

Bewind in eigen hand

L. Bruin, I. Welten & I. Bakker

**Onderzoek in opdracht van gemeente
Hengelo**

9 juli 2019

Inhoud

1. Aanleiding, onderzoeksvraag, opzet	3
2. Beschermingsbewind	5
2.1 Toename van beschermingsbewind en van kosten.....	5
2.2 De klantreis in, door en uit bewind	5
3. Kijken in de keuken bij...	9
3.1 Hengelo.....	9
3.2 Deventer	9
3.3 Zwolle.....	11
3.4 Drechtsteden	11
3.5 Tilburg	12
3.6 Rijssen-Holten	14
3.7 Enschede.....	15
3.8 Overzicht.....	15
4. Voor- en nadelen bewind in eigen hand	19
5. Alternatieven	21
6. Samenvatting en conclusies	22
6.1 Variaties van bewindvoering in eigen hand.....	22
6.2 Voor- en nadelen	23
6.3 Slotsom	23
Bronnen	24

1. Aanleiding, onderzoeksvraag, opzet

Aanleiding

Gemeente Hengelo wil dat haar inwoners kunnen participeren in de samenleving. Als ze hierbij ondersteuning nodig hebben, dan wordt dit waar mogelijk ingezet. Een vorm hiervan is bijzondere bijstandsverlening voor bewindvoering. Net als andere gemeenten heeft Hengelo te maken met hoge kosten voor bewindvoering. Het aantal mensen dat een bewindvoerder heeft, is de afgelopen jaren ook in Hengelo fors toegenomen en daarmee ook de kosten [1]. De stijging is zichtbaar vanaf 2014, na een wetswijziging waarmee ‘verkwisting of het hebben van problematische schulden’ een nieuwe grond voor beschermingsbewind is geworden.

Een raadsfractie heeft vorig jaar gevraagd hoe het college denkt over initiatieven in gemeenten elders om bewindvoering door de gemeente zelf te laten uitvoeren. Ook hebben zij gevraagd of het college bereid is te onderzoeken of dit voor Hengelo een mogelijkheid is [2].

Er wordt hierbij verondersteld dat door de uitvoering van beschermingsbewind in eigen hand te nemen de kwaliteit van de bewindvoering kan worden verbeterd en de kosten voor de gemeente kunnen worden beperkt. Daarnaast zou de samenwerking met andere betrokken ondersteunende partijen kunnen verbeteren door de bewindvoering bij de gemeente te beleggen.

Het college heeft aangegeven hier een onderzoek naar te willen doen. In het najaar van 2018 heeft de gemeente Hengelo een verkenning gedaan op basis van eigen registraties, om inzicht te krijgen hoe de doelgroep voor bewind er in Hengelo uitziet en hoe kwetsbaar deze is [1].

Aanvullend op deze verkenning heeft de gemeente Hengelo aan Kennispunt Twente gevraagd om onderzoek te doen naar de voor- en nadelen van bewind in eigen hand op basis van ervaringen die hier elders in het land al mee zijn.

Doel & onderzoeksvraag

Het doel van dit onderzoek is om de gemeente Hengelo informatie te bieden over bewindvoering in eigen hand versus bewindvoering door externe bewindvoerders, zodat de gemeente een weloverwogen keuze kan maken of zij wel of niet wil verder gaan met een business case rondom bewindvoering in eigen hand. Om dit doel te bereiken beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn mogelijkheden voor bewindvoering in eigen hand? Op welke manieren wordt hier elders in het land vorm aan gegeven?
2. Wat zijn de voor- en nadelen van bewindvoering in eigen hand versus bewindvoering door externe bewindvoerders in termen van kwaliteit van uitvoering en kosten?

Onderzoeksopzet

Om bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden is ervoor gekozen om op zoek te gaan naar zowel een aantal gemeenten die al enkele stappen hebben genomen om bewindvoering in eigen hand te nemen, als ook enkele gemeenten die juist op andere manier werken aan het bevorderen van kwaliteit en het reduceren van kosten voor bewindvoering. De interviewpartners hiervoor zijn aangedragen door de gemeente Hengelo.

Er zijn in juni 2019 zes semi-gestructureerde interviews gehouden bij in totaal zes gemeenten. Dit betrof drie gemeenten waar men bewindvoering in eigen huis uitvoert of hier voorbereidingen voor treft, namelijk Deventer, Zwolle en Drechtsteden. Drechtsteden is een

gezamenlijke regeling voor 7 gemeenten in de regio Dordrecht. Daarnaast zijn drie interviews gehouden met gemeenten die niet werken met bewindvoering in eigen huis. Dit betrof Rijssen-Holten, Enschede en Tilburg. Omdat er sprake is van grote afhankelijkheden zoals lokale en regionale context, is besloten om kwalitatieve interviews te houden met beleidsmedewerkers en waar mogelijk ook uitvoerenden van de geselecteerde gemeenten mee te nemen in de gesprekken. Voor elk van deze zes gemeenten zijn ook relevante documenten opgevraagd. Daarnaast zijn ook nog enkele algemene documenten bestudeerd.

Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk van dit rapport zal een schets worden gegeven van landelijke ontwikkelingen rondom bewindvoering, alsook de klantreis door en uit bewind. Daarna wordt in hoofdstuk 3 toegelicht wat de lokale context is van de zes onderzochte gemeenten en hoe het nieuwe beleid of pilotproject rondom bewindvoering in eigen huis is vormgegeven. Verder worden de voor- en nadelen van dit beleid uiteengezet in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 komen andere interventies dan bewindvoering in eigen huis aan bod. Tot slot wordt in het laatste antwoord gegeven op de onderzoeksvragen.

2. Beschermingsbewind

2.1 Toename van beschermingsbewind en van kosten

In Nederland stonden in 2018 ruim 250.000 inwoners onder bewind. Hiervan was 25 procent op grond van problematische schulden en verkwisting en 75 procent op grond van de fysieke of geestelijke toestand. De nieuwe instroom van bewinden was in 2018 ruim 33.000, waarvan ongeveer een derde schuldenbewind en twee derde overig bewind. Het aantal mensen dat onder beschermingsbewind staat is tussen 2014 en 2018 jaarlijks toegenomen, maar de groei neemt wel in toenemende mate af [4].

Alle gemeenten die wij spraken zien een toename van de kosten voor bijzondere bijstand voor bewind. Zij zien met name een toename in het aantal mensen in schuldenbewind. Uit een onderzoek uit 2016 komt naar voren dat 43 procent van de bewinden en curatelen waarvoor gemeenten de kosten dragen vanuit bijzondere bijstand schuldenbewinden betrof [3].

Welke kosten een bewindvoerder maximaal in rekening mag brengen is vastgelegd in de regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren. Voor 2019 is de maximaal toegestane jaarbeloning voor een regulier bewind € 1.132, voor een schuldenbewind is dit € 1.464. Verder kent de regeling toeslagen voor specifieke situaties, bijvoorbeeld aanvangswerkzaamheden. Vaak wordt het maximaal toegestane tarief ook in rekening gebracht bij de cliënt.

¹ Dit betekent niet persé 47% schuldenbewinden. Het schuldentarieff kan namelijk ook gerekend worden als een bewind wordt uitgesproken op grond van lichamelijke of geestelijke toestand, maar er ook problematische schulden zijn.

Het interne onderzoek van de gemeente Hengelo [1] laat zien dat in Hengelo in 2018 bij alle toekenningen bijzondere bijstand in 47% van de gevallen het schuldentarieff is gerekend¹.

2.2 De klantreis in, door en uit bewind

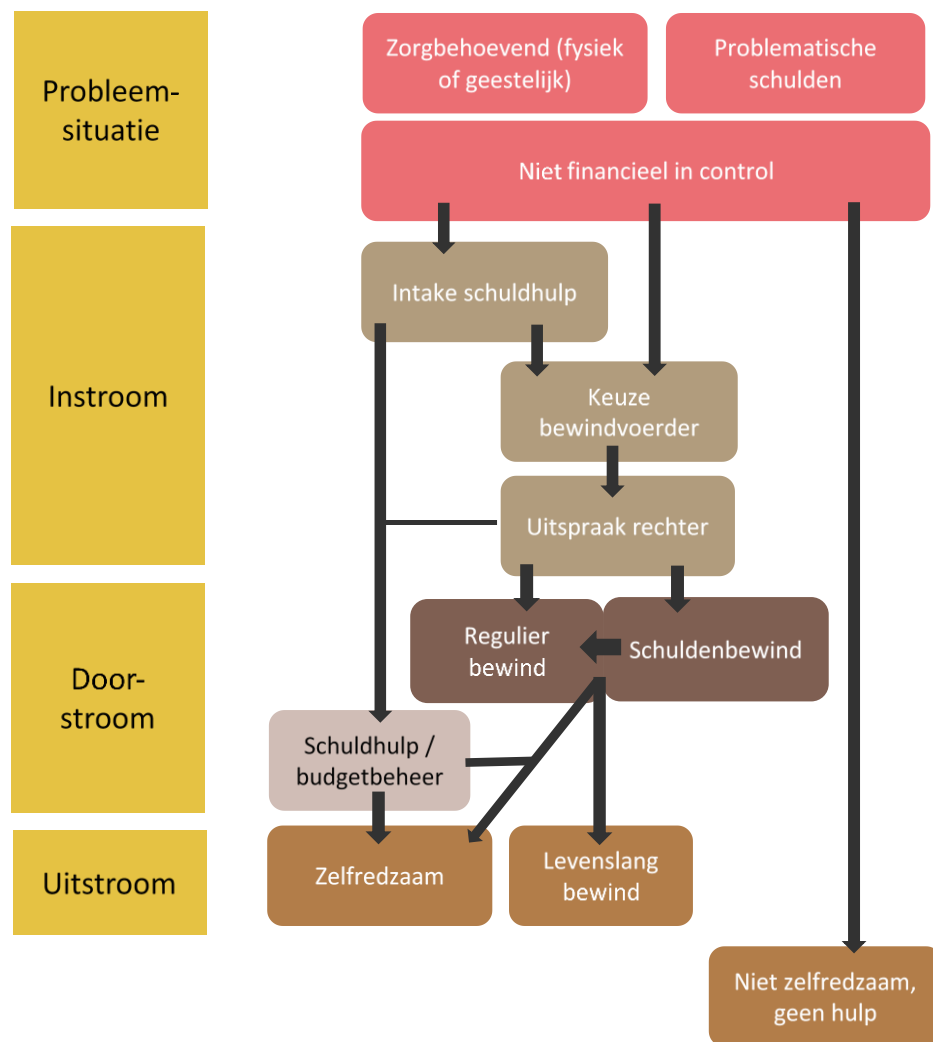
Figuur 2.1 laat zien welke stappen een inwoner met financiële problematiek kan bewandelen in het hulpverleningsproces naar beschermingsbewind tot aan uitstroom.

De pijlen en blokken in figuur 2.1 kunnen worden gezien als de knoppen waaraan een gemeente kan draaien om invloed uit te kunnen oefenen op de instroom en uitstroom van inwoners in bewindvoering.

De probleemsituatie: de inwoner die niet financieel in control is Beschermingsbewind is bedoeld voor personen die vanwege hun lichamelijke en/of geestelijke toestand niet in staat zijn om zelf hun financiële zaken (geld en goederen) te regelen. Onder deze groep vallen met name personen met een verstandelijke beperking en psychische problemen [5]. In dit rapport noemen we dit voor het gemak 'regulier bewind'. Sinds 2014 vormen vanuit de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, ook verkwisting en het hebben van problematische schulden grond voor beschermingsbewind. Dit noemen we in dit rapport kortweg 'schuldenbewind'.

In Nederland heeft één op de tien huishoudens te maken met problematische schulden en voor één op de vijf huishoudens bestaat het risico om met problematische schulden te maken te krijgen ('risicovolle schulden').

Figuur 2.1
Schematisch overzicht beschermingsbewind vanuit inwonerperspectief



Niet iedereen met een problematische schuld heeft problemen om zijn eigen financiën te voeren. Maar voor de groep die het overzicht kwijt is, is mogelijk de complexiteit van het stelsel van inkomensvoorzieningen een oorzaak. Veel partijen verwijzen in dit verband naar de uitkeringen- en toeslagensystematiek [6]. In de interviews met de gemeente Deventer en de samenwerkingsregio Drechtsteden werd ook deze complexiteit aangehaald. Door de flexibilisering van de arbeidsmarkt is het inkomen van steeds meer mensen wisselend, wat ook invloed kan hebben op toeslagen. Ook dit maakt het er niet gemakkelijker op.

Instromen in bewind: verschillende routes, altijd langs de rechtbank
Personen die niet meer financieel in control zijn, kunnen zelf hulp gaan zoeken of mensen in hun omgeving signaleren dat het niet meer gaat. In de interviews kwam naar voren dat inwoners met schuldenproblematiek vaak in beeld komen via wijkteams, of via organisaties in het netwerk (bijv. MEE). Soms melden inwoners zichzelf rechtstreeks bij de afdeling schuldhulpverlening. Als een inwoner een intake heeft bij de gemeentelijke schuldhulpverlening, wordt vaak een professionele afweging gemaakt of iemand met vormen van budgetbeheer geholpen kan worden of dat het zwaarste instrument bewind moet worden ingezet. Hierbij spelen zaken als heeft iemand inzicht, motivatie en pro-activiteit in zich.

Een deel van de inwoners komt rechtstreeks in contact met een bewindvoerder en is niet in beeld bij de gemeente. In het interview met de gemeente Drechtsteden werd geopperd dat mogelijk bij meerdere betrokken partijen nog oude denkbepelden heersen, waardoor men onterecht denkt dat inwoners niet in aanmerking komen voor schuldhulp en daarom rechtstreeks naar een bewindvoerder gaat of verwijst. In meerdere interviews werd genoemd dat bewindvoering steeds meer bekendheid geniet onder inwoners en andere partijen.

Daarnaast is er mogelijk ook een deel van de inwoners dat geen hulp krijgt.

Inwoners zijn vrij om te kiezen, mits de kantonrechter de betreffende beschermingsbewindvoerder ook benoembaar acht. Dit is onderdeel van het toezicht op de bewindvoerder door de kantonrechter (art. 1:435 BW). En de bewindvoerder moet uiteraard bereid zijn om op te treden als bewindvoerder.

Beschermingsbewind wordt dus altijd toegekend door de kantonrechter. De kantonrechter stelt de vergoeding vast op basis van de wettelijke regeling. Het tarief voor schuldbewind blijft gelden tijdens de WSNP en de minnelijke regeling [7].

In bewind: hoe is de kwaliteit en de controle hier op

Op grond van de wet is het de kantonrechter die de kwaliteit en de benoembaarheid van een beschermingsbewindvoerder vaststelt (art. 1:435 BW). In het besluit kwaliteitseisen is wettelijk vastgesteld waar een bewindvoerder aan moet voldoen. Het betreft o.a. opleidings- en bijscholingseisen. Er moet een plan van aanpak worden opgesteld, een dossier worden gemaakt. Er is een accountantsverslag nodig. Het Landelijk Kwaliteitsbureau CBM beoordeelt jaarlijks of de bewindvoerder aan de eisen voldoet.

Daarnaast legt de beschermingsbewindvoerder jaarlijks rekening en verantwoording af aan de rechthebbende (klant). Alleen als rechthebbende niet in staat is om deze op te nemen (begrijpen) wordt de rekening en verantwoording afgelegd aan de kantonrechter (art. 1:445 lid 2 BW).

Als een cliënt een klacht heeft over zijn bewindvoerder kan hij dit ook melden bij de rechtbank.

De stijging van het aantal aanvragen voor beschermingsbewind zorgt ook voor een grotere belasting op de rechtbanken. Het oplopende aantal bewindsdossiers vergroot de druk op het goed kunnen toezicht houden zonder extra financiële middelen [8]. Naast deze wettelijke controles zijn er ook verschillende beroepsverenigingen waar bewindvoerders lid van kunnen worden die zich richten op kwaliteit.

Ondanks deze werkwijzen om kwaliteit te kunnen garanderen, zijn er ook signalen dat kwaliteit soms onder de maat is, zoals o.a. beschreven is in een uitgebreid journalistiek stuk in de Groene Amsterdammer [9]. In verschillende interviews met gemeenten is ook genoemd dat men een kwaliteitsverschil ervaart tussen de private bewindvoerders. De gemeente bemerkt dit bijvoorbeeld als een bewindvoerder voor zijn cliënt geen gebruik maakt van gemeentelijke regelingen. In één van de interviews werd het kennen van de lokale situatie en de lokale regelingen gezien als een kwaliteitsaspect van een bewindvoerder.

Af en toe zijn er gevallen van bewindskantoren die door de rechtbank worden geschorst, zoals recentelijk nog een bewindvoerder in Twente met ca 200 cliënten [10]. Cliënten van een dergelijk kantoor krijgen niet de hulp die ze nodig hebben. Daarnaast worden gemeenten belast met extra kosten omdat hun cliënten naar een nieuwe bewindvoerder moeten waar overstapkosten mee zijn gemoeid.

Door- en uitstroom uit bewind

Bewindvoerders krijgen een hogere vergoeding voor cliënten met schulden. Als schulden worden opgelost kan op termijn de vergoeding omlaag richting een regulier bewind.

Voor sommige inwoners is voor een langere periode of levenslang bewind nodig. Denk hierbij vooral aan de inwoners met een fysieke of geestelijke grondslag voor bewind. Een andere groep inwoners, vaak met schulden,

kan soms weer uitstromen uit bewind: al dan niet met een (lichte) vorm van hulpverlening kunnen zij zelfstandig verder.

In een artikel in Binnenlands Bestuur worden een aantal knelpunten aangehaald bij bewaken van uitstroom [11]. Allereerst is het lastig vast te stellen door de rechtbank of bewindvoerders voldoende inzet plegen richting uitstroom uit de bewindvoering. Daarnaast is er binnen het maximale bewindvoeringsbudget ook weinig ruimte voor ondersteuning op uitstroom. Ten derde verdienen (commerciële) bewindvoerders meer aan de klant naarmate deze langer onder bewind blijft. Cliënten kosten in de opstartperiode meer tijd en geld. Naarmate men langer onder bewind staat, is er minder inzet nodig [11].

3. Kijken in de keuken bij...

In hoofdstuk twee is toegelicht welk pad een inwoner bewandelt naar bewindvoering. Dit hoofdstuk beschrijft de specifieke inrichting van dit pad in de gemeente Hengelo en in de zes gemeenten die zijn geïnterviewd. Eerst komt Hengelo aan bod. Daarna de gemeenten en regio die werken met bewindvoering in eigen huis. We eindigen met de drie gemeenten die niet via bewind in eigen huis, maar op andere manieren werken aan de betaalbaarheid en kwaliteit van bewindvoering.

3.1 Hengelo

Gemeente Hengelo doet zelf de intake schuldhulpverlening. Dit wordt gedaan door de afdeling Budgetalert. Het team budgetalert maakt een professionele inschatting of bewind raadzaam is (o.b.v. motivatie en zelfredzaamheid van de cliënt). Budgetalert blijft regie voeren totdat de minnelijke schuldregeling rond is, of de schuldenaar is toegelaten tot de WSNP.

Stadsbank Oost Nederland (SON) voert in Hengelo budgetbeheer (voor korte en langere tijd), schuldregelingen en WSNP-aanvraag uit. SON is een gezamenlijke regeling van 22 gemeenten in Twente en de Achterhoek, waarvan Hengelo er 1 is.

SON kent ook het product budgetzorg. Dit is een lichtversie van beschermingsbewind. Hierbij wordt de financiële administratie van inwoners overgenomen, zonder tussenkomst van de rechter. Er wordt uitgegaan van een periode van maximaal 48 maanden [13]. SON biedt ook beschermingsbewind. Het beschermingsbewind dat SON aanbiedt is voor zowel schuldbewinden als reguliere bewinden [12].

Het team Budgetalert is bekend met de verschillende bewindvoerders in de regio en kent de kwaliteiten. Indien beschermingsbewind nodig is,

brengt Budgetalert de klant in contact met een bewindvoerder waarvan zij verwacht dat het een goede match is met de cliënt. Dit kan de SON zijn of een private bewindvoerder.

Als klanten met beschermingsbewind bij Budgetalert worden aangemeld voor schuldsanering controleert Budgetalert of het budget stabiel is. Hieruit blijkt soms dat niet van alle voorzieningen gebruik wordt gemaakt. Dit wordt dan teruggekoppeld aan de bewindvoerder.

Uit de eigen registratie [1] komt naar voren dat in 2018 in totaal voor 826 huishoudens bijzondere bijstand voor beschermingsbewind is aangevraagd, waarvan 12 procent is uitgevoerd door SON. Daarnaast laat deze registratie ook zien dat SON in vergelijking met private bewindvoerders binnen deze groep relatief veel schuldbewinden uitvoert.

In 2016 is er een rekenkameronderzoek uitgevoerd naar de gemeenschappelijke regeling SON vanuit de rekenkamercommissies van Enschede, Hengelo, Borne, Almelo en Oldenzaal [14]. Hieruit kwam onder andere naar voren dat er geen heldere verantwoording plaatsvond over de mate waarin de SON bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen, mede omdat beleidsdoelen niet helder gesteld waren. Er werd vooral bedrijfsvoeringsinformatie gegeven en informatie over de mate waarin van schulddienstverlening gebruik is gemaakt; beleidsinformatie over bereikte resultaten bleef achterwege. De raad werd zo niet in staat gesteld om zich een goed oordeel te vormen over doelbereiking van de SON.

3.2 Deventer

Gemeente Deventer biedt zelf het hele palet aan schuldhulpverlening aan. Zij doet dit vanuit de afdeling BAD, Budget Adviesbureau Deventer. Naast schuldhulpverlening biedt het BAD sinds 2010 ook

beschermingsbewind aan. Ook private bewindvoerders bieden in Deventer bewind aan.

In 2010 is het BAD gestart met een pilot beschermingsbewind voor een beperkte groep cliënten. Dit betrof cliënten die tussen wal en schip vielen en van wie de situatie te complex was voor private bureaus, zodat ze daar werden afgewezen. Vanuit de pilot is de dienstverlening gebleven en is de groep verbreed. In 2014 kwam er vanuit de wetgeving schuldbewind bij. In 2016 is een poging gedaan om vanwege de groeiende kosten bewindvoering gratis aan te bieden en daarnaast het voor bewindvoerders niet langer mogelijk te maken om kosten te declareren in het kader van bijzondere bijstand [15] Hierop volgden processen vanuit de Autoriteit Consument & Markt. Daarna is het beleid aangepast: de kosten voor het bewind bij de gemeente worden wel in rekening gebracht bij de cliënt en daarna verhaald op bijzondere bijstand.

Bewind in eigen huis is voor Deventer niet nieuw meer. Inmiddels is de cliëntenpopulatie veranderd en vergelijkbaar met die van private bewindvoerder met zo'n 40-50% schuldbewinden en het resterende deel reguliere bewinden. BAD Deventer voert bewindvoering circa 20% goedkoper uit dan het tarief dat private bewindvoerders over het algemeen hanteren, ondanks relatief hoge overheadkosten bij de gemeente. De kosten blijven laag doordat er geen winst wordt nagestreefd en de lijnen naar schuldhulpverlening en naar de sociale wijkteams kort zijn. In het kader van het handhavingsverzoek dat is ingediend bij de ACM heeft de gemeente Deventer aan de ACM opgave gedaan van de wijze waarop de tarieven voor beschermingsbewind zijn vastgesteld en hoe daarin rekening is gehouden met het volledig doorbelasten van de integrale kostprijs. De voorgestelde kosten komen de ACM logisch en redelijk voor [16].

Verder hanteert het team een strikte taakopvatting, hulpverleningsvragen worden direct doorgezet. Het werk wordt efficiënt ingericht met hulp van

administratief medewerkers die administratieve taken doen, zodat de loonkosten laag blijven. Niet standaard op huisbezoek, maar slechts als het echt noodzakelijk is. Dat scheelt tijd. En de maximale caseload is met 80 cases per 0,89 fte bewindvoerder relatief hoog in vergelijking met bijvoorbeeld Drechtsteden waar 60 cases per 1 fte bewindvoerder worden nagestreefd. Deventer heeft 7 bewindvoerders (5,89 fte), 1 procesbegeleider en 2 (administratieve) procesondersteuners in dienst die samen zorgdragen voor 425 beschermingsbewinden. De bewindvoerders zitten niet allemaal maximaal vol, om ook ruimte te houden om nieuwe cliënten aan te nemen.

Nieuw is het beleid om cliënten niet meer bijzondere bijstand toe te kennen dan de kostprijs van bewindvoering in Deventer. Als een cliënt een private bewindvoerder heeft met hogere kosten, dan zal de cliënt het meerdere deel uit eigen zak moeten betalen. De bedoeling is dat dit beleid op 1 januari 2020 in gaat. Om na te gaan of dit beleid rechtmatig is, worden sinds 2018 proefprocessen uitgevoerd om bij bewindvoering door private partijen 80% van het maximumtarief te vergoeden. De proefprocessen lopen nog. Het ligt hier nu bij de bezwarencommissie. Deventer stopt nu met de proefprocessen en gaat vanaf januari 2020 dit beleid uitvoeren. De private bewindvoerders kunnen nog naar de rechter stappen. Voor cliënten die al in bewind zitten zal een overgangsregeling gelden. De overgangsccliënten krijgen allemaal een individuele beoordeling.

Het nieuwe beleid is bedoeld om kosten terug te dringen en bewindvoerders bewust te maken van de hoge tarieven die ze vragen en kwetsbare burgers in beeld te houden.

De kostenbesparing van 20% wordt gerealiseerd binnen de huidige opzet. Aandachtspunt in de voorbereiding van het nieuwe beleid was de communicatie met de raad die kritisch was op onderdelen.

Verder was een succesfactor dat BAD klein is begonnen en langzaam heeft uitgebreid. Door klein te beginnen kon BAD de basis neerzetten, die staat dan voordat je verder groeit.

3.3 Zwolle

In Zwolle is ervoor gekozen om de intake bij een andere partij te beleggen, namelijk 'sociale raadslieden', omdat zij in de wijk werken en daarmee hulpverlening dicht bij inwoners kunnen bieden. Dit sluit aan bij de visie van de gemeente Zwolle om 'in de wijk te werken'. Als er sprake is van schulden wordt er doorgestuurd naar het team schulddienst schulddienstverlening (SDV) van de gemeente. Bewind ligt nu nog bij externe partijen, maar komt binnenkort deels ook bij de gemeente in.

In de nieuwe werkwijze heeft de SDV'er dan een gesprek met de inwoner. Hierin wordt bekeken of er sprake is van een problematisch schuld. Ook wordt aan de hand van het instrument MESIS getoetst of iemand in aanmerking komt voor bewind. Voor een gedeelte van de inwoners kan ook een soort beschermingsbewind 'light' worden ingezet, waarbij geen gang naar de rechter wordt gemaakt, maar wel veel uit handen wordt genomen. Indien er toch bewind nodig is wordt gekeken wie dit het beste kan uitvoeren. Hier kan ook extern verwezen worden.

Het nadeel van de gesprekken met aan de ene kant de sociale raadslieden, en aan de andere kant met de gemeente, is dat informatie vanuit twee organisaties moeten komen. Hierdoor loopt het gehele proces soms vertraging op, wat nadelig is voor de inwoner. Gemeente Zwolle zit momenteel in de overgangsfase naar nieuw beleid.

Het nieuwe beleid is in 2017 geschreven. Er wordt nu gewerkt aan de realisatie ervan. In dit beleid wordt beschreven om een deel van bewindvoering in eigen huis te doen, voor een beperkt aantal gevallen. Motivatie hiervoor is het beter te kunnen sturen op de instroom naar

bewind – is bewind wel echt nodig, of kan het ook af met een andere/lichtere vorm? – en zo een kostenbesparing te realiseren. Het doel is dus grip te krijgen op het proces van instroom, omdat het er op lijkt dat sommige (commerciële) bewindvoerders wat ruim gebruik maken van de ruimte die de wet biedt. De aanname is tevens dat door bewind in eigen huis te nemen, er vaker eerst naar de gemeente wordt verwezen. Door deze werkwijze komen mogelijke cliënten voor bewind eerst langs de gemeente. Zo kan de groep die onder bewind staat uiteindelijk slinken. Gemeente Zwolle hanteert drie criteria om cliënten zelf in bewind te nemen namelijk: is iemand voldoende leerbaar? Gaat het om schuldbewind? En heeft iemand een minimaal inkomen? Er is één formatieplaats vrijgemaakt om deze taak te kunnen uitvoeren. Er zullen twee medewerkers worden belast (1 fte) om zo de continuïteit te kunnen garanderen. Er wordt verwacht dat de gemeente zo'n 60 cases in eigen bewind kan gaan nemen.

Er is nog geen resultaat bekend omdat het nieuwe beleid nog (net) niet van start is gegaan.

3.4 Drechtsteden

Drechtsteden is een gemeenschappelijke regeling voor zeven gemeenten die samen een aaneengesloten stedelijk gebied vormen aan de zuidrand van de Randstad. Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) is een dochterorganisatie van Drechtsteden. SDD werkt aan de domeinen: werk en inkomen, Wmo, schuldhulp en minimabeleid. Drechtsteden heeft alle onderdelen van schuldhulp in eigen huis. Bewindvoering is hierin het enige dat tot voort kort ontbrak.

Schuldenproblematiek en eventuele noodzaak voor bewind wordt onder andere gesignaleerd via de wijkteams, inwoners zelf die zich melden bij SDD (inloop, of digitaal), of via instellingen zoals Stichting MEE, Vivenz,

Leger des Heils of Stichting de Hoop. Vanuit deze verschillende ingangen kan worden verwezen naar een intake bij schuldhulpverlening en sinds kort ook direct naar de intake bij een aparte afdeling bewindvoering. Of bewindvoering in het algemeen wenselijk is voor een cliënt wordt op basis van het professionele inzicht van medewerkers beoordeeld.

Sinds januari 2019 is SDD gestart met een pilot bewindvoering. Deze pilot duurt 2 jaar. De toenemende kosten van bijzondere bijstand waren de aanleiding om hier mee aan de slag te gaan, maar zijn niet de belangrijkste drijfveer. Een reden was ook dat bewindvoering als enige onderdeel in schuldhulpverlening ontbrak in het aanbod van SDD. Door bewind zelf aan te bieden, kunnen cliënten schuldhulpverlening waarvoor bewindvoering toch de beste oplossing lijkt, bij de SDD blijven als ze dit willen. Voor sommige klanten is dit prettig. Naast gemakkelijk opschalen, kun je ook gemakkelijker afschalen vanuit bewind naar bijvoorbeeld budgetbeheer. De gemeente heeft geen belang om klanten in bewind te nemen of te houden als budgetbeheer ook geschikt is. Een derde reden is dat je ook klanten met wantrouwen tegenover commerciële bewindvoerders een alternatief biedt. Sommige inwoners durven het gemakkelijker aan om in bewind te gaan als dit bij een overheidsorganisatie kan.

Drechtsteden beoogt om eind 2020 met 3 fte eigen bewindvoerders te werken en 180 schuldenbewinden uit te voeren. De verwachting is dat hiermee op termijn de gemeenten iets goedkoper uit zijn dan voorheen. SDD richt zich specifiek op de schuldenbewinden met uitstroomperspectief. Het team Bewind werkt als een apart team, dat tracht zo zuiver mogelijk dezelfde privaatrechtelijke positie in te nemen als andere bewindvoerderskantoren. Er wordt, ook bij afdeling schuldhulpverlening niet expliciet doorverwezen naar eigen bewindvoerders, maar altijd breed verwezen naar totale aanbod. De

procedures voor de gemeentelijke bewindvoerders zijn hetzelfde als voor de private bewindvoerders.

De pilot is nog te kort van start om al resultaten te zien. Inmiddels zijn er 50 klanten aangemeld. SDD lijkt op koers om de beoogde 180 bewinden eind 2020 te halen. Over de uitstroom is nog niets te zeggen. Er is nog niemand uitgestroomd daarvoor is de pilotperiode nog te kort. In de afgelopen periode zijn 5 cliënten op intake geweest bij bewindvoering waarvoor bewind toch te zwaar leek en die zijn doorverwezen naar schulddienstverlening.

Aandachtspunten in de uitvoering zijn dat je de relatie met de private bewindvoerders goed houdt en transparant en zuiver bent. Verder is het belangrijk om een eigen afdeling bewind zo los mogelijk (financieel, organisatorisch, privaatrechtelijk) in de gemeentelijke organisatie te plaatsen. Op deze manier kan je eerlijke 'concurrentie' bieden met de markt en kan de bewindvoerder zijn rol als cliëntvertegenwoordiging goed vervullen en komt deze niet in strijd met andere, mogelijk tegenstrijdige gemeentelijke belangen.

3.5 Tilburg

De gemeente Tilburg doet de intake van schuldhulpverlening zelf, evenals de stabilisatie, schuldregelingen en de aanvraag WSNP. De organisatie voor maatschappelijk werk voert in Tilburg kort- en langdurig budgetbeheer uit. Bewindvoering wordt geheel door private partijen uitgevoerd. Tilburg kent geen gemeenschappelijke regeling voor schuldhulpverlening zoals de Stadsbank Oost Nederland.

Schuldhulpverlening is in de gemeente centraal georganiseerd, maar er zijn ook medewerkers die vanuit schuldhulpverlening participeren in de wijkteams. Voor de intake geldt dat als het grootste probleem van iemand

schuldenproblematiek is, een medewerker van de afdeling schuldhulpverlening 'integraal' de casus opneemt en hem of haar ook helpt met aanpalende problemen.

Medewerkers schuldhulpverlening maken een professionele inschatting of bewind raadzaam is. Het maatschappelijk werk heeft een reeks criteria (klantprofiel) opgesteld voor budgetbeheer. De gemeente geeft geen keuzeadvies voor bewindvoerders.

In Tilburg is er net als in veel gemeenten een toename van de kosten voor bijzondere bijstand voor bewindvoering. Vanwege de toename van de kosten voor bewind en het ontbreken van invloed van gemeente op het product bewind, zijn gemeenten naar de wetgever in Den Haag gestapt. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Justitie en Veiligheid hebben op basis hiervan besloten om een aantal pilots uit te voeren om de gemeente aan de voorkant wel invloed te geven. Tilburg is één van de pilotgemeenten.

De kosten zijn voor Tilburg de aanjager geweest om deel te nemen aan de pilot, maar daarnaast heeft Tilburg ook nadrukkelijk een kwaliteitsdoel voor ogen om ervoor te zorgen dat inwoners passende zorg krijgen, niet zwaarder dan nodig. De drijfveer is om passende zorg te bieden en het is prettig als de kosten daarmee afnemen. Naast de pilot adviesrecht heeft Tilburg ook ingezet op de kwaliteitsversterking van private bewindvoerders en op de introductie van een product budgetbeheer voor langere termijn om een alternatief te bieden tussen het lichtere budgetbeheer voor maximaal een jaar gericht op zelfredzaamheid en het zwaardere bewind.

De pilot adviesrecht is gestart in maart 2018 en loopt tot oktober 2019. In deze pilot moeten bewindvoerders die bij de rechtbank een schuldenbewind willen aanvragen voor een cliënt eerst advies inwinnen

bij de gemeente. Voor dit advies bezoeken bewindvoerder en cliënt samen de gemeente Tilburg voor een adviesgesprek. De gemeente heeft hiervoor een speciaal team ingericht dat deze adviesgesprekken houdt. Tijdens dit gesprek wordt gekeken of bewind inderdaad de juiste keuze is voor een cliënt, of dat misschien een van de lichtere producten beter aansluit. Voor de tijd die de bewindvoerder in dit adviesgesprek steekt, krijgt hij/zij een vergoeding vanuit de bijzondere bijstand van 2,5 uur. De gemeente schrijft vervolgens een advies voor de rechtbank. De rechter doet vervolgens altijd de uitspraak.

De gemeente Tilburg is enthousiast over de pilot en acht het aannemelijk dat de pilot landelijk wordt uitgerold. De pilot loopt nog, dus de definitieve resultaten zijn nog niet bekend. De voorlopige resultaten laten zien dat van alle aanvragen voor schuldenbewind, in 70 procent van de gevallen het advies van de gemeente was dat bewind inderdaad de juiste optie was, in 30 procent van de gevallen was het advies dat een lichtere vorm van hulp of een regulier bewind in plaats van een schuldenbewind meer passend zou zijn. Bij deze 30 procent was verreweg de meerderheid van de cliënten en bewindvoerders het met dit advies eens en werd geen schuldenbewind aangevraagd, maar de lichtere hulp. In enkele gevallen waren cliënten en bewindvoerders het oneens. Bijna altijd sprak in dit geval de rechter dan toch bewind uit.

In algemeenheid was tijdens de pilotperiode het aantal aanvragen voor schuldenbewind bij de rechtbank een stuk lager dan voorheen. Hier is nog niet direct een verklaring voor. Bijvangst voor de gemeente is dat je een goed beeld krijgt van de commerciële bewindvoerders in je gemeente die je in de adviesgesprekken allemaal spreekt. Bijvangst is ook het nauwere contact met de kantonrechter. De kantonrechter was eerder bijvoorbeeld helemaal niet op de hoogte van mogelijkheden rondom schuldhulpverlening bij de gemeente en nu wel.

Kritische succesfactoren zijn het goed informeren en betrekken van private bewindvoerders samen met de kantonrechter. Wat ook heeft bijgedragen aan het succes van de pilot was de zeer betrokken kantonrechter die zich hier echt voor in zet.

Tilburg zet naast de pilot al langere tijd in op de relatie met private bewindvoerders. Om de kwaliteit van bewindvoering te vergroten zet de gemeente in op het regelmatig voorlichten van bewindvoerders over alle gemeentelijke regelingen, het ondersteunen van bewindvoerders en af en toe te controleren of bewindvoerders voor hun cliënten gebruik maken van regelingen en zo niet hen hierop te wijzen.

De aandacht voor kwaliteit van bewindvoerders via voorlichting en bezoeken kost wel tijd. In Tilburg is er binnen het team voldoende capaciteit om deze interventies richting bewindvoerders te kunnen doen.

3.6 Rijssen-Holten

In Rijssen-Holten is de intake bij de gemeente zelf belegd. Zij doet zowel de intake, stabilisatie van de situatie, en geeft advies. De gemeente Rijssen-Holten heeft hier twee Schuld Dienst Verleners (SDV'ers) voor in dienst. De gemeente is in 2012 met de huidige werkwijze gestart, toen de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening (WGS) er kwam. Organisaties in het voorveld, zoals welzijnsorganisaties, zijn ook betrokken wanneer het gaat om voorliggend aanbod rondom hulpverlening bij financiële problemen. Stadsbank Oost Nederland (SON) doet net als in Hengelo het budgetbeheer (voor korte en langere tijd), schuldregelingen en WSNP-aanvraag. Bewindvoering wordt aangeboden door de Stadsbank Oost Nederland (SON) biedt bewind en enkele lokale marktpartijen.

Schuldenproblematiek en eventuele noodzaak voor bewind wordt in Rijssen-Holten vooral gesignaleerd door de partners in het voorveld – bijvoorbeeld welzijnsorganisaties maar ook woningcorporaties. Zij sturen

een inwoner vrijwel altijd door naar de gemeente wanneer zij het vermoeden hebben dat er sprake is van problematische schulden en/of de noodzaak voor bewind. De SDV'er van de gemeente kijkt zo breed mogelijk en stabiliseert de situatie. Daarnaast onderzoekt de SDV de oorzaak en bekijkt wat er nodig is. In dit proces wordt het netwerk ingezet. De SDV kent het voorveld en andere organisaties in de gemeente goed, en heeft hier korte lijnen mee. Ook kan een regisseur van de gemeente ingeschakeld worden, indien er problematiek in het gezin speelt. Dit alles wordt door de medewerker SDV van de gemeente gedaan. Degene die het adviesgesprek voert met de inwoner, doet ook de schulddienstverlening. Op basis van hun professionele mening, en dat van eventuele andere professionals, bepalen zij of een inwoner naar de rechtbank doorsturen om bewind aan te vragen. De schuldhulpverlener geeft advies over mogelijke partijen voor bewind, op basis van goede ervaringen met die partijen. Als er alleen sprake is van schulden, maar geen multiproblematiek, wordt iemand vaak verwezen naar de Stadsbank Oost Nederland voor bewind. Is er veel extra nodig en is er sprake van complexere problematiek? Dan wordt iemand eerder verwezen naar een plaatselijke bewindvoerder. Maar, de cliënt mag altijd zelf kiezen.

Bovenstaande werkwijze zorgt ervoor dat er beter gecontroleerd kan worden door de gemeente op wie er instroomt naar bewind. Ook kan de SDV'er kijken of er echt noodzaak is voor bewind. Met de plaatselijke bewindvoerder worden afspraken gemaakt over de duur, op die manier wordt ook sturing gegeven, door met elkaar het gesprek aan te gaan. Vaak wordt bewind voor 5 jaar uitgegeven. In die periode wordt er gewerkt aan groeien naar uitstroom voor de cliënt – indien dit realistisch is, dit hangt af van het type cliënt.

Er zijn geen formele afspraken gemaakt, het is organisch gegroeid. De lokale aanbieder weet dat de gemeente naar hen doorverwijst wanneer er op een bepaalde manier wordt gewerkt, die ook past binnen de visie van de gemeente. Bovendien kan een bewindvoerder niet zelfstandig een

schuldroute starten, hier moet hij voor langs de gemeente. Dan wordt er samen gestart. Dit levert direct weer een contact moment op. Op deze manier heeft de gemeente zicht op wat er binnenkomt, in ieder geval wat betreft bewindvoering met schuldenproblematiek. Er zijn vooral mensen die in schuldenbewind zitten in Rijssen-Holten – via bijzondere bijstand. Soms ook wel door andere beperkingen. Het gros van de mensen in bewind zit lijken in beeld te zijn bij de gemeente.

3.7 Enschede

Gemeente Enschede heeft alle taken bij Stadsbank Oost Nederland belegd van intake, uitvoering schuldhulp en aanverwante instrumenten, alsook bewindvoering. Naast SON zijn er ook private partijen actief in het aanbod van bewindvoering in Enschede. Voor deze inrichting is twaalf jaar geleden gekozen. Destijds bleek dat het wenselijk was om alle processen bij één organisatie/afdeling te beleggen. Voorheen moesten inwoners voor de intake naar de gemeente, en voor bancaire zaken naar de Stadsbank. Hierdoor liep het proces wel eens spaak wanneer de informatie-uitwisseling niet goed verliep – dan werden inwoners van het kastje naar de muur gestuurd.

Als een inwoner nu dus financieel niet ‘in control’ is, kan hij of zij terecht bij de Stadsbank. Sommige inwoners gaan ook rechtstreeks naar bewindvoerders.

Omdat de uitvoering geheel bij een andere organisatie is belegd, en de rest van het beleid landelijk is, is er geen gemeentelijk beleid op bewind geformuleerd. Wel heeft gemeente Enschede beleid op het verstrekken van bijzondere bijstand. In Enschede wordt alleen bijzondere bijstand vertrekt aan inwoners die onder 110% van het minimuminkomen hebben. Dan krijgen zij het volledige bedrag voor beschermingsbewind vergoed. Met een inkomen boven de 110% van het minimum hebben inwoners zelf draagdracht om het te kunnen betalen.

Aanleiding om de huidige werkwijze te veranderen (in de toekomst) is een stijging van de kosten voor bewindvoering (in de bijzondere bijstand). Daarnaast zijn er maar weinig mogelijkheden tot sturing om de kosten terug te dringen. Dit komt doordat alles extern belegd is, niet alleen omdat hier door gemeente Enschede voor gekozen is, maar ook door landelijk beleid – zowel het voorgesprek (geen of bij de stadsbank), de toekenning (rechtbank), als de controle (rechtbank), deze zaken zijn allemaal extern.

In Enschede zijn zo’n 600 klanten bij de stadsbank in bewindvoering. Er zijn zo’n 800 mensen bij marktpartijen in bewind. Dit zijn alleen klanten met bijzondere bijstand. Gemeente Enschede weet dat slechts 40% van de mensen in bewind een beroep doet op bijzondere bijstand. De overige 60% moet dus nog bij het totaal worden opgeteld wanneer je een totaalbeeld wilt hebben. Omdat Enschede een centrumgemeente is, bijvoorbeeld voor Beschermd Wonen, en relatief veel voorzieningen heeft voor maatschappelijke opvang, is er een grotere populatie van mensen die (voor langere tijd) in bewind (blijven) zitten. Denk bijvoorbeeld aan mensen met een beperking. Verder blijkt uit landelijk onderzoek dat zo’n 90% van de mensen die onder bewind staan, hier terecht in zitten. Het lijkt er dus op dat deze populatie zich daarom minder leent voor uitstroom uit bewind. Een eventuele verandering van beleid zal zich daarom niet richten op doorstroom uit bewind, maar op andere aspecten om de kosten en kwaliteit te verbeteren.

3.8 Overzicht

In Tabel 3.1 is schematisch weergegeven welke onderdeel van schuldhulp en bewind in beheer zijn van de gemeente, en welke zijn uitbesteed aan een andere partij. Wat opvalt is dat er grote verschillen zijn tussen deze 7 gemeenten, zowel aan het begin van het traject, het midden als het

einde. Gemeenten proberen op diverse manieren invloed uit te oefenen op de instroom naar bewind, met daarbij het belang van de inwoners niet uit het oog te verliezen.

Tabel 3.1

Overzichtstabel – Welke onderdelen van schuldhulp en bewind zijn in beheer van de gemeente, 7 gemeenten vergeleken

	Hengelo	Deventer	Drechtsteden	Enschede	Rijssen-Holten	Tilburg	Zwolle
Intake	Gemeente	Gemeente	Gemeente	Andere partij	Gemeente	Gemeente	Andere partij
Stabilisatie & advies	Gemeente	Gemeente	Gemeente	Andere partij	Gemeente	Gemeente	Gemeente
Schuldregeling	Andere partij	Gemeente	Gemeente	Andere partij	Andere partij	Gemeente	Gemeente
WSNP	Andere partij	Gemeente	Gemeente	Andere partij	Andere partij	Gemeente	Gemeente
Budgetbeheer	Andere partij	Gemeente	Gemeente	Andere partij	Andere partij	Andere partij	Gemeente
Budgetbeheer plus	Andere partij	Gemeente	Gemeente	Andere partij	Andere partij	Andere partij	Gemeente
Bewind	Andere partij	Gemeente & andere partij	Gemeente & andere partij	Andere partij	Andere partij	Andere partij	Gemeente & andere partij

Gemeente
 Gemeente & andere partij
 Andere partij

Tabel 3.2 biedt een overzicht van de situatie in de gemeenten/regio die (gaan) werken met bewindvoerders in eigen huis. Tabel 3.3 toont een overzicht van de situatie van de drie gemeenten die niet hebben gekozen voor bewindvoerders in eigen huis, maar op andere wijze bezig zijn om de kosten te besparen en/of de kwaliteit te vergroten.

Tabel 3.2

Overzichtstabel drie gemeenten met bewindvoering in eigen huis

	Deventer	Drechtsteden (SDD)	Zwolle
Lokale context	De gemeente Deventer voert het complete pakket schuldhulpverlening uit. Daarnaast biedt zij sinds 2010 beschermingsbewind.	GR voor 7 gemeenten. Organiseert de totale schuldhulpverlening van intake tot budgetbeheer en WSNP.	Intake wordt door een externe partij gedaan. Alle schuldhulpverlening naar de gemeente.
Beleid/werkwijze	Beschermingsbewind bij de gemeente als aanbod naast de private bewindvoerders Kosten hiervoor 20% lager dan in de markt Cliënten kunnen vanaf 2020 niet meer kosten voor bewind indienen dan het tarief dat de gemeente hanteert.	Klein deel van bewinden bij gemeenten Dezelfde privaatrechtelijke positie innemen als private bewindvoerders. Maximaal tarief voor bewinden hanteren. Specifieke groep (schulden met uitstroom)	Nieuwe beleid wordt nu doorgevoerd. Dan bij bewind een klein deel door de gemeente zelf opgepakt, hier komen twee mensen voor in dienst
Doel	Het besparen van kosten op bijzondere bijstand.	Uitvoeren van 180 schuldenbewinden: - gemakkelijker op- en afschalen - totaal aanbod bieden - bereiken wantrouwende inwoners Verwachting van kleine kostenbesparing	Kostenbesparing door meer vat het op proces, en alternatieven voor bewind aanbieden. Betere kwaliteit van bewindvoering. Doorstroom bevorderen.
Doelgroep	Alle cliënten die in aanmerking komen voor bewind.	Schuldenbewinden met uitstroomperspectief	Drie criteria: 1) iemand is voldoende leerbaar 2) komt voor schuldenbewind en 3) heeft een minimaal inkomen.
Resultaat	Deventer kan bewindvoering in eigen huis 20% goedkoper aanbieden. Effecten van nieuw beleid rondom te vergoeden kosten bijzondere bijstand voor bewind nog onbekend.	Nog niet bekend	Nog niet bekend
Kritische succesfactoren	Klein beginnen Je processen op orde hebben	Klein beginnen	-

Tabel 3.3

Overzichtstabel drie gemeenten met andere aanpak dan bewind in eigen huis

	Tilburg	Rijssen-Holten	Enschede
Lokale context	Grote gemeente, veel aandacht voor schuldhulpverlening. Bijna hele traject schuldhulp in eigen huis, behalve budgetbeheer (maatschappelijk werk) en bewind	Intake is bij de gemeente belegd; er zijn twee SDV'ers bij de gemeente in dienst. Er is goed contact met lokale bewindvoerder en de rest van het voorveld. Afspraken maken.	Alle taken zijn extern belegd bij de SON – van intake, budgetbeer tot aan bewind. Bewind kan ook bij een markt partij
Beleid/werkwijze	Deelname pilot adviesrecht	Inwoners adviseren en doorverwijzen naar lokale bewindvoerder (bij multi-problematiek) of stadsbank (bij enkel schuldenproblematiek)	Inwoners met financiële problematiek kunnen terecht bij de SON
Doel	Instroom in bewind beperken (beter passende lichtere zorg en lagere kosten)	Sturing op instroom en doorstroom in bewind	Door alle processen bij één afdeling te beleggen ontstaat er geen knip, en daardoor geen vertraging of onduidelijkheid voor de inwoner
Doelgroep	Inwoners met verzoek voor schuldenbewind en hun bewindvoerders	Inwoners met schulden(bewind)	Alle inwoners met financiële problemen of met een zorgvraag die niet zelfstandig hun financiën op orde kunnen houden
Resultaat	Bijna 30% van verzoeken schuldenbewind in de pilot wordt met een lichtere vorm afgedaan. Soms regulier bewind ipv schuldenbewind. Uitvoering pilot kostenneutraal, mogelijk iets kostenverlaging	Geen onderzoek naar gedaan	Geen onderzoek naar gedaan
Kritische succesfactoren	- betrokken rechter - goede voorlichting aan private bewindvoerders	Het valt of staat bij de opbouw van het netwerk. Het moet van beide kanten komen	-

4. Voor- en nadelen bewind in eigen hand

In het vorige hoofdstuk is weergegeven wat de situatie is rondom bewindvoering en het proces aan de voorkant bij diverse gemeenten in Nederland. Daarnaast is een beschrijving gegeven van het nieuwe beleid van sommige van deze gemeenten, waarin de focus lag op bewindvoering in eigen huis. Om zicht te krijgen op de vraag in hoeverre bewindvoering in eigen huis als optie kan worden overwogen in gemeente Hengelo, is het nuttig om de genoemde voor- en nadelen van bewind in eigen huis uiteen te zetten.

Een punt van aandacht hierbij is de diversiteit wat betreft context en inrichting bij gemeenten. Zoals in het vorige hoofdstuk te zien was, verschilt de inrichting van de hulpverlening van de gemeenten van elkaar. Sommige van de genoemde voor- en nadelen, zijn alleen van toepassing in relatie tot een bepaalde context of bepaalde inrichting. Tot slot moet genoemd worden dat er tot op heden nog weinig tot geen onderzoek is gedaan naar het effect van het beleid. Onderstaande voor- en nadelen zijn soms gestoeld op onderbuikgevoelens, of op basis van ervaring van de (beleids)medewerker. Verder zijn sommige proefprocessen, zoals in Deventer, nog niet volledig afgerond. De juridische houdbaarheid is dus niet 100% verzekerd. Een manier om dat te omzeilen is zo veel mogelijk de situatie van private bewindvoerders na te bootsen, en er geen voorliggende voorziening van te maken (zoals Drechtsteden).

Tabel 4.1 Voordelen en nadelen van bewindvoering in eigen huis

Voordelen		Nadelen	
 	<p>Beter kunnen reguleren van in-, door- en uitstroom</p> <p>Door zelf bewind te bieden, heb je als gemeente meer invloed op het traject. Zowel op de instroom als doorstroom. Als je klein begint, is het effect op de totale stroom onderbewindgestelden ook relatief klein. Zwolle en Drechtsteden zien met deze beweging op termijn een klein kostenvoordeel.</p>		<p>Meer controles op eigen bewind en daarmee hogere kosten Gemeentelijke bewindvoering ligt onder een vergrootglas. Bij de gemeente is sterker dan bij een private partij de druk om foutloos bewind te voeren door de controle van de raad en van de pers.</p>
	<p>Meer controles op eigen bewind en betere kwaliteit van bewindvoering</p> <p>Doordat gemeente publiek orgaan is en grotere aansprakelijkheid heeft. (Zwolle & Enschede)</p>		<p>Alles in één hand: verstrekken van uitkeringen en het beheren er van</p> <p>De gemeente regelt alles. Is dat wenselijk? Welke taken zijn passend voor de gemeente?</p>
	<p>Kwetsbare mensen vallen niet in handen van particuliere partijen</p> <p>Als een bewindvoerder bijvoorbeeld geschorst wordt, zitten cliënten met gebakken peren. (Enschede).</p>		<p>Bij sommige cliënten is het beeld van de gemeente een van een onbetrouwbare partner</p> <p>Voor deze cliënten is bewind door de gemeente niet prettig.</p>
	<p>Samenwerken met andere domeinen is makkelijker</p> <p>Door bewindvoering binnen de gemeente te organiseren wordt samenwerken met andere domeinen binnen de gemeente gemakkelijker. Deventer zet casussen met problematiek breder dan het financiële door naar andere afdelingen. (Deventer)</p>		<p>Kans dat je te maken krijgt met tegengestelde belangen</p> <p>De bewindvoerder kan te maken krijgen met tegengestelde belangen van bijvoorbeeld een afdeling werk en inkomen. Dit is lastig uit te leggen aan een klant. Je kunt de afdeling bewind zo los mogelijk plaatsen in je organisatie, maar desondanks blijf je voor inwoners vaak één gemeente.</p>
	<p>Mogelijkheid om bewindvoering uit te voeren beneden het maximale tarief</p> <p>Het lijkt alleen in Deventer mogelijk om via een strakke taakopvatting en een relatief hoge caseload te werken met een kostprijs die 20% lager ligt. Door het als een voorliggende voorziening te benoemen en ook voor alle bewinden bij andere partijen niet meer bijzondere bijstand toe te kennen dan de kostprijs van de gemeente, kan extra worden bespaard.</p>		<p>Verstoring van een eventueel goede relatie met private bewindvoerders</p> <p>In alle regio's waar men werkt of gaat werken met bewindvoering in eigen huis, waren private bewindvoerders kritisch. Daar waar de relatie goed is, kan het starten met bewind in eigen huis deze goede relatie mogelijk op het spel zetten. Drechtsteden kiest er daarom bewust voor om met een klein team bewind aan te bieden en niet te veel van de markt af te snoepen.</p>
	<p>Bereiken van moeilijke doelgroepen</p> <p>Sommige inwoners kampen met wantrouwen tegenover commerciële bewindvoerders. Hen bied je zo toch een mogelijkheid voor bewind als dit voor hen de beste oplossing is. Ook bied je als gemeente een vangnet voor inwoners met complexe casussen die voor private bewindvoerders financieel onaantrekkelijk zijn.</p>		<p>Bewindvoering in eigen huis is niet van de een op andere dag geregeld en vraagt de nodige voorbereiding</p> <p>Je moet als gemeente gekwalificeerd worden, evenals je medewerkers. Je moet de juiste medewerkers aannemen. Je moet kijken hoe je zo'n afdeling positioneert, welk systeem je gebruikt.</p>

5. Alternatieven

Gemeenten zijn op diverse manieren aan het zoeken naar betere kwaliteitsgarantie van bewindvoering, alsook een kostenbesparing. Bewindvoering in eigen huis nemen wordt als één van de mogelijkheden genoemd. Daarnaast zijn er ook voorbeelden te vinden van alternatieven. Deze worden hieronder toegelicht.

- **Bewindvoering light/ Budget Zorg**

Bied een vorm van schulddienstverlening aan die tussen budgetbeheer en bewindvoering zit. Door deze vorm van budgetbeheer aan te bieden hoef je geen gang naar de rechter te maken. Dit heeft als voordeel dat het makkelijker stopgezet kan worden dan bewindvoering, zonder tussenkomst van de rechter. Zowel in Zwolle als door SON wordt een dergelijk instrument nu aangeboden. [Zwolle/ Enschede/ Rijssen-Holten]

- **Samenwerking met grote commerciële bewindvoerderskantoren**

Kijk of je met grote bewindvoerderskantoren in je regio afspraken kunt maken over toestroom in bewind en uitstroom uit bewind. [Zwolle] Gemeente Deventer heeft in navolging van een landelijk project van BPBI geprobeerd om de samenwerking tussen gemeente en bewindvoerders te versterken. Het betrof tariefafspraken en meer zicht op de bewindvoering om door- en uitstroom te bevorderen. Door beperkte animo bij de private bewindvoerders zijn pogingen gestaakt. [Deventer]

- **Versterken kwaliteit bewindvoerders en controleren**

Het huidige beleid prikkelt commerciële bewindvoerders niet om 'zichzelf overbodig te maken'. En uitstroom van bewind te bevorderen. Indien dit wel een van je doelen is, moet er worden gecontroleerd op alle zaken die er zijn in bijzondere bijstand, op de verantwoording die zij afleggen aan de kantonrechter. Als gemeente moet je dan een aardige investering doen om alle zaken te kunnen controleren. Gemeente Arnhem heeft dit gedaan, waarbij het wel iets heeft opgeleverd, maar het naar verhouding te veel inzet kostte. [Tilburg/Zwolle]

- **Afstemming rechtbank (adviesrecht)**

De gemeente een adviesfunctie geven wanneer het gaat om het toekennen van bewindvoering [Tilburg].

- **Zwarte/groene lijst aanbieders bewind door rechtbank**

Om grip te krijgen op de kwaliteit van aanbieders kan met de rechtbank gesprekken gevoerd worden, om een 'zwarte lijst' en/of 'groene lijst' van aanbieders te krijgen om zo de kwalitatief slechte en goede aanbieders van bewind in zicht te hebben [Rijssen-Holten].

- **Doorverwijzen op basis van ervaringen**

Er zijn aardig wat bewindvoerders actief in de meeste gemeenten. Om de inwoner iets meer te begeleiden kan het lonen om inwoners opties mee te geven bij de keuze voor een bewindvoerder. Deze opties kunnen geselecteerd worden op basis van goede ervaringen, passend bij de wensen of problematiek van de inwoner en de visie van de gemeente. Uiteraard houdt de inwoner het recht om zelf te kiezen of een andere bewindvoerder te kiezen dan de opties die aan hem of haar zijn meegegeven. [Rijssen-Holten]

- **Inzet op preventie van schulden**

Om te voorkomen dat inwoners in bewind terecht komen kan er ingezet worden op preventie van schulden. Hier kan zowel het voorliggend veld in een gemeente voor worden ingeschakeld – denk aan welzijnsorganisaties – maar ook voorlichting en informatie bij andere partijen in het netwerk. In Rijssen-Holten wordt hier actief op ingezet, bijvoorbeeld door een presentatie te geven over schulden en schuldhulpverlening bij werkgevers [Rijssen-Holten].

6. Samenvatting en conclusies

De gemeente Hengelo wilde graag meer inzicht in beweegredenen om te kiezen voor bewindvoering in eigen hand versus bewindvoering door externe bewindvoerders. In dit hoofdstuk worden daarom antwoorden gegeven op de onderzoeksvragen:

1. Wat zijn mogelijkheden voor bewindvoering in eigen hand? Op welke manieren wordt hier elders in het land vorm aan gegeven? (par 6.1)
2. Wat zijn de voor- en nadelen van bewindvoering in eigen hand versus bewindvoering door externe bewindvoerders in termen van kwaliteit van uitvoering en kosten? (par 6.2)

Paragraaf 6.3 bevat de slotsom of eindconclusie richting de gemeente Hengelo

6.1 Variaties van bewindvoering in eigen hand

Drie verschillende regio's waar bewind in eigen hand is uitgevoerd laten alle drie een eigen aanpak zien. Bewindvoering in eigen huis kent duidelijke accentverschillen. We zagen grofweg twee vormen: 1. De situatie in Deventer waar de aanpak sterk lijkt ingegeven door kostenreductie en 2. Bewindvoering in Drechtsteden en Zwolle waar men meer grip wenst te krijgen op de in- en uitstroom. Kostenreductie is hier minder nadrukkelijk het hoofddoel. Hieronder staan deze varianten nog kort samengevat. De uitgebreidere beschrijving van de casussen is te vinden in hoofdstuk 3.

Variant: kostenreductie centraal

Deventer biedt bewindvoering in eigen huis tegen een kostprijsstarief aan. Een tarief dat 20 procent onder de maximale tarieven ligt die veel bewindvoerders hanteren. Deventer heeft hier al sinds 2010 ervaring mee en kan dit daadwerkelijk waarmaken. De gemeente Deventer kan dit realiseren door korte lijnen met schuldhulpverlening en de sociale wijkteams, een strikte taakopvatting te hanteren en het werk efficiënt in

te richten. De gemeentelijke bewindvoering staat open voor iedereen voor wie bewind passend is. Het beeld bestaat dat de bewindvoering bij de gemeente qua type populatie en kwaliteit dienstverlening vergelijkbaar is met die van private bewindvoerders, alleen goedkoper.

Vanaf januari 2020 kunnen inwoners onder bewind maximaal het tarief dat de gemeente Deventer hanteert, vergoed krijgen vanuit de bijzondere bijstand. Ze blijven de vrijheid houden om naar een private bewindvoerder te gaan, maar zullen dan een eigen bijdrage moeten betalen als de private bewindvoerder het maximale tarief blijft vragen. Dit betekent een flinke kostenbesparing van maximaal 20% bij gelijkblijvende vraag. Inmiddels worden 425 bewinden uitgevoerd vanuit de gemeente Deventer. De verwachting is dat dit toeneemt.

Variant: grip op in- en uitstroom in bewind

In Drechtsteden is men pas sinds januari 2019 begonnen met bewindvoering in eigen huis. In Zwolle zit men nog in de voorbereidingsfase. Op beide plekken beoogt men met de bewindvoering vooral meer grip te krijgen op de in- en uitstroom uit bewind. Op beide plekken richt men zich dan ook specifiek op schuldenbewinden waarbij de kans op uitstroom of instroom in een light variant van bewind het meest kansrijk is. In Drechtsteden is schuldenbewind met uitstroomperspectief het criterium om bij de gemeente terecht te kunnen. Zwolle voegt daar als extra criterium aan toe dat men een minimuminkomen moet hebben om in aanmerking te komen voor bewind bij de gemeente. Men verwacht een kleine kostenbesparing te realiseren doordat het afschalen naar lichtere goedkopere vormen van hulp kosten bespaart. Verder draagt het bewind in eigen huis eraan bij dat inwoners beter passende hulp ontvangen (niet zwaarder dan nodig).

Kortom er is niet één manier waarop je bewindvoering in eigen hand kunt uitvoeren. Belangrijk is vooral om te kijken wat je met name wilt beogen en daarop vervolgens te kiezen voor een inrichting.

6.2 Voor- en nadelen

In hoofdstuk 4 zijn we uitvoerig ingegaan op de voor- en nadelen van bewindvoering in eigen huis zoals deze in de interviews naar voren kwamen. Hierbij zijn ook de verwachtingen van andere gemeenten meegenomen die geen bewind in eigen huis kennen. Een kanttekening hierbij is dat het verwachtingen zijn van de personen die wij gesproken hebben. De meeste zijn nog niet getoetst of zijn niet te toetsen.

Een van de voordelen van bewindvoering in eigen huis is de kostenbesparing, mits je de werkwijze van de gemeente Deventer volgt, want in de andere regio's is deze kostenbesparing er niet of beperkt. Daarnaast zijn er verschillende voordelen genoemd in relatie tot kwaliteitsverbetering: meer passende zorg (niet zwaarder dan nodig), meer controle op kwaliteit, grotere kans om integraal te werken en een aanbod bieden voor moeilijke doelgroepen die niet bij private bewindvoerders terecht kunnen of willen.

Er zijn ook enkele nadelen genoemd die bijdragen aan mogelijk hogere kosten en mindere kwaliteit. Hogere kosten worden verwacht door mogelijke extra inzet op de controle van dossiers vanwege het vergrootglas waaronder een gemeente ligt. Hogere kosten zijn er mogelijk ook door cherrypicking van private bewindvoering.

Enerzijds is genoemd dat gemeentelijk bewind voor moeilijke doelgroepen een uitkomst kan zijn. Anderzijds wordt ook verwezen naar inwonersgroepen die juist de overheid wantrouwen. Voor hen zou bewindvoering door de gemeente geen uitkomst zijn. Daarnaast kent bewindvoering in eigen huis een aantal risico's: niet voldoen aan rechtmatigheid, mogelijke verstoring van een samenwerkingsrelatie met private bewindvoerders, en het risico dat je te maken krijgt met tegengestelde belangen binnen de gemeente. Hoe groot deze risico's zijn, is afhankelijk van de lokale situatie en de insteek die wordt gekozen.

De afweging van voor- en nadelen zal per gemeente anders uitwijzen. Het hangt samen met de insteek die je als gemeente voorstelt (paragraaf 6.1) en de lokale situatie hoe de afweging eruitziet. Voor Hengelo speelt daarbij ook de vraag in hoeverre de bewindvoering door de SON als 'in eigen hand' kan worden beschouwd.

6.3 Slotsom

In dit onderzoek, waarin gesproken is met een aantal actieve gemeenten op het vlak van bewindvoering, zijn we in beperkte mate evidence based practice of practice based evidence tegengekomen van een aanpak waardoor de kwaliteit toeneemt en/of kosten van bewindvoering dalen. De huidige initiatieven zijn divers, zitten vaak nog in een pilotfase, waardoor resultaten nog niet bekend zijn. Alleen van Deventer is bekend dat het hen wel lukt de kosten van bewindvoering in eigen huis 20 procent beneden de tarieven van private bewindvoerders te houden.

Op dit moment is dan ook niet op basis van een feitelijke onderbouwing een rationele keuze te maken. De keuze dient dan op basis van politieke overtuiging te worden gemaakt.

Voor de gemeente Hengelo is het belangrijk te bedenken waar ze rondom bewindvoering meer grip op wil krijgen. Waar ligt het accent? Kosten besparen, meer grip op in- en doorstroom, of misschien meer grip op kwaliteit van private bewindvoerders? Welke vorm van bewind in eigen huis, of eventueel andere interventie (zie hoofdstuk 5) past hierbij? Wat kan SON eventueel voor een individuele gemeente organiseren? Aan de voor- en nadelen van bewind in eigen huis die andere gemeenten hebben genoemd kan de gemeente voor haar eigen lokale organisatorische en politieke context gewichten toekennen. Daarnaast raden we aan om er rekening mee te houden dat mogelijk het adviesrecht voor gemeenten landelijk ingevoerd wordt. Ook met het adviesrecht voor gemeenten wordt, net als eventueel met bewindvoering in eigen huis beoogd invloed uit te oefenen op de instroom in bewind.

Bronnen

Documenten

- [1] Gemeente Hengelo (2018). Beschermingsbewind uitvoeren in de eigen gemeentelijke organisatie. Een eerste verkenning over beschermingsbewind in Hengelo en de relatie met schuldhulpverlening. In juni 2019 aanvullende tabellen ontvangen voor het jaar 2018.
- [2] Raadsfractie SP Hengelo (2018). Schriftelijke vragen bewindvoering (3 september 2018)
- [3] Bureau Bartels (2016). Vervolgmeting aantal en kosten beschermingsbewinden. Eindrapport uitgebracht in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- [4] Branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en Inkomens beheerders (2019). Aantal meerderjarigen onder beschermingsbewind op basis van cijfers van het Landelijk Dienstencentrum voor de Rechtspraak (LDCR). Geraadpleegd op 27 juni 2019 via <https://www.bpbi.nl/files/files/Tabel%20-%20Aantal%20meerderjarigen%20onder%20bewind.pdf>
- [5] Bureau Bartels (2015). Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden. Geraadpleegd op 27 juni 2019 via http://www.bureaubartels.nl/site/assets/files/1022/0566_verdiepend-onderzoek-onderbewindgestelden.pdf
- [6] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2018). Kamerbrief Brede schuldenaanpak. Geraadpleegd op 27 juni 2019 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/05/23/kamerbrief-brede-schuldenaanpak>
- [7] De Rechtspraak, LOVCK&T (2018). Aanbevelingen meerderjarigenbewind.
- [8] Heemskerk, J. & Fokkema, M. (2017). Samenwerken bij instroom in beschermingsbewind. Framework voor drie pilots. Den Haag: Platform31
- [9] Kuipers, K. Muntz, T. & Staal, T. (2018). Onderzoek schuldenaars onder schrikbewind. Ik ben financieel gehandicapt gemaakt. In: De Groene Amsterdammer 2 mei 2018 – uitnr. 18.
- [10] De Rechtspraak (2019) Kantonrechter ontslaat Belana als bewindvoerder voor 200 cliënten. Geraadpleegd op 27 juni via <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Overijssel/Nieuws/Paginas/Kantonrechter-ontslaat-Belana-als-bewindvoerder-voor-200-clienten.aspx>
- [11] Radaradvies (2018) Meer grip op bewindvoering schuldenproblematiek. In: Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op 27 juni 2019 via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bewindvoering>
- [12] Stadsbank Oost Nederland. Beschermingsbewind. Wij verzorgen je geldzaken van A tot Z [brochure]. Geraadpleegd op 27 juni 2019 via https://stadsbankoostnederland.nl/wp-content/uploads/2019/03/20190207_stadsbank_folder_beschermingsbewind_v3.pdf
- [13] Stadsbank Oost Nederland. Aan de slag met BudgetZorg De stappen van BudgetZorg voor jou op een rij [brochure]. Geraadpleegd op 27 juni 2019 via https://stadsbankoostnederland.nl/wp-content/uploads/2019/03/20190306_stadsbank_folder_budgetzorg_v6.pdf
- [14] Boogers, M.J.G.J.A et al (2016). *Rekenkameronderzoek Gemeenschappelijke Regeling Stadsbank Oost-Nederland* BMC Onderzoek. Pag 44.
- [15] Gemeente Deventer (2016) Nota voor burgemeester en wethouders. Technische vragen bij Voorjaarsnota 2016, zomerrapportage 2016, Jaarverslag en Jaarrekening 2015. Pagina 9.

[16] Gemeente Deventer (2018). Raadsmededeling Plan van aanpak bewindvoering. Geraadpleegd op 27 juni 2019 via <https://deventer.raadsinformatie.nl/modules/8/Ontvangen%20van%20B%26W/466004>.

Interviews

- [Int1] Gemeente Zwolle
Huub Lubbers - beleidsmedewerker schulddienstverlening

- [Int2] Gemeente Rijssen-Holten
Wim Tijhof – consulent schulddienstverlening
Jolande Haase-Baan – beleidsmedewerker

- [Int3] Gemeente Enschede
John Bannenbergh - beleidsmedewerker

- [Int4] BAD Deventer
Lianne Verharen - Procesbegeleider Bewindvoering

- [Int5] Drechtsteden
Dethmer Willems, Afdelingshoofd Budgetadvies en schuldbemiddeling
Daniëlle Milot, Beschermingsbewindvoerder

- [Int6] Gemeente Tilburg
Jan Willem Bosman, teammanager schuldhulpverlening