en team Vroegsignalering	11
5.4.	Los praktische knelpunten op	11

1. Aanleiding

Op grond van artikel 10 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) bestaat de mogelijkheid om bij ministeriële regeling een ander signaal voor de vroegsignalering van schulden aan te wijzen dan de reeds genoemde signalen in het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (Bgs). Op basis hiervan hebben een aantal gemeenten gevraagd gemeentelijke belastingen als tijdelijk signaal aan te wijzen.

De aanvragende gemeenten, Amsterdam, Dordrecht, Echt-Susteren, Leudal, Maasgouw, Midden-Groningen, Purmerend, Roerdalen, Rotterdam en Westland beogen hiermee te onderzoeken of een enkelvoudig signaal vanuit de afdeling Gemeentebelastingen (hierna: Gemeentebelastingen) een goede indicator is bij vroegsignalering.

Op 1 november 2021 is dit signaal opgenomen in de tijdelijke regeling betalingsachterstanden (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0045801/2023-05-05>). Dit experiment is ingegaan op 1 januari 2022 en heeft gelopen tot 31 december 2024. De evaluatie heeft betrekking op de periode tot 30 september 2024.

1.1. Doelstelling

De gemeenten willen nagaan of mensen met beginnende schulden, die nog niet in beeld zijn bij gemeenten, sneller worden bereikt via signalen van betalingsachterstanden bij Gemeentebelastingen. De beoogde resultaten van het experiment zijn:

1. Ruim 50% van de inwoners die gemeld worden is niet bekend bij de schuldhulpverlening en/of is nog niet eerder gemeld door een vastelastpartner¹;
2. Ca. 50% van de inwoners wordt bereikt middels vroegsignalering;
3. Ca. 50% minder inzet van dwangmaatregelen door Gemeentebelastingen en daardoor minder incassokosten voor de inwoner.

1.2. Deelnemende gemeenten

Er doen 10 gemeenten mee aan dit experiment. Dit zijn: Amsterdam, Dordrecht, Echt-Susteren, Leudal, Maasgouw, Midden-Groningen, Purmerend, Roerdalen, Rotterdam en Westland.

1.3. Opzet evaluatie

In de evaluatie is gekeken naar:

- De werkwijze van de gemeenten tijdens het experiment;
- Inzichten uit de data: het aantal signalen en meldingen, het bereik en de overlap met andere signalen;

¹ In de oorspronkelijke aanvraag van het experiment (in de tijdelijke regeling) is het beschreven zoals in de tekst staat. Met 'nog niet eerder gemeld door vaste lasten partner' wordt in de praktijk bedoeld dat het in de zes maanden voorafgaand aan het signaal niet is gemeld.

- Casuïstiek: aan de hand van circa 10 signalen per gemeente krijgen we een beeld van de 'reis' die een signaal doorloopt en wat de uiteindelijke resultaten zijn van de inspanningen;
- Ervaringen van medewerkers van Gemeentebelastingen en Vroegsignalering gedurende het experiment.

Bij de data is gekeken naar de periode tussen 1 januari 2023 en 30 juni 2024. In het eerste jaar van het experiment -2022- is er nog geen structurele data verzameld, aangezien dit een opstartjaar was. Vanaf juni zijn we aan de slag gegaan met deze evaluatie, waardoor de gegevens tot en met het tweede kwartaal zijn meegenomen in de data analyses.

1.4. Werkwijze

Vooraf was afgesproken om een doelgroep met de volgende kenmerken te selecteren:

- Inwoners die het incassotraject hebben doorlopen (schriftelijke herinnering, aanmaning en telefonische poging tot persoonlijke contact) en waarbij het Gemeentebelastingen niet lukt om contact te krijgen;
- Achterstanden op het gebied van de gemeentelijke belastingen (zoals afvalstoffenheffing, onroerende zaakbelasting en parkeerbelasting) én parkeerboetes²³.
- Parkeerboetes alleen in combinatie met een achterstand bij de gemeentelijke belastingen;
- Er is nog geen sprake van een betekend dwangbevel;
- De hoogte van de schuld is meer dan € 300.

In de praktijk hebben de gemeenten hier ieder op één of meerdere punten van afgeweken. Veelvoorkomende afwijkingen van het oorspronkelijke voorstel zijn:

- Geen persoonlijk contact vanuit Gemeentebelastingen voorafgaand aan het versturen van het signaal naar Vroegsignalering. Hier was geen capaciteit voor vrijgemaakt.
- Het sociale incassoproces van gemeenten liep sterk uiteen, in aantal contactpogingen met de inwoner (wel/niet kosteloze herinnering) en doorlooptijden.
- Signalen versturen ná in plaats van vóór een betekend dwangbevel. Dit ter voorkoming dat er te veel signalen werden verstuurd.
- Ook signalen onder de € 300. Dit omdat men het experiment wilde richten op een specifieke groep (degenen die de betalingsregeling niet nakwamen) of men wilde ook degenen meenemen die naast kwijtschelding ook openstaande bedragen hadden.

De signalen vanuit Gemeentebelastingen werden volgens de bestaande prioritering/beslisregels opgevolgd; ze werden behandeld zoals de reguliere vroegsignalen.

² Gemeenten kunnen parkeerboetes opleggen bij parkeren zonder vergunning in een vergunning gebied. Dit heet een naheffing. Bij verkeerd parkeren volgt een bekeuring, die wordt geïnd door het CJIB.

³ Het is bij de aangeleverde data niet te onderscheiden om wat voor type achterstand aan gemeentelijke belastingen het gaat.

2. Bevindingen

2.1. De cijfers

Gemiddeld 9% van het totaal aantal vroegsignalen zijn afkomstig vanuit Gemeentebelastingen. Uitval op BRP is bij signalen vanuit Gemeentebelastingen lager dan bij andere signalen. Dit is begrijpelijk, aangezien het om een signaal vanuit de gemeente gaat.

Gemiddeld over de gehele periode is circa 5% van de signalen al bekend bij schuldhulpverlening. Het aantal meervoudige meldingen (meerdere signalen in één maand van één of meerdere vaste lasten partners) varieert per periode en per gemeente. Het gaat om 20% tot 40% van de meldingen. Het aandeel opeenvolgende meldingen (waarbij er op datzelfde adres al eerder in de afgelopen zes maanden een signaal is geweest) verschilt per kwartaal, uiteenlopend van 10% tot 42% van alle meldingen.

Het gemiddelde bereik (17%) en de hulpaceptatie van inwoners met een betalingsachterstand (34% van degenen die zijn bereikt) bij de Gemeentebelastingen is vergelijkbaar met het gemiddelde bereik en de hulpaceptatie van de meldingen vanuit energiemaatschappijen, verhuurders, drinkwaterbedrijven en zorgverzekeraars in diezelfde gemeente.

Er is bij de Gemeentebelastingen geen zicht op hoeveel mensen met een vroegsignaal uiteindelijk kwijtschelding hebben gekregen en of de signalen tot minder dwangbevelen hebben geleid. Ook hebben de meeste gemeenten geen beeld of er door de signalen van de gemeentelijke belastingen meer aanmeldingen bij schuldhulpverlening zijn gekomen. Al deze gegevens zijn niet bijgehouden door de gemeenten.

2.2. Praktische knelpunten tijdens het experiment

We hebben de gemeenten gevraagd of zij tijdens het experiment bepaalde knelpunten hebben ervaren. De gemeenten gaven aan dat met name het opstarten van het experiment en het inregelen van de aanlevering van signalen in de systemen de nodige tijd kostten.

Wisseling van betrokken medewerkers en het niet vrij kunnen maken van beschikbare capaciteit belemmerden de uitvoering van het experiment. Dit speelde zowel aan de kant van Gemeentebelastingen -de ruimte om gegevens te delen met Vroegsignalering- als aan de kant van Vroegsignalering om opvolging te geven aan de signalen.

Daarnaast is er een aantal gemeenten gedurende het experiment op een ander softwareprogramma overgestapt voor de gemeentelijke belastingen. Dit heeft invloed gehad op de aanlevering van signalen. Een aantal gemeenten heeft langere tijd geen signalen aangeleverd.

Een aantal professionals van Gemeentebelastingen merkten tijdens het experiment dat het niet gemakkelijk is om het incassoproces van de gemeentelijke belastingen aan te passen, zowel als gevolg van de bestaande wetgeving als door de complexiteit van het proces. Hierdoor ervoeren ze dat het soms moeilijker was om goed aan het sociale incassoproces uit te voeren.

Tot slot benoemen een aantal professionals van Vroegsignalering de beperkte beschikbaarheid van telefoonnummers vanuit Gemeentebelastingen als knelpunt. Hierdoor was het voor hen niet meestal nietmogelijk om vanuit Vroegsignalering telefonisch contact te leggen. De contactmogelijkheden zijn daardoor beperkter.

2.3. Ervaringen medewerkers

De professionals van de Vroegsignalering merken dat de enkelvoudige meldingen vanuit Gemeentebelastingen vaak 'minder zware gevallen zijn'. Zij hebben het idee dat, meer dan bij andere signalen, slordigheid in het betaalgedrag meespeelt bij een betalingsachterstand van Gemeentebelastingen. Zij verklaren dit doordat de rekening vanuit Gemeentebelastingen een rekening is die minder zichtbaar is en waarbij bovendien minder rekeningen voorkomen.

Daarnaast ervaren zowel de professionals van Gemeentebelastingen als Vroegsignalering dat inwoners de rekening van Gemeentebelastingen als minder urgent zien, omdat er weinig gevolgen zitten aan het niet-betalen van de rekening. Hun verwachting is dat het daarom vaak een van de eerste vaste lasten is die niet op tijd wordt betaald.

Een aantal gemeenten benoemden dat zij door het signaal vanuit Gemeentebelastingen een nieuwe doelgroep in beeld hebben gekregen, zoals huiseigenaren en ondernemers. Andere gemeenten ervaarden niet met nieuwe doelgroepen te maken te hebben door dit signaal.

De meerwaarde van dit extra signaal zat volgens meerdere gemeenten in het feit dat hierdoor meer 'matches' te maken waren. Hierdoor kwamen meer mensen in beeld die de gemeente niet écht in beeld had bij uitsluitend een enkelvoudige melding vanuit een andere vastelastpartner. Bij zo'n enkelvoudige melding stuurde men bijvoorbeeld alleen een e-mail, zonder direct persoonlijk contact. Het extra signaal vergrootte daarmee de kans op het bereiken van de mensen die echt hulp nodig hebben en daar ook voor openstaan. De minder urgente (enkelvoudige) meldingen die met het extra signaal erbij komen vragen weinig extra werk, omdat die automatisch een brief, sms of e-mail krijgen.

3. Resultaten

Zoals eerder beschreven, waren er bij aanvang van het experiment een aantal beoogde resultaten benoemd:

1. Ruim 50% van de inwoners die gemeld worden is niet bekend bij de schuldhulpverlening en/of is nog niet eerder gemeld door een vaste lasten partner;
2. Ca. 50% van de inwoners wordt bereikt middels vroegsignalering;
3. Ca. 50% minder inzet van dwangmaatregelen door Gemeentebelastingen en daardoor minder incassokosten voor de inwoner.

Op basis van de bevindingen in het rapport, zien we het volgende in de praktijk:

Ad.1 Resultaat behaald. Ruim 50% van de inwoners die gemeld worden, is nog niet bekend bij de schuldhulpverlening en/of is nog niet eerder gemeld door een vastelastpartner.

Op basis van de cijfers zien we dat 5% van de signalen afkomstig zijn van mensen die al bekend zijn bij schuldhulpverlening. Het wisselt per kwartaal sterk hoeveel inwoners al in beeld komen via een signaal van een andere vastelastpartner; variërend van 18% tot 45%. Het aantal meldingen waarbij er in de zes maanden ervoor al een melding op hetzelfde adres was, varieert per kwartaal (van 10% tot 42%), maar telkens onder de 50%. Het merendeel is dus nog niet bekend bij de gemeenten.

Ad.2 Resultaat niet behaald. Minder dan 50% van de inwoners wordt bereikt middels vroegsignalering. Het bereik van de meldingen met (minimaal) een signaal van de gemeentelijke belastingen ligt in 2023 op 17%. Dit is vergelijkbaar met het landelijke gemiddelde bereik van 20% bij de reguliere vroegsignalen.

Ad.3 Resultaat onbekend. Het is niet mogelijk om antwoord te geven op de vraag of minder dwangmaatregelen worden ingezet, omdat gemeenten hier geen data over kunnen aanleveren. Dit is niet geregistreerd. Daarnaast werd bij een paar gemeenten gekozen om de vroegsignalen pas door te geven na het dwangbevel, zodat bij die gemeenten vroegsignalering geen effect gehad kan hebben op het aantal dwangbevelen.

4. Conclusies

Op basis van de cijfers en gesprekken met de gemeenten en gezien de resultaten van de hoofddoelstellingen van het experiment, concluderen we het volgende:

- Er is bij een groot aantal van de deelnemende gemeenten niet voldaan aan alle inspanningsverplichtingen voor het verstrekken van een signaal, zoals die zijn opgesteld in artikel 2.1 van de [tijdelijke regeling signaal betalingsachterstanden](#). De gezamenlijk afgesproken werkwijze is in de praktijk door verschillende gemeenten niet altijd gevolgd. Dit maakt het lastig om gemeenten onderling te vergelijken en een overkoepelend beeld te schetsen. Bovendien zijn er periodes geweest waarin diverse gemeenten geen signalen hebben aangeleverd, wat het inzicht in de resultaten beperkt. Dit was echter niet het gevolg van onwil van de gemeenten, maar van uitdagingen in de werkwijze, die in de praktijk tot knelpunten leidden, met name door het grote aantal signalen. Hierdoor hebben gemeenten naar praktische oplossingen gezocht om het versturen en ontvangen van signalen zo goed mogelijk te organiseren.
- Op basis van de huidige uitvoering van het experiment is het moeilijk te concluderen of betalingsachterstanden bij Gemeentebelastingen een betere indicator vormen voor dreigende (problematische) schulden dan de bestaande signalen. We zien dat bij het merendeel van de inwoners nog niet bekend was voor wie een signaal is gestuurd en dat het bereik en de mate van hulpacceptatie vergelijkbaar is met andere signalen. Echter, doordat niet aan alle sociale incasso inspanningsverplichtingen voorafgaand aan aanlevering is voldaan, is niet te zeggen of voor al deze inwoners ook een signaal richting Vroegsignalering zou zijn gestuurd als hier wel aan zou zijn voldaan.
- Door meer samenwerking tussen Gemeentebelastingen en Vroegsignalering is er winst te behalen bij het voorkomen en verminderen van geldzorgen bij inwoners. Dit kan ongeacht of achterstanden bij Gemeentebelastingen als structureel signaal binnen de Wgs (vroegsignalering) worden opgenomen. De gemeenten hebben die samenwerking als positief ervaren.
- De meerwaarde van het experiment bij de deelnemende gemeenten is tegengesteld aan de doelstelling van het experiment. Eén van de beoogde doelstellingen van het experiment was om meer mensen te bereiken die nog niet in beeld zijn bij de gemeenten. Dit vraagt dus om zoveel mogelijk 'enkelvoudige' meldingen. De gemeenten zien daarentegen de meerwaarde van de signalen vanuit Gemeentebelastingen met name in het feit dat ze daardoor een completer beeld krijgen van de ernst van de financiële situatie van de inwoner en daarmee een betere afweging kunnen maken van de noodzaak om een inwoner persoonlijk te benaderen. Dit roept de vraag op hoe het werkveld tegen vroegsignalering aankijkt, wat het beste moment is om inwoners te benaderen en wat gemeenten nodig hebben om de vroegsignalering zo effectief mogelijk kunnen uitvoeren. Uit de evaluatie van de Wgs over vroegsignalering zou het waardevol zijn om inzicht te krijgen in welke signalen betrouwbare voorspellers zijn van dreigende schulden, zowel wat betreft het type signaal als de hoogte en duur van de achterstand, evenals de werkwijze rondom het matchen van signalen. In de huidige opzet van het experiment is het echter niet te verwachten dat er een helder beeld ontstaat van de waarde van deze signalen.

Op basis van deze conclusies doen we een viertal aanbevelingen.

5. Aanbevelingen

Naar aanleiding van het experiment kunnen vier belangrijke aanbevelingen gedaan worden.

5.1. Verbeteren van het sociaal incasseren van Gemeentebelastingen

In het proces van sociaal incasseren bij Gemeentebelastingen kunnen gemeenten verbeteringen doorvoeren. Hieronder staan diverse suggesties.

Het incassoproces

Neem het gehele incassotraject onder de loep. Let daarbij op:

- De periode tussen de communicatiemomenten. Zorg dat brieven/contactpogingen niet te ver uiteen liggen. Sociaal incasseren verbetert als de contactpogingen niet te ver uit elkaar liggen. Stuur bijvoorbeeld een kosteloze herinnering direct na de uiterste betaaldatum.
- De gehele doorlooptijd van het incassotraject. Bekijk waar de kansen liggen om het incassoproces te verkorten. Zo zit er bij sommige gemeenten tot wel drie maanden tijd tussen de herinnering en de aanmaning, waarbij de inwoner in de tussentijd niets van de gemeente hoort.

Zorg dat professionals binnen Gemeentebelastingen een poging tot persoonlijk contact doen als een inwoner een betalingsachterstand heeft. Dit kan worden ondersteund door scholing voor invorderaars in het voeren van gesprekken (zowel telefonisch als tijdens huisbezoeken) met inwoners die schuldenproblematiek ervaren, zonder dat zij hun rol als invorderaar of belastingambtenaar verliezen. Eventueel kan een medewerker van schuldhulpverlening tijdens de huisbezoeken als buddy meelopen. Hier is nog geen ervaring mee opgedaan ten tijde van het experiment; dit hebben de deelnemende gemeenten tijdens het experiment niet gedaan.

Kwijtschelding gemeentelijke belastingen

Hierbij kan naar verschillende aspecten worden gekeken:

- Zorg voor eenvoudige processen voor het aanvragen van een kwijtschelding.
- Maak gebruik van geautomatiseerd kwijtschelden. Mogelijkheden hiervoor worden genoemd in <https://vng.nl/artikelen/invordering-en-kwijtschelding>.
- Doe een call-to-action aan inwoners die niet kunnen betalen. Maak duidelijk wat de mogelijkheden zijn (kwijtschelding aanvragen, betalingsregeling aanvragen, schuldhulpverlening inschakelen, etc).
- Bied brede ondersteuning bij kwijtscheldingsverzoeken en het maken van betalingsregelingen, bijvoorbeeld in multidisciplinaire teams zichtbare punten zoals gemeentehuis, bibliotheek, voedselbank. Zorg dat inwoners daar laagdrempelig hulp kunnen vragen bij het doen van kwijtscheldingsverzoeken. Wie niet in aanmerking komt voor kwijtschelding moet hulp kunnen krijgen bij het afspreken van een betalingsregeling.

Communicatie vanuit gemeentelijke belastingen

Neem de brieven die vanuit Gemeentebelastingen worden verstuurd onder de loep. Let bijvoorbeeld op het woordgebruik (gebruik geen moeilijke woorden), begrijpelijkheid en duidelijkheid, tone-of-voice en hoe de brief overkomt. Hierbij kan inspiratie worden opgedaan bij de collega's van het team Vroegsignalering of bij de [Communicatietoolbox Vroegsignalering van de VNG](#). Deze toolbox is in samenwerking met gemeenten en inwoners opgesteld en helpt bij het opstellen van effectieve en heldere communicatie richting inwoners. [Aan de toestandkoming is onderzoek voorafgegaan](#).

Kijk naar variaties op brieven en contactpogingen per doelgroep. Nu wordt vaak één soort brief verstuurd of één soort contactpoging gedaan. Door aan te sluiten op de doelgroepen kan het bereik bij de Gemeentebelastingen al vergroot worden.

5.2. Verbeteren van de positionering en inzet van vroegsignalering

Gezien de bevindingen en conclusies van dit experiment is het wenselijk dat er een bredere discussie gevoerd wordt hoe we als professionals en stakeholders die zich bezighouden met vroegsignalering tegen vroegsignalering aankijken en of de huidige doelstelling vanuit de wetgeving nog wel aansluit bij de (wensen vanuit de) gemeentelijke praktijk. Dit vraagt om het gesprek over de vraag in welk stadium vlp en gemeenten hulp kunnen/willen aanbieden: willen we als gemeente een hulpaanbod doen in een vroeg stadium of willen we inwoners bereiken en hulp laten accepteren als er al problemen zijn ontstaan? Hiervoor is het ook belangrijk als we meer beeld hebben wat nu het beste moment is om contact op te nemen: wanneer staat iemand hier het meeste voor open? Hier hebben we nog geen eenduidig antwoord op.

5.3. Verbeter de samenwerking tussen Gemeentebelastingen en team Vroegsignalering

Ook zonder dat er signalen van betalingsachterstanden vanuit Gemeentebelastingen in het kader van de Wgs naar Vroegsignalering gaan, kan er meer worden samengewerkt tussen beide afdelingen. Een aantal mogelijkheden:

- Zorg dat beide partijen beter weten wat er in de trajecten gebeurt. Zo kan de Gemeentebelastingen in algemene zin informatie geven over wanneer de aanmaningen en dwangbevelen zijn verstuurd etc.
- Ga na op welke manier waarop Gemeentebelastingen warm kan overdragen naar schuldhelpverlening als er sprake is van schuldenproblematiek.
- Maak gebruik van de mogelijkheid om anoniem casuïstiek te bespreken. Dit is mogelijk zonder grondslag voor gegevensdeling, mits er geen persoonsgegevens worden benoemd.
- Team Vroegsignalering kan in contact met de inwoners voor andere signalen, direct vragen naar eventuele achterstanden voor de gemeentelijke belastingen. In een vervolgesprek met de inwoner kan team Vroegsignalering nagaan of kwijtschelding of een betalingsregeling mogelijk is.

5.4. Los praktische knelpunten op

Tijdens het experiment is een aantal praktische punten naar voren gekomen die het opvolgen van signalen van Gemeentebelastingen en het ondersteunen van inwoners met achterstandstand bemoeilijkt. Mocht dit experiment resulteren in een landelijke implementatie van dit signaal, dan vergt dit om het oplossen van deze knelpunten, om vanuit Vroegsignalering op een passende en effectieve manier opvolging te kunnen geven aan de signalen. Hiervoor zou een actieplan nodig zijn.

Eén van de praktische knelpunten is het feit dat er een piek is in het aantal signalen omdat er één keer per jaar een grote hoeveelheid facturen verstuurd wordt. Dit maakt het in de praktijk minder makkelijk te organiseren om alle signalen op te volgen met persoonlijk contact. Zowel bij de Gemeentebelastingen als bij de Vroegsignalering.

Daarnaast is de meegestuurde informatie bij signalen vanuit Gemeentebelastingen beperkt. Vaak betreft het alleen een adres. Telefoonnummers en e-mailadressen zijn beperkt beschikbaar.. Dit bemoeilijkt niet alleen het persoonlijk contact in het sociaal incassoproces bij de Gemeentebelastingen, maar beperkt ook de keuze bij Vroegsignalering om telefonisch contact te leggen of om gebruik te maken van SMS/Whatsapp of het versturen van een e-mail. Het zou wenselijk zijn dat Gemeentebelastingen zich inspannen op het verkrijgen van telefoonnummers en e-mailadressen. Zo kan inloggen op de online 'mijn-omgeving' van de Gemeentebelastingen verplichte velden bevatten om de juiste dienstverlening te kunnen bieden.