



Samenwerken bij instroom in beschermingsbewind

Framework voor drie pilots

Jochem Heemskerk en Mirjam Fokkema (Platform31)

Uitgave

Platform31

Den Haag, november 2017.

Auteur: Jochem Heemskerk en Mirjam Fokkema (Platform31)

Redactie: Platform31

Platform31

Kennis- en netwerkorganisatie Platform31 ziet de **trends** in stad en regio. We **verbinden** beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een **aanpak** waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: **iedereen profiteert mee** van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag

www.platform31.nl

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	8
1.1 Een toenemende aandacht voor de instroom van mensen in beschermingsbewind	8
1.2 De opdracht: pilot instroom in beschermingsbewind	10
1.3 Leeswijzer	12
2 Instroom in bewind	13
2.1 Ontwikkelingen beschermingsbewind	13
2.2 Verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden	15
3 Stappenplan voor een pilot	16
3.1 Stap 1: Verken de situatie en betrokkenheid	16
3.2 Stap 2: Gezamenlijk ambitie formuleren	17
3.3 Stap 3: De invulling van de pilot	18
4 Pilot 1: Gezamenlijk screeningsinstrument	20
4.1 Situatieschets en betrokkenheid regio Noord-Nederland	20
4.2 Algemene contouren en invulling	21
4.3 Nog te nemen stappen	24
4.4 Terugblik op de ambitie	26
5 Pilot 2: Gezamenlijk startgesprek	27
5.1 Situatieschets en betrokkenheid regio Zeeland-West-Brabant	27
5.2 Algemene contouren en invulling	28
5.3 Nog te nemen stappen	31
5.4 Terugblik ambitie	32
6 Pilot 3: Aanbod van gemeente	34
6.1 Situatieschets en betrokkenheid regio Oost-Brabant	34
6.2 Algemene contouren en invulling	35
6.3 Nog te nemen stappen	37
6.4 Terugblik ambitie	38
7 Reflectie	40
7.1 Doelstellingen	40
7.2 Randvoorwaarden	42
7.3 Geleerde lessen	43
Bijlage 1: Wettelijk kader	45
Bijlage 2: Belangen bewindvoerders, gemeente en rechtbank	50
Bijlage 3: Gesprekspartners in de regio	51
Bijlage 4: Omschrijving dienstverlening gemeenten	53

Samenvatting

Wens om meer samen te werken rondom instroom in bewind

De afgelopen jaren nam landelijk het aantal mensen onder beschermingsbewind¹ toe. Een groot deel hiervan heeft (problematische) schulden. Bij gemeenten heerst verontrusting door de stijging van de bekostiging van beschermingsbewind vanuit de bijzondere bijstand. Ook hebben ze onvoldoende zicht op mensen met financiële problemen de meest passende ondersteuning ontvangen. Dit blijft niet onopgemerkt en betrokken partijen verkennen hun mogelijkheden om optimaal samen te werken rondom de instroom in bewind. Dit om de financieel kwetsbare burger de meest passende ondersteuning te bieden. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gaf Platform31 in juni 2017 de opdracht om in drie regio's een pilot op te zetten waarbij samenwerken tussen rechtbank, gemeenten en bewindvoerders rondom de instroom in bewind centraal staat. In deze pilot krijgen gemeenten de mogelijkheid om de grip op de instroom in een vroegtijdig stadium te verbeteren en om in onderlinge afstemming een afwegingsmogelijkheid te creëren om tot het best passende aanbod voor de financieel kwetsbare burger te komen.

Verkennen format voor een pilot

Platform31 verkende in de rechtbankarrondissementen (regio's) Noord-Nederland, Zeeland-West-Brabant en Oost-Brabant of en hoe er een pilot gestart kon worden. Deelnemende gemeenten zijn Leeuwarden, Emmen, Eindhoven, 's-Hertogenbosch, Tilburg en Breda. Als kader voor de invulling van de pilots stelde het ministerie van SZW enkele randvoorwaarden:

1. het gaat dan om het verzoek om de vormgeving van de pilot binnen het wettelijk kader te laten passen,
2. het vastleggen van een overlegstructuur tussen gemeenten en bewindvoerders,
3. het beschikbaar hebben van een reële variant van inkomensbeheer door de gemeente,
4. afspraken hebben met doorverwijzende partijen naar beschermingsbewind over het eerder in beeld brengen van het gemeentelijk aanbod.

5

Platform31 pakte dit in drie regio's (Noord-Nederland, Zeeland-West-Brabant en Oost-Brabant) op. In deze publicatie is het resultaat hiervan weergegeven. Het ministerie van SZW zet met de vormgeving van de pilots in op een beter beeld van de ondersteuningsbehoefte van de financieel kwetsbare burger, de ontwikkeling van passende ondersteuning voor deze groep door de gemeente en de verbetering van de samenwerking tussen bewindvoerders, gemeente en rechtbank.

Samen aan de slag in een werkplaatsessie

Allereerst voerden wij (Platform31) per regio individuele gesprekken met vertegenwoordigers van de rechtbank, twee gemeenten en twee tot vier bewindvoerders per gemeente. Onderwerpen van gesprek waren onder andere de huidige situatie omtrent beschermingsbewind en de mogelijkheden en verwachtingen over een pilot. Vervolgens gingen in regionale werkplaatsen de drie partijen samen aan de slag om een pilot uit te werken. De resultaten van de gesprekken en sessies zijn verwerkt in een *framework* voor de pilots. Opvallend was dat er over en weer veel onbekendheid was over elkaars belangen en de mogelijkheden binnen het wettelijk kader van beschermingsbewind. Begrip voor elkaars

¹ Bewindsbescherming = onder bewindstelling ter bescherming van meerderjarigen die als gevolg van lichamelijke of geestelijke toestand tijdelijk of duurzaam niet in staat zijn ten volle hun vermogensrechtelijke belangen zelf behoorlijk waar te nemen (Art. 431 Boek 1 BW).

situatie creëren was een belangrijk onderdeel tijdens de werkplaatsessie voorafgaand aan de invulling van de pilot.

Drie verschillende pilots

In de regio's is invulling gegeven aan de opzet voor een pilot die grotendeels past binnen de randvoorwaarden. In de gesprekken en de werkplaatsen bleek dat de partijen elkaar vonden wanneer de financieel kwetsbare burger centraal stond. Alle betrokkenen deelden dezelfde ambitie, namelijk het bieden van de meest passende hulp. Echter, de invulling om tot deze ambitie te komen verschilde per regio. Uiteindelijk kwamen er drie verschillende pilotvoorstellen tot stand. In de regio Noord-Nederland wordt een gezamenlijk screeningsinstrument bij de intake door gemeenten en bewindvoerders toegepast. In Oost-Brabant is het plan om per gemeente tien aanvragers van beschermingsbewind met als grond problematische schulden te wijzen op de mogelijkheid om het gemeentelijk aanbod te overwegen en eventueel de aanvraag voor beschermingsbewind in te trekken. In de regio Zeeland-West-Brabant richt de pilot zich op het in een startgesprek gezamenlijk vormgeven van een advies aan de rechtbank over de meest passende vorm van ondersteuning. Door bewindvoerder en gemeente wordt dit advies gezamenlijk opgesteld. De pilots bevinden zich nu (november 2017) in de fase van het vastleggen van de afspraken en de puntjes op de i zetten. Hierin heeft de gemeente veelal de initiatiefrol om ook een structureel overleg te faciliteren, waarbij rechtbank, lokaal actieve bewindvoerders en gemeente aanschuiven.

6

	Pilot screeningsinstrument	Pilot gezamenlijk startgesprek	Pilot aanbod van gemeente
Regio	Noord-Nederland	Zeeland-West-Brabant	Oost-Brabant
Betrokken gemeenten	Emmen en Leeuwarden	Tilburg	Eindhoven en 's-Hertogenbosch
Nieuwe werkwijze	Bewindvoerders en gemeente(lijke uitvoeringsorganisaties) maken gebruik van hetzelfde screeningsinstrument	Bewindvoerders, gemeente en betrokkene houden startgesprek dat leidt tot een gezamenlijk advies richting rechtbank.	Rechtbank benadert bij aanvraag van bewind betrokkene met de vraag of deze wil luisteren naar aanbod van gemeente
Doelgroep	Inwoners die vanwege schulden intake doen bij professioneel bewindvoerder of gemeente	Inwoners die schuldenbewind aanvragen bij professioneel bewindvoerder	Inwoners die schuldenbewind aanvragen met professioneel bewindvoerder
Moment van interventie	Intake bij gemeente of bewindvoerder	Tussen eerste contact aanvrager-bewindvoerder en indienen van aanvraag bij rechtbank	Tussen ingediende aanvraag bij rechtbank en (schriftelijke) zitting in
Betrokken bewindvoerders	Bewindvoerders die zelf aangeven te willen participeren	Alle bewindvoerders die een aanvraag begeleiden voor iemand die woont in de gemeente Tilburg	Selectie van enkele bij de pilot betrokken bewindvoerders

Omvang pilot	50-100 casussen per gemeente	Alle aanvragen gedurende een half jaar ±300 casussen in totaal	10 casussen per gemeente
Status pilot	In de voorbereiding	In de voorbereiding om voorjaar 2018 te starten	In de startblokken, bewindvoerders moeten nog betrokken worden

Naast de vorm verschillen de pilots ook in het moment waarop de interventie plaatsvindt in het proces richting onderbewindstelling. In twee pilots is dit voorafgaand aan de aanvraag van bewind en in één pilot is dit juist nadat de aanvraag voor bewind heeft plaatsgevonden. Hierdoor verschilt ook de wijze waarop het aanbod aan de burger wordt gedaan per pilot. Zo attendeert de rechtbank de financieel kwetsbare burger op het gemeentelijk aanbod in één pilot, en is dit juist de bewindvoerder en gemeente in de andere twee pilots. Tot slot verschilt ook de wijze waarop bewaakt wordt dat het gedane aanbod door de betrokkene wordt afgenomen, dan wel alsnog een onderbewindstelling volgt. In één pilot is hier de rechtbank de aangewezen partij voor, in de andere twee pilots berust het op onderling vertrouwen dat het advies van bewindvoerder en/of gemeente wordt opgevolgd door de aanvrager.

Tips en aandachtspunten

Op basis van de opgedane ervaringen is een algemeen stappenplan geformuleerd. Het stappenplan biedt andere regio's in Nederland de mogelijkheid om ook invulling te geven aan meer samenwerking rondom instroom in beschermingsbewind. Dit kan door een pilot te starten of structurele afspraken te maken over nieuwe vormen van samenwerken. De volgende tips en aandachtspunten worden meegegeven aan de regio's:

- Leer experimenteren;
- Wees ervan bewust dat de belangen verschillen;
- Werk samen vanaf de start van de pilot;
- Houd rekening met de kwetsbaarheid van de doelgroep;
- Grip op de instroom is meer dan minder instroom;
- Samenwerking bij de instroom kan leiden tot hogere uitstroom.

Vervolg

In de drie regio's is door de betrokken partijen de intentie uitgesproken om met de pilot te starten. Nog niet overal zijn de details vastgelegd om officieel te starten. Veelal is de gemeente de initiatiefnemer om aan het vervolg invulling te geven. De betrokken partijen hebben aangegeven het prettig te vinden om eventueel terug te kunnen vallen op enige ondersteuning bij de uitvoering en monitoring van de pilots. Hiervoor is het wenselijk om een landelijke projectorganisatie op te zetten, waarvan andere regio's ook gebruik kunnen maken. Tevens is meer inzicht in de mogelijkheden voor onder andere adviesrecht van gemeenten en de pilotmogelijkheden binnen de huidige juridische kaders wenselijk. Betrokkenheid van de Raad voor de Rechtspraak en het ministerie van Veiligheid en Justitie is hiervoor nodig.

1 Inleiding

1.1 Een toenemende aandacht voor de instroom van mensen in beschermingsbewind

De afgelopen jaren is het aantal mensen dat onder beschermingsbewind staat sterk gestegen van 94.000 personen in 2009 naar geschat 248.800 personen in 2017.² Met deze groei van het aantal personen waarvan (een deel van) de goederen onder bewind worden gesteld, leggen de kosten hiervoor een steeds groter wordend beslag op de financiële middelen van gemeenten. Gemeenten zijn namelijk gehouden bijzondere bijstand te verstrekken voor de aan bewind verbonden kosten, indien de onder bewind gestelde een te beperkte draagkracht heeft om de kosten zelf te voldoen. Qua noodzaak van bewind hebben gemeenten geen eigen beoordelingsbevoegdheid, maar zijn zij gehouden aan het oordeel van de rechter. Gemeenten ervaren daarom weinig grip op de beschreven kostenontwikkeling, terwijl zij die wens mede vanwege het financiële beslag wel hebben. Gemeenten vergoeden via de bijzondere bijstand inmiddels miljoenen per jaar.³

De stijging van het aantal aanvragen en toewijzingen voor beschermingsbewind zorgt ook voor een grotere belasting op de rechtbanken. Naast de taak van het toewijzen van beschermingsbewind heeft de rechtbank ook als taak om toezicht te houden op de uitvoering van het bewind door de bewindvoerder. De Raad voor de Rechtspraak geeft aan dat het opletende aantal bewindsdossiers de druk op het goed kunnen toezicht houden zonder extra financiële middelen vergroot. Bewindvoerders merken de stijging in aantal beschermingsbewinden ook, en zijn gebaat bij een goed contact met de rechtbank en in veel situaties ook met de gemeente om het proces soepel te laten verlopen, maar ervaren tegelijkertijd dat dit niet altijd eenvoudig is.

8

Maatschappelijke aandacht

Voor het merendeel van de aanvragen van beschermingsbewind waar sprake is van toekenning, is (ook) sprake van problematische schulden en/of verkwisting.⁴ Schuldenproblematiek is een thema dat in toenemende mate maatschappelijke en politieke aandacht geniet. In het Regeerakkoord van het nieuwe kabinet heeft het terugdringen van armoede en schulden een eigen paragraaf.⁵ Een belangrijk vraagstuk is in hoeverre mensen die een beroep doen op beschermingsbewind (financieel) vaardig genoeg zijn om met lichtere ondersteuning ook de situatie weer onder controle kunnen krijgen. Of op termijn weer zelfstandig grip kunnen krijgen over hun financiële administratie. Bewind wordt gezien als een ingrijpend instrument met meer beperkingen om in het maatschappelijk verkeer zelf financiële beslissingen te nemen. Toezicht op de uitvoering van bewind is dan ook, evenals de kwaliteitseisen waaraan beschermingsbewindvoerders moeten voldoen, in de wet vastgelegd. Gemeentelijke dienstverlening gericht op inkomensbeheer (zoals budgetbeheer) biedt meer mogelijkheden om zeggenschap te hebben voor de schuldenaar in zijn eigen financiële situatie, maar laat deze ook meer verantwoordelijkheid. De gemeente is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geboden dienstverlening.

² Raad voor de Rechtspraak, persoonlijke communicatie, 05-12-2017.

³ Platform31, Hogeschool Utrecht en G32-Stedennetwerk (2017). 'Factsheet armoede en schulden'.

⁴ Bureau Bartels (2015). 'Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden', pagina 75.

⁵ Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' (Pagina 27) (oktober 2017).

Veel partijen die betrokken zijn bij het speelveld rond schulden bezinnen zich op welke wijze zij kunnen bijdragen aan de maatschappelijke opgave om de omvang van particuliere schulden te beperken. De NVVK is, in samenwerking⁶, een innovatieagenda aan het opzetten om vakmanschap bij iedereen in de keten van schuldhulpverlening te stimuleren. De Raad voor de Rechtspraak wil middels een visie⁷ op maatschappelijk effectieve rechtspraak haar bijdrage leveren. En voor schuldenbewind is het relevant dat brancheorganisaties van bewindvoerders (o.a. BPBI, LOBCM) werken aan kwaliteit in hun branche door de introductie van kwaliteitseisen en audits. Gemeenten en bewindvoerders werken tevens aan de verbetering van hun onderlinge samenwerking, mede door het Samen Verder traject.⁸ Het Rijk stimuleert de samenwerking op lokaal niveau, mede omdat door de decentralisatie van diverse overheidstaken naar de gemeente de regierol van de gemeente sterk is toegenomen. De gemeente heeft in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) een expliciete zorgtaak gekregen om integrale, passende hulp te bieden aan mensen met financiële problemen. De taak strekt zich ook uit tot preventie, nazorg en hulp bij de oorzaken van een financiële hulpvraag.

Eind 2015 heeft de Tweede Kamer de motie Heerma/Schouten⁹ aangenomen. Hierin wordt het kabinet gevraagd om met gemeenten en rechtspraak in overleg te treden om te komen tot aanpassing van het bestaande wettelijke kader voor beschermingsbewind, te onderzoeken of tijdelijke vormen van beschermingsbewind mogelijk zijn en te bezien in hoeverre de gemeenten in staat zijn om de kosten voor beschermingsbewind op te vangen. Als eerste stap is door Bureau Bartels een onderzoek gedaan naar de mate waarin gemeenten beschikken over een alternatief voor bewind en is er gekeken in welke mate ketenpartners bekend zijn met dit alternatieve aanbod. Dit in juni 2016 afgeronde onderzoek¹⁰ geeft aan dat iets meer dan de helft van de gemeenten sinds kort over een alternatief voor bewind beschikken. Bijna alle gemeenten geven daarbij aan hun ketenpartners van het alternatieve aanbod op de hoogte te hebben gesteld. In reactie op deze uitkomsten heeft (voormalig) staatssecretaris Klijnsma aangegeven dat een eventuele wijziging van wetgeving niet opportuun is. Wel uitte zij de wens om via een pilot met de rechtspraak te willen bezien, hoe via onderlinge samenwerking de gemeentelijke grip op de instroom in bewind kan worden verbeterd.¹¹

9

Beleidslijnen

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zet in haar beleidslijnen in op drie sporen:¹²

- a. In samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid voor de bewindvoerder, heldere kwaliteitsnormen, die een goede dienstverlening borgen;
- b. Voor de gemeenten - als drager van de kosten voor bewind indien de onderbewindgestelde hiervoor de financiële draagkracht ontbreekt – meer zicht op in- en uitstroom uit bewind binnen de bestaande wettelijke kaders; en
- c. Voor burgers met een beperkte/ontbrekende financiële zelfredzaamheid, een passend en bij voorkeur integraal dienstverleningsaanbod.

⁶ Onderdeel van het project 'Schouder eronder' van de NVVK, VNG, Divosa, Sociaal Werk Nederland en Landelijke Cliëntenraad.

⁷ <http://www.jaarverslagrechtspraak.nl/verslag/maatschappelijk-effectieve-rechtspraak-een-gezamenlijke-missie>

⁸ Project Samen Verder 2015-2017 in opdracht van SZW met ondersteuning van VNG en Divosa.

⁹ TK vergaderjaar 2015-2016, 34 300 XV, nr. 39).

¹⁰ Bureau Bartels (2015) 'Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden',

¹¹ TK vergaderjaar 2015-2016 24515, nr. 360.

¹² TK Kamerstukken II 2016/2017 24515, nr. 389.

Als uitvloeisel van de motie Schouten/Heerma heeft de staatssecretaris van SZW in haar brief van 1 juli 2016¹³ toegezegd met de Raad voor de Rechtspraak in overleg te gaan over mogelijke pilots. Idee is dat gemeenten tijdens het proces richting onderbewindstelling de mogelijkheid wordt geboden om voor zover binnen de situatie van de betrokkene passend, alternatieve dienstverlening aan te bieden.

Het ministerie van SZW zet met de vormgeving van de pilots in op een beter beeld van de ondersteuningsbehoefte van de financieel beperkt zelfredzame burger, de ontwikkeling van passende ondersteuning voor deze groep door de gemeente en de verbetering van de samenwerking tussen bewindvoerders, gemeente en rechtbank. Inmiddels is er een nieuw kabinet aangetreden en ligt er een Regeerakkoord¹⁴ waarin het volgende staat opgenomen: *Gemeenten krijgen een adviesrecht in de gerechtelijke procedure rondom schuldbewind.*

1.2 De opdracht: pilot instroom in beschermingsbewind

De opdracht van het ministerie van SZW omvat de uitwerking van drie mogelijke pilots binnen de gegeven randvoorwaarden en doelstelling. Het gaat om het vormen van samenwerking tussen rechtbank, gemeenten en beschermingsbewindvoerders waarbij de gemeente in een vroegtijdig stadium – en bij voorkeur voorafgaand aan het verzoek tot instelling van bewind - wordt geïnformeerd over en wordt betrokken bij een aanvraag voor schuldbewind, zodat de gemeente de mogelijkheid krijgt te verkennen of een passend alternatief aanbod door de gemeente mogelijk is.

10

Randvoorwaarden pilots:

1. Dat de pilot binnen de bestaande wettelijke kaders (Boek 1, titel 19 BW en Wbp) vorm wordt gegeven;
2. Dat voorafgaand aan de pilot binnen de deelnemende gemeenten een overlegstructuur tussen gemeente en lokaal actieve bewindvoerders is opgestart;
3. Dat de gemeente ook een reëel alternatief in de vorm van een variant van inkomensbeheer op korte termijn voor de aanvrager beschikbaar heeft;
4. Dat binnen de pilot bij ten minste drie van de zes gemeenten wordt gekeken hoe met de belangrijkste naar beschermingsbewind doorverwijzende partijen afspraken kunnen worden gemaakt waardoor het gemeentelijk alternatief eerder in beeld komt en er zo veel mogelijk gebruik van wordt gemaakt.

Doel van de opdracht:

1. Een in samenspraak met de betrokken rechtbanken en gemeenten en bewindvoerders opgestelde inhoudelijke beschrijving van de lokale pilot;
2. Commitment van bovengenoemde partijen tot samenwerking in deze pilot.

¹³ TK vergaderjaar 2015-2016 24515, nr. 360.

¹⁴ Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' (oktober 2017).

Aanpak

Om deze opdracht uit te voeren wij individuele gesprekken met de betrokken deelnemers bij de pilot in drie regio's en organiseerden we werkplaatsessies. De individuele gesprekken vonden plaats met vertegenwoordigers van de rechtbank, twee gemeenten en twee tot vier bewindvoerders per gemeente. Onderwerpen van gesprek waren onder andere de huidige situatie omtrent beschermingsbewind en de mogelijkheden en verwachtingen over een pilot. In de regionale werkplaatsen zijn de drie partijen samen aan de slag gegaan om een pilot uit te werken. In het *framework* van de pilot wordt ook invulling gegeven aan de volgende deelvragen:

- Op welk moment binnen het proces richting onderbewindstelling krijgt de burger eventueel te maken met het alternatieve aanbod van de gemeente?
- Hoe wordt dit alternatieve aanbod aan de burger gedaan?
- Hoe wordt bewaakt dat het gedane aanbod door de betrokkene wordt afgenomen, dan wel alsnog een onderbewindstelling volgt?
- Hoe geeft de gemeente een structurele overlegstructuur tussen rechtbanken, bewindvoerders en gemeentelijk ambtenaren vorm?

Op basis van de ervaringen opgedaan in de drie regio's stelden we een stappenplan op waarmee andere regio's in Nederland aan de slag kunnen. Tevens blikken we middels een korte beschouwing terug op de doelstelling en randvoorwaarden van de opdracht. Hierbij gaan we ook in op welke stappen door welke partijen nog gemaakt dienen te worden gemaakt om aan de randvoorwaarden noodzakelijk voor de start van de pilot te voldoen, welke ondersteuning van rijkswege noodzakelijk is om de beschreven pilot ten uitvoer te kunnen brengen en in welke mate de idee van de pilot in de andere arrondissementen kan worden ingezet.

11

Betrokken deelnemers pilots

Het ministerie van SZW vond drie rechtbanken bereid om deel te nemen aan deze pilot, namelijk de rechtbank Noord-Nederland, Oost-Brabant en Zeeland-West-Brabant. Per deelnemende rechtbank zijn twee gemeenten en enkele beschermingsbewindvoerders betrokken. In overleg met SZW zijn de gemeenten Leeuwarden, Emmen (Noord-Nederland), Eindhoven, 's-Hertogenbosch (Oost-Brabant) en Breda en Tilburg (Zeeland-West-Brabant) aangedragen voor dit traject. Bij elke gemeente zijn twee tot vier bewindvoerders meegenomen die in samenspraak met de Branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (BPBI) en de gemeente zijn uitgekozen. In bijlage 3 is een lijst met vertegenwoordigers van de betrokken partijen te vinden.

De status en de voortgang van de opdracht is geagendeerd tijdens de werkgroep schulden en bewind van de City Deal, De Inclusieve Stad¹⁵ en hiermee zijn de deelnemende gemeenten actief geïnformeerd over het verloop. Eindhoven en Leeuwarden zijn betrokken bij de City Deal en hebben beide deelgenomen aan de pilot.

Klankbordgroep

Een klankbordgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de NVVK, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (BPBI), Raad voor de Rechtspraak, ministerie van SZW en ministerie van J&V, is tweemaal bij elkaar

¹⁵ City Deal, De Inclusieve stad is een samenwerking tussen de gemeenten Eindhoven, Enschede, Leeuwarden, Utrecht, Zaanstad en het Rijk in het kader van de Agenda Stad.

gekomen om de voortgang van de pilots te bespreken, mee te denken over de pilot, hun achterban te informeren en te reageren op de conceptpublicatie.

1.3 Leeswijzer

In deze publicatie zijn de mogelijkheden om drie pilots rondom de instroom van beschermingsbewind vorm te geven weergegeven. Het eerste hoofdstuk gaat in op de achtergrond van de wens van het ministerie van SZW om deze pilots te starten. Aan de hand van de randvoorwaarden en doelstellingen is onze aanpak om te komen tot een *framework* voor een pilot in drie regio's uiteengezet. In hoofdstuk twee staat vermeld op welke wijze bewindvoering in Nederland is georganiseerd, welke rol elke partij speelt en wat de ontwikkelingen in de afgelopen jaren zijn geweest. Dit vormt een basis voor de context waarbinnen de regionale pilots ontwikkeld kunnen worden. Voorafgaand aan de uiteenzetting van de invulling van de drie pilots presenteren we in hoofdstuk drie een stappenplan voor een algemene opzet voor een pilot. Dit stappenplan is op basis van de ervaringen uit de drie regio's gevormd. In de regio's voerden we individuele gesprekken met betrokkenen en organiseerden we een werkplaatsessie. Aan de hand van deze twee stappen formuleerden we een beschrijving van de gewenste pilot in drie regio's. Deze uiteenzetting is te vinden in de hoofdstukken vier tot en met zes. Tot slot, biedt hoofdstuk zeven onze reflectie op het onderzoek; de pilots zijn getoetst aan het projectdoel, beleidsdoel en de randvoorwaarden, en enkele geleerde lessen zijn geformuleerd. Dit zijn de lessen die Platform31 meegeeft aan regio's die soortgelijke pilots wensen te organiseren.

2 Instroom in bewind

2.1 Ontwikkelingen beschermingsbewind

Hulp bij financiële problemen

De pilots hebben betrekking op de mogelijkheden om anders samen te werken voorafgaand aan de instroom in bewind. Om dit goed te kunnen overzien en omdat een randvoorwaarde voor de pilots betreft het passen binnen het wettelijk kader, geven we in dit hoofdstuk en in bijlage 1 een nadere toelichting op het wettelijk kader. Mensen die financiële problemen hebben, kunnen in aanraking komen met de uitvoeringsmogelijkheden van drie verschillende wetten. Dit zijn de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) en de Wet curatele, beschermingsbewind en mentorschap (CBM).¹⁶ Beschermingsbewind valt onder dit derde wettelijk traject. Iemand met schulden kan tegelijkertijd door verschillende voorzieningen die voortkomen uit verschillende wetten geholpen worden. Zo kan iemand tegelijkertijd onder bewind gesteld zijn (CBM) als gemeentelijke schuldhulpverlening ontvangen in de vorm van een budgetcoach (Wgs). In bijlage 1 is een beschrijving van het wettelijk kader te vinden, waarbij de verschillende fases van beschermingsbewind uitgebreid beschreven zijn.

In januari 2014 is de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap in werking getreden.¹⁷ In deze wijziging staat onder andere dat er kwaliteitseisen voor professionele bewindvoerders worden ingevoerd. Dit zijn beschermingsbewindvoerders die actief zijn in drie of meer zaken. Ook hulpverleners, de zorginstelling waar betrokkene verblijft of de instantie die betrokkene begeleidt kan nu bewind aanvragen. Ten slotte zijn problematische schulden of verkwisting formeel toegevoegd als grond voor beschermingsbewind. Dit zijn de zogenaamde schuldenbewinden. Voorheen was de praktijk vaak al dat onderbewindgestelden problematische schulden hadden. Met de wetswijziging is het ook mogelijk dat schulden of verkwisting de enige grond zijn voor onderbewindstelling. In de periode 2014 tot en met 2017 is circa veertig procent van het totaal van nieuwe onderbewindgestelden toegewezen op de grond van problematische schulden.¹⁸

13

Groeiend aantal mensen onder bewind

In de afgelopen jaren is het aantal mensen dat onder beschermingsbewind staat gestegen van ongeveer 94.000 personen in 2009 naar geschat 248.800 personen in 2017.¹⁹ Het aantal toegekende aanvragen voor beschermingsbewind is gestegen van 19.500 aanvragen in 2010 naar 40.600 aanvragen in 2014.²⁰ Het aantal toegekende aanvragen is hierna gedaald tot 34.900 geschat in 2017. Het aantal nieuwe mensen in beschermingsbewind zit in een dalende trend maar het totaal aantal mensen onder bewind stijgt nog steeds. In totaal zijn de kosten van bijzondere bijstand die verleend worden voor bewindvoering naar schatting tussen 2013 en 2015 jaarlijks met 38 procent gestegen²¹. Deze cijfers tonen aan in welke mate het aantal mensen in bewindvoering en de kosten van bijzondere bijstand die gemeenten hiervoor verlenen gestegen zijn. Voor deze groei worden verschillende

¹⁶ Opgenomen in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, titel 19 (artikelen 431 tot en met 449).

¹⁷ Bekendmaking in Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 2013, nr. 414.

¹⁸ Raad voor de Rechtspraak, persoonlijke communicatie, 05-12-2017.

¹⁹ Raad voor de Rechtspraak, persoonlijke communicatie, 05-12-2017.

²⁰ Raad voor de Rechtspraak, persoonlijke communicatie, 05-12-2017.

²¹ Bureau Bartels (2016) 'Vervolgmeting aantal en kosten beschermingsbewinden', pagina 14.

oorzaken genoemd. Beleidsadviseurs uit gemeenten noemen onder andere de economische crisis, een complexere samenleving, actieve werving en doorverwijzing door bewindvoerders, zorgverleners en maatschappelijk werk, vergrijzing en ook is de wetwijziging en beperkte toegang tot alternatieven als mogelijke oorzaak genoemd.²² Deze genoemde oorzaken voor de stijging kwamen ook in de individuele interviews tijdens het onderzoek naar voren. Het betreffen echter nog steeds inschattingen van oorzaken op basis van hun eigen ervaringen.

In de randvoorwaarden voor de pilot is onder andere meegegeven dat het van belang is om afspraken met doorverwijzende partijen te maken over de informatievoorziening omtrent het gemeentelijk aanbod. Omdat de toename van aantal beschermingsbewinden mogelijk samenhangt met de beperkte toegang tot gemeentelijke dienstverlening wordt deze verklaring hier toegelicht. In de evaluatie van de Wgs²³ in 2016 werden zorgen geuit over de toegang tot schuldhulpverlening. In deze wet heeft de gemeente een expliciete taak en regie gekregen voor hulp aan mensen met schulden. De doelgroep in de wet is divers, van mensen met problematische schulden tot mensen die nog geen schulden hebben. De nationale Ombudsman concludeerde in 2016 dat de drempels om een beroep te doen op een gemeentelijk schuldhulpverleningstraject te hoog zijn geworden.²⁴ Hoge drempels voor schuldhulp kunnen ertoe leiden dat meer mensen bewind aanvragen als wél toegankelijke hulp, terwijl zij wellicht ook gebaat zijn met een lichtere vorm van ondersteuning vanuit de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Rol rechtbank

14

De eerder genoemde kwaliteitseisen voor bewindvoerders die sinds 2014 in werking zijn getreden betekenden nieuwe taken voor de rechtbank. Het Landelijk Kwaliteitsbureau Curatele, Bewind en Mentorschap, ondergebracht bij rechtbank Oost-Brabant, toetst of een bewindvoerder voldoet aan de deze kwaliteitseisen genoemd in de wet. Deze eisen hebben betrekking op de werving, opleiding, scholing en begeleiding, op de omgang met betrokkene en op de bedrijfsvoering. Deze – nieuwe – werkwijze van toetsing draagt bij aan de kwaliteit van de bewindvoering. In 2015 werd tien procent van de beschermingsbewindvoerders ontslagen omdat ze disfunctioneerden of niet aan de kwaliteitseisen voldeden.²⁵

Rechters signaleren in toenemende mate dat de problemen die zij voor zich krijgen vaak een minder juridische, maar maatschappelijke context hebben.²⁶ Zo speelt schuldenproblematiek zich bijvoorbeeld vaak af in zogenaamde multi-probleemhuishoudens. De Raad voor de Rechtspraak streeft daarom naar Maatschappelijk Effectieve Rechtspraak waarin ook gekeken wordt naar de toegevoegde waarde van een juridische beslissing. Ook bij bewindvoering, waarin vaak sprake is van multiproblematiek en schulden, wordt ruimte gegeven om te onderzoeken hoe de rechtbank hier een maatschappelijk toegevoegde waarde blijft houden.

²²Bureau Bartels (2015). 'Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden', pagina 24.

²³ Evaluatierapport Wet gemeentelijke schuldhulpverlening [https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/06/27/bijlaven-
evaluatierapport-wgs](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/06/27/bijlaven-
evaluatierapport-wgs)

²⁴ Platform31 (2017). De eindjes aan elkaar knopen – de update.

²⁵ Platform31 (2017). De eindjes aan elkaar knopen – de update, pagina 121.

²⁶ <http://njb.nl/blog/maatschappelijk-effectieve-rechtspraak.20396.lynx>

2.2 Verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden

In de beschrijving (zie bijlage 1) van het proces en de ontwikkelingen rondom bewind komen de verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden van de rechtbank, gemeente en bewindvoerder naar voren gedurende het traject van schuldhulpverlening en bewindvoering. In tabel 1 zijn deze samengevat.

Tabel 1: overzicht rollen, taken en verantwoordelijkheden			
	Beschermingsbewindvoerder	Gemeente	Rechtbank
Rol	<ul style="list-style-type: none"> Bieden van stabiliteit en rust. Overnemen financiële huishouding. 	<ul style="list-style-type: none"> Taak en regie bij schuldhulp. Integrale aanpak schulden binnen het sociaal domein. 	<ul style="list-style-type: none"> Toetst aanvragen voor bewind. Toezicht op bewindvoerders. Benoemen en ontslaan van bewindvoerders.
Verantwoordelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> Volledige financiële huishouding. Financiële huishouding over deel vermogen (bij beperkt bewind). 	<ul style="list-style-type: none"> Inrichting van preventie, hulp en nazorg bij schulden. Borging kwaliteit schuldhulpverlening. 	<ul style="list-style-type: none"> Controle kwaliteit van bewind en bewindvoerders.
Taken zijn onder meer	<ul style="list-style-type: none"> Begeleiden van aanvraag voor bewind, onder meer post ontvangen, toeslagen aanvragen, vaste lasten betalen tijdens bewind. Wanneer mogelijk aan zelfredzaamheid werken. 	<ul style="list-style-type: none"> Bieden van brede hulp. Niet alleen bij schulden maar ook voor gerelateerde problematiek. 	<ul style="list-style-type: none"> Controleren van jaarlijkse rekening en verantwoording en vijfjaarlijkse evaluatie. Behandelen van aanvragen voor bewind.

3 Stappenplan voor een pilot

Op basis van de ervaringen van de formulering van de drie pilots stelden we een algemeen stappenplan op. Drie verschillende stappen zijn uiteengezet op basis waarvan regio's zelf aan de slag kunnen gaan met de opzet van een pilot rondom instroom in bewind.

3.1 Stap 1: Verken de situatie en betrokkenheid

Het startpunt om te komen tot een gezamenlijke pilot is in gesprek gaan met elkaar. Wellicht zijn in de gemeente al de eerste stappen gezet in het kader van 'Samen Verder' om de samenwerking tussen gemeente en bewindvoerders te versterken. De kans is groot dat het onderwerp toename van instroom in beschermingsbewind ter sprake is gekomen. Het kan ook zijn dat landelijke berichten over deze toename de gemeente aansporen om te publiceren over hun gewenste aanpak richting bewindvoerders. Veelal vormt de thematiek rond oplopende kosten voor een gemeente, of de meest effectieve vorm van schuldhulpverlening en/of maatschappelijk effectieve rechtspraak een aanknopingspunt om in gesprek te gaan. Op basis van de ervaringen uit dit onderzoek voor de opzet van mogelijk pilots ligt het initiatief hiervoor veelal bij de gemeente. Een eerste stap is het verkennen van de situatie en mogelijke betrokkenheid aan de hand van onderstaande thema's voor gemeente, rechtbank en bewindvoerders.

16

Overzicht van te verkennen thema's per pilotdeelnemer	
Gemeente	<ul style="list-style-type: none">• Maatschappelijk belang/ambitie• Aanbod schuldhulpverlening• Situatie inwoners met financiële problemen• Aantal mensen aanspraak op bijzondere bijstand voor vergoeding bewind• Huidige afspraken met doorverwijzende partijen• Huidige samenwerking met rechtbank en bewindvoerders• Idee voor invulling pilot• Gewenste vorm van betrokkenheid bij de pilot• Invullen projectorganisatie
Bewindvoerders	<ul style="list-style-type: none">• Maatschappelijk belang/ambitie• Huidige samenwerking met rechtbank en gemeenten• Idee voor invulling pilot• Gewenste vorm van betrokkenheid bij de pilot• Invullen projectorganisatie

Rechtbank	<ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijk belang/ambitie • Instroom/uitstroom beschermingsbewind • Aantal mensen onder bewind en ontwikkeling • Huidige samenwerking met bewindvoerders en gemeenten • Idee voor invulling pilot • Gewenste vorm van betrokkenheid bij de pilot • Invullen projectorganisatie
------------------	---

Tip: Leren experimenteren

Houd er rekening mee dat het niet voor alle betrokkenen vanzelfsprekend is om een experiment of een pilot op te zetten. De partijen hechten veel belang aan de bestaande procedures en vinden het niet altijd makkelijk om hiervan af te wijken. In de opzet van de pilot is bewust gekozen om binnen de juridische kaders te handelen en te verkennen waar de ruimte zit om te experimenteren. Het leren experimenteren is een onderdeel dat aandacht vergt.

3.2 Stap 2: Gezamenlijk ambitie formuleren

Als verkend is of interesse bestaat om voorafgaand aan de instroom in beschermingsbewind samen te werken aan een aangepaste werkwijze in de vorm van een pilot, dan kan het proces intensiever worden opgepakt. Opnieuw is te verwachten dat de gemeente het initiatief neemt om de partijen aan tafel te brengen en elkaar op te zoeken. Het gezamenlijk definiëren van het maatschappelijk probleem en gezamenlijk verkennen van de vernieuwende oplossingsrichtingen is onderdeel van deze stap. Vervolgens is het ook van belang om inzichtelijk te maken welk belang partijen hebben bij het oplossen van het maatschappelijk probleem. Dit kan in de vorm van een werkplaatsessie, waarbij alle betrokken partijen elkaars ideeën en ambitie met elkaar bespreken.

17

Bespreekpunten tijdens werkplaatsessie

- Algemene kennismaking
- Verkennen van de maatschappelijke opgave
- Delen ambitie
- Delen van elkaars bijdrage aan de opgave
- Verkennen pilotmogelijkheden en doel van de pilot
- Mogelijkheden invulling pilot binnen wettelijk kader
- Vervolgstappen

Aandachtspunt: Wees ervan bewust dat de belangen verschillen

Tijdens de individuele gesprekken bleek meermaals dat bewindvoerders, rechtbank en gemeente een minder positief beeld over elkaars functioneren kunnen hebben. Zo zouden bewindvoerders alleen hun klandizie willen behouden, gemeenten alleen de kosten vanuit bijzondere bijstand willen verlagen en rechtbanken alleen hun werkdruk willen verlagen. Deze beelden lijken voort te vloeien uit de verschillende belangen die zij hebben. Echter, alle partijen die we gesproken hebben, bleken mee te doen omdat zij zien dat het proces nu niet optimale hulp biedt voor een kwetsbare doelgroep.

Om voorbij te kunnen gaan aan een houding die samenwerking bemoeilijkt, kan het werken om elkaars belangen in beeld te hebben (zie hiervoor bijlage 2). Wanneer een gezamenlijke ambitie centraal staat,

namelijk het optimaliseren van het proces voor de doelgroep, dan blijkt er veel mogelijk. Vervolgens helpt het om te bespreken wat iedereen wil brengen en wil halen in de samenwerking. Bepaal dit niet alleen voor de eigen organisatie, maar probeer juist ook in te schatten hoe andere partijen er in staan. Dit opent het gesprek en vervolgens kan gezocht worden naar mogelijkheden hoe halen en brengen in de samenwerking in balans kan worden gebracht.

Aandachtspunt: Werk samen vanaf de start van de pilot

Om vertrouwen en commitment te scheppen voor een pilot, kan het helpen om vanaf de start van het traject samen te werken. Vorm een projectgroep tijdens de eerste stap waarin rechtbank, gemeente en bewindvoerders een plek hebben. Dit zorgt ervoor dat vanaf de start elke partij betrokken is en er open gecommuniceerd kan worden. De deelnemers uit de projectgroep geven de gezamenlijke boodschap door aan hun achterban. Dit geeft het traject legitimiteit.

Het samen vormgeven van de pilot schept mogelijkheden om dichterbij elkaar te komen. Voorbeelden: zo kan het gezamenlijk bepalen van een screeningsinstrument discussie opleveren over hoe bepaald wordt welke hulp het best passend is. Het samen vormgeven van een adviesformulier voor de rechtbank kan inzichten geven in het afwegingskader waarmee de rechter bewind toekent of afwijst. Hier kan vervolgens het gesprek met elkaar over aangegaan worden, waardoor meer inzicht ontstaat.

Tip: Houd rekening met de kwetsbaarheid van de doelgroep

Recent komt in verschillende publicaties naar voren dat het hebben van schulden langdurige stress veroorzaakt, die invloed heeft op het gedrag.²⁷ Daarnaast beargumenteert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) dat de overheid er vooral bij kwetsbare doelgroepen niet vanuit mag gaan dat zij in staat zijn om te voldoen aan alle eisen die gesteld worden, zelfs al wordt iemand hiervan op de hoogte gesteld.²⁸ In twee van de drie pilotvoorstellen in dit project worden extra stappen toegevoegd voor de aanvrager van bewind. Met deze inzichten moet goed worden nagegaan of elke extra keuze ook een toegevoegde waarde is voor de doelgroep.

18

3.3 Stap 3: De invulling van de pilot

Als gezamenlijk een beeld is ontstaan van de algemene contouren van hoe er gezamenlijk gewerkt kan worden aan het vormgeven van een pilot, gaan de partijen met elkaar de ontbrekende onderdelen van de pilot invullen. Tijdens de werkplaatssessie kunnen hiervoor de eerste stappen gezet worden. Hieronder staat een checklist met items die moeten worden geadresseerd of ingevuld worden in gezamenlijkheid om tot een pilotvoorstel te komen.

Checklist onderdelen van de pilot

1. Nieuwe werkwijze, wat verandert er ten opzichte van de huidige situatie?
 - 1.1. Moment binnen het proces richting onderbewindstelling waarop de burger eventueel te maken krijgt met het aanbod van de gemeente aangeven
 - 1.2. Aangeven hoe aan de burger dit aanbod wordt gedaan
 - 1.3. Aangeven hoe bewaakt wordt dat het gedane aanbod door de betrokkene wordt afgenomen, dan wel alsnog een onderbewindstelling volgt

²⁷ Nadja Jungmann en Peter Wesdorp (2017). Mobility Mentoring® Hoe inzichten uit de hersenwetenschap leiden tot een betere aanpak van armoede en schulden. Uitgegeven door Platform31.

²⁸ WRR (2017). 'Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid'.

2. Projectstructuur pilot
3. Samenwerkingsafspraken
 - 3.1. Bestuurlijk commitment creëren
 - 3.2. Duidelijkheid over invulling regierol in projectstructuur
 - 3.3. Vastleggen structureel overleg gemeente, rechtbank en bewindvoerders
 - 3.4. Formaliseren van de afspraken middels convenant
4. Specificering van de doelgroep voor de pilot (waaronder aantal en selectie)
5. Doorlooptijd pilot vastleggen
6. Resultaat en doelen pilot zo smart mogelijk formuleren
7. Monitoring en evaluatiecriteria en werkwijze vastleggen
8. Communicatie intern en extern uitwerken

4 Pilot 1: Gezamenlijk screeningsinstrument

4.1 Situatieschets en betrokkenheid regio Noord-Nederland

Rechtbank

In het arrondissement Noord-Nederland is halverwege 2017 het aantal actieve bewindsdossiers circa 30.000 dossiers. De rechtbank had moeite met het verwerken van het groeiende aantal aanvragen. Daarnaast had de rechtbank onvoldoende tijd om haar toezichtsfunctie uit te voeren. In 2016 en 2017 kreeg de rechtbank extra personele inzet en paste haar werkproces aan. Ongeveer de helft van de zittingen worden anno 2017 schriftelijk afgehandeld. Voorwaarde hiervoor is dat de aanvraag compleet is ingediend en de aanvrager niet heeft aangegeven behoefte te hebben aan een mondelinge zitting. Mede hierdoor zijn de wachttijden ingelopen in 2017. De wachttijden zijn nu vergelijkbaar met elders in het land.

Tijdens de gesprekken bleek dat de rechtbank juridisch gezien weinig mogelijkheden heeft om bewind af te wijzen wanneer er schulden zijn en de persoon zelf in bewind wenst te gaan. Wel ziet de rechtbank mogelijkheden om een groep op een andere manier te helpen of eerder te werken aan uitstroom. Door de geringe ervaren mogelijkheden van de rechtbank, biedt een pilot met bewindvoerders en gemeente kansen om samen meer mogelijk te maken rondom het proces van instroom en uitstroom.

20

Gemeente Emmen

In de gemeente Emmen is gedurende de periode januari 2015 tot en met mei 2017 het aantal betalingen voor bewindvoering uit de bijzondere bijstand gestegen van 748 naar 1.003 betalingen per jaar. Het aantal unieke personen waar deze betalingen voor bestemd zijn is lager. In mei 2017 kregen 947 unieke personen bijzondere bijstand voor de kosten van bewindvoering. In 2016 was het bedrag voor de bekostiging van bewindvoering vanuit de bijzondere bijstand circa 1,4 miljoen euro. De verwachting is dat dit stabiliseert in 2017.

De gemeente Emmen merkt dat er nog steeds doorverwijzende partijen, zoals maatschappelijk werk, zijn die bij schulden automatisch doorverwijzen naar bewindvoering. Hier zou zij graag meer grip op willen, omdat het aanbod van de gemeente ook voor een deel van deze mensen geschikt zou zijn. Wanneer je bij de instroom juist doorverwijst, krijgt iemand de meest passende hulp. De nieuwe werkwijze kan ervoor zorgen dat meer mensen de best passende hulp krijgen. De gemeente is ervan overtuigd dat dit uiteindelijk ook tot een verlaging van de kosten leidt. In bijlage 4 is een overzicht van het gemeentelijke aanbod te vinden.

Gemeente Leeuwarden

In de gemeente Leeuwarden zijn de totale kosten van beschermingsbewind vanuit de bijzondere bijstand gestegen van 600.000 euro in 2013 naar circa 2,7 miljoen euro in 2016. Het aantal actieve bewindsdossiers bekostigd vanuit bijzondere bijstand is gestegen van 774 in 2013 naar 1.756 dossiers in 2016.

De gemeente Leeuwarden is één van de steden die deelneemt aan de City Deal, Inclusieve Stad. Dit samenwerkingsverband tussen vijf steden en de ministeries van SZW, VWS, BZK en V & J is erop gericht om samen innovatief, vanuit de casuïstiek, te experimenteren in het sociaal domein. De steden wezen bewindvoering aan als een van de onderwerpen. Een pilot past in dit traject. Daarnaast probeert de gemeente Leeuwarden iedereen zo passend mogelijk te helpen. Dit houdt ook in dat wordt ingezet op het voorkomen van te zware inzet van hulp en/of ondersteuning. Voor een toelichting op het gemeentelijk aanbod zie bijlage 4. Samenwerking in een pilot kan ervoor zorgen dat mensen in schulden de best passende hulp aangeboden krijgen.

Bewindvoerders

In de regio Noord-Nederland zijn zeven bewindvoerderskantoren en de brancheorganisatie BPBI en LOBCM betrokken bij de pilot. In de gesprekken bleek dat zij een betere samenwerking zoeken met rechtbank en gemeente. Dit begint bij begrip en vertrouwen. De bewindvoerders zien graag dat er over en weer meer kennis komt over elkaars werkzaamheden. Dit schept een basis waar de partijen samen ook naar de procedures rondom bewind kunnen kijken. Zo kunnen er bijvoorbeeld afspraken gemaakt worden over de aanvraag van bijzondere bijstand maar ook over samenwerking tussen wijkteam en bewindvoerder. Dit helpt uiteindelijk bij het bieden van zo'n goed mogelijke hulp. Een pilot kan leiden tot een basis voor meer samenwerking.

Samenwerking

Bewindvoerders, gemeente en rechtbank hebben in de individuele gesprekken ook aangegeven hoe de samenwerking met de andere partijen momenteel verloopt. Anno 2017 heeft de rechtbank Noord-Nederland op verschillende manieren contact met bewindvoerders. Zo organiseert zij jaarlijks een bijeenkomst waarop zij uitleg geeft hoe de processen bij de rechtbank in elkaar zitten en verstuurt zij periodiek een nieuwsbrief. Dit moet bewindvoerders helpen om formulieren volledig in te vullen. Daarnaast staat op de website van de rechtbank wat een bewindvoerder moet doen in specifieke casussen. Individueel is er minder contact tussen rechter en andere partijen. Gemeenten hebben enkele keren contact gezocht in collectieven; zo zijn de Drentse gemeenten op gesprek bij de rechtbank geweest om over het proces van instroom te praten. Zowel gemeenten als bewindvoerders hebben aangegeven graag structureel meer contact te hebben met de rechtbank.

21

Beide gemeenten zijn bezig met een vervolg op het project 'Samen Verder'. De gemeente Emmen heeft tijdens de uitvoer van dit project kritisch met bewindvoerders op procesniveau over de instroom en efficiëntie gesproken. Dit heeft geleid tot enkele veranderingen. Zo is het voor bewindvoerders makkelijker om bijzondere bijstand aan te vragen via een formulier op de website van de gemeente Emmen. De bewindvoerders en gemeente communiceren daarnaast nu via directe lijnen. De gemeente Emmen wordt door bewindvoerders geprezen, omdat zij in haar communicatie erkent dat de grootste groep mensen onder bewind hier terecht zit. Dit is een blijk van vertrouwen. De gemeente Leeuwarden heeft ook het proces rondom bijzondere aanvraag vereenvoudigd voor bewindvoerders en is momenteel bezig om invulling te geven aan een convenant dat voortkwam uit Samen Verder om de samenwerking met bewindvoerders te verbeteren en afspraken helder op te schrijven.

4.2 Algemene contouren en invulling

Ambitie

De drie partijen in Noord-Nederland vinden elkaar wanneer zij voorbij de kosten voor bewind kijken. In de gezamenlijke ambities staat de klant centraal. Twee ambities, die een grond vormen om deel te

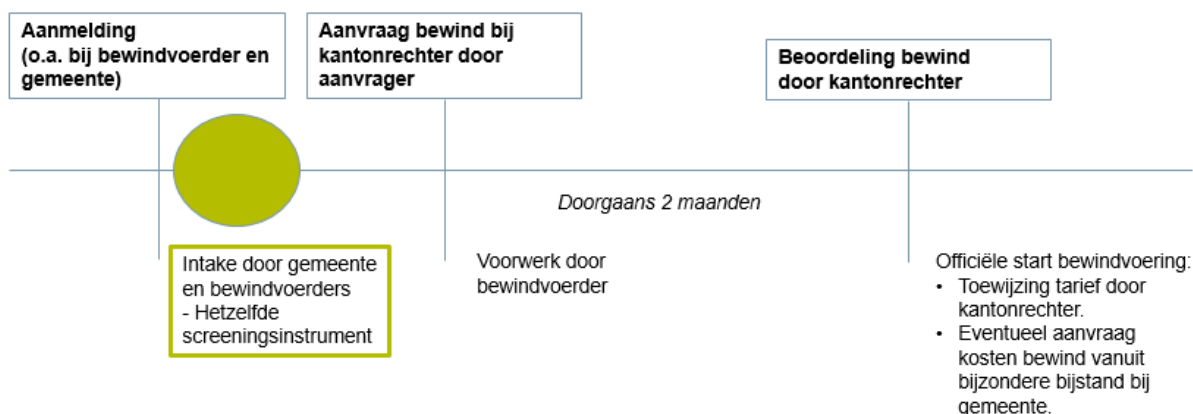
nemen aan de pilot, kwamen in de gesprekken en de werkplaatsessie naar voren. De betrokkenen gaan met de volgende ambities aan de slag:

- Het vroegtijdig bieden van de meest passende hulp aan inwoners met schuldenproblemen;
- Meer begrip, kennis en communicatie tussen rechtbank, gemeente en bewindvoerder over de mogelijkheden omtrent schuldhulpverlening en bewindvoering;

De pilot draagt bij aan beter zicht op de instroom in beschermingsbewind en het bereiken van overeenstemming en vertrouwen in de correctheid van instroom in bewind. Dit moet de onnodige instroom in bewind voorkomen. Om dit te bereiken gaan tijdens de pilotperiode de gemeente Emmen en Leeuwarden en alle professionele bewindvoerders die actief zijn in desbetreffende gemeenten hetzelfde screeningsinstrument gebruiken bij het intakegesprek met een klant in deze gemeenten. Dit screeningsinstrument wordt toegepast bij de intake voor zowel bewind als schuldhulpverlening. Samen bepalen de gemeente en bewindvoerders welk screeningsinstrument ze hiervoor willen inzetten. Dit kan een bestaand instrument zijn of een door gemeente en bewindvoerder gezamenlijk opgestelde vragenlijst. De screening is erop gericht om meer in kaart te brengen dan iemands (financiële) situatie op het moment van de hulpvraag. Zo moet in ieder geval ook inzicht komen in de mate van zelfredzaamheid op dit moment en de leerbaarheid hierin. Hierdoor kan er niet alleen een inschatting gemaakt worden welke voorziening het meest passend is, maar ook welke aanvullende hulp iemand nodig heeft.

22

Een goede communicatie en informatie over de voorzieningen van de gemeente zijn voor deze nieuwe werkwijze van belang voor de bewindvoerder. In figuur 1 is aangegeven dat de verandering ten opzichte van het huidige proces bij het moment van de intake zit. De rechtbank wenst deze nieuwe werkwijze onder de aandacht te brengen bij bewindvoerders, maar ondervindt in deze opzet geen verandering van het proces rondom instroom in beschermingsbewind.



Figuur 1: Grove indicatie tijdspilot pilot screeningsinstrument.

Voor wie?

Instroom in beschermingsbewind en schuldhulpverlening betreft een zeer brede doelgroep. Niet alleen mensen met problematische schulden of verkwisting maken aanspraak op instroom in beschermingsbewind. De partijen in deze regio hebben aangegeven enkele exclusiecriteria toe te passen en de pilot te willen inrichten op de volgende doelgroep:

- Mensen die in de gemeente Leeuwarden of Emmen bewind aanvragen via een professionele bewindvoerder met problematische schulden of verkwisting als oorzaak.
- Mensen met problematische schulden waarvoor een intake uitgevoerd wordt door (een uitvoeringsorganisatie van) de gemeente Emmen of Leeuwarden.

Beoogde resultaten van de pilot

In de pilot worden vijftig tot honderd aanvragen voor schuldhulpverlening of beschermingsbewind van inwoners uit de gemeente Emmen of Leeuwarden met hetzelfde screeningsinstrument uitgevoerd. De periode waarin deze pilot loopt, is nog niet bepaald. Voorafgaand aan de pilot zijn alle bewindvoerders in de regio geïnformeerd over de werkwijze. Een projectorganisatie bestaande uit rechtbank, bewindvoerders en gemeente heeft afspraken gemaakt over de organisatie, samenwerking, monitoring en evaluatie. Deze groep heeft meerdere malen overleg gehad. De rechtbank heeft onderzocht hoe zij op nieuwe manieren informatie kan verschaffen over de mogelijkheid tot de voorzieningen van de gemeente.

Nieuwe werkwijze

De nieuwe werkwijze vraagt in principe geen extra structurele capaciteit op uitvoeringsniveau. De intake van bewindvoerder, schuldhulpverlening en/of het sociaal wijkteam blijft grotendeels hetzelfde. Het verschil zit in het screeningsinstrument dat gebruikt wordt. Nu gebruiken de partijen ieder hun eigen instrument. Tijdens de pilot verandert dit. De partijen zeggen toe hetzelfde instrument te gebruiken. De uitkomsten van de intake worden bij een aanvraag voor bewind gevoegd richting kantonrechter in een uniform formulier. Hierin staat onder meer vermeld wat de inschatting is van de zelfredzaamheid en leerbaarheid van de aanvrager.

23

Een andere variant die door betrokken partijen in de pilot overwogen wordt, is de werkwijze waarin wijkteammedewerkers en bewindvoerders samen het gesprek voeren en het screeningsinstrument gebruiken. Dit vraagt wel extra structurele capaciteit van het wijkteam en de bewindvoerders. De gemeente Leeuwarden wenst deze optie verder te verkennen.

De pilot vraagt incidenteel extra casusoverleg met in ieder geval bewindvoerders en gemeente. Dit is nodig omdat de inschatting wat de meest passende hulp subjectief is. Waar de een in bepaalde situaties zal oordelen dat bewindvoering het meest geschikt is, zal een ander in dezelfde gevallen oordelen dat budgetbeheer beter past. Een uniform instrument helpt hierbij, maar zorgt niet voor objectiviteit. In een overleg wensen gemeente en bewindvoerders van elkaar te leren en hun inschatting zo goed mogelijk op één lijn brengen. Hiervoor willen ze het gesprek aangaan over moeilijk in te schatten situaties en overeenstemming bereiken in de beoordeling hiervan. Dit schept onderling ook inzicht en kan leiden tot vertrouwen. Tijdens de pilotfase wensen de betrokken partijen wel structureel overleg over de invulling, uitvoering en monitoring van de pilot.

Rol rechtbank

De werkwijze van de rechtbank hoeft niet te veranderen door de pilot. De rechter neemt nog steeds alle aanvragen in behandeling die worden ingediend, ook wanneer het screeningsinstrument niet wordt ingezet. Een aanvraag loopt dus geen vertraging op.

Optioneel geeft de pilot de rechter wel nieuwe mogelijkheden. Het betreft de afspraak om een uniform formulier van de screening mee te sturen bij de bewindsaanvraag. Dit formulier maakt een vergelijking tussen de aanvragen mogelijk. Zo kan de rechter het gesprek aangaan met een bewindvoerder

wanneer deze het intakeformulier niet of summier invult. Op het formulier staat vermeld of iemand leerpotentieel heeft om te werken aan zijn zelfredzaamheid. In de vijfjaarlijkse evaluatie kan de rechter deze gegevens gebruiken om te toetsen of de bewindvoerder daadwerkelijk aan de slag is gegaan met dit leerpotentieel. De rechter wenst te verkennen of deze mogelijkheden op te nemen zijn in de werkwijze.

De rechtbank heeft aangegeven graag betrokken te blijven bij de pilot door actief deel te nemen aan de projectorganisatie. Tevens wil de rechtbank verkennen of zij het gemeentelijk aanbod inzake schuldhulpverlening kan meenemen in haar informatievoorziening. Dit kan op de site van de rechtbank en in de teksten op de flyers over beschermingsbewind. Juist die doelgroep, waar bewind wellicht niet nodig is, heeft baat bij het krijgen van informatie over het gemeentelijke aanbod. Dit helpt om een weloverwogen keuze te maken. Ook zorginstanties en maatschappelijk werk hebben baat bij deze informatieverschaffing. Op deze manier wordt aan de voorkant extra aandacht besteed aan de verschillende mogelijkheden die er zijn als iemand schulden heeft.

4.3 Nog te nemen stappen

24

Om de pilot verder vorm te geven en de voortgang van de pilot te evalueren en eventueel bij te sturen is een projectorganisatie nodig. In zowel Emmen als Leeuwarden heeft de gemeente aangegeven het eerste initiatief na de werkplaats te willen nemen. Er dient nog invulling aan de projectorganisatie gegeven te worden, maar elke gemeente streeft ernaar haar eigen organisatie te hebben. Zowel gemeenten, bewindvoerders als rechtbank hebben aangegeven graag aan de projectorganisatie deel te nemen. De pilot wordt door de organisatie geëvalueerd en eventueel doorgezet nadat vijftig tot honderd casussen op de nieuwe werkwijze zijn uitgevoerd. Niet alle bewindvoerders die actief zijn in de regio doen mee aan de pilot. De projectorganisatie bepaalt hoeveel en welke bewindvoerders met de nieuwe werkwijze aan de slag gaan. Wens is om alle bewindvoerders mee te nemen in de nieuwe werkwijze, echter in de pilot zal gestart worden met een beperkte groep bewindvoerders.

Om van start te kunnen gaan met de pilot met meerdere partijen, is het van belang om de afspraken intern en onderling vast te leggen. Dit kan middels een samenwerkingsovereenkomst, opname van een paragraaf in het 'Samen Verder'-convenant of een los convenant specifiek voor deze pilot. Hierover dient in het vervolg door betrokken partijen een beslissing genomen te worden. Onderstaand is een overzicht van de activiteiten die in de fase voorafgaand aan de start van de pilot opgepakt moeten worden.

Wat te doen	Door wie?	En welke investering?
Projectorganisatie voor de pilot inrichten	Gemeente, rechtbank en betrokken bewindvoerders	Periodieke tijdsinvestering, commitment, overleg
Projectplan	Gemeente als initiatiefnemer in overleg met rechtbank en bewindvoerders	Eenmalige tijdsinvestering, vastleggen
Details invullen (o.a. doelgroep, omvang en duur pilot, wijze van monitoring enz.)	Projectorganisatie	Eenmalige tijdsinvestering, vastleggen

Communicatie met bewindvoerders en keuze welke bewindvoerders mee gaan doen	Projectorganisatie	Reguliere tijdsinvestering, directe lijnen, commitment zoeken
Intern afspraken vastleggen	Gemeente, bewindvoerder, rechtbank	Tijdsinvestering, procedures vastleggen, commitment
Samenwerkingsafspraken vastleggen	Gemeente en betrokken bewindvoerders	Tijdsinvestering, vastleggen
Overleg en evaluatiemomenten structureel inplannen	Projectorganisatie	Tijdsinvestering, regulier overleg, dossiers aanleveren
Keuze screeningsinstrument	Projectorganisatie	Tijdsinvestering, overleg, eventueel aankoop van instrument
Communicatie over nieuwe werkwijze	Rechtbank (op regionaal niveau of op landelijk niveau), gemeente en eventueel bewindvoerders	Tijdsinvestering
Informatie gemeentelijk aanbod bij bewindvoerder/rechtbank	Gemeente	Tijdsinvestering, overleg

Uitvoering, monitoren en evalueren.

Gedurende de uitvoering van de pilot kan een regulier overleg tussen bewindvoerders, gemeente en eventueel rechtbank helpen om tussentijds te evalueren en de pilot bij te schaven. In het overleg kunnen bewindvoerder en gemeente de intakeformulieren van dossiers met elkaar bespreken. Hierbij is het van belang dat ze geanonimiseerd besproken worden om de privacy waar te borgen. Er kan gekozen worden om willekeurig of vooraf gekozen dossiers te bespreken. Bij de dossiers overleggen de aanwezigen over het intakeformulier, de inschatting van de hulpvraag en de reden waarom iemand tot deze inschatting is gekomen. Dit helpt om de inschatting van iemands hulpvraag nader tot elkaar te brengen.

25

Na afloop van de pilot kan de gemeente een dossieranalyse uitvoeren op een x aantal dossiers.

Verschillende effecten kunnen hiermee onderzocht worden:

- Op welke manier brengt het gezamenlijke screeningsinstrument inzichten in meer dan de financiële hulpvraag? Denk hierbij aan inzichten in de zelfredzaamheid en leerbaarheid.
- Heeft de nieuwe werkwijze geleid tot meer samenwerking tussen gemeente en bewindvoerder in het bieden van aanvullende hulp?
- Heeft de nieuwe werkwijze geleid tot een lagere instroom in beschermingsbewind?

Wat te doen voor de uitvoering?	Door wie?	En welke investering?
Intake	Bewindvoerder en gemeente	Beperkte tijdsinvestering
Communicatie	Rechtbank en gemeente	Éénmalige tijdsinvestering
Monitoring	Gemeente	Tijdsinvestering
Tussentijdse evaluatie	Gemeente, bewindvoerder en rechtbank	Tijdsinvestering

Evaluatie	Gemeente, bewindvoerder en rechtbank	Tijdsinvestering
-----------	--------------------------------------	------------------

4.4 Terugblik op de ambitie

Tijdens de stap ‘ambitie formuleren’ zijn enkele gezamenlijke ambities aan bod gekomen. Ten eerste moet de pilot bijdragen om in een eerdere fase de meest passende hulp te bieden. Deze pilot voldoet hieraan wanneer het gezamenlijke screeningsinstrument ervoor zorgt dat het naast de financiële hulpvraag ook inzichten geeft in iemands leerbaarheid en zelfredzaamheid. Wanneer ook deze in beeld zijn gebracht en hier vervolg aan wordt gegeven, krijgt de gemeente mogelijkheden om meer (aanvullende) hulp te bieden. Zo kan iemand onder bewindvoering ook een budgetcoach aangeboden krijgen met als doel om iemand sneller weer financieel op eigen benen te laten staan.

Daarnaast moet de pilot leiden tot meer begrip, kennis en communicatie tussen rechtbank, gemeente en bewindvoerder met als doel een effectievere samenwerking en betere resultaten voor de inwoners uit de gemeente Emmen en de gemeente Leeuwarden. Door structureel overleg te houden kan het begrip en de communicatie tussen de partijen worden versterkt. Het bespreken van beoordelingen van intakeformulieren kan leiden tot discussies maar geeft ook inzicht in elkaars denkwijze. Dit kan het begrip tussen de partijen versterken. De gemeente verschaft kennis over haar aanbod aan de bewindvoerder en rechtbank. De rechtbank toont informatie over de mogelijkheid van een gemeentelijk aanbod op bijvoorbeeld haar website. Zo werken de partijen onderling en naar buiten toe aan meer kennisverspreiding met als doel het verminderen van onnodige instroom in bewind.

26

Tot slot, de uitdagingen

In dit pilotvoorstel zijn de ambities van de drie partijen dichterbij elkaar gebracht. Tijdens het proces van vormgeving van de pilot hebben de deelnemers ook diverse uitdagingen benoemd, die ze met elkaar wensen op te pakken.

Gemeente en bewindvoerders hebben verschillende inzichten ten aanzien van de instroom van mensen in bewind. In de pilot kan de inschatting van de deelnemende bewindvoerders en gemeente dichterbij elkaar komen doordat ze structureel overleg hebben. Dit overleg kun je niet met alle bewindvoerders of schuldhulpverleners houden. Wanneer deze werkwijze veralgemeniseerd wordt, zal geïnvesteerd moeten worden in een andere manier om het afwegingskader van gemeente en bewindvoerder op één lijn te brengen.

Ook zijn er privacyvraagstukken verbonden aan de nieuwe werkwijze wanneer een bewindvoerder signaleert dat iemand aanvullende hulp kan gebruiken. De bewindvoerder zou de naam van deze persoon door kunnen geven aan de gemeente. Dit is echter niet mogelijk binnen de privacywetgeving, tenzij de aanvrager hiervoor toestemming geeft. Hij kan de aanvrager wel adviseren om ook hulp bij de gemeente aan te vragen en zorgen voor een warme overgang. Het is dan echter wel aan de inwoner zelf om te beslissen of hij ook aanvullende hulp wil.

5 Pilot 2: Gezamenlijk startgesprek

5.1 Situatieschets en betrokkenheid regio Zeeland-West-Brabant

Rechtbank

In het arrondissement Zeeland-West-Brabant is de jaarlijkse aanwas van nieuwe bewindsdossiers gestegen van 375 dossiers in 2006 naar 2.450 dossiers in 2016. Het totaal aantal actieve bewindsdossiers in 2016 was in het hele arrondissement 17.781 dossiers. Uit de gesprekken blijkt dat verwacht wordt dat het aantal nieuwe dossiers per jaar stabiliseert. Dit is gebaseerd op basis van de aanmeldingen gedurende 2017. De rechtbank heeft in 2017 ingevoerd dat – in beginsel en indien de rechthebbende daar niet nadrukkelijk om vraagt - alle zittingen voor schuldenbewinden schriftelijk worden afgedaan. Dit betekent dat er geen mondelinge zitting plaatsvindt. In schuldenbewinden heeft de rechter voorafgaand aan de beslissing al een eerste inventarisatie van de schuldsituatie ontvangen. Het aanvraagformulier in combinatie met deze inventarisatie blijkt voor de rechter in praktijk meestal voldoende om de gronden voor een schuldenbewind te toetsen. Mocht de rechter nog onduidelijkheid hebben of een aanvrager hier behoefte aan heeft, is er de mogelijkheid tot een mondelinge behandeling.

In de regio Zeeland-West-Brabant opereren de afdelingen kanton per locatie relatief onafhankelijk van elkaar wanneer je het vergelijkt met de andere regio's die meegenomen zijn in de pilot. Het individuele gesprek is gehouden met de locatie Tilburg. Hierin kwam naar voren dat de rechter een voorkeur heeft om bewindvoering te plaatsen in de keten van schuldhulpverlening. De gemeente zou in dit geval iedereen voorafgaand aan bewind kunnen zien en adviseren wat de meest passende maatregel is.

27

Gemeente Breda

In 2016 is het aantal actieve dossiers bewindvoering van mensen die wonen in de gemeente Breda 3.369 dossiers. In 2016 zijn er in totaal 543 beschikkingen voor bewindvoering uitgegeven in de gemeente Breda. Ongeveer 25 procent van de bijzondere bijstand gaat in 2015 naar betalingen voor bewindvoeringen. Dit betreft 953.000 euro in 2015. Uit beleidsstukken blijkt dat er in Breda wordt aangenomen dat de meeste mensen voor een lange termijn in bewindvoering zitten.

In de gesprekken komt naar voren dat de gemeente Breda graag haar zorgtaak zo volledig mogelijk uitvoert. Daarom zou ze graag iedereen, niet alleen de doelgroep met schulden, willen zien voordat ze bewind aanvragen. Een instrument van de gemeente kan dan volgens de gemeente dienen als voorliggende voorziening van bewindvoering. Voor een overzicht van het gemeentelijk aanbod zie bijlage 4. De gemeente Breda heeft niet deelgenomen aan de werkplaatsessie, omdat hier alleen de vertegenwoordiging van rechtbank voor de locatie Tilburg aanwezig was.

Gemeente Tilburg

Het aantal actieve dossiers bewindvoering in 2016 van mensen die in de gemeente Tilburg wonen is 4.808 dossiers. In 2016 zijn er in totaal 689 beschikkingen voor bewindvoering uitgegeven in de gemeente Tilburg. In april 2016 waren er 1.826 onderbewindgestelden in Tilburg waarvoor de kosten uit de bijzondere bijstand betaald wordt. De gemeente Tilburg heeft onderzoek gedaan naar de

onderbewindgestelden in haar gemeente. Hieruit blijkt dat de kosten voor bewindvoering vanuit bijzondere bijstand van 200.000 euro in 2010 naar 2,1 miljoen euro in 2015 is gestegen.²⁹

Uit de gesprekken met de gemeente Tilburg komt naar voren dat ze al een langere tijd de wens hebben om een pilot rondom bewindvoering op te zetten. Het belang om mee te doen aan een pilot is mede gedeven omdat de gemeente het aantal mensen dat niet meer zelfstandig kan beschikken over het onder bewind gestelde vermogen zoveel mogelijk wil beperken. Wanneer het mogelijk is, wil de gemeente daarom zelf hulp bij schulden aanbieden. In bijlage 4 is een overzicht van het gemeentelijk aanbod te vinden.

Bewindvoerders

In deze regio is gesproken met vier bewindvoedersorganisaties. In de gesprekken komt naar voren dat de aanvullende rol van bewindvoerders in het proces nog niet altijd erkend wordt door gemeenten. Zij werken graag mee aan een pilot waarin mensen die niet in bewind hoeven andere hulp aangeboden krijgen, maar zien ook graag dat bewindvoering dan een eigen plek krijgt in de keten. Wanneer iemand financiële stabiliteit en rust nodig heeft en (tijdelijk) niet meer de verantwoordelijkheid voor eigen financiën kan dragen, heeft de bewindvoerder een toegevoegde waarde als specialist.

Huidige samenwerking

Bewindvoerders, gemeente en rechtbank hebben in de individuele gesprekken ook aangegeven hoe de samenwerking met de andere partijen momenteel verloopt. De gemeenten en bewindvoerders gaven aan dat zij weinig contact hebben met de rechtbank. De gemeente Tilburg en Breda zijn in 2013/2014 wel in gesprek geweest met de rechtbank over een mogelijke pilot, maar concreet had dit geen andere werkwijze tot gevolg. Op casusniveau geven enkele bewindvoerders aan graag meer mogelijkheden tot contact met de rechtbank te hebben. De gemeenten gaven aan graag over het proces rondom bewind in gesprek te willen gaan met de rechtbank.

28

In de gemeenten Tilburg en Breda is er wisselend contact op dossierniveau met bewindvoerders. In de gemeente Tilburg zijn er vaak directe lijnen met de gemeente. De bewindvoerders waarderen dat dit de mogelijkheid geeft dat de gemeente meedenkt bij complexe dossiers. Ook in de gemeente Breda is er contact, maar hebben de bewindvoerders aangegeven graag directer in contact te kunnen komen. Elk jaar organiseert de gemeente Tilburg een bijeenkomst voor alle bewindvoerders waarin de ontwikkelingen in procedures en wet- en regelgeving worden besproken. Alle partijen hebben aangegeven graag onderling meer contact en overleg te willen wanneer hier een waardevolle invulling voor wordt gevonden.

5.2 Algemene contouren en invulling

Ambitie

De drie partijen in Tilburg vinden elkaar wanneer zij elkaars rol in de keten erkennen met betrekking tot schuldbewinden. Zowel bewindvoerder als gemeente heeft haar eigen taken. In de werkplaats en gesprekken stonden de volgende ambities centraal staan:

- Het vroegtijdig bieden van de meest passende hulp aan mensen in schuldsituatie;
- Beperken inzet beschermingsbewind, wanneer een minder ingrijpende maatregel mogelijk is;

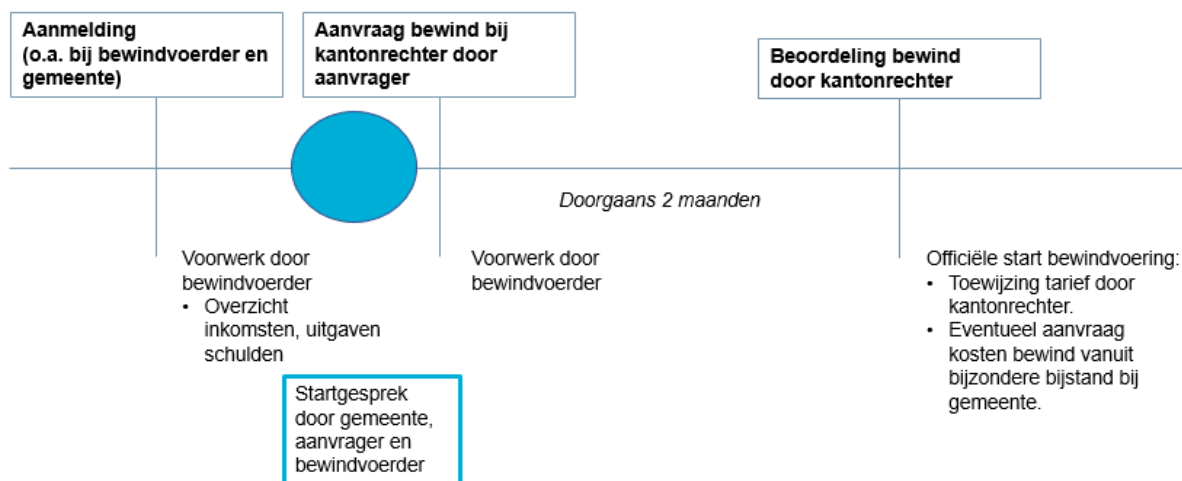
²⁹ Gemeente Tilburg (2016). 'Collegebesluit maatregelen n.a.v. onderzoek naar beschermingsbewind.'

- Samenwerking om de instroom van bewind te integreren in de keten van schuldhulpverlening.

Algemene contouren van de pilot

Om deze ambitie te realiseren, is de inzet van deze pilot erop gericht om een startgesprek te houden met de professioneel bewindvoerder, gemeente en aanvrager wanneer iemand een aanvraag voor schuldenbewind wil doen. Doel hiervan is om de hulpvraag van de aanvrager breder in kaart te brengen en hier eerder de meest passende hulp voor aan te bieden.

De bewindvoerder brengt inkomsten, uitgaven en schulden in kaart voor het startgesprek. In het gesprek, waar ruim de tijd voor wordt genomen, wordt de aanvrager van bewind bevestigd op meerdere leefdomeinen. Bewindvoerder en gemeente geven een gezamenlijk advies in dit gesprek. Dit kan een advies tot geen hulp, bewindvoering, gemeentelijke hulp of een combinatie zijn. Bij de officiële aanvraag van bewind, wordt dit advies toegevoegd. De rechter kan dit advies gebruiken bij de beoordeling van de bewindsaanvraag en optioneel bij de vijfjaarlijkse evaluatie. De rechtbank voert in deze pilot een zachte controle op de uitvoering. Dat wil zeggen dat hij/zij aanvragen niet afwijst wanneer er geen startgesprek heeft plaatsgevonden maar de bewindvoerder wel vraagt waarom er geen startgesprek heeft plaatsgevonden. In figuur 2 staat vermeld dat de verandering ten opzichte van het huidige proces zich bevindt op het moment nadat er al enig voorwerk is gedaan door de bewindvoerder.



Figuur 2: Grove indicatie tijdsspanne pilot startgesprek.

Voor wie?

Instream in beschermingsbewind en schuldhulpverlening betreft een zeer brede doelgroep. Niet alleen mensen met problematische schulden of verkwisting maken aanspraak op instroom in beschermingsbewind. De partijen in de gemeente Tilburg hebben aangegeven enkele exclusiecriteria toe te passen en de pilot te willen inrichten op de volgende doelgroep:

- Mensen die wonen in de gemeente Tilburg en bewind aanvragen bij een professionele bewindvoerder met problematische schulden of verkwisting als oorzaak.
- Aan het einde van de pilot, wanneer de werkwijze een half jaar is toegepast, zijn ongeveer driehonderd casussen op de nieuwe manier uitgevoerd.

Aandachtspunt is de diversiteit van de doelgroep die schuldenbewind aanvraagt. Een deel hiervan is leerbaar en binnen een bepaalde tijd weer zelfredzaam. Een ander deel is kwetsbaarder. De drie

partijen zijn het erover eens dat bewind voor deze laatste groep de juiste maatregel is. Het startgesprek is voor deze groep alleen een extra bureaucratische handeling met het risico dat het een afschrikwerkend effect heeft. Eventueel kan er daarom ook gekozen worden om de doelgroep te specificeren naar mensen die bewind aanvragen waarvan het niet meteen duidelijk is dat bewind de meest passende maatregel is. De partijen moeten daarvoor wel verkennen wie en op welke gronden de inschatting maakt om een aanvraag al dan niet mee te laten doen aan de pilot.

Nieuwe werkwijze

De nieuwe werkwijze is gericht op een gezamenlijk startgesprek voorafgaand aan alle aanvragen voor schuldenbewind. Aanwezig bij dit gesprek zijn bewindvoerder, vertegenwoordiger van de gemeente en aanvrager. Dit vraagt extra werkzaamheden van eerder genoemde partijen. De gemeente overweegt om de bewindvoerder te compenseren voor de extra tijdsinspanning of een beloning te bieden door bijvoorbeeld de aanvraag voor bijzondere bijstand te versimpelen. Voorafgaand wensen de bewindvoerder en gemeente samen te bepalen hoe dit gesprek voor alle partijen zo laagdrempelig mogelijk tot stand kan komen. In praktijk beoordelen bewindvoerder en gemeente een intake niet altijd hetzelfde. Voorafgaand aan de pilot wensen de partijen al samen te bepalen hoe ze met andere adviezen omgaan in het gesprek. Het kan namelijk voorkomen dat bewindvoerder en gemeente ieder een eigen advies geven aan de aanvrager. Ook kan er gekozen worden dat de aanvrager uiteindelijk zelf kiest welk advies hij de rechter mee wil geven. De partijen wensen voorafgaand aan de start van de pilot de verschillende opties verkennen.

Beoogde resultaten van de pilot

30

Beoogd wordt dat alle inwoners, die beschermingsbewind aanvragen met problematische schulden of verkwisting als oorzaak met een professioneel bewindvoerder, een startgesprek hebben gehad. Naar schatting zijn dit ongeveer driehonderd aanvragen. Na afloop is er duidelijkheid hoeveel startgesprekken hebben plaatsgevonden en hoeveel aanvragen zijn verzonden zonder startgesprek. Er heeft regulier overleg plaatsgevonden met bewindvoerders, gemeente en rechtbank om de voortgang te monitoren, evalueren en bij te sturen. Bewindvoerders en gemeente hebben regulier contact in de uitvoering tijdens de startgesprekken. Daarnaast zijn er enkele beoogde resultaten die logischerwijs te verwachten zijn met de nieuwe werkwijze. Dit zijn resultaten waarvan de partijen in de individuele gesprekken en werkplaats hebben aangegeven deze te verwachten.

Rol rechtbank

In de pilot wenst de rechtbank een actieve controle op de nieuwe werkwijze uit te voeren. Hij checkt of het advies van het startgesprek bij de aanvraag is bijgevoegd. Wanneer dit niet het geval is, kan de rechter juridisch gezien de aanvraag niet tegenhouden. Hij heeft echter wel mogelijkheden om bewindvoerders aan te spreken. Ten eerste kan de rechtbank herinneringen en rappels versturen wanneer er geen advies is ingevouwen. Hij kan ten tweede de zitting mondeling doen in plaats van schriftelijk. Tijdens deze zitting kan hij de aanvrager op de hoogte stellen van het aanbod van de gemeente en aan de bewindvoerder vragen waarom er geen startgesprek heeft plaatsgevonden. Tenslotte kan hij een bewindvoerder op gesprek laten komen wanneer hij bij meerdere aanvragen geen advies heeft ingevouwen. De aanvraag kan in deze pilot nog steeds op de oude manier verlopen, maar de rechter wenst middelen in te zetten om het startgesprek aantrekkelijk te maken.

5.3 Nog te nemen stappen

In Tilburg heeft de gemeente aangegeven het eerste initiatief na de werkplaats te willen nemen. Er dient nog invulling aan de projectorganisatie gegeven te worden. Zowel bewindvoerder als rechtbank hebben aangegeven graag aan de projectorganisatie deel te nemen. De voorgenomen pilot duurt een half jaar en start begin 2018. Streven is om elke professionele bewindvoerder die een aanvraag tot bewind begeleidt van een inwoner uit de gemeente Tilburg met de nieuwe werkwijze aan de slag te laten gaan. Elke maand zijn er ongeveer vijftig aanvragen tot bewind. Aan het eind van de pilot zijn dus ongeveer driehonderd casussen op de nieuwe manier uitgevoerd.

Om van start te kunnen gaan met de pilot met meerdere partijen, is het van belang om de afspraken intern en onderling vast te leggen. Dit kan middels een samenwerkingsovereenkomst, opname van een paragraaf in het 'Samen Verder'-convenant of een los convenant specifiek voor deze pilot. In onderstaand overzicht zijn de activiteiten benoemd die tijdens deze stap uitgevoerd moeten worden.

Wat nog te doen?	Door wie?	En welke investering?
Projectorganisatie inrichten	Gemeente, enkele bewindvoerders, rechtbank	Tijdsinvestering, overleg, commitment
Projectplan opstellen	Projectorganisatie	Tijdsinvestering
Details invullen (o.a. doelgroep, omvang en duur pilot, wijze van monitoring enz.)	Specifiek gemeente en bewindvoerder	Tijdsinvestering
Procedure nieuwe werkwijze bepalen en zo laagdrempelig mogelijk maken voor aanvrager en bewindvoerder	Projectorganisatie, initiatief bij gemeente	Tijdsinvestering, eventueel financiële investering
Intern mogelijkheden binnen rechtbank bepalen	Rechtbank	Tijdsinvestering, nieuwe procedures
Mogelijkheden binnen privacywetgeving bepalen	Rechtbank	Tijdsinvestering, nieuwe procedure
Intern afspraken vastleggen	Gemeente, bewindvoerder, rechtbank	Tijdsinvestering, nieuwe interne afspraken en procedures
Samenwerkingsafspraken vastleggen over startgesprek en eventuele vergoedingen	Gemeente en bewindvoerder	Tijdsinvestering, committeren aan afspraken
Samenstellen formulier gezamenlijk advies	Projectorganisatie	Tijdsinvestering, commitment
Communicatie over nieuwe werkwijze, mogelijk tijdens jaarlijkse bijeenkomst	Gemeente en bewindvoerders uit projectorganisatie	Tijdsinvestering

31

Monitoren en evalueren

Gedurende de pilot wensen de gemeente, rechtbank en bewindvoerders de voortgang van de pilot te evalueren in een werkgroep. In dit overleg worden casussen voorgelegd waarin het gewenste advies van de gemeente en bewindvoerder niet overeenkwamen. Dit brengt inzichten in het afwegingskader

van de partijen en de mogelijkheid om meer begrip en overeenstemming hierover te bereiken. De rechter houdt tijdens de pilot bij waarom bewindvoerders of aanvragers bewust kiezen om niet via de nieuwe werkwijze te werken. Dit kan inzichten geven over het imago van de gemeente en waarom er een voorkeur bestaat voor bewindvoering. Tenslotte kan de gemeente in gesprek gaan met inwoners die het startgesprek hebben gehad. Wat is hun ervaring met de nieuwe werkwijze?

Na afloop van de pilot kan de gemeente een dossieranalyse uitvoeren op een bepaald aantal dossiers. Verschillende effecten kunnen hiermee onderzocht worden, zoals:

- Heeft de nieuwe werkwijze geleid tot meer samenwerking tussen gemeente en bewindvoerder in het bieden van aanvullende hulp?
- Heeft de nieuwe werkwijze geleid tot een lagere instroom in bewind beschermingsbewind?
- Wordt in de nieuwe werkwijze meer of op een andere manier gewerkt aan zelfredzaamheid bij onderbewindgestelden?

5.4 Terugblik ambitie

In de stap 'ambitie formuleren' zijn enkele ambities aan bod gekomen. Ten eerste moet de pilot bijdragen om eerder de meest passende hulp te bieden. Middels het startgesprek en het gezamenlijk advies van bewindvoerder, gemeente én inwoner is invulling gegeven aan deze ambitie.

32

Ten tweede is de ambitie dat de nieuwe werkwijze leidt tot een afname van instroom in bewind wanneer ook lichtere hulp mogelijk is. Het startgesprek moet fungeren als een filter waarin een advies gegeven wordt voor de meest passende hulp. Iemand kan wel ervoor kiezen dat advies te negeren en toch voor andere hulp te kiezen. Doordat er vanaf het startgesprek gewerkt kan worden aan iemands leerbaarheid, kan de pilot ook leiden tot een hogere uitstroom uit bewind.

De derde ambitie is dat de instroom in bewind in de keten van schuldhulp georganiseerd wordt. Momenteel is het mogelijk om bewind aan te vragen zonder tussenkomst van de gemeente. In de nieuwe werkwijze kan de gemeente een (gezamenlijk) advies geven bij schuldenbewinden. De rechter voert controle op deze werkwijze uit en gebruikt het advies bij zijn beoordeling. Op deze manier krijgt de instroom naar bewindvoering een plek in de reguliere keten naar schuldhulp.

Tot slot, de uitdagingen

In dit pilotvoorstel worden diverse resultaten beoogd door de inzet van de nieuwe werkwijze. Echter, tijdens het proces van vormgeving van de pilot zijn ook diverse uitdagingen benoemd. Het gaat dan om de volgende onderdelen die door de betrokken partijen zijn aangedragen en waarvan partijen aangeven deze uitdagingen op te willen pakken.

Ten eerste heeft de kwetsbaarste groep geen baat bij het startgesprek. Voor deze groep is het waarschijnlijk voor het gesprek al duidelijk dat bewind de meest passende hulp is. De partijen kunnen overleg voeren of deze doelgroep uitgesloten kan worden van de pilot. Voor een ander deel van de doelgroep, waar juist twijfel is welke maatregel het meest passend is, kunnen gemeente en bewindvoerder het oneens zijn over het advies. In de werkplaats is nog niet afgesproken welk standpunt van welke partij bij onenigheid doorslaggevend is om tot een gezamenlijk advies te komen.

De verwachting is dat de instroom in bewind vermindert door deze werkwijze. Het is echter vooraf nog onduidelijk of de besparingen die dit oplevert in het budget voor de bijzondere bijstand opweegt tegen de extra kosten die de pilot met zich meebrengen. Zo vraagt het startgesprek structureel meer capaciteit van de gemeente en staat zij open om bewindvoerders te vergoeden voor hun extra werkzaamheden. Het risico van de pilot is dat de kosten te hard groeien door deze werkwijze.

Tenslotte voert de rechtbank wel controle uit in de pilot, maar heeft zij geen mogelijkheden om een aanvraag niet te behandelen. De rechtbank kan geen directe sanctie geven. Daarentegen verkent zij wel de mogelijkheden om op andere manieren de uitvoering van de nieuwe werkwijze te controleren.

6 Pilot 3: Aanbod van gemeente

6.1 Situatieschets en betrokkenheid regio Oost-Brabant

Rechtbank

In de gesprekken met de rechtbankregio Oost-Brabant kwam naar voren dat ook hier een groei in de aanvragen van bewind heeft plaatsgevonden. Met name waarin het gaat schuldenbewinden. Wanneer een aanvraag voor bewind correct is ingevuld en voorzien van alle noodzakelijke stukken, vindt er na ongeveer zes weken een zitting plaats. De rechtbank voert actief het toezicht uit op bewindvoerders. In een diagram staat onder andere hoeveel ingediende rekeningen en verantwoordingen of boedelbeschrijvingen niet compleet opgestuurd zijn. Dit helpt om de kwaliteit van de bewindvoerders procesmatig te verhogen.

De rechtbank Oost-Brabant is door het ministerie van SZW benaderd om te participeren in een pilot. De rechtbank heeft toen aangegeven hiervoor open te staan. Vervolgens werd zij eerst benaderd door de gemeente Eindhoven en vervolgens door de gemeente 's-Hertogenbosch. Hier kwamen gezamenlijke gesprekken uit waarbij het voor de rechtbank van belang bleef dat iedereen in beide gemeenten de keuzevrijheid bleef behouden om bewind aan te vragen.

Gemeente Eindhoven en gemeente 's-Hertogenbosch

34

In de gemeente Eindhoven is het aantal personen waar bijzondere bijstand is verleend voor beschermingsbewind gestegen van 1.681 in 2013 naar 2.519 personen in 2016. Ongeveer 25 procent van deze groep had problematische schulden. De kosten voor bewindvoering vanuit de bijzondere bijstand zijn gestegen van 1,6 miljoen euro in 2013 naar 3,8 miljoen euro in 2016. Naar schatting bedragen de kosten voor bewindvoering vanuit de bijzondere bijstand in de gemeente 's-Hertogenbosch in 2017 1,9 miljoen euro. In totaal krijgen 1.174 huishoudens bijzondere bijstand voor bewindskosten op 1 mei 2017.

De gemeente Eindhoven participeert, net zoals de gemeente Leeuwarden, in de City Deal, inclusieve stad. Dit is een samenwerking van vijf steden en het Rijk waarin ze ruimte krijgen en nemen om te experimenteren in het sociale domein. Eén van de onderwerpen waar de City Deal mee bezig is, is bewindvoering. In Eindhoven vinden de experimenten plaats in de wijk Stratum, waar op 1 mei 2017 aan 291 huishoudens bijzondere bijstand voor bewindvoering wordt verleend.

De gemeente Eindhoven en gemeente 's-Hertogenbosch hebben dezelfde wens in een mogelijke pilot. Zij ervaren beide dat een deel van de mensen die bewind aanvraagt niet op de hoogte is van het gemeentelijke aanbod of hier bewust niet voor kiest. Daarom willen de gemeente meer informatie over hun voorzieningen geven, zodat iemand met schulden een weloverwogen keuze kan maken tussen bewind, een gemeentelijke voorziening of een combinatie van beiden. Ook willen zij leren waarom een deel van de doelgroep bewust niet kiest voor een gemeentelijk aanbod maar bewindvoering. In bijlage 4 is een overzicht van het gemeentelijk aanbod te vinden.

Bewindvoerders

In de regio Oost-Brabant is gesproken met zes bewindvoerdersorganisaties. Hierin kwam naar voren dat de bewindvoerders graag meer communicatie, begrip en samenwerking met de rechtbank en

gemeente willen bewerkstelligen. In zo'n samenwerking kan dan ook kritisch gekeken worden naar de procedures rondom bewind. De bewindvoerders willen graag dat iedereen zo passend mogelijk geholpen wordt door de pilot.

Huidige samenwerking

Uit de gesprekken blijkt dat de rechtbank Oost-Brabant goed contact heeft met de bewindvoerders uit de twee gemeenten. De grotere partijen krijgen jaarlijks een evaluatiegesprek waarin ze samen de resultaten bespreken. Ook zijn er gesprekken op procesniveau. De rechtbank had meerdere malen overleg met de gemeenten over een mogelijke pilot. Hier is een voorstel uitgekomen dat meegenomen is in deze publicatie.

De gemeente 's-Hertogenbosch deed mee aan het project 'Samen Verder' van de Branchevereniging voor professionele bewindvoerders en inkomensbeheerders (BPBI). Gedurende dit traject hebben bewindvoerders en gemeenten werkbezoeken afgelegd om meer kennis en begrip over elkaars werkzaamheden te krijgen. Beide partijen zijn het gesprek aangegaan over een convenant. De bewindvoerders vertelden dat het contact met de gemeente Eindhoven vaak goed is. Zo haalde de gemeente voorheen elk jaar alle dossiers bij bewindvoerders op waar bijzondere bijstand was verleend om te controleren of de bijstand van toepassing was. In 2017 organiseerde de gemeente twee bijeenkomsten voor bewindvoerders waar een convenant uit is gekomen.

6.2 Algemene contouren en invulling

Ambitie

35

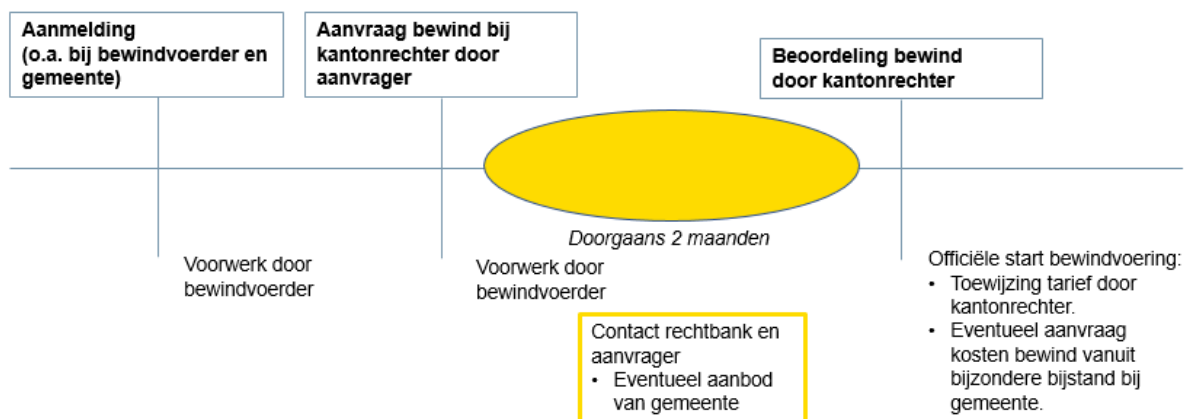
Centraal in deze regio staat de wens dat iemand met schulden een bewuste keuze kan maken tussen bewindvoering, voorziening van de gemeente of een combinatie. De gemeenten willen daarnaast leren tijdens de pilot. Dit leidt tot de volgende ambities van de pilot:

- Keuzevrijheid bieden tussen bewind en een andere mogelijkheden voor ondersteuning binnen de gemeente;
- Mensen die schuldbewind aanvragen op de hoogte stellen van ander aanbod van de gemeente;
- Informatie verkrijgen over waarom sommige mensen een voorkeur hebben om bewind aan te vragen ten opzichte van het aanbod van een gemeente.

Algemene contouren pilot

In deze regio moet de pilot ertoe leiden dat meer mensen die bewindvoering aanvragen op de hoogte zijn van de voorzieningen die de gemeente heeft. Het moment van de verandering (zie figuur 3) vindt plaats tussen het moment dat de aanvraag voor bewind is gedaan en het moment dat de beschikking of afwijzing van bewind is ontvangen.

Nadat de aanvraag bij de rechtbank is ingediend, informeert de griffier de aanvrager over de mogelijkheid om een gemeentelijk aanbod in overweging te nemen. De aanvrager kan op dit moment kiezen of hij in gesprek wil treden met de gemeente. Wanneer dit het geval is, voert de gemeente een intake uit en doet zij een aanbod. De inwoner kan vervolgens kiezen om in te gaan op het aanbod van de gemeente of de aanvraag tot bewind door te zetten. Belangrijk hierbij is dat de aanvrager volledige keuzevrijheid behoudt en dat de bewindsaanvraag geen vertraging oploopt.



Figuur 3: Moment van verandering in de pilot.

Voor wie?

De partijen in de regio Oost-Brabant hebben aangegeven de pilot te willen inrichten op de volgende doelgroep:

- Mensen die wonen in de gemeente 's-Hertogenbosch en bewind aanvragen met problematische schulden of verkwisting als oorzaak;
- Mensen die wonen in de wijk Stratum in Eindhoven en bewind aanvragen met problematische schulden of verkwisting als oorzaak.
- Uit beide gemeenten kiest de rechtbank tien casussen uit die meedoen aan de pilot;
- Aanvraag wordt gedaan bij een professioneel bewindvoerder die betrokken is bij de pilot. De partijen kiezen ervoor om de pilot met enkele bewindvoerders uit te voeren.

36

Beoogde resultaten van de pilot

Voorafgaand aan de pilot hebben de rechtbank en gemeente concrete afspraken gemaakt over de invulling van de pilot. Wanneer de pilot is afgerond zijn er in beide gemeenten tien casussen op de nieuwe werkwijze behandeld. Dit zijn twintig casussen in totaal. De partijen hebben geleerd in de pilot. Zo hebben ze inzichten gekregen in hoeveel casussen al bekend waren bij de gemeente, waarom mensen de gemeente niet eerder hebben bijgeschakeld of waarom eerdere hulp bij de gemeente niet gewerkt heeft. Daarnaast hebben de partijen geëxperimenteerd met een nieuw proces en is het duidelijk of de nieuwe werkwijze leidt tot minder instroom in bewind.

Nieuwe werkwijze

De nieuwe werkwijze levert nieuwe stappen en keuzemogelijkheden op in het proces van instroom in bewindvoering. De eerste verandering vindt plaats nadat de aanvraag is ingediend. De rechtbank selecteert aanvragen die meedoen aan de pilot. Alleen inwoners van 's-Hertogenbosch en de wijk Stratum in Eindhoven die schuldenbewind aanvragen met een bij de pilot betrokken bewindvoerder kunnen meedoen. Bij de gemeente controleert de rechtbank of de aanvrager al bekend is bij de gemeente. De rechtbank verkent de mogelijkheden voor deze controle in relatie tot de privacywetgeving. Alleen aanvragers die nog niet bekend zijn bij de gemeente doen mee aan de pilot.

De tweede stap is dat de rechtbank contact opneemt met de aanvrager of de bewindvoerder van de aanvrager, met het vrijblijvende verzoek om een gesprek met de gemeente te houden. Iemand kan dit afwijzen of het gesprek aangaan. Bij afwijzing noteert de rechtbank de reden hiervoor. Als iemand hiervoor openstaat, neemt de gemeente binnen twee dagen contact op om een afspraak te plannen. Dit

gesprek vindt binnen een week plaats. Na dit gesprek kan de gemeente een aanvullend, alternatief of geen aanbod voor hulp doen. De aanvrager houdt zelf de keuzevrijheid om te kiezen om door te gaan met de aanvraag voor bewind of het aanbod van de gemeente. De rechtbank informeert bij de gemeente over de uitkomsten van het gesprek.

Deze werkwijze kost de rechtbank en de gemeente tijdens de pilotperiode extra werk. De gemeente moet daarnaast snel kunnen reageren op de signalen van de rechtbank. De partijen hebben afgesproken dat een aanvraag tot bewind geen vertraging op mag lopen door de pilot. Dat betekent dat de gemeenten binnen vier tot vijf weken een aanbod moeten kunnen doen.

De bewindvoerder voert vaak al werkzaamheden uit voor de aanvraag van bewind. Wanneer iemand uiteindelijk kiest voor een aanbod van de gemeente en de aanvraag voor bewind wordt beëindigd, betekent dit dat de bewindvoerder geen inkomsten genereert voor deze werkzaamheden. Immers een vergoeding voor aanvangswerkzaamheden blijft dan uit. Gemeenten overwegen om de bewindvoerders te compenseren voor deze werkzaamheden.

Rol rechtbank

De rechtbank pakt een actieve rol op in deze werkwijze. Zij benadert de inwoners, informeert ze over de pilot en globaal over het aanbod van de gemeente en houdt contact met de gemeente tijdens het proces. In het eerste contact met de aanvrager is de griffier in staat kort wat te vertellen over de gemeentelijke voorzieningen. Het is daarom belangrijk dat de rechtbank op de hoogte is van het aanbod dat de gemeente heeft. Voorafgaand aan de pilot hebben de rechtbank en gemeente overleg over wat de rechtbank als adequaat alternatief aanbod beoordeelt.

37

De rechtbank vraagt daarnaast na of de aanvrager al bekend is bij de gemeente en wordt geïnformeerd over de vervolgstappen. Zo blijft de rechtbank toezicht houden om ervoor te zorgen dat iedereen in de pilot uiteindelijk hulp krijgt. Tenslotte noteert ze de reden wanneer iemand ervoor kiest om niet in gesprek te gaan met de gemeente. De rechtbank neemt hiermee ook een rol in de lerende functie van de pilot.

6.3 Nog te nemen stappen

In de regio Oost-Brabant werken de partijen stapsgewijs aan verdere invulling van de pilot. Eén van de stappen die nog genomen wordt, is het betrekken van de bewindvoerders. Om van start te kunnen gaan met de pilot met meerdere partijen, is het van belang om de afspraken intern en onderling vast te leggen. Dit kan middels een samenwerkingsovereenkomst, opname van een paragraaf in het 'Samen Verder'-convenant of een los convenant specifiek voor deze pilot. In onderstaand overzicht zijn de activiteiten opgenomen die nog uit uitgevoerd moeten worden.

Wat nog te doen?	Door wie?	En welke investering?
Samenstellen werkgroep met bewindvoerders	Gemeente, rechtbank en enkele gekozen bewindvoerders	Tijdsinvestering, overleg, commitment
Kiezen betrokken bewindvoerders	Gemeente en rechtbank	Tijdsinvestering

Details invullen (o.a. doelgroep, omvang en duur pilot, wijze van monitoring enz.)	Werkgroep	Tijdsinvestering
Projectplan	Werkplan, met initiatief van gemeente	Tijdsinvestering
Mogelijkheden binnen privacywetgeving bepalen	Rechtbank	Tijdsinvestering, formele procedure starten
Intern afspraken vastleggen	Gemeente, bewindvoerder, rechtbank	Tijdsinvestering, commitment en procesafspraken
Samenwerkingsafspraken vastleggen over proces en eventuele vergoedingen	Gemeente en bewindvoerder	Tijdsinvestering, eventueel commitment tot een financiële vergoeding bij gemeente
Samenwerkingsafspraken vastleggen over proces bij rechtbank	Werkgroep	Tijdsinvestering, commitment
Informatie over alternatieven gemeente naar rechtbank	Gemeente	Tijdsinvestering
Communicatie over nieuwe werkwijze	Gemeente en rechtbank	Tijdsinvestering, overeenstemming

Voorstel monitoren en evalueren

38

Gedurende de uitvoer van de pilot noteert de rechtbank de reden wanneer iemand niet in gesprek wil gaan met de gemeente. Ook informeert zij of er gemeentelijke vervolgstappen zijn gekomen na een gesprek. Uiteindelijk zijn er onder andere inzichten in:

- De beweegredenen van aanvragers van bewind en de oorzaken van een problematische schuld;
- Effect van de pilot op de instroom;
- De mogelijkheden van de gemeente om snel een passend aanbod aan te bieden.

Na afloop van de pilot evalueren de partijen om de ervaringen met de nieuwe werkwijze te delen.

6.4 Terugblik ambitie

In de stap ‘ambitie formuleren’ zijn enkele ambities aan bod gekomen. De eerste ambitie was dat er keuzevrijheid moest ontstaan voor iemand die bewind aanvraagt. In het proces krijgt iemand tweemaal een keuze. Eerst mag de aanvrager kiezen of hij in gesprek wil met de gemeente. Hierna kan hij kiezen of hij verder gaat met de aanvraag van bewind of kiest voor het aanbod van de gemeente. Op deze manier wordt het voor de aanvrager op meerdere momenten vrijblijvend mogelijk gemaakt om zijn keuze te wisselen.

Als tweede ambitie willen de partijen graag dat iedereen die bewind aanvraagt, ook op de hoogte is van het aanbod van de gemeente. Dit zorgt ervoor dat mensen in schulden volledige informatie hebben over de hulp die ze kunnen krijgen en hier een bewuste keuze in kunnen maken. De pilot helpt hiermee omdat de rechtbank de aanvrager ten eerste informeert en ten tweede uitnodigt voor een gesprek met de gemeente.

De derde ambitie is om te leren van de pilot over de redenen waarom iemand bewust niet voor een gemeentelijk aanbod kiest. In de pilot noteert de rechtbank de reden waarom iemand niet in gesprek wil gaan met de gemeente. De inzichten die de pilot hierin geeft kunnen de gemeente helpen om haar imago en dienstverlening met betrekking tot schuldhulp te verbeteren.

Tot slot, de uitdagingen

Tijdens het proces van vormgeving van de pilot zijn ook diverse uitdagingen benoemd. Het gaat dan om de volgende onderdelen die door de betrokken partijen zijn aangedragen en waarvan ze aangegeven hebben deze uitdagingen op te willen pakken.

De rechtbank bepaalt, met vooraf gezamenlijk bepaalde kaders, wie er toegelaten wordt tot de pilot. Op dat moment heeft de rechtbank nog geen oordeel gemaakt of iemand zonder twijfel voldoet aan de gronden van bewind en of een aanbod van de gemeente ook adequaat kan zijn. Het risico bestaat hierdoor dat de kwetsbaarste doelgroep ook toegelaten wordt tot de pilot. Voor deze groep is het duidelijk dat bewind de meest passende hulp is. Zij hebben geen baat bij extra keuzemomenten.

De werkwijze vraagt tijdens de pilot structurele extra werkzaamheden van rechtbank, gemeente en wellicht bewindvoerder. Voor bewindvoerders is er wellicht weinig motivatie om te participeren in de pilot wanneer zij geen vergoeding krijgen voor de werkzaamheden die ze doen voorafgaand aan bewind. Voor de andere partijen is het van belang dat de extra werkzaamheden beperkt worden.

7 Reflectie

In dit hoofdstuk zijn de *frameworks* van de pilots met elkaar vergeleken in relatie tot het gewenste doel en het voldoen aan de randvoorwaarden. In de analyse voor deze reflectie is uitgegaan van de gesprekken die gevoerd zijn met alle partijen. Ook de ervaringen uit de werkplaats zijn verwerkt.

7.1 Doelstellingen

Projectdoelstelling

De eerste doelstelling uit de opdracht is een in samenspraak met de betrokken rechtbanken en gemeenten en bewindvoerders opgestelde inhoudelijke beschrijving van de lokale pilot realiseren. Voor twee regio's is dit gelukt en weergegeven in de hoofdstukken vier en vijf. Voor de regio Oost-Brabant is gebruik gemaakt van de bestaande pilotbeschrijving die is opgesteld door de gemeenten en rechtbank. In hoofdstuk zes is deze beschrijving aangevuld met de bevindingen uit de gesprekken met de bewindvoerders.

De tweede doelstelling is commitment van bovengenoemde partijen tot samenwerking in de pilot realiseren. In de regio's Noord-Nederland en Tilburg hebben de partijen aangegeven welwillend te zijn om samen te werken in de pilot. Deze samenwerking heeft nog geen formele status. De regio Oost-Brabant heeft de samenwerking tussen rechtbank en gemeenten op gang gebracht, en er is bereidheid bij alle partijen om in het vervolg ook de bewindvoerders mee te nemen in de pilot. Ook deze samenwerking heeft nog geen formele status.

40

Beleidsdoelstelling

De doelstelling om voor gemeenten meer grip op de instroom te bewerkstelligen is, afhankelijk van de definitie van grip, wel dan wel niet gehaald. Het krijgen van directe grip op de instroom van bewindvoering is voor gemeente in de huidige wet- en regelgeving niet mogelijk. Als met directe grip bedoeld wordt het direct invloed hebben op het besluit of bewind toegekend wordt of niet door de gemeente, dan kan gesteld worden dat de opzet van deze pilots daar niet aan voldoet. Deze taak ligt bij de rechtbank. Een rechter moet onafhankelijk een oordeel vellen over bewindsaanvragen. Wat wel getoetst kan worden is of gemeenten meer grip *ervaren* op de instroom van bewind door de pilots. Uit de gesprekken en werkplaatsen bleek dat de pilots op drie manieren kunnen bijdragen aan het ervaren van grip op de instroom:

- Meer zicht op wie instroomt in beschermingsbewind;
- Vertrouwen dat instroom in bewind passend is voor de doelgroep;
- Mogelijke adviesrol voor gemeente tijdens proces voorafgaand aan instroom in bewind.

In onderstaand overzicht wordt per pilot beschreven in welke mate er meer grip wordt ervaren op de instroom door de gemeente.

Pilot: Gezamenlijk screeningsinstrument

Wanneer gemeente en bewindvoerders samenwerking zoeken bij het gebruik van hetzelfde screeningsinstrument, kan de gemeente eerder zicht krijgen op de doelgroep. Het geeft mogelijkheden om de leerbare doelgroep eerder naast bewindvoering ondersteuning zoals budgetcoaching te bieden. Er komt in deze pilot niet meer zicht op de kwetsbaarste doelgroep waar bewind langdurig de meest

passende maatregel voor is. Deze groep heeft niet de mogelijkheden om aanvullende hulp van de gemeente te krijgen. De pilot brengt dus alleen meer zicht in de doelgroep met leerpotentieel.

Uit de gesprekken kwam naar voren dat deze pilot geschikt is om het vertrouwen in de beoordeling van gemeente en bewindvoerder te verbeteren. Beide partijen hebben verschillende belangen wanneer ze een intake uitvoeren. Door de intake uniform uit te voeren en hierover in gesprek te gaan met elkaar, ontstaat er begrip voor elkaars gebruik van het afwegingskader. Overleg hoe de partijen een hulpvraag beoordelen, geeft daarnaast de mogelijkheid om het gebruik van het afwegingskader meer overeenkomstig te maken. De partijen zien in deze pilot graag dat dit leidt tot het vertrouwen bij de gemeente dat bewindvoerders alleen een aanvraag voor bewind doen wanneer dit de meest passende maatregel is.

Tenslotte geeft de gemeente in deze pilot geen rechtstreeks advies aan de rechtbank bij bewindsaanvragen. Wél geeft het de rechtbank inzicht over de dienstverlening van de gemeenten vergroot worden door deze pilot. De gemeente kan de overlegstructuur gebruiken om bewindvoerders te informeren en adviseren wanneer zij dienen door te verwijzen naar gemeentelijke (aanvullende) hulp.

Pilot: Gezamenlijk startgesprek

De gemeente krijgt zicht op de hele doelgroep die schuldenbewind aanvraagt wanneer een gezamenlijk startgesprek, met gemeente, bewindvoerder en aanvrager plaatsvindt. Dit gesprek wordt gehouden voordat elke aanvraag voor schuldenbewind naar de rechtbank wordt gestuurd. De rechtbank weigert bewindsaanvragen niet wanneer er geen startgesprek heeft plaatsgevonden. Dit schept mogelijkheden voor bewindvoerders om het gesprek niet te houden.

41

In het startgesprek geven de bewindvoerder en gemeente gezamenlijk één advies aan de aanvrager. Dit zorgt ervoor dat de gemeente, als direct betrokkene bij het advies, invloed heeft op en kennis krijgt over de keuzes voor bewind. Dit kan het vertrouwen versterken dat alle instroom in bewind passend is.

Het gezamenlijke advies is in deze werkwijze bij alle aanvragen ingevouwen. De rechtbank gebruikt deze in haar beoordeling. De gemeente geeft samen met aanvrager en bewindvoerder direct advies over de instelling van een schuldenbewind. Dit past in de lijn van het regeerakkoord om gemeenten een adviesrecht te geven bij de aanvraag van schuldenbewinden.

Pilot: Aanbod van gemeente

In de derde pilot kunnen gemeenten meer zicht krijgen op de groep die in schuldenbewind gaat maar nog niet langs de gemeente is geweest. De rechtbank, die bepaalt welke aanvragen deelnemen in de pilot, checkt namelijk eerst of iemand al in beeld is bij de gemeente. In de gevallen dat dit niet zo is, kan zij ervoor kiezen om iemand deel te laten nemen aan de pilot. Juist op de doelgroep waar nu geen zicht op is, kan de gemeente meer zicht krijgen.

De pilot heeft daarnaast mede de ambitie om te leren over de beweegredenen om te kiezen voor bewind in plaats van een gemeentelijk aanbod. Daarnaast kan zij een aanbod doen aan aanvragers die openstaat voor een gesprek met de gemeente. Het bieden van deze keuzevrijheid kan vertrouwen geven dat iemand voor bewind kiest wanneer dit het meest passend is. Kiest de persoon niet voor het aanbod van de gemeente, dan geven de beweegredenen vertrouwen dat dit de juiste keuze was. Centraal in deze pilot staat de keuzevrijheid die de aanvrager heeft tussen bewindvoering, een aanbod van de gemeente of bewindvoering met aanvullende hulp. De gemeente doet een aanbod aan de

aanvrager maar geeft geen advies. De vrijheid om te kiezen blijft volledig bij de aanvrager. In deze pilot kan de gemeente geen advies geven over wat zij de meest passende maatregel achten.

7.2 Randvoorwaarden

Voorafgaand aan de opdracht heeft het ministerie van SZW de volgende vier randvoorwaarden gesteld aan de pilots:

1. Dat de pilot binnen de bestaande wettelijke kaders (Boek 1, titel 19 BW en Wbp) vorm wordt gegeven;
2. Dat voorafgaand aan de pilot binnen de deelnemende gemeenten een overlegstructuur tussen gemeente en lokaal actieve bewindvoerders is opgestart;
3. Dat de gemeente ook een reëel alternatief in de vorm van een variant van inkomensbeheer op korte termijn voor de aanvrager beschikbaar heeft;
4. Dat binnen de pilot bij ten minste drie van de zes gemeenten wordt gekeken hoe met de belangrijkste naar beschermingsbewind doorverwijzende partijen afspraken kunnen worden gemaakt, waardoor het gemeentelijk alternatief eerder in beeld komt en er zo veel mogelijk gebruik van wordt gemaakt.

Er zijn vooraf geen criteria bepaald om de randvoorwaarden te toetsen. In onderstaande beoordeling is aangegeven of de toets op basis van de beoordeling van de betrokken partijen is of op basis van de ervaring van Platform31 opgehaald uit de individuele gesprekken, werkplaatsessie en klankbordgroepbijeenkomsten.

42

Wettelijk kader

In de drie regio's is te zien dat alle betrokken partijen ernaar streven dat de pilots binnen de bestaande wettelijke kaders vallen. Zichtbaar wordt wel dat hoe meer een rechtbank een actieve rol inneemt, hoe meer uitdagingen er zijn om hier aan te voldoen. De rechter dient alle aanvragen voor bewind te behandelen en hier een onafhankelijk oordeel in te vellen. Als de rechter betrokken is bij de uitvoering van de pilot, dient hij/zij wel alle aanvragen voor bewind te behandelen, zelfs wanneer er niet aan de nieuwe voorgestelde werkwijze van de pilot is voldaan. Als de rechtbank informatie en advies krijgt vanuit de gemeente en bewindvoerders is het van belang dat de onafhankelijkheid gewaarborgd blijft.

Daarnaast worden privacyvraagstukken zichtbaar wanneer de gemeente, bewindvoerders en rechtbank informatie uitwisselen. Mag een bewindvoerder signalen die hij opvangt direct doorgeven aan de gemeente? Of mag een rechtbank met de gemeente checken of een persoon al in zicht is bij deze gemeente? De betrokken partijen werken deze juridische vraagstukken verder uit in het vervolg.

Overlegstructuur

In twee van de drie pilots is een projectgroep opgericht waarin bewindvoerders, gemeente en eventueel rechtbank de voortgang van de pilot bespreken. In de derde pilot wordt nog gezocht naar een manier om (enkele) bewindvoerders actief te betrekken in de samenwerking. De partijen geven op deze manier invulling aan de voorwaarden dat de partijen structureel overleg voeren.

Passend alternatief

Alle betrokken gemeenten geven aan dat ze beschikken over een vorm van inkomensbeheer passend bij de leerbare doelgroep voor mensen met een schuldensituatie. In de individuele gesprekken kwam

naar voren dat er geen eenduidig antwoord is op de vraag wat een passend aanbod in de vorm van inkomensbeheer is – en voor welke doelgroep. Er ligt een kans voor de gemeente wanneer bewindvoerders en gemeente in een gezamenlijk overleg kunnen aangeven wat zij als verbeterpunten voor het gemeentelijk aanbod ervaren. Deze feedback kan helpen om het aanbod te verbeteren.

Doorverwijzende partijen

Randvoorwaarden voor de pilot is: “Dat binnen de pilot bij ten minste drie van de zes gemeenten wordt gekeken hoe met de belangrijkste naar beschermingsbewind doorverwijzende partijen afspraken kunnen worden gemaakt waardoor het gemeentelijk alternatief eerder in beeld komt en er zo veel mogelijk gebruik van wordt gemaakt.” Tijdens de individuele gesprekken met gemeenten zijn de afspraken met doorverwijzende partijen ook aan bod gekomen. Gemeenten gaven allen aan dat ze informatie geven aan doorverwijzende partijen en er ook afspraken worden gemaakt met doorverwijzende partijen over de inzet van het ondersteunende aanbod van de gemeente. De indruk die gemeenten gaven, is dat dit aandachtspunt reeds bekend is en gemeenten hier mee aan de slag zijn, onder andere door wijkteams beter te informeren over het schuldhulpverleningsaanbod als dat zorg- en welzijnspartijen hierop geattendeerd worden. Tijdens de gesprekken is niet getoetst met hoeveel partijen hier over gesproken is of en in welke vorm afspraken zijn gemaakt. In het vervolg van de pilots is het wenselijk om dit aandachtspunt wel te blijven benadrukken en aandacht te geven.

7.3 Geleerde lessen

Uiteindelijk leidt de beschrijving van deze pilots tot enkele geleerde lessen die iedere partij kan inzetten wanneer ze vergelijkbare pilots opzetten. Deze brachten de deelnemers deels zelf naar voren en deels komen ze voort uit een analyse van de gesprekken en werkplaatsen. In het stappenplan voor de pilot (zie hoofdstuk 3) zijn al enkele tips en aandachtspunten beschreven, te weten:

- Leer experimenteren;
- Wees ervan bewust dat de belangen verschillen;
- Werk samen vanaf de start van de pilot;
- Houd rekening met de kwetsbaarheid van de doelgroep.

Verder zijn er nog twee onderwerpen die belicht worden in het kader van de geleerde lessen.

Grip op de instroom is meer dan minder instroom

In alle pilots blijkt dat voor een gemeente het krijgen van grip op de instroom meer is dan alleen een daling van het aantal mensen dat onder bewind wordt gesteld. Zicht op de instroom, vertrouwen over de juiste instroom en de mogelijkheid om advies te geven dragen bij aan de ervaring van grip op de instroom voor gemeenten. Dit kan betekenen dat de instroom niet daalt door de pilots, maar dat er wel meer grip wordt ervaren door gemeenten.

Samenwerking bij de instroom kan leiden tot hogere uitstroom

Uit de gesprekken bleek dat alle partijen mogelijkheden zagen om tot meer uitstroom uit bewind te komen. De drie pilots, allen gericht op de instroom, kunnen wellicht ook bijdragen aan een andere kijk op de uitstroom. In elke pilot krijgt de gemeente meer mogelijkheden om aanvullende hulp naast bewindvoering aan te bieden. Het ondersteunen met bijvoorbeeld budgetcoaching kan mensen helpen om eerder weer op eigen benen te staan. In de gesprekken kwam naar voren dat hoe langer gewacht

wordt met het werken aan zelfredzaamheid, hoe moeilijker dit wordt. In de pilots helpt de samenwerking tussen de partijen om vroegtijdig gezamenlijk hulp bij te bieden.

Vervolg

De drie regio's staan in de startblokken om de pilot werkelijk te lanceren. Ze bevinden zich in de fase van het afstemmen van de uitwerking van de pilot tussen de drie verschillende partijen. Hiervoor is de gemeente veelal de initiatiefnemer om de samenwerkingsafspraken te formaliseren. Tijdens de werkplaatsessie hebben de partijen aangegeven het prettig te vinden om ondersteuning te ontvangen bij de monitoring en evaluatie van de pilot. Hier kan het Rijk een rol in vervullen door experts in te zetten en een projectorganisatie in te richten.

Landelijk zou er vanuit het ministerie V en J en de Raad voor de Rechtspraak ingezet kunnen worden om de gemeenten en arrondissementen aan te geven welke ruimte er bestaat om af te wijken van de huidige instroomprocedure binnen de juridische kaders. De drie betrokken arrondissementen van de rechtbank beoordelen dit nu allen op andere wijze en om de pilot in andere regio's te starten is het van belang om hier mee duidelijkheid over te hebben. Hiermee wordt niet bedoeld dat de pilots op uniforme wijze uitgevoerd zouden moeten worden, maar inzicht in de reikwijdte van de betrokkenheid van de rechtbank biedt meer zicht op de mogelijkheden. In deze verkenning kan ook de uitwerking van het adviesrecht van gemeenten worden meegenomen en de passendheid daarvan binnen het juridisch kader.

Het is wenselijk om een themagroep met vertegenwoordigers van landelijke organisaties betrokken bij beschermingsbewind bij elkaar te laten komen om de voortgang en evaluatie van de pilots te begeleiden. Tevens ook de landelijke achterban volop betrokken te houden en mee te laten denken.

44

Ook in andere arrondissementen kunnen gemeente, rechtbank of bewindvoerders het initiatief nemen voor een pilot. Bepaal samen met de partijen de ambitie en mogelijkheden en kies hier de pilotvorm bij die past. Wanneer de partijen tijd nemen om elkaar en elkaars belangen te leren kennen, zijn ook talloze andere opties mogelijk waar alle drie de partijen welwillend tegenover staan. Zie de pilot als een startpunt voor verdere samenwerking en gesprek. Ook andere afspraken, bijvoorbeeld over de aanvraag van bijzondere bijstand, kunnen gemaakt worden door het versterkte onderlinge vertrouwen.

Bijlage 1: Wettelijk kader

Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Gemeenten hebben een expliciete wettelijke zorgplicht op het terrein van integrale schuldhulpverlening o.a. vastgelegd in de Wgs. Dit betekent dat zij een regierol hebben om niet alleen te ondersteunen bij financiële hulpvragen maar ook hulp bieden bij oorzaken of omstandigheden die bijdragen aan de financiële problemen.³⁰ Dit kunnen lichte schulden, maar ook problematische schulden zijn. Gemeenten maken een beleidsplan voor maximaal vier jaar, dat tussentijds aangepast kan worden. De uitwerking van de wet verschilt per gemeente. In de betrokken gemeenten zijn er echter wel dezelfde contouren zichtbaar. Op het gebied van het stabiliseren van de financiële situatie biedt de gemeente (of een uitvoeringsorganisatie) een vorm van inkomensbeheer aan, budgetbeheer, budgetcoaching, advies of lichte ondersteuning door vrijwilligers. Deze hulp kan worden uitgebreid met inzet van professionals met andere expertises om ook ondersteuning te bieden bij niet-financiële vraagstukken. Deze aanvullende voorzieningen dragen samen bij aan een integrale schuldhulpverlening. Binnen de instrumenten die de gemeenten kunnen inzetten valt ook het zogenoemde minnelijke traject. Dit is een schuldregeling met in principe kwijtschelding aan het einde van het traject waar alle schuldeisers vrijwillig aan meewerken.³¹ Ook kan de gemeente in het kader van schuldhulpverlening verwijzen naar beschermingsbewind.

Wet schuldsanering natuurlijke personen

Wanneer er een poging is gedaan tot het minnelijke traject maar niet alle schuldeisers meewerken, kan iemand door de rechter-commissaris toegelaten worden in de wettelijke schuldsanering (Wsnp). Hiervoor wordt getoetst op een aantal criteria, bijvoorbeeld of de schulden in goeder trouw zijn gemaakt. Na toelating wordt een Wsnp-bewindvoerder toegekend, die zorg draagt voor de schuldenafwikkeling. Uit het inkomen wordt geld opzij gezet voor de schuldeisers, vaste lasten en wordt leefgeld toegekend. Na drie jaar wordt het gespaarde geld aan de schuldeisers toegekend. Deze bewindvoerder is nadrukkelijk niet dezelfde als een beschermingsbewindvoerder die ingezet wordt in het traject van de wet CBM.

45

Wettelijke regeling beschermingsbewind

Beschermingsbewind is in tegenstelling tot de Wsnp zonder voortraject toegankelijk. Iedereen kan, mits hij/zij aan de gronden³² voldoet, een curator, bewindvoerder of mentor krijgen. De kantonrechter toetst de gronden voor toelating. Curatele is de zwaarste van de drie maatregelen en is bedoeld voor mensen die hun financiële en persoonlijke zaken (tijdelijk) niet meer kunnen regelen.³³ Bij (beschermings)bewind worden alleen de financiële zaken vertegenwoordigd door de bewindvoerder, en bij mentorschap alleen de persoonlijke zaken zoals beslissingen over inzet verzorging en begeleiding.

Het traject van beschermingsbewind

De pilots gaan over instroom in bewind. Daarom wordt ingezoomd op beschermingsbewind als bedoelt in Boek 1 BW. In onderstaande tekst zijn de verantwoordelijkheden en taken van rechtbank, bewindvoerder en gemeente per stap in het proces inzichtelijk gemaakt. De focus ligt op de instroom in bewind omdat de drie pilots over deze fase gaan.

³⁰ Wet Gemeentelijke schuldhulpverlening, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0031331/2017-04-01>

³¹ Platform31 (2017). De eindjes aan elkaar knopen – de update.

³² <http://wetten.overheid.nl/BWBR0034090/2015-01-01>

³³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/curatele-bewind-en-mentorschap/vraag-en-antwoord/verschillen-curatele-beschermingsbewind-en-mentorschap>

Redenen voor bewind

Beschermingsbewind kan aangevraagd worden wanneer iemand niet meer zijn of haar eigen financiën kan regelen. De wet maakt onderscheid tussen twee soorten bewind. De eerste kan opgelegd worden wanneer iemand een fysieke of geestelijke beperking heeft. Dit zijn mensen die bijvoorbeeld dementeren of verslaafd zijn. Sinds 2014 kan bewind ook uitgesproken worden met als oorzaak problematische schulden of verkwisting. Dit wordt dan geregistreerd in het zogeheten curatele- en bewindregister. Bij een aanvraag moet gekozen worden tussen deze twee oorzaken. In praktijk is er veelal sprake van een combinatie van geestelijk/lichamelijke redenen en problematische schulden/verkwisting. Zo had in 2014 had 60 procent van alle onderbewindgestelden bij instelling van het bewind onder andere problematische schulden.³⁴

Aanvraag voor bewind

Er zijn verschillende partijen die een aanvraag voor bewind mogen doen. Ten eerste is dit iemand zelf of de partner of familie tot de vierde graad.³⁵ Daarnaast kunnen ook instellingen waar iemand verblijft of die iemand begeleiding aanbieden bewind aanvragen. Toegang tot de Wgs of Wsnp behelst enkele stappen waarin, onder andere door toegangseisen van gemeenten, drempels kunnen ontstaan.³⁶ In de praktijk zijn de drempels voor een individu in de toegang tot bewind daarom vaak lager. Bij bewind maakt het bijvoorbeeld niet uit hoe hoog de schulden zijn, hoe ze zijn ontstaan en of ze stabiel zijn. Iemand kan een voorkeur voor een professioneel bewindvoerder of een familiebewindvoerder aangeven, maar uiteindelijk beslist de kantonrechter. Uit onderzoek³⁷ blijkt dat 39 procent van de gemeentelijke beleidsmakers inschat dat de instroom is gegroeid omdat ook zorgverleners cliënten actief stimuleren om onder bewind te gaan. Van de ondervraagden denkt 36 procent dat ook het actief stimuleren door buurtcoaches of het maatschappelijk werk hiermee te maken heeft en 21 procent geeft als oorzaak het actief benaderen van cliënten door bewindvoerders. Voor bewindvoering is het niet nodig om eerst langs de gemeente te gaan. Wanneer iemand anders dan gemeente of uitvoerders in opdracht van de gemeente doorverwijzen naar bewind, blijft deze instroom uit het zicht van de gemeente.

46

Een aanvraag voor bewind kan iemand zelf, zonder een advocaat, indienen bij de rechtbank. In het aanvraagformulier moet al wel een voorstel voor één of twee bewindvoerders gedaan worden. Een bewindvoerder is daarom al in beeld voor het bewind. Op het aanvraagformulier geeft de bewindvoerder toestemming dat hij/zij het bewind gaat uitvoeren, de inschatting welk tarief bij de situatie past en voegt de bewindvoerder een eerste plan van aanpak bij. Professionele bewindvoerders voeren een intake uit om de juiste informatie te krijgen voor dit plan van aanpak. Hiervoor brengen ze de samenstelling van het vermogen, inkomsten, uitgaven en schulden al (deels) in kaart en vragen ze eventueel al voorzieningen zoals een uitkering of toeslagen aan.³⁸ De professionele bewindvoerder voert op dit moment al enig voorwerk uit. Pas bij de uitspraak van bewind komt hier een vergoeding tegenover te staan.

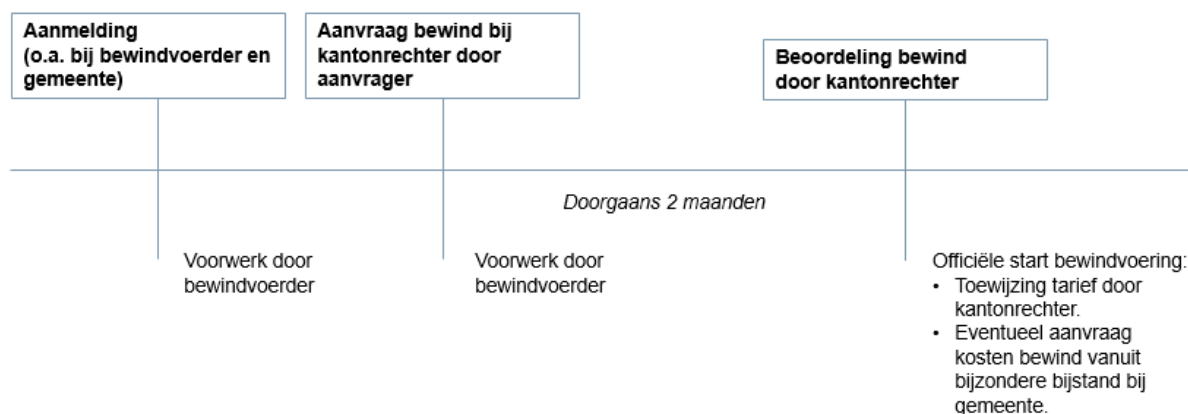
³⁴ Bureau Bartels (2015). 'Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden'.

³⁵ Informatieblad curatele, bewind & mentorschap, ministerie van V&J (augustus, 2016).

³⁶ Veld, in 't R., Westerbeek, J. & Winters, R. (2016.) 'Een onbemind probleem, Voorstudie maatschappelijke kosten-batenanalyse schuldenproblematiek.

³⁷ Bureau Bartels (2015). 'Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden', pagina 24.

³⁸ Bureau Bartels (2015). 'Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden', pagina 87.



Van aanvraag tot beschikking

De aanvraag wordt ingediend bij het kantongerecht in de rechtbankregio (arrondissement) van iemands woonplaats. De doorlooptijd van de aanvraag wisselt maar is doorgaans twee maanden³⁹. De rechter toetst de gronden op basis waarvan bewind is aangevraagd en controleert of de aanvraag volledig is. Uiteindelijk is er een zitting voor het formeel toekennen of afkeuren van bewind. Dit wordt mondeling of schriftelijk uitgevoerd. Bij mondelinge zitting moet de aanvrager voor bewind, wanneer dit mogelijk is, op zitting komen. Dit doet hij/zij samen met familie, bewindvoerder of maatschappelijk werk. De kantonrechter stelt vragen op de zitting over de situatie en of iemand zelf wel onder bewind wil. De zitting wordt bij sommige rechtbanken schriftelijk uitgevoerd als de aanvraag compleet genoeg is om een oordeel over te vellen en de persoon over wie het bewind mogelijk uitgesproken wordt zelf geen mondelinge zitting wenst.

47

Na de toekenning geeft de kantonrechter een beschikking af. Deze komt zo snel mogelijk na de zitting. In de beschikking staat of het bewind is uitgesproken, op welke grond dit is en welke bewindvoerder is toegekend. Ook bepaalt de rechter of het bewind gaat over het gehele vermogen of over een deel hiervan. Het tarief dat de bewindvoerder mag vragen op basis van de Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren, wordt vermeld op de beschikking. Het bewind start doorgaans een dag nadat de beschikking is verzonden. Aanvragen voor bewind worden doorgaans toegekend, in 2012 was het percentage toegekende aanvragen 94 procent.⁴⁰ Wanneer de beschikking voor bewind toegekend is, is het van belang om de schuldeisers zo snel mogelijk op de hoogte stellen van het bewind.

Aanvang van bewind

Na aanvang van bewind heeft de bewindvoerder recht op een vergoeding voor zijn werkzaamheden zoals opgenomen in de Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren. Een landelijk overleg van de rechtbank, het Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton & Toezicht (LOVCK&T), publiceert aanbevelingen welke werkzaamheden onder de tarieven vallen.⁴¹ Er zijn twee tarieven. Het hogere tarief ontvangt de bewindvoerder bij problematische schulden, het standaard tarief wanneer dit niet het geval is.

In de beginperiode organiseert de bewindvoerder het bewind. Hij/zij opent een beheerrekening waar de cliënt geen toegang toe heeft, maakt een inboedelbeschrijving en een uitgebreid plan van aanpak en

³⁹ <https://www.rechtspraak.nl/Uw-Situatie/Onderwerpen/Bewind/Paginas/procedure.aspx#a6713578-a07e-460d-a3ac-f2a77a371ae36>

⁴⁰ Bureau Bartels (2016). Vervolgmeting aantal en kosten beschermingsbewinden.

⁴¹ LOVCK&T (april 2017). 'Aanbevelingen meerderjarigenbewind'.

verstuurt brieven naar alle schuldeisers. Vanaf dat moment mogen er geen deurwaarders of aanmaningen meer naar de onderbewindgestelde gestuurd worden. Ook de post wordt vanaf dat moment naar de bewindvoerder gestuurd.

Daarnaast vraagt de bewindvoerder, wanneer iemand minder verdient dan de door de gemeente gehanteerde bijzondere bijstandsnorm⁴², bijzondere bijstand bij de gemeente aan voor de kosten van de inzet van de bewindvoerder. In 2014 financierde gemeenten ongeveer in 65 procent van de individuele gevallen het bewind uit de bijzondere bijstand.⁴³ Wanneer de aanvraag voor bewind niet via de gemeente is gedaan, is dit het moment dat een onderbewindgestelde in beeld komt als hij/zij onder de bijzondere bijstandsnorm zit.

Het bewind

Tijdens het bewind neemt de bewindvoerder de verantwoordelijkheid van iemand over met betrekking tot diens financiën en financiële administratie. Dit betekent dat iemand in principe geen nieuwe schulden meer kan maken. Dit betekent niet dat een schuld tijdens het bewind niet kan stijgen. De bewindvoerder houdt op een aparte rekening geld apart voor vaste lasten en kan op deze rekening ook geld reserveren voor bijvoorbeeld een nieuwe identiteitskaart. Structureel, meestal elke week geeft hij leefgeld aan de onderbewindgestelde. Op deze manier wordt aan de bestaansgarantie van iemand voldaan.

48

Tijdens het bewind houdt de kantonrechter toezicht. Op alle uitgaven hoger dan de 1.500 euro moet de rechter toestemming geven. Jaarlijks maakt de bewindvoerder een rekening en verantwoording die de rechtbank controleert. Bij klachten of ongeregelheden kan de rechter de bewindvoerder van een 'dossier' ontslaan. Wanneer dit vaker voorkomt kan de rechter iemand zelfs van alle dossiers ontslaan. In deze situatie mag iemand niet meer de werkzaamheden van een beschermingsbewindvoerder uitvoeren. Iemand mag zichzelf dan geen beschermingsbewindvoerder meer noemen.

In de Wsnp wordt iemand pas toegelaten wanneer de schulden gestabiliseerd zijn. Doel van bewind bij problematische schulden is vaak het stabiliseren van de schulden zodat iemand uiteindelijk, waar mogelijk, in de Wsnp toegelaten kan worden.⁴⁴ De bewindvoerder kan in deze gevallen het zogenaamde minnelijke traject uitvoeren. Ook de gemeente kan deze rol op zich nemen. Als iemand is toegelaten tot de Wsnp heeft iemand twee bewindvoerders: de Wsnp-bewindvoerder en de beschermingsbewindvoerder. Dit kunnen niet dezelfde personen zijn.

Uitstroom

Ingeschat wordt dat in ongeveer 77 procent van de gevallen de situatie van een onderbewindgestelde onveranderbaar is.⁴⁵ Van deze groep mag verwacht worden dat zij niet meer uit bewind stromen. Van de overige 23 procent kan de situatie wel veranderen. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat de schulden zijn opgelost. Daarnaast laat een gewogen inschatting van beleidsadviseurs en bewindvoerders zien dat ongeveer 7 tot 14 procent van de onderbewindgestelden weer langdurig financieel zelfredzaam kan worden.⁴⁶

⁴² Voor toelichting zie <https://www.nibud.nl/consumenten/bijzondere-bijstand/>

⁴³ Bureau Bartels (2015). 'Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden', pagina 17.

⁴⁴ Platform31 (2017). De eindjes aan elkaar knopen – de update.

⁴⁵ Bureau Bartels (2015). 'Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden', pagina 16.

⁴⁶ Bureau Bartels (2015). 'Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden' pagina 58.

In de gesprekken met bewindvoerders kwam naar voren dat zij verschillende manieren hebben om aan iemands zelfredzaamheid te werken. Twee mogelijkheden worden uitgelicht. Ten eerste kan de bewindvoerder samen met de onderbewindgestelde aan de zelfredzaamheid werken door hem steeds iets meer verantwoordelijkheid te geven onder toezicht van de bewindvoerder die wel verantwoordelijk blijft voor de financiën. In plaats van wekelijks leefgeld, kan er bijvoorbeeld tweewekelijks leefgeld uitgekeerd worden. Dit kan vervolgens uitgebreid worden naar maandgeld. Ook zijn er slimme manieren te bedenken met nieuwe technologieën of kan de bewindvoerder kleine betalingen door iemand zelf laten doen. De bewindvoerder blijft in dit geval wel verantwoordelijk voor de financiën.

Ten tweede kan bewind gecombineerd worden met een vorm van gemeentelijke schuldhulpverlening. Zo'n aanbod, zoals een budgetcursus, budgetcoaching of advies kan iemand helpen met het aanleren van vaardigheden rond administratie of het verstandig omgaan met geld. De bewindvoerder werkt dan samen met de gemeente. Voordeel hiervan is dat vanuit de gemeentelijke hulp meestal meer tijd (eventueel met inzet van vrijwilligers) beschikbaar is om te coachen of te leren administreren dan bij de bewindvoerder.

Ook de rechtbank houdt toezicht op de mogelijkheid van iemand om uit te stromen uit bewind door middel van de vijfjaarlijkse evaluatie. In deze evaluatie toetst de rechter of de omstandigheden in de vijf jaar zijn veranderd. Zo kunnen de schulden bijvoorbeeld opgelost zijn. De bewindvoerder en onderbewindgestelde kunnen beiden aangeven of zij nog vinden dat het bewind voortgezet moet worden.⁴⁷ De bewindvoerder schetst daarnaast hoe het bewind gegaan is en wat zijn toekomstbeeld is. De rechter kan naar aanleiding van deze evaluatie ook toetsen of er genoeg aan iemands zelfredzaamheid gewerkt is. Bovendien kan aanvrager, bewindvoerder of gemeente altijd de kantonrechter verzoeken om beëindiging van bewind als zij dat niet meer nodig achten.

⁴⁷ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Vijfjaarlijkse-evaluatie.pdf>

Bijlage 2: Belangen bewindvoerders, gemeente en rechtbank

Bewindvoerders	
Betrokken door	Uitvoering van bewindvoering
	Taak verhogen van zelfredzaamheid
	Maakt jaarrekening, plan van aanpak en vijfjaarlijkse evaluatie
Schuurzijde	Weinig tijd voor verhogen zelfredzaamheid
	Investering in complexe gevallen bewind betaalt zich pas uit na enkele jaren
Samenwerking rechtbank	Rechtbank beoordeelt aanvraag voor bewind
	Rechtbank houdt toezicht op kwaliteit bewindvoering
Samenwerking gemeente	Incidenteel op casusniveau contact
	Aanvraag voor bijzondere bijstand

Gemeente	
Betrokken door	Zorgtaak voor inwoners
	Minnelijk traject en WSNP
	Budgetbeheer, coaching e.d.
Schuurzijde	Stijgende kosten bewindvoering uit bijzondere bijstand
	Ervaren weinig grip op instroom
	Deel van onderbewindgestelden kan ook geholpen worden door gemeentelijk aanbod
Samenwerking bewindvoerders	Op casusniveau contact
	Beoordeelt aanvraag bijzondere bijstand
Samenwerking rechtbank	Eventuele meldingen of klachten indienen bij rechtbank inzake kwaliteit bewindvoerders.

Rechtbank	
Betrokken door	Formele start en einde beschermingsbewind
	Toezihtsfunctie
	Goedkeuren van uitgaven hoger dan 1.500 euro, bij wilsonbekwame betrokkene
	Aanvraag voor het wisselen van bewindvoerder beoordelen
Schuurzijde	Hoge werkdruk, toezichtstaak vraagt veel tijd
	Groeiend aantal dossiers
Samenwerking bewindvoerders	Kent tarief bewindvoering toe in overeenstemming met Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren
	Houdt toezicht op kwaliteit
Samenwerking gemeente	Contact hebben en behandelen van klachten en meldingen van uitvoerende partijen

Bijlage 3: Gesprekspartners in de regio

Deelnemers regio Noord-Nederland			
Organisatie	Naam	Individueel gesprek	Werkplaats-sessie (28-9-2017)
Gemeente Leeuwarden	Anke Sinnema (beleidsadviseur sociaal domein)	x	x
	Nynke Adringa		x
	Michiel van Leeuwen		x
Gemeente Emmen	Edwin Jongejan	x	x
	Gea Wassenaar	x	x
	Petra Buitenhuis		x
Rechtbank	Henk Jongsma (teamvoorzitter CBM)	x	x
	Berber van der Zwaag (senior juridisch medewerker)	x	x
Bewindvoerders	Onna Postma, KBNL	x	x
	Monique Bertram (Frl Bewindvoeringen en Budgetbeheer B.V.)	x	
	Sjoukje Tjepkema (Frl Bewindvoeringen en Budgetbeheer B.V.)		x
	Sonja van Dijk (Care to Coach)	x	x
	O. Knaap (LOBCM)		x
	Anton van den Ham (Aktiva/LOBCM)	x	x
	Frank Zwaneveld (Confidio B.V)	x	x
	Liesbeth Depenbrock (Veen en Veste bewind en budget BV)	x	x
	Eric Stoffers (Houkes bewindvoering)	x	x
	Renate Smit (Houkes bewindvoering)		x

51

Deelnemers regio Zeeland-West-Brabant			
Organisatie	Naam	Individueel gesprek	Werkplaats-sessie (3-10-2017)
Gemeente Tilburg	Achmed Ajjaji (beleidsmedewerker)	x	x
	Jan-Willem Bosman (teammanager schuldhulpverlening)	x	
	Judith Maassen (beleidsmedewerker)		x
	Joke de Kock (teammanager schuldhulpverlening)		x
Gemeente Breda	Marion Dolmans (beleidsmedewerker armoede)	x	
	Ankie van Oevelen (Gemeente Breda/ Kredietbank West-Brabant)	x	
Rechtbank	Paul Rouwen (Rechtbank Zeeland-West-Brabant, kanton Tilburg)	X	X

Bewindvoerders	Bas Weterings (Kubus bewindvoering)	x	
	Freek Dekkers (Rapport Bewindvoering)	X	
	Ilse van Lent-Pallandt (Pallandt bewindvoering)	X	x
	Sanne Doomen (Helder bewindvoeringen)	x	

Deelnemers regio Oost-Brabant			
Organisatie	Naam	Individueel gesprek	Werkplaats-sessie
Gemeente Eindhoven	Rinie Mees	x	
Gemeente 's Hertogenbosch	Hetty Oomens	x	
	Gijs Kooijmans	x	
	Bob de Levita	x	
Rechtbank	Ilka Peskens (teamvoorzitter team Toezicht)	X	
	Kees de Klerk (senior stafmedewerker)	x	
Bewindvoerders	Charles Sonneveld (Stichting Opmaat)	X	
	André Leijssen (Leijssen Bewind)	X	
	Claudine van de Graaf (BIGG Bewindvoering)	X	
	Bram van Veghel (Reeling bewindvoerders)	X	
	Anke Weijers (K&K bewindvoeringen)	X	
	Freddy de Beer (Budget Consulaat)	X	

Bijlage 4: Omschrijving dienstverlening gemeenten

Regio Noord-Nederland	
Gemeente Emmen Vorm van inkomensbeheer beschikbaar? Elementen van dienstverlening (die in gesprekken naar voren kwamen)	Ja - Inschatting hulpvraag op basis van zelfredzaamheid. - Laddermodel met vier treden, ingedeeld op iemands zelfredzaamheid. Iemand kan een traprede hoger of lager in de dienstverlening naarmate de zelfredzaamheid daalt of stijgt. - Dienstverlening breed van advies tot langdurige hulp of bewindvoering.
Gemeente Leeuwarden Vorm van inkomensbeheer beschikbaar? Elementen van dienstverlening (die in gesprekken naar voren kwamen)	Ja - Inschatting hulpvraag op basis van (financiële) zelfredzaamheid, leerbaarheid en stabiliteit van financiële situatie. - Toegang bij wijkteam. - Dienstverlening breed van hulp zoeken in eigen netwerk tot producten als inhouden van vaste lasten op uitkering.

53

Regio Zeeland-West-Brabant	
Gemeente Tilburg Vorm van inkomensbeheer beschikbaar? Elementen van dienstverlening (die in gesprekken naar voren kwamen)	Ja - Inschatting hulpvraag mede met Tilburgs Kwadrant. Dit houdt rekening met de leerbaarheid van de schulden en de schuldenaar. - Toegang bij loket. Meteen eerste gesprek. - Dienstverlening heeft drie opties. Eerste optie is advies, tweede is coaching in drie gesprekken en derde optie uitgebreidere hulp zoals thuisadministratie of het product BLUT.
Gemeente Breda Vorm van inkomensbeheer beschikbaar? Elementen van dienstverlening (die in gesprekken naar voren kwamen)	Ja - Vanuit Kredietbank en wijkteam leerbaarheid in budgettering van belang voor doorverwijzing naar bewindvoering. - Toegang bij kredietbank en wijkteam. - Verschillende producten beschikbaar in het netwerk 'Zorg voor elkaar' waar ook maatschappelijke organisaties en vrijwilligersorganisaties bij zijn aangesloten. Dit netwerk helpt om integrale hulp te kunnen bieden.

Regio Oost-Brabant	
Gemeente Eindhoven	
<i>Vorm van inkomensbeheer beschikbaar?</i>	Ja
<i>Elementen van dienstverlening (die in gesprekken naar voren kwamen)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Schuldhulpverlening gericht op voorkomen maatschappelijke kosten en bevorderen participatie. - Toegang bij de wijkteams (WIJeindhoven). - Collectieve voorzieningen beschikbaar in de wijk. Wanneer uitgebreidere hulp nodig is, heeft de gemeente producten zoals budgetbeheer (in combinatie) met budgetcoaching voor lange tijd beschikbaar.
Gemeente 's-Hertogenbosch	
<i>Vorm van inkomensbeheer beschikbaar?</i>	Ja
<i>Elementen van dienstverlening (die in gesprekken naar voren kwamen)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - In een samenwerking met maatschappelijke organisaties probeert de gemeente er met het project 'Eerste Hulp bij Geldzaken' eerder bij mensen met schuldenproblematiek te zijn. - Ambitie om vaker mensen met schuldenbewinden een voorziening van de gemeente aan te bieden.