

Oriëntatie op alternatieven om meer invloed te krijgen op de huidige bewindvoeringspraktijk



Februari 2020
Opgesteld door:
Daniëlle van Esch
In opdracht van Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Aanpak	4
3.	Beschermingsbewind: de huidige praktijk	4
	Aanvraag van bewindvoering	5
	Uitvoering en uitstroom uit bewind	6
	Kwaliteit	7
	Schuldhelpverlening en bewindvoering op dit moment	7
	Samenvatting	8
4.	Ervaringen bij andere gemeenten	9
4.1.	Gemeenten die bewindvoering in eigen regie uitvoeren	9
	Gemeente Groningen	9
	Gemeente Deventer	9
	Kredietbank Limburg	10
4.2.	Gemeenten met een andere aanpak	11
	Gemeente Tilburg	11
	Gemeente Boxmeer	11
	Gemeente Nijmegen	12
	Samenvatting	12
5.	Is bewindvoering in eigen regie mogelijk?	12
	Juridisch aspect	12
	Financieel aspect	14
	Samenvatting	15
6.	Alternatieven op bewindvoering in eigen regie	15
	Samenwerking met commerciële bewindvoerders	15
	(Bestaande) alternatieven	17
	Aanbevelingen uit spoor 1	18
	Samenvatting	19
7.	Voor- en nadelen van bewindvoering in eigen regie	19
8.	Samenvatting en conclusies	21
	Samenvatting	21
	Conclusie	22
	Bijlage	23

1. Inleiding

Al jaren lang stijgt het aantal mensen dat onder bewind wordt gesteld. De gemeente Nijmegen vergoedt de kosten voor bewindvoering vanuit de bijzondere bijstand voor degene die dit zelf niet kunnen betalen. Door het stijgend aantal mensen dat onder bewind staat, stijgen ook de kosten voor de bijzondere bijstand voor bewindvoering. Dit is een trend die de meeste gemeenten herkennen. Daardoor zijn er landelijk veel initiatieven ontplooid om meer grip te krijgen op de kwaliteit van beschermingsbewind en de kosten voor de bijzondere bijstand.

De stijging is voornamelijk het gevolg van een wetswijziging in 2014. Sinds 2014 is naast de geestelijke of de lichamelijke toestand ook verkwisting of het hebben (of mogelijk krijgen) van problematische schulden een grond om bewindvoering in te stellen. Bewindvoering werd daarmee voor een bredere groep toegankelijk. Daarnaast ontvangen bewindvoerders een hogere vergoeding indien er door de rechtbank is uitgesproken dat er sprake is van schuldenbewind.

Uitgangspunt voor dit onderzoek is hetgeen is afgesproken in het coalitieakkoord 2018-2022, namelijk:

“We onderzoeken de mogelijkheid en wenselijkheid om bewindvoering (en budgetbeheer) onder gemeentelijke regie te organiseren, zodat we meer grip hebben op de kwaliteit van dienstverlening en we coaching kunnen bieden gericht op uitstroom uit bewind. ”

De beleving was op dat moment dat veel bewindvoerders slechte kwaliteit leverden terwijl we de uitgaven wel zagen stijgen, maar geen gevoel hadden dat we grip hadden op de situatie.

Deze opdracht is via twee sporen benaderd:

1. Analyse van de doelgroep en evaluatie bestaande trajecten
2. Oriëntatie op alternatieven om meer invloed te krijgen op de huidige bewindvoeringspraktijk rekening houdend met de financiële en juridische mogelijkheden en gevolgen daarvan

Op deze wijze wordt geprobeerd om een compleet beeld te krijgen van de mogelijkheden om grip te krijgen op de kwaliteit van de dienstverlening. Daarnaast worden de mogelijkheden om te sturen op in- en uitstroom en doorstroom naar schuldhulpverlening in beeld gebracht. Ook andere bestaande en nog te ontwikkelen alternatieven worden onderzocht. Daarmee is de aanpak van de opdracht uit het coalitieakkoord breder genomen, dan alleen inzoomen op uitstroom.

2. Aanpak

Bureau Onderzoek en Statistiek (O&S) van de gemeente heeft in de rapportage 'Bewind in Nijmegen: analyse doelgroep bewindgevoerden en bestaande alternatieven voor bewind' verslag gedaan van spoor 1. Deze rapportage is bijgevoegd in bijlage 1 van dit rapport.

Deze voorliggende rapportage richt zich op spoor 2:

Oriëntatie op alternatieven om meer invloed te krijgen op de huidige bewindvoeringspraktijk rekening houdend met de financiële en juridische mogelijkheden en gevolgen daarvan

De aanpak die daarvoor gevolgd is:

- a. De huidige praktijk is beschreven.
- b. Informatie is ingewonnen en gesprekken hebben plaatsgevonden met gemeenten die bewindvoering in eigen beheer uitvoeren. Dit zijn Groningen, Deventer en Kredietbank Limburg (samenwerking tussen 18 Limburgse gemeenten).
- c. Daarnaast is er informatie opgevraagd en zijn er gesprekken geweest met gemeenten die niet werken met bewindvoering in eigen huis, maar hebben gekozen voor een andere aanpak. Dit zijn de gemeenten Tilburg, Boxmeer, Rotterdam en Almere. In deze paragraaf wordt ook onze eigen praktijk beschreven.
- d. Er is gesproken met een groep bewindvoerders over de thema's instroom, doorstroom naar schuldhulpverlening en uitstroom.
- e. Er is gebruik gemaakt van beschikbare documenten, waaronder de onderzoeksverslagen van Bureau Bartels, Kennispunt Twente, Rotterdam en jurisprudentie.
- f. De juridische haalbaarheid en het financiële aspect wordt toegelicht.
- g. In hoofdstuk 6 worden de voor- en nadelen van bewindvoering in eigen beheer benoemd.

Aan de hand van deze aanpak wordt u meegenomen met onze bevindingen. Aan het einde wordt er afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

3. Beschermingsbewind: de huidige praktijk

Het aantal mensen dat onder bewind staat, stijgt landelijk. Als we kijken naar Nijmegen staan er eind 2018 zo'n 3500 huishoudens onder bewind, waarvan ongeveer 2000 huishoudens een beroep doen op de bijzondere bijstand voor de kosten van deze bewindvoering. Daarvan zijn er ongeveer 1000 huishoudens, waarbij sprake is van verhoogd tarief wegens schuldenbewind. Kijkend naar de huishoudens dat een beroep doet op de bijzondere bijstand, dan blijkt dat dit door zo'n 180 verschillende bewindvoerders wordt uitgevoerd¹.

¹ Bron cijfers: Bewind in Nijmegen: analyse doelgroep bewindgevoerden en (bestaande) alternatieven voor bewind

Bewindvoering kan worden uitgesproken op grond van de lichamelijke en/of geestelijke gemoedstoestand. Dit wordt hier verder regulier bewind genoemd. Een andere grondslag is verkwisting of het hebben van problematische schulden of te verwachten is dat deze toestand zich binnen afzienbare tijd zal voordoen. Dit wordt hier verder schuldenbewind genoemd. Het is echter niet zo dat iedereen met problematische schulden onder bewind wordt gesteld. Een deel van deze personen zijn nog steeds prima in staat om hun eigen financiën te beheren of hiervoor is een lichtere vorm van inkomensbeheer voldoende.

Hieronder wordt verder ingegaan op de huidige praktijk bij schuldenbewind. Er wordt gestart met de fase waarin de aanvraag voor bewindvoering plaatsvindt. Vervolgens komt de uitvoering van bewindvoering, de uitstroom en de kwaliteit van bewindvoering aanbod. Tot slot wordt er ingegaan op de huidige samenwerking met bewindvoerders in Nijmegen.

Aanvraag van bewindvoering

Aanvragen voor bewindvoering worden via verschillende wegen ingediend. Iemand kan zelf een aanvraag voor bewindvoering indienen. Maar het komt ook regelmatig voor dat iemand wordt doorverwezen naar bewindvoering door een zorginstelling / hulpverlening. Iedereen heeft de vrije keuze om zijn of haar bewindvoerder uit te zoeken. De rechter beoordeelt de aanvraag onderbewindstelling. Hij stelt ook vast op welke grondslag (regulier of schuldenbewind) het bewind wordt ingesteld. De rechter bepaalt de vergoeding voor de bewindvoerder².

Een bewindvoerder is na instelling van het beschermingsbewind, verplicht een plan van aanpak op te stellen. Hierin wordt o.a. de situatie van de persoon omschreven en worden doelen benoemd. Indien er sprake is van schuldenbewind, moet er een aanvullend plan van aanpak worden opgesteld met informatie over de schuldensituatie en mogelijke interventies die kunnen leiden tot een oplossing.

Tijdens deze aanvraagfase heeft de gemeente op dit moment geen inspraak. Dit gaat echter veranderen op het moment dat het adviesrecht is ingevoerd.

Adviesrecht

Momenteel is er een wet in ontwikkeling, waarin een adviesrol voor de gemeenten wordt vastgelegd bij aanvragen voor schuldenbewind. Het moment waarop de gemeente de mogelijkheid krijgt te adviseren over de bewindvoeringssaanvragen, is afhankelijk van de keuze die wordt gemaakt. Het adviesmoment kan samen vallen met de aanvraag schuldenbewind dan wel op het moment dat het plan van aanpak wordt ingediend (+/- 4 maanden na de uitspraak waarin het bewind is toegekend). Doel van deze wet is het versterken van de regierol van de gemeente bij schuldenbewind vanuit de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening.

² De Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren bevat de beloningen voor de werkzaamheden van deze wettelijke vertegenwoordigers.

De gemeente heeft nu al de mogelijkheid, om vanuit de vergoeding bijzondere bijstand, het plan van aanpak opvragen. Dit om te beoordelen of er sprake is van een ‘tekortschietend besef van verantwoordelijkheid’. Indien dat het geval is kan de gemeente er voor kiezen om de bijzondere bijstand in de vorm lening te verstrekken dan wel nadere individuele verplichtingen opleggen, zoals werken aan een verslaving of het indienen van een aanvraag schuldhulpverlening³.

Uitvoering en uitstroom uit bewind

Uit onderzoek is gebleken dat voor veel mensen bewindvoering een passend instrument is en zal dit langdurig dan wel levenslang noodzakelijk zijn⁴. Denk hierbij m.n. aan onder bewind gestelden die op basis van fysieke of geestelijke grondslag onder bewind zijn komen te staan. Dit geldt ook voor een deel van de onder bewind gestelden, waarbij schuldbewind is uitgesproken. Ook onder deze groep zijn er onder bewind gestelden die naast het hebben van schulden, ook onder bewind staan op basis van fysieke of geestelijke grondslag. Doordat de rechtbank maar 1 grondslag registreert, is dit niet altijd duidelijk voor anderen.

Verder ervaart bureau Schuldhulpverlening, als gevolg van de wetwijziging, dat sommige bewindvoerders niet meer doorverwijzen naar de gemeentelijke schuldhulpverlening, maar de schulden zelf proberen op te lossen. Ook is niet altijd inzichtelijk wat een bewindvoerder doet aan de schuldsituatie. Dat blijkt ook uit een recent onderzoek van de Hogeschool in Utrecht⁵. Hierin kwam onder andere naar voren dat bewindvoerders over het algemeen genomen hard werken, ook aan de schuldsituatie. Maar ze merken hierbij wel op dat dat veelal onvoldoende inzichtelijk wordt gemaakt.

Daarnaast blijkt o.a. uit het onderzoek van Bartels in 2015⁶ en O&S (onderzoek en Statistiek) dat uitstroom naar financiële zelfstandigheid voor ongeveer 10 tot 15% haalbaar is en dat dit van meerdere factoren afhangt. Het werken aan financiële zelfredzaam is sinds 2014 een wettelijke verplichting voor bewindvoerders. In het onderzoek van Bartels uit 2018⁷ is onder andere dit thema geëvalueerd. Hieruit blijkt dat er een nog steeds beperkte, maar wel wat grotere uitstroom wordt ervaren door bewindvoerders sinds de invoering van de wetwijzigingen in 2014. De toelichting daarbij is dat enerzijds onder bewind gestelden weer financieel zelfredzaam zijn nadat de schuldsituatie is opgelost. Anderzijds is het voor personen makkelijker geworden om toestemming te krijgen om het bewind te beëindigen. Bij deze laatste groep speelt mee dat zowel bewindvoerders als de rechtbank vaak onvoldoende zicht hebben of de persoon inderdaad zelfredzaam genoeg is of niet. Het lijkt erop dat ze vaker het voordeel van de twijfel krijgen. Tijdens het gesprek dat is gevoerd met bewindvoerders wordt bevestigd dat het makkelijker is geworden om ontslag van bewind aan te vragen en te krijgen. Ze ervaren hierdoor in de praktijk steeds vaker recidive.

³ Uitspraak Centrale Raad van Beroep: ECLI:NL:CRVB:2019:2610 en Nieuwsbrief Jurisprudentie Participatiewet - 2019/19

⁴ Bron: verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden door Bartels 2015

⁵ De ontwikkeling van schulden van schuldbewinden door Vivian den Hartogh

⁶ Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden door Bartels 2015

⁷ Werking Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, Besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm door Bartels 2018

In datzelfde rapport van Bartels uit 2018 komt ook naar voren dat de vergoeding die beschikbaar wordt gesteld voor het bevorderen van financiële zelfredzaamheid, als onvoldoende wordt ervaren. Hierdoor is er onvoldoende stimulans om in te zetten op het bevorderen van de zelfredzaamheid. Een andere reden voor het ontbreken van een stimulans, is dat een onder bewind gestelde bij aanvang vaak meer kost dan de vergoeding die de bewindvoerders daarvoor ontvangen. Hoe langer de persoon onder bewind staat, hoe stabielere doorgaans de situatie wordt en er minder inzet nodig is. Door personen langer in bewind te laten, kunnen bewindvoerders de kosten voor de verschillende mate van inzet uitmiddelen.

Kwaliteit

In het besluit kwaliteitseisen zijn sinds 2014 een aantal wettelijke eisen geformuleerd, waarmee de kwaliteit van bewindvoering wordt geborgd. Er worden onder andere opleidingseisen gesteld met een verplichte jaarlijkse bijscholing, eisen ten aanzien van bedrijfsvoering zoals een jaarlijkse accountantscontrole, verplicht opstellen van een plan van aanpak en het hebben van een klachtenregeling.

Kantonrechters zijn verantwoordelijk voor de toezicht op de kwaliteit van de bewindvoerders. Verder is de toets op enkel formele kwaliteitseisen gecentraliseerd bij het Landelijk Kwaliteitsbureau CBM. De kwaliteit wordt ook geborgd door een aantal brancheverenigingen, door bijvoorbeeld het uitvoeren van audits.

Ondanks deze maatregelen blijft het onderbuikgevoel bestaan dat er nog steeds regelmatig slechte kwaliteit wordt geleverd door bepaalde bewindvoerders. Zo nu en dan duikt dit onderwerp op in de media. Dit gevoel wordt ook gevoed door de signalen over slechte dienstverlening die bij zowel Bureau Schuldhulpverlening als bij Bureau Inkomensondersteuning binnen komen.

Het lukt rechtbanken niet altijd om voldoende toezicht te houden en in te grijpen. De hoge werkdruk en een tekort aan personeel is hieraan debet.

Daarnaast speelt een rol dat plannen van aanpak en evaluaties vaak algemeen worden opgesteld en er geen verschijningsplicht is op de zitting. Hierdoor ontbreekt ook een stuk inzage in de geleverde kwaliteit⁸.

Op grond van onderzoek en ervaring kan niet onderbouwd worden dat er in z'n algemeenheid slechte kwaliteit door bewindvoerders wordt geleverd. Er zitten overal wel rotte appels tussen.

Schuldhulpverlening en bewindvoering op dit moment

Uit het onderzoek naar spoor 1, blijkt dat er al diverse bestaande interventies/ projecten gericht op sturing op in- en uitstroom geïnitieerd zijn. Daarnaast zijn er diverse activiteiten gericht op samenwerking met bewindvoerders en het voorkomen van instroom dan wel het bevorderen doorstroom naar schuldhulpverlening en uitstroom.

Samenwerking met bewindvoerders

⁸ Werking Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, Besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm door Bartels 2018

Bureau schuldhulpverlening investeert sinds 2010 in de samenwerking met bewindvoerders. Zo vinden er o.a. kennismakingsgesprekken plaats met nieuwe bewindvoerders, worden er jaarlijks voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd, wordt een nieuwsbrief verspreid en zijn er afspraken gemaakt over een efficiënte aanmeldprocedure. Deze samenwerking gebeurt nu op basis van vrijwilligheid en is o.a. afhankelijk van de tijd en ruimte die er is om hierop te investeren.

F!X budgetbeheer- en budgetcoaching

In 2014 is de gemeente Nijmegen gestart met het project F!X, budgetbeheer en budgetcoaching, bedoeld als een lichter alternatief voor bewindvoering. F!X had als doel het voorkomen van onnodige instroom in bewind. Daarnaast biedt F!X ook de mogelijkheid om coaching in te zetten ter ondersteuning van het bevorderen van de financiële zelfredzaamheid zodat een onder bewind gestelde uit bewind kan stromen. Uit de recente evaluatie⁹ blijkt dat F!X over het algemeen werkt als het gaat om gemotiveerde mensen, waarbij financiële zelfredzaamheid in potentie aanwezig is. Daarnaast biedt F!X rust tijdens een schuldensituatie. Geconcludeerd is dat F!X een intensief en duur instrument is, maar met potentieel ook een hoge opbrengst wanneer het resulteert in duurzame financiële zelfredzaamheid.

Budgetteringstraining

In 2018 heeft bureau schuldhulpverlening een training opgezet met als doel bewindvoerders te ondersteunen bij uitstroomtrajecten. Ook dit instrument is recentelijk geëvalueerd¹⁰. Hieruit kwam naar voren dat er nog maar weinig sprake is van focus met als gevolg een grote verscheidenheid in kandidaten en in het doel van de verwijzing. Dit leverde veel uitval op.

Samenvatting

Samenvattend kan worden gesteld dat het aantal beschermingsbewinden is gestegen, vooral na de wetswijziging van 2014 en dat uitstroom zowel vanuit de onder bewind gestelden, de bewindvoerder als ook vanuit de rechtbank slechts beperkt plaats vindt. Dit heeft enerzijds met mogelijkheden van de onder bewind gestelden te maken, maar ook met capaciteit en financiën bij de bewindvoerders en rechtbank. De huidige samenwerking met bewindvoerders en de bestaande interventies/ projecten dragen daar tot op heden onvoldoende aan bij. Op grond van de wet is bemoeienis van de gemeente beperkt, mogelijk dat de wetswijziging over het adviesrecht hier verandering in brengt. Ten aanzien van de kwaliteit is met de komst van de wettelijke kwaliteitseisen al het nodige veranderd. Als gevolg van hoge werkdruk bij de rechtbank, lukt het hen niet altijd om voldoende toezicht hierop te houden.

⁹ Bewind in Nijmegen: analyse doelgroep bewindgevoerden en (bestaande) alternatieven voor bewind

¹⁰ Bewind in Nijmegen: analyse doelgroep bewindgevoerden en (bestaande) alternatieven voor bewind

4. Ervaringen bij andere gemeenten

Zoals in het begin is aangegeven, zijn er al veel gemeenten aan de slag gegaan met initiatieven om meer grip te krijgen op de noodzaak, de kwaliteit van bewindvoering en de stijgende kosten voor de bijzondere bijstand. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal ervaringen uit de praktijk, waaronder die van de gemeente Nijmegen zelf. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen gemeenten die bewindvoering in eigen beheer uitvoeren en gemeenten die hebben gekozen voor een andere aanpak.

4.1. Gemeenten die bewindvoering in eigen beheer uitvoeren

Gemeente Groningen

De gemeentelijke Kredietbank Groningen, biedt in de gemeente Groningen schuldhelpverlening aan. Daarnaast bieden zij sinds 2002 ook bewindvoering aan. Van oorsprong hebben ze zich uitsluitend gericht op de doelgroep die bij de reguliere bewindvoerders buiten de boot vielen. In 2017 heeft de gemeente Groningen ervoor gekozen om bewindvoering kosteloos aan te bieden voor hun minima op basis van een algemeen belangenbesluit uit 2014. Dit heeft tot veel weerstand geleid onder de (commerciële) bewindvoerders. In 2019 heeft de rechtbank over het beleid van Groningen twee belangrijke uitspraken¹¹ gedaan. De rechtbank heeft o.a. bepaald dat de gemeente Groningen bewindvoering kosteloos mag aanbieden als voorliggende voorziening voor de bijzondere bijstand op basis van artikel 15 van de PW wet. Voorwaarde is dat dit een passende en toereikende voorziening moet zijn, waarbij rekening is gehouden met de persoonlijke en individuele omstandigheden. Daarbij dient een belangenafweging plaats te vinden.

Daarnaast heeft Groningen inmiddels ervaren dat een goede screening van aanvragen bewindvoering bij hen leidde tot een lagere instroom. Bij de situaties waarin uiteindelijk werd besloten geen bewindvoering in te zetten, bleek een lichter alternatief dan wel doorverwijzing naar schuldhelpverlening/overige hulpverlening voldoende.

Gemeente Deventer

Het BAD (Budget Adviesbureau Deventer) biedt namens de gemeente Deventer schuldhelpverlening aan. Zij zijn in 2010 gestart met het uitvoeren van bewindvoering met net als Groningen als doelgroep burgers die bij reguliere bewindvoerders buiten de boot vielen. In 2016 hebben zij vanwege de stijgende kosten, ervoor gekozen deze dienst kosteloos aan te bieden als voorliggende voorziening voor de bijzondere bijstand. Dit heeft veel weerstand opgeroepen, waardoor het beleid uiteindelijk is aangepast. Wat wel stand heeft gehouden is hun kostprijsberekening die 20% lager is dan de kostprijs van commerciële bewindvoerders. Deze kostprijs is inmiddels goedgekeurd door de ACM (autoriteit consument en markt), waarmee ze voldoen aan de verplichtingen uit de wet

¹¹ Uitspraak 1: ECLI:NL:RBNNE:2019:279

Uitspraak 2 ECLI:NL:RBNNE:2019:2073 - Rechtbank Noord-Nederland, 15-05-2019 / AWB - 18 _ 4032

Markt en Overheid, waarover later meer. De bewindvoering wordt tegen een lagere kostprijs aangeboden, omdat er geen sprake is van een winstoogmerk en doordat de lijnen naar o.a. schuldhulpverlening kort zijn. Hulpverleningsvragen worden direct doorgezet en ze hebben het werk zo efficiënt mogelijk ingedeeld, waardoor administratieve taken uitsluitend door administratieve medewerkers worden gedaan.

Op basis van gevoerde proefprocessen en de recentelijke uitspraken over het beleid van de gemeente Groningen, heeft Deventer recentelijk besloten het beleid per 1 januari 2020 opnieuw aan te passen. Met het nieuwe beleid worden de kosten voor bewindvoering vanuit de bijzondere bijstand aan commerciële bewindvoerders vergoed op basis van de kostprijs die door het BAD wordt gehanteerd. Dit betekent concreet dat de kosten voor bewindvoering bij een commerciële bewindvoerder maar voor 80% worden vergoed vanuit de bijzondere bijstand en dat de cliënt zelf 20% moet bijbetalen als hij gebruik maakt van een commerciële bewindvoerder. Dit geldt in eerste instantie voor nieuwe aanvragen. Voor het zittende bestand wordt een maatwerktoets ontwikkeld. En zal de verlaging op basis van een toets al dan niet plaatsvinden.

Kredietbank Limburg

Kredietbank Limburg is een gemeenschappelijke regeling waarbij 18 gemeenten zijn aangesloten. Ze voeren namens deze gemeenten de schuldhulpverlening uit en daarnaast bieden zijn al meer dan 15 jaar bewindvoering aan tegen het reguliere tarief. De oorspronkelijke doelgroep betrof voornamelijk verslaafden en daklozen. Ook Kredietbank Limburg heeft deze dienstverlening de afgelopen jaren voor een bredere doelgroep open gesteld en voert een actiever beleid ten aanzien van het uitvoeren van bewind in eigen beheer. Hierdoor zijn ze gegroeid van 300 naar zo'n 1000 klanten. Kredietbank Limburg probeert op verschillende manieren in hun dienstverlening invloed uit te oefenen op de inzet van het juiste instrument (budgetbeheer, budgetcoaching of bewindvoering) en op kwaliteit. Dit doen ze door:

1. Inzet van het screeningsinstrument Mesis©¹² zowel bij aanvragen schuldhulpverlening, budgetbeheer als bij aanvragen bewindvoering. Mede op basis hiervan beoordelen ze in welke ondersteuning, waaronder bewindvoering, het meest passend is.
2. Ze adviseren de rechtbank regelmatig om de maatregel tijdelijk op te leggen in plaats van langdurig. Voor de onderbouwing gebruiken ze de resultaten van Mesis©.
3. Aanbieden van een lichter alternatief: budgetbeheer maatwerk. Voor een periode van maximaal 14 maanden (met uitlooptermijn naar 18 maanden). In die periode wordt een cliënt begeleid naar financiële zelfredzaamheid. Dit doen zij met behulp van budgetbeheer, budgetcoaching of een combinatie daarvan. Lukt het niet binnen deze periode, dan wordt er veelal doorverwezen naar een bewindvoerder en gaan ze ervan uit dat de cliënt meer ondersteuning nodig heeft.

¹² Mesis© is een screeningsinstrument dat ondersteuning biedt bij het bevorderen van gezond financieel gedrag en financiële hulp- en dienstverlening

4. Samenwerking met bewindvoerders. Afspraken over samenwerking hebben zij vastgelegd in een convenant. Deze afspraken zijn o.a. gericht op vergroten van de financiële zelfredzaamheid, terugdringen van armoede- en schuldproblematiek, kwaliteit en voorkomen van financieel misbruik.

4.2. Voorbeelden van gemeenten met een andere aanpak

Gemeente Tilburg

De gemeente Tilburg is vooruitlopend op het adviesrecht samen met de rechtbank en bewindvoerders een proef gestart, waarbij de bewindvoerder en een medewerker schuldhulpverlening voorafgaand aan het bewind samen kijken naar de meest passende dienstverlening voor de burger. Alle verzoeken voor schuldenbewind worden momenteel op deze wijze beoordeeld. Mocht er toch rechtstreeks een aanvraag bij de rechtbank binnen komen, dan wordt deze terugverwezen naar de gemeente.

De resultaten zijn in het najaar van 2019 geëvalueerd¹³.

De pilot heeft een positief effect gehad op de instroom. De instroom in bewind is tijdens de pilotfase met 50% gedaald ten opzichte van 20% landelijk. In 30% van de situatie heeft het advies geleid tot de inzet van een ander, beter passend instrument in plaats van de inzet van schuldenbewind. De aanpak van de doorstroom heeft geresulteerd in een snellere aanvraag schuldhulpverlening door bewindvoerders.

Naar aanleiding van de evaluatie heeft de gemeente Tilburg ingestemd met een vervolgfase tot eind 2020, waarbij ook ingezet gaat worden op versnelde uitstroom.

Gemeente Boxmeer

De gemeente Boxmeer heeft medio 2019 besloten om een convenant af te sluiten met zowel ketenpartners, zoals schuldhulpverlening, zorgaanbieders en het Sociaal Wijkteam als met bewindvoerders met daarin werkafspraken. Ze gaan daarmee een twee sporenbeleid voeren:

1. Voorlichting geven aan het maatschappelijk middenveld over wat het aanbod is in de stad. Zij hebben geconstateerd dat zij vaak onvoldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden in de stad rondom financiële dienstverlening. Om de kennis op pijl te houden wordt de voorlichting regelmatig herhaald.
2. Samenwerkingsafspraken maken met zowel bewindvoerders als het maatschappelijk middenveld over de in- en uitstroom van bewind. Ze gaan proberen daarbij de rechtbank te betrekken. Voor het screenen van potentiële aanvragen beschermingsbewind, willen zij net als Kredietbank Limburg gebruik maken van het screeningsinstrument Mesis®.

Gemeente Rotterdam en Almere

Beide gemeenten hebben een convenant gesloten met bewindvoerders met daarin afspraken over in- en uitstroom en doorstroom naar Schuldhulpverlening. Een variant zoals ook door de gemeente Boxmeer is opgesteld,

¹³ <https://bis.tilburg.nl/besluitenlijst.aspx?lemmaid=185497&zk=bewind#185497>

Gemeente Nijmegen

De gemeente Nijmegen voert zelf schuldhulpverlening uit op basis van de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening (WGS). Daarnaast wordt er door Bindkracht¹⁰ ondersteuning bij geld- en budgetproblemen geboden. Nijmegen heeft de afgelopen jaren verschillende initiatieven ontplooid om er voor te zorgen dat iemand met financiële problemen in een zo'n vroeg mogelijk stadium wordt geholpen. Door schuldenaren in een zo vroeg mogelijk stadium te helpen kan enerzijds instroom bij bewindvoering worden voorkomen. Mocht er toch een vorm van inkomensbeheer nodig zijn, kan gekeken worden of een lichter alternatief ingezet kan worden.

Recentelijk is daar een pilot in samenwerking met de rechtbank bijgekomen. De pilot houdt het volgende in. De kantonrechter beoordeelt tijdens de zitting of het nodig is iemand op het spoor zetten van de gemeentelijke schuldhulpverlening. In dat het geval wordt de rechtzoekende direct in contact gebracht met een medewerker van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Er volgt een eerste intake met de gedagvaarde persoon om waar mogelijk afspraken te maken over een schuldhulpverleningstraject. Zoals in hoofdstuk 3 al is aangegeven investeert Bureau Schuldhulpverlening sinds 2010 in de samenwerking met bewindvoerders, is er in 2014 gestart met het project FIX: budgetbeheer en budgetcoaching en bieden zij sinds 2018 een budgetteringscursus aan ter ondersteuning van het uitstroomtraject bij bewindvoering. Er zijn daarmee diverse initiatieven om te sturen op in- en uitstroom uit bewind en doorstroom naar schuldhulpverlening.

Samenvatting

Samenvattend zijn er in het land al veel initiatieven om vanuit gemeenten gericht te sturen op in- en uitstroom en doorstroom naar schuldhulpverlening als het gaat om de inzet van bewindvoering. Dit gaat van het geven van voorlichting tot en met het in gemeentelijk beheer uitvoeren van bewind. Inzet van bewind is daarbij een ultiem middel wat zo kort mogelijk moet worden ingezet.

5. Is bewindvoering in eigen beheer mogelijk?

Om de vraag van de coalitie te kunnen beantwoorden is er ook gekeken naar de juridische en de financiële aspecten van bewindvoering in eigen beheer. In dit hoofdstuk zal hierop worden ingegaan. In het hoofdstuk hierna wordt ingegaan op de alternatieven op bewindvoering in eigen beheer, waarna alle voor- en nadelen van de verschillende scenario's op een rijtje worden gezet.

Juridisch aspect

Juridisch is de Wet Markt en Overheid en de jurisprudentie van de afgelopen jaren over dit onderwerp van groot belang. Op basis van de wet en regelgeving en de uitspraken van de rechtbank kan samengevat het volgende worden geconcludeerd.

Het is voor gemeenten mogelijk om bewindvoering in eigen beheer uit te voeren. De gemeente zal zich daarbij moeten houden aan de gedragsregels die staan in de Wet Markt en Overheid, die zijn opgenomen in de Mededingingswet. Daar staat bijvoorbeeld in dat

een de gemeente voor dergelijke diensten een integrale kostprijs moet doorberekenen aan de burger. Met andere woorden de gemeente moet zich opstellen als een gelijkwaardige concurrent binnen de private markt. Daarnaast gelden de gemeentelijke richtlijnen uit de Kadernota Verbonden Partijen. Hierin is vastgelegd dat de gemeente diensten alleen zelf uitvoert, als de markt aantoonbaar tekortschiet.

De gemeente is niet gebonden aan deze gedragsregels indien beschermingsbewind is aan te merken als economische activiteit in het algemeen belang. Hiervoor moet een algemeen belang besluit worden genomen. Door een algemeen belang besluit te nemen wordt de activiteit buiten de werkingssfeer van de Wet Markt & Overheid (Wet M&O) geplaatst. De gemeente kan dan bijvoorbeeld regelen dat ze het beschermingsbewind in eigen beheer kosteloos aanbieden aan onder bewind gestelden als voorliggende voorziening voor de bijzondere bijstand (art. 15 PW). De gemeente biedt voor deze onder bewind gestelden bewindvoering in eigen beheer kosteloos aan en verstrekt geen bijzondere bijstand meer aan onder bewind gestelden met een commerciële bewindvoerder. Een ander voorbeeld is dat de gemeente met een algemeen belang besluit kan regelen dat het bewind in eigen beheer als voorliggende voorziening voor de bijzondere bijstand (art. 15 PW) geldt. Concreet betekent dit dat de bewindvoering aangeboden door de gemeente wel vergoed wordt vanuit de bijzondere bijstand, omdat deze voorliggend wordt gesteld op de vergoeding aan commerciële bewindvoerders. Onder bewind gestelden met een commerciële bewindvoerder kunnen ook in dit voorbeeld geen beroep meer doen op de bijzondere bijstand, tenzij deze onder bewind gestelde overstapt naar de bewindvoering in beheer van de gemeente.

Wil de gemeente bewindvoering in eigen beheer kosteloos en/of als voorliggende voorziening aanbieden moeten we voldoen aan een aantal extra voorwaarden:

1. Een algemeen belangbesluit nemen
2. In het beleid van de bijzondere bijstand dit bewind als voorliggende voorziening benoemen
3. In het beleid vastleggen op welke wijze er objectief vastgesteld wordt (middels een maatwerktoets) dat voor een individuele klant het bewind in eigen beheer daadwerkelijk een passende en toereikende voorziening is.

Of een algemeen belangbesluit voor de gemeente Nijmegen standhoudt, net als in Groningen en Deventer, is maar de vraag. Het besluit is namelijk vatbaar voor bezwaar en beroep. Bewindvoerders die zich benadeeld voelen door een dergelijk besluit, kunnen in bezwaar gaan en moeten wellicht gecompenseerd worden. Daarnaast kan in die procedure het algemeen belang besluit ook vernietigd worden. In Deventer en Groningen is geen bezwaar ingediend. Zij hebben een algemeen belangbesluit genomen in een periode dat dit onderwerp nog geen aandacht had van commerciële bewindvoerders.

Vanuit juridisch oogpunt kunnen op basis van bovenstaande de volgende risico's benoemen:

- Er ligt nog geen uitspraak van de hoogste rechter. Deze kan tot het oordeel komen dat een algemeen belang besluit niet mocht worden genomen.

- Het onderwerp heeft nu wel de aandacht van commerciële bewindvoerders. De kans dat ze bezwaar gaan aantekenen tegen het algemeen belangbesluit is hoog. Het risico bestaat dat bewindvoerders in het gelijk worden gesteld. In een artikel van Schulink wordt dit nader toegelicht.¹⁴ Als de eventuele bezwaren van bewindvoerders gegrond worden verklaard, loopt de gemeente het risico dat deze het nadeel voor de betrokken onderneming(en) zoveel mogelijk moeten beperken. Zo kan de gemeente worden verplicht om een termijn te verbinden aan het algemeen belangbesluit. Een andere mogelijkheid is dat de gemeente verplicht wordt om compensatie aan te bieden aan de betrokken commerciële bewindvoerder(s).

Financieel aspect

Tot op heden geeft alleen Deventer aan bewindvoering tegen een lager tarief aan te kunnen bieden. Daar tegenover staat Kredietbank Limburg, die aangeeft dat ze het wettelijk tarief vragen en dat eventuele tekorten worden bijgelegd door de aangesloten gemeenten. Zij geven aan dat ze het zeker niet voor een lager tarief kunnen uitvoeren. Ook in een artikel van Schulink¹⁵ wordt het zeer onwaarschijnlijk geacht dat een gemeente bewindvoering in eigen beheer tegen een lager tarief kan uitvoeren.

Op basis van de gegevens van de andere gemeenten, bewindvoerders en budgetbeheer van Bureau Schuldhulpverlening kan 1 fte bewindvoering een caseload hebben van 60 casussen. Als we hiervan uitgaan kan een globale berekening worden gemaakt.

Een bewindvoeder zal volgens de gemeente CAO in schaal 8 vallen, aangezien er een HBO niveau wordt geëist in het geval van schuldenbewind¹⁶ De salariskosten voor 1 fte incl. overhead en alle uitvoeringskosten bedragen voor schaal 8 max -1 € 107.590,30 per jaar. Dit bedrag komt ongeveer overeen met de wettelijke vergoeding die een bewindvoerder mag vragen voor een lopend bewind met extra vergoeding voor de in en uitstroom en een caseload van ongeveer 60 casussen. Hierbij wordt uitgegaan van een bestand dat bestaat uit $\frac{3}{4}$ schuldenbewind en $\frac{1}{4}$ regulier bewind.

Wil de gemeente bewindvoering in eigen beheer organiseren dan vergt dit naast de benodigde capaciteit ook extra investeringen gedurende de eerste jaren. Zo zal de gemeente als gemeente gekwalificeerd door de rechtbank moeten worden als bewindvoerdersorganisatie, medewerkers aantrekken en/of opleiden, opbouw van een caseload, systemen aanschaffen, bewindvoering positioneren. Naast de verwachting dat gemeenten bewindvoering niet tegen een lagere kostprijs kunnen uitvoeren, zal de gemeente Nijmegen de eerste jaren voor de genoemde investeringen extra geld uit moeten trekken.

¹⁴ <https://www.schulink.nl/opinie-sociaal-domein-schuldhulpverlening-bewindvoering-en-de-wet-markt-en-overheid>

¹⁵ <https://www.schulink.nl/opinie-sociaal-domein-schuldhulpverlening-bewindvoering-en-de-wet-markt-en-overheid>

¹⁶ Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren art. 3 lid 4

Samenvatting

Samenvattend gesteld zijn er juridisch mogelijkheden om bewind in eigen beheer te organiseren. Er zijn er op hoofdlijnen 2 scenario's te benoemen:

- Scenario 1: inbesteden, als voorliggende voorziening op basis van artikel 15 PW.
- Scenario 2: quasi inbesteden als gelijkwaardige partij binnen de huidige markt.

Tot op heden is de wetgever en jurisprudentie hierover helder. De kans dat commerciële bewindvoerders bezwaar gaan aantekenen tegen het algemeen belangbesluit is hoog. Het risico bestaat dat bewindvoerders in het gelijk worden gesteld. Te meer omdat aangetoond moet worden dat de huidige markt tekortschiet. Hiervoor zijn onvoldoende aanwijzingen. Onduidelijk is hoe de rechtspraak zich in de nabije toekomst nog gaat ontwikkelen. Daarnaast is de verwachting dat bewind in eigen beheer niet goedkoper zal zijn dan commerciële markt. Daarbovenop komt de extra financiële investering die gemaakt moet worden om dit op te zetten.

6. Alternatieven op bewindvoering in eigen beheer

In de voorgaande twee hoofdstukken is ingegaan op de mogelijkheden die er zijn om bewindvoering in eigen beheer te organiseren en zijn de juridische en financiële aspecten in beeld gebracht. Daarbij zijn 2 scenario's benoemd.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een derde scenario namelijk alternatieven op bewindvoering in eigen beheer. Verschillende gemeenten in het land hebben de afgelopen paar jaar alternatieve initiatieven ontplooid om meer grip te krijgen op de kosten bijzondere bijstand voor beschermingsbewind, de noodzaak van bewindvoering en op de kwaliteit. Daarbij moet opgemerkt worden dat veel initiatieven nog in de pilotfase verkeren, waardoor het daadwerkelijke effect van de verschillende pilots nog niet is aangetoond.

Als eerste wordt ingegaan hoe de samenwerking met bewindvoerders kan worden vormgegeven. Vervolgens wordt er ingegaan op andere (bestaande) alternatieven. Tot slot komen de aanbevelingen, die zijn gedaan in het rapport van O&S¹⁷ naar aanleiding van de analyse van de doelgroep en de evaluatie van de bestaande trajecten F!X en de budgetteringstraining aan de orde.

Samenwerking met commerciële bewindvoerders

In het land worden steeds vaker convenanten gesloten tussen gemeenten en bewindvoerders. In zo'n convenant worden samenwerkingsafspraken met bewindvoerders vastgelegd. In hoofdstuk 3 is al eerder aangehaald dat Bureau Schuldhulpverlening al sinds 2010 investeert in de samenwerking met bewindvoerders. Deze samenwerking gebeurt nu op basis van vrijblijvendheid, daar waar het uitkomt. Het ondertekenen van een convenant gebeurt op vrijwillige basis. Er zijn geen juridische gronden op basis waarvan bewindvoerders kunnen worden gehouden aan de gemaakte afspraken. Het convenant biedt echter wel ruimte om de samenwerking structureel vorm te geven en om elkaar hierop ook aan te spreken. In de doorverwijzing naar bewindvoering

¹⁷ Bewind in Nijmegen: analyse doelgroep bewindgevoerden en (bestaande) alternatieven voor bewind

kan met het maatschappelijk middenveld en schuldhulpverlening afgesproken worden dat zij alleen doorverwijzen naar een bewindvoerder waarmee een convenant is afgesloten. Op deze wijze kan gestuurd worden op inzet van kwalitatief goede bewindvoering.

Onderstaand een aantal voorbeelden van de afspraken die gemaakt kunnen worden bij de aanvraag van bewind, in de doorstroom naar schuldhulpverlening en in de uitstroom

- *Samenwerking in de aanvraagfase bewindvoering*

Afspraken over de samenwerking in de aanvraagfase kunnen gaan over de adviesrol van de gemeente bij een aanvraag schuldbewind. De gemeente kan afspreken altijd advies te geven bij een aanvraag bewindvoering (voorbeeld Tilburg) of alleen bij twijfel (voorbeeld Rotterdam). Door aan de voorkant te adviseren over de aanvraag bewind kan de gemeente sturen bij wie wel en niet bewindvoering moet worden ingezet en het type bewindvoering. Daarnaast kan de gemeente monitoren hoe vaak zij daadwerkelijk om advies worden gevraagd en wat het resultaat daarvan is.

- *Samenwerking gedurende bewind*

Als het gaat om de samenwerking gedurende bewind, kunnen afspraken worden vastgelegd als het gaat om communicatie en het delen van informatie. Dit draagt bij aan het bevorderen van samenwerking en de borging van de kwaliteit van de samenwerking.

- *Samenwerking op het gebied van schuldhulpverlening*

Met bewindvoerders kunnen afspraken worden vastgelegd over een periode waarbinnen deze na start schuldbewind, een aanvraag schuldhulpverlening indient bij de gemeente. Bijvoorbeeld binnen 1 jaar. Mocht dit niet lukken, vindt er op casusniveau tussen beide partijen overleg plaats. Op deze wijze krijgt de gemeente zicht en grip op de doorstroom naar schuldhulpverlening. Daarnaast wordt er inzage verkregen op de geleverde kwaliteit en waarom een dossier wel of niet door kan stromen. Ligt het aan de situatie of aan de geleverde kwaliteit?

Over de toeleiding naar de gemeentelijke schuldhulpverlening kunnen afspraken worden vastgelegd, zodat aanvragen zo efficiënt mogelijk worden doorgeleid naar de schuldregelingsfase. In de huidige praktijk lopen deze afspraken overigens al.

- *Samenwerking op het gebied van financiële zelfredzaamheid/uitstroom*

Met bewindvoerders kunnen afspraken worden vastgelegd die gaan over het opnemen van acties gericht op een oplossing voor de schuldsituatie dan wel het bevorderen van de financiële zelfredzaamheid. Ook deze afspraken kan de gemeente monitoren door bijvoorbeeld af te spreken dat de gemeente een jaarlijkse terugkoppeling ontvangt ten aanzien van de stand van zaken rondom het bevorderen en realiseren van uitstroom.

(Bestaande) alternatieven

Naast de hier bovengenoemde samenwerking, is in hoofdstuk 3 ook al even ingegaan op andere bestaande initiatieven. Deze initiatieven kunnen in het verlengde van de samenwerking met bewindvoerders dan wel naast andere initiatieven ingezet worden. Een aantal van deze initiatieven zijn in het rapport van O&S¹⁸ geëvalueerd. De aanbevelingen die zij noemen worden hierna behandeld.

❖ Inzet van FIX (budgetbeheer en budgetcoaching)

Aanbieden van budgetbeheer en budgetcoaching als alternatief voor burgers daar waar bewindvoering een te zwaar middel is. Gekeken kan worden of dit nog efficiënter ingezet kan worden, zeker voor de doelgroep die anders in beschermingsbewind terecht komen.

❖ Inzet van budgetcoaching bij uitstroom uit bewind

In het huidige aanbod biedt de gemeente Nijmegen budgetcoaching. Hierdoor is het mogelijk om budgetcoaching aan te bieden als ondersteuning van uitstroomtrajecten bij bewindvoering. Uit het onderzoek van Bartels en uit het gesprek met bewindvoerder is gebleken dat bewindvoerders nog weinig aandacht hebben voor begeleiding bij uitstroom. Door samen te werken op het gebied van uitstroom, ontstaan er meer mogelijkheden om uitstroom te kunnen bevorderen.

❖ Inzet van budgetteringstraining voor de doelgroep onderbewindgestelden

In het huidige aanbod biedt de gemeente Nijmegen ook een budgetteringstraining voor de doelgroep onderbewindgestelden ter ondersteuning bij uitstroomtrajecten. Uit de evaluatie van O&S blijkt dat er nog weinig focus is op de aanmeldingen. Onderzocht zal moeten worden of het aanmeldproces kan worden verbeterd om 'onnodige' uitval tegen te gaan en of dit inderdaad een geschikt instrument is om uitstroomtrajecten bij bewindvoerders te ondersteunen.

❖ Voorlichting aan partners in de stad

Uit het onderzoek van O&S is gebleken dat 2/3 van de burgers die onder bewind zijn gesteld, bekend zijn bij zorgaanbieders. Regelmatig wordt ervaren door schuldhulpverleners en bewindvoerders¹⁹ dat zij geen goed overzicht hebben van de aanwezige instrumenten op het gebied van financiën en schuldhulpverlening in de stad. Het is belangrijk om onze partners goed te informeren wat het aanbod is in de stad en waar ze terecht kunnen. Dit zal met enige regelmaat herhaald moeten worden.

❖ Samenwerking met de rechtbank

Momenteel bevindt de samenwerking zich in een pril stadium. Onderzocht kan worden of de Rechtbank in onze gemeente open staat om samen te werken op het gebied van bewindvoering. Vooruitlopend op het adviesrecht zou onderzocht kunnen worden op welke wijze de gemeente betrokken kan worden als adviseur bij aanvragen schuldenbewind. Denk hierbij aan het voorbeeld van Tilburg. Dit kan nog meer meerwaarde krijgen al hierin gezamenlijk met zowel de Rechtbank als de bewindvoerders wordt opgetrokken.

¹⁸ Bewind in Nijmegen: analyse doelgroep bewindgevoerden en (bestaande) alternatieven voor bewind

¹⁹ Zie ook de tweede bullit onder de aanbevelingen uit spoor 1.

Aanbevelingen spoor 1

Tot slot worden hier de aanbevelingen aangehaald die de analyse naar de doelgroep en evaluatie van de bestaande trajecten²⁰ heeft opgeleverd.

❖ Regie op basis van de vergoeding vanuit de bijzondere bijstand

O&S benoemt in haar onderzoek dat we de vergoeding voor bewindvoering kunnen aangrijpen om duidelijker de regie te kunnen voeren.

In veel gevallen is bewind een goed instrument. Waar de gemeente deze trajecten moet vergoeden zijn er kansen om de inzet van dit middel te stroomlijnen, vooral in gevallen waar sprake is van problematische schulden. Bouw “navraag momenten” in: is er na bijv een half jaar bewind al zicht op een schuldregeling, is het na x jaar schuldregeling tijd om een afbouwtraject te starten? Biedt daarbij actief de gemeentelijke bijdragen (bijv in de vorm van uitstroomcursus of coaching) aan. Op zo’n manier kunnen gemeente en bewindvoerders waar mogelijk samen aan uitstroom en beëindiging van beginsituaties werken.

❖ Streef naar gerichte inzet van interventies bij potentiële instroom in bewind

In de signalen van professionals wordt zowel te late als te vroege en misschien overbodige instroom in bewind gesignaleerd.

Voor veel hulpverleners is bewind een bekend middel en een oplossing voor een acuut probleem. Een oplossing die echter ook nadelen met zich mee brengt. Op termijn verspeken veel van de bewindgevoerden hun nog aanwezige financiële vaardigheden, die mogelijk in een coachingstraject juist behouden en verbeterd zouden kunnen worden. Zijn er met de grote hulpverlenende instanties in Nijmegen afspraken te maken om wanneer overwogen wordt bewind aan te vragen een diagnostisch gesprek/Mesis te laten plaats vinden. Om op basis daarvan gericht een instrument in te zetten. Maak daarbij gebruik van mogelijkheden binnen de hele keten. Het instrument kan bewind zijn, maar ook coaching of eventueel andere interventies (inschakelen netwerk, Fibon etc.)

❖ Zet bij potentiële uitstroom uit bewind interventies tijdig en gericht in

Ook bij uitstroom uit bewind is een betere inzet van interventies gewenst. Voor de budgettraining kan dat bv betekenen dat je minder cursussen per jaar organiseert, maar wel met kandidaten die daadwerkelijk daaraan toe zijn. Dit vraagt een betere selectie/diagnose van kandidaten, en misschien ook betere indeling van het afbouwtraject bij de bewindvoerders. Belangrijk daarbij is dat tijdig met het afbouwtraject wordt begonnen.

Anderzijds kan overwogen worden of voor een deel van de uitstromers niet meer bereikt kan worden met een coachingstraject dan met een groepscursus.

❖ Meer aandacht voor nazorg

Vanuit veel kanten wordt zorg uitgesproken over de huishoudens die het na coaching of bewind weer op eigen kracht gaan proberen. Zowel de coaches als bewindvoerders, maar ook de cliënten zelf zijn onzeker. Hoewel zeker niet alle cliënten deel zullen willen nemen

²⁰ Bewind in Nijmegen: analyse doelgroep bewindgevoerden en (bestaande) alternatieven voor bewind

aan een nazorgtraject is voor een deel van hen een lichte vorm van contact in het eerste jaar een steun in de rug. Nu is dat niemands taak, maar het wordt wel gemist.

❖ **Probeer een beeld te krijgen van financiële “zorgcarrières”**

Veel van de vragen over doeltreffendheid van de instrumenten zijn op dit moment niet te beantwoorden doordat verschillende partijen verschillende administraties voeren. Het toenemend bewustzijn rond privacy-aspecten werpt een extra barrière op.

Misschien is het toch mogelijk in ieder geval binnen de gemeentelijke instrumenten op verantwoorde manier ook door de tijd heen te volgen hoe tijdelijk of permanent ondersteuning bij de financiële huishouding is. Een vraag die neergelegd kan worden bij het EI-team Sociaal Domein.

❖ **Onderzoek wat de gemeente kan doen om het voeren van een financiële huishouding minder ingewikkeld te maken**

Een van de redenen waarom huishoudens moeilijk overzicht houden op hun financiële huishouding is de ingewikkelde manier waarop een (laag) inkomen geregeld moet worden. Mensen moeten uitkeringen aanvragen, toeslagen (die later eventueel terugbetaald of aangevuld worden) regelen, krijgen voor veel zaken bijzondere bijstand etc. Veel hiervan valt buiten het terrein van de gemeente. Toch zijn er mogelijkheden om inwoners het hierbij makkelijker te maken. Een voorbeeld is de recent ontwikkelde Buddy-app, waardoor huishoudens bv gewaarschuwd worden voor de gevolgen van inkomensverandering op de hoogte van toeslagen.

Samenvatting

Samenvattend kan vastgesteld worden dat er verschillende mogelijkheden zijn om naast of als alternatief voor bewindvoering in eigen beheer grip te krijgen op de instroom, doorstroom of uitstroom uit bewind. Dit is mogelijk door afspraken te maken met bewindvoerders. Maar ook door te gericht te sturen op de inzet van (bestaande) alternatieven, bijvoorbeeld in de samenwerking met de verschillende partners in de stad, de rechtbank of op termijn met behulp van het adviesrecht. Daarnaast zijn er ook mogelijkheden om de regie te pakken vanuit de vergoeding voor de bijzondere bijstand. Het onderzoek van O&S heeft een aantal nuttige aanbevelingen opgeleverd, om de effectiviteit van deze alternatieven te vergroten dan wel om naast bestaande alternatieven een aantal aanvullende mogelijkheden te ontplooien.

7. Voor- en nadelen van bewindvoering in eigen beheer

In hoofdstuk 4 is ingegaan op de initiatieven bij gemeenten en hun ervaringen daaruit. Hoofdstuk 5 gaat vervolgens in op de juridische en financiële aspecten. Tot slot wordt in hoofdstuk 6 uiteengezet welke alternatieven op bewindvoering in eigen beheer er zijn. Op basis hiervan worden in dit hoofdstuk alle voor- en nadelen van bewindvoering in eigen beheer op een rijtje gezet. Niet tegen ieder voordeel staat een nadeel en visa versa. Het overzicht staat op de volgende pagina.

	SCENARIO 1	Scenario 2	SCENARIO 3
	Bewind in eigen beheer als voorliggende voorziening (inbesteden)	Bewind in eigen beheer als gelijkwaardige partij binnen de bestaande markt (quasi inbesteden)	Alternatieven op bewindvoering in eigen beheer
Voordelen			
Sturen op instroom (zelf beoordelen of bewindvoering noodzakelijk is)	✓	✓	✓
Sturen op doorstroom naar schuldhulpverlening	✓	✓	✓
Sturen uitgaven schuldenbewind (Maatregel zo kort mogelijk inzetten)	✓	✓	✓
Sturen op uitstroom door actief aanbieden van budgetcoaching om uitstroom te bevorderen	✓	✓	✓
Kwetsbare groep in beeld	✓	✓	
Samenwerking binnen het Sociaal Domein is makkelijker	✓	✓	✓
Alles onder 1 dak	✓	✓	
Grip op kwaliteit	✓	✓	✓
Weten waarvoor wordt betaald	✓	✓	
Geen juridisch risico		✓	✓
Sturen op uitstroom door prestatie afspraken te maken over instroom, doorstroom en uitstroom			✓
Sturen op samenwerking			✓
Nadelen			
Onnodige instroom	✓		
Lagere caseload	✓		
Langdurige trajecten bij kwetsbare groepen	✓	✓	
Verstoorde relatie met private bewindvoerders	✓	✓	
Is het overnemen van een taak uit de markt wenselijk?	✓	✓	
Hogere kosten om kwaliteit te borgen	✓	✓	
Financieel mogelijk onvoordelig	✓	✓	
2-pettenproblematiek bij komst adviesrecht	✓	✓	
Juridische risico's	✓		
Sturing op instroom beperkt door beperkte doelgroep		✓	
Sturing op doorstroom naar schuldhulpverlening is beperkt door beperkte doelgroep		✓	
Sturing op uitstroom is beperkt door beperkte doelgroep		✓	
Deelname vrijwillig			✓
Afhankelijk van de inhoud van het convenant			✓
Extra inzet van capaciteit			✓

8. Samenvatting en conclusies

De coalitie wil onderzocht hebben of het mogelijk en wenselijk is om bewindvoering in eigen beheer te organiseren om meer grip te krijgen op de kwaliteit van de dienstverlening en of er coaching gericht op uitstroom uit bewind geboden kan worden. In dit hoofdstuk wordt kort samengevat wat de bevindingen zijn naar aanleiding van de twee sporen die zijn onderzocht:

1. Analyse van de doelgroep en evaluatie bestaande trajecten
2. Oriëntatie op alternatieven om meer invloed te krijgen op de huidige bewindvoeringspraktijk rekening houdend met de financiële en juridische mogelijkheden en gevolgen daarvan

Aansluitend wordt in gegaan op de getrokken conclusies. Het hoofdstuk sluit af met de vraag of er coaching geboden kan worden, gericht op uitstroom.

Samenvatting

De analyse naar de doelgroep heeft nuttige informatie gegeven. Hieruit blijkt dat het aantal onder bewind gestelden de afgelopen jaren in Nijmegen is gestegen met 22% ten opzichten van 33% landelijk. Zo is onder andere het aantal huishoudens dat onder bewind is gesteld inzichtelijk geworden. Ook is duidelijk geworden, hoeveel huishoudens van het totaal aantal onder bewind gestelden een beroep doet op de bijzondere bijstand voor deze kosten. In Nijmegen zijn dat zo'n 2000 huishoudens. Hiervan doen zo'n 1000 huishoudens een beroep op de bijzondere bijstand op basis van het hogere tarief dat geldt voor schuldenbewind en zo'n 1000 huishoudens op basis van het regulier tarief.

Het onderzoek heeft de gemeente ook inzage gegeven in kenmerken van deze huishoudens. Het gaat bijvoorbeeld voornamelijk om alleenstaanden en alleenstaande ouders, er veel sprake is van overlap met andere vormen van hulpverlening of regelingengebruik en er is door bewindvoerders geconstateerd dat er steeds meer aanmeldingen vanuit instellingen en hulpverleners wordt gedaan. Deze cliënten hebben vaak ook te maken met verslaving of psychische problemen.

Tot slot is ingeschat dat voor slechts 6 tot 12% van de onder bewind gestelden financiële zelfredzaamheid haalbaar is. Dit heeft enerzijds met mogelijkheden van de onder bewind gestelden te maken, maar ook met de beperkte financiering die hiervoor beschikbaar is.

In dit onderzoek is ook gekeken naar de kwaliteit die door de bewindvoerders wordt geleverd. Enerzijds is gebleken dat met de komst van de wettelijke kwaliteitseisen al het nodige is verbeterd. Anderzijds ontbreekt bij de rechtbank, die verantwoordelijk is voor de toezicht op de geleverde kwaliteit, de capaciteit om de geleverde kwaliteit te volledig controleren. De hoge werkdruk speelt hierbij ook een grote rol.

Verder blijkt dat gemeenten nauwelijks een rol hebben bij een aanvraag bewindvoering, bij doorstroom naar schuldhulpverlening en uitstroom uit bewind. Mogelijk gaat de komst van het adviesrecht hier verandering in brengen. Gemeenten geven aan hier wel behoefte aan te hebben. Als gevolg van deze behoefte zijn er in het land al verschillende initiatieven ontplooid rondom bewindvoering en de samenwerking met bewindvoerders. Dit heeft als doel met als doel meer grip op deze dienstverlening te krijgen en op de kwaliteit daarvan.

De initiatieven gaan van het geven van voorlichting tot het in eigen beheer uitvoeren van bewindvoering. Veel van deze initiatieven bevinden zich echter nog in een pilotfase, waardoor er op dit moment nog maar weinig bekend is over de effecten. De eerste resultaten lijken echter wel positief.

Conclusie

In deze conclusie wordt geprobeerd een antwoord te geven op de vraag die door het college is gesteld: “Is het mogelijk en wenselijk is om bewindvoering in eigen beheer te organiseren om meer grip te krijgen op de kwaliteit van de dienstverlening en we coaching kunnen bieden gericht op uitstroom uit bewind”

Concluderend kunnen er 3 scenario's worden onderscheiden.

- Scenario 1: Inbesteden, als voorliggende voorziening op basis van artikel 15 PW
- Scenario 2: Quasi inbesteden, als gelijkwaardige partij binnen de huidige markt.
- Scenario 3: Alternatieven op bewindvoering in eigen beheer

Toelichting bij scenario 1 en 2.

Scenario 1 en 2 zijn alleen mogelijk als wordt voldaan aan de juridische en financiële voorwaarden.

Als bewind in eigen beheer als voorliggende voorziening (art 15 PW) wordt georganiseerd, dan dient er een algemeen belang besluit genomen worden. De kans dat bewindvoerders hiertegen bezwaar gaan aantekenen echter is hoog. Het risico dat bewindvoerders in het gelijk worden gesteld is zeer hoog. Te meer omdat aangetoond moet worden dat de huidige markt tekortschiet. Hiervoor zijn onvoldoende aanwijzingen. Verder is de verwachting dat de gemeente bewind in eigen beheer niet tegen een lager tarief zal kunnen aanbieden. Tot op heden geeft alleen de gemeente Deventer aan, dat zij dit tegen een lager tarief kunnen aanbieden. Een voorzichtige berekening voor de gemeente Nijmegen toont aan dat een lagere kostprijs niet haalbaar zal zijn. Daarbovenop komt de extra financiële investering die gemaakt moet worden om dit op te zetten. De gemeente zal o.a. als gemeente gekwalificeerd moeten worden door de rechtbank als bewindvoerder, medewerkers moeten worden geworven en/of opgeleid worden, opbouw van een caseload, aanschaffen van een systeem.

Wat betreft de vraag of het wenselijk is om bewindvoering in eigen beheer uit te voeren, kan geconcludeerd worden dat hiermee er wel meer grip wordt verkregen op de kwaliteit van dienstverlening. Deze grip beperkt zich echter tot de bewindvoering in eigen beheer. Afgevraagd moet worden of bewind in eigen beheer uiteindelijk voldoende toegevoegde waarde heeft afgezet tegen de juridische risico's en de financiële gevolgen.

Toelichting bij scenario 3

Naast de bovengenoemde 2 scenario's is er nog een derde scenario mogelijk. Dit scenario bestaat uit het in zetten van verschillende (bestaande)alternatieven op bewind in eigen beheer. Uit het onderzoek blijkt dat ook met dit scenario grip op de kwaliteit van de dienstverlening door bewindvoerders kan worden bereikt. Een duidelijk voorbeeld is het maken van afspraken met bewindvoerders over instroom, doorstroom naar

schuldhulpverlening en uitstroom naar financiële zelfredzaamheid. Door deze afspraken te verankeren in een convenant wordt de samenwerking op deze onderwerpen minder vrijblijvend. Door o.a. coaching bij uitstroom aan te bieden, kan er voor bewindvoerders een win-win situatie ontstaan. De mate waarin grip zal worden verkregen zal afhangen van de inhoud van de afspraken die worden gemaakt.

Belangrijke randvoorwaarden hierbij is dat er ook afspraken worden vast gelegd hoe de monitoring plaatsvindt. Dit scenario vraagt nog steeds financiële investering om deze samenwerking vorm te geven en er zal doorlopend voldoende capaciteit beschikbaar moeten zijn. Dit scenario's kent geen juridische risico's.

De pilot in Tilburg heeft inmiddels aangetoond dat samenwerking met bewinvoerders en in dit geval de rechtbank wel degelijk resultaat oplevert in de instroom en doorstroom naar schuldhulpverlening. De ervaringen die er momenteel in het land zijn met dit scenario bevinden zich in een pril stadium, waardoor er nog geen harde effecten te benoemen zijn.

Naast het sluiten van een convenant zijn er in dit onderzoek nog een aantal andere (bestaande) alternatieven benoemd die ingezet kunnen worden om meer grip te krijgen op bewindvoering. Deze kunnen zelfs los van de hier genoemde scenario's worden ingezet, maar kunnen ook een mooie aanvulling op elkaar zijn. Hierbij wordt wel aanbevolen om de aanbevelingen uit het rapport van O&S mee te nemen.²¹

Coaching gericht op uitstroom

Dan rest nog een antwoord op de vraag of het mogelijk is om coaching aan te bieden gericht op uitstroom. Deze vraag is niet uitvoerig onderzocht in het onderzoek. Dit omdat dit reeds een bestaand instrument is, wat ingezet kan worden bij uitstroomtrajecten uit bewind. Het aanbieden van coaching gericht op uitstroom kan zeker een meerwaarde bieden op de bestaande verplichting van bewindvoerders om de financiële zelfredzaamheid te bevorderen. De vergoeding die hiervoor staat wordt als onvoldoende ervaren door bewindvoerders. Mocht er gekozen worden om hierop meer in te gaan zetten dan is het belangrijk om naast het maken van afspraken met bewindvoerders ook te kijken naar wanneer dit wordt ingezet en oog te hebben voor nazorg. Verder wordt aanbevolen om casussen langdurig te volgen om te kunnen meten of het daadwerkelijk leidt tot langdurige financiële zelfredzaamheid.

Bijlage

Bijlage 1: Bewind in Nijmegen: analyse doelgroep bewindgevoerden en (bestaande) alternatieven voor bewind.

²¹ Bewind in Nijmegen: analyse doelgroep bewindgevoerden en (bestaande) alternatieven voor bewind