



Samenwerken bij instroom in beschermingsbewind

Een handreiking voor de opzet van een pilot
met rechtbank, gemeenten en
bewindvoerders

Jochem Heemskerk

Mirjam Fokkema

Uitgave

Platform31

Den Haag, februari 2018

Auteur: Jochem Heemskerk en Mirjam Fokkema (Platform31)

Redactie: Platform31

Platform31

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

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag

www.platform31.nl

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

Inhoudsopgave

1 Inleiding	5
2 Voorbeelden van pilots	6
2.1 Algemene toelichting eerste pilotronde	6
2.2 Pilot 1: Gezamenlijk screeningsinstrument	8
2.3 Pilot 2: Gezamenlijk spreekuurgesprek	10
2.4 Pilot 3: Aanbod van de gemeente	13
3 Stappenplan voor een pilot	16
3.1 Stap 1: Verken de situatie en betrokkenheid	16
3.2 Stap 2: Gezamenlijk ambitie formuleren	17
3.3 Stap 3: De invulling van de pilot	18
3.4 Geleerde lessen	19
Bijlage 1: Belangen bewindvoerders, gemeente en rechtbank	21

1 Inleiding

In de afgelopen jaren nam het aantal mensen dat onder beschermingsbewind staat sterk toe. Dit betekent een steeds groter wordende financiële uitdaging voor gemeenten die bij beperkte draagkracht van hun bewoners de kosten voor bewind vanuit de bijzondere bijstand moeten dekken. De beslissing over het wel of niet toewijzen van bewind ligt bij de rechter en daardoor ervaren gemeenten weinig grip op de toegenomen kosten. Ze stellen zich de vraag of beschermingsbewind in alle gevallen noodzakelijk is en of er ook een andere wijze van ondersteuning mogelijk is.

De stijging van het aantal aanvragen en toewijzingen voor beschermingsbewind zorgt ook voor een grotere druk op de rechtbanken, die naast het toewijzen van beschermingsbewind ook toezicht houden op de uitvoering van het bewind door de bewindvoerder. De stijging van het aantal mensen onder beschermingsbewind is bewindvoerders ook niet ontgaan en zij zijn gebaat bij soepel contact met de rechtbank en vaak ook met gemeenten vanwege hun zwaardere caseload. In de politiek en de samenleving neemt de aandacht voor schuldenproblematiek toe. Veel partijen die betrokken zijn bij het speelveld rond schulden bezinnen zich op welke wijze zij kunnen bijdragen aan de maatschappelijke opgave om de omvang van particuliere schulden te beperken.

Eind 2015 heeft de Tweede Kamer de motie Heerma/Schouten aangenomen. Hierin wordt het kabinet gevraagd om met gemeenten en rechtspraak in overleg te treden om te komen tot aanpassing van het bestaande wettelijke kader voor beschermingsbewind, te onderzoeken of tijdelijke vormen van beschermingsbewind mogelijk zijn en te bezien in hoeverre de gemeenten in staat zijn om de kosten voor beschermingsbewind op te vangen. Na inventarisatie van beschikbaarheid en bekendheid van alternatieven van gemeenten heeft de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als reactie op de bovengenoemde motie aangegeven dat een mogelijke wetswijziging niet opportuun is, maar via pilots met de rechtspraak te bezien hoe via onderlinge samenwerking de gemeentelijke grip op de instroom in bewind kan worden vergroot. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zet met de vormgeving van de pilots in op een beter beeld van de ondersteuningsbehoefte van de financieel beperkt zelfredzame burger, de ontwikkeling van passende ondersteuning voor deze groep door de gemeente en de verbetering van de samenwerking tussen bewindvoerders, gemeente en rechtbank.

5

Het ministerie van SZW gaf Platform31 in juni 2017 de opdracht om in drie regio's een pilot op te zetten waarbij de samenwerking tussen rechtbank, gemeenten en bewindvoerders rondom de instroom in bewind centraal staat. In deze pilot krijgen gemeenten de mogelijkheid om de grip op de instroom in een vroegtijdig stadium te verbeteren en om in onderlinge afstemming een afwegingsmogelijkheid te creëren om tot het best passende aanbod voor de financieel kwetsbare burger te komen. In drie regio's is dit opgepakt en zijn verschillende vormen van pilots opgezet.

De wens om het passend aanbod te verbeteren speelt ook in andere gemeenten. Deze handreiking, waarin inzichten en ervaringen uit de drie regionale pilots zijn opgenomen, kan hen ter inspiratie dienen¹.

¹ Voor meer informatie, zie de uitgebreide rapportage over 'Samenwerken bij de instroom in beschermingsbewind'. Fokkema, M., & Heemskerck, J. (2017). Den Haag: Platform31

2 Voorbeelden van pilots

2.1 Algemene toelichting eerste pilotronde

Platform31 heeft in het najaar van 2017 in drie rechtbankregio's (Noord-Nederland, Zeeland-West-Brabant en Oost-Brabant) de opzet van een pilot verkend. Allereerst voerden wij (Platform31) per regio individuele gesprekken met vertegenwoordigers van de rechtbank, twee gemeenten en twee tot vier bewindvoerders per gemeente. Onderwerpen van gesprek waren onder andere de huidige situatie omtrent beschermingsbewind en de mogelijkheden en verwachtingen over een pilot. Vervolgens gingen in regionale werkplaatsen de drie partijen samen aan de slag om een pilot uit te werken. De resultaten van de gesprekken en sessies zijn verwerkt in een framework voor de pilots.

Als kader voor de invulling van de pilots stelde het ministerie van SZW enkele randvoorwaarden:

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

6

In de pilots zijn de eerste drie randvoorwaarden helder ingevuld. De laatste randvoorwaarde over het maken van afspraken met doorverwijzende partijen verdient aandacht in het vervolg. Opvallend was dat er over en weer veel onbekendheid was over elkaars belangen en de mogelijkheden binnen het wettelijk kader van beschermingsbewind. Begrip voor elkaars situatie creëren was een belangrijk onderdeel tijdens de werkplaatsessie voorafgaand aan de invulling van de pilot. In de drie regio's is door de betrokken partijen de intentie uitgesproken om met de pilot te starten. Nog niet overal zijn de details vastgelegd om officieel te starten. De pilots bevinden zich nu (anno februari 2018) in verschillende fases, van het verder vormgeven van de pilot, tot het vastleggen van de afspraken en de puntjes op de i zetten en een start in maart 2018. Hierin heeft de gemeente veelal de initiatiefrol om ook een structureel overleg te faciliteren, waarbij rechtbank, lokaal actieve bewindvoerders en gemeente aanschuiven.

In de gesprekken en de werkplaatsen voor de opzet van pilots bleek dat de partijen elkaar vonden wanneer de financieel kwetsbare burger centraal stond. Alle betrokkenen deelden dezelfde ambitie, namelijk het bieden van de meest passende hulp. Echter, de invulling om tot deze ambitie te komen verschilde per regio. In onderstaande tabel staan de hoofdlijnen per pilot beschreven. In het vervolg wordt dieper ingegaan op elke pilot.

De onderstaande tabel beschrijft de hoofdlijnen van elke pilot. Het vervolg gaat dieper in op de pilots.

	Pilot screeningsinstrument	Pilot gezamenlijk spreekuurgesprek	Pilot aanbod van gemeente
Regio	Noord-Nederland	Zeeland-West-Brabant	Oost-Brabant
Betrokken gemeenten	Emmen en Leeuwarden	Tilburg	Eindhoven en 's-Hertogenbosch
Nieuwe werkwijze	Bewindvoerders en gemeente(lijke uitvoeringsorganisaties) maken gebruik van hetzelfde screeningsinstrument	Bewindvoerders, gemeente en betrokkene houden spreekuurgesprek dat leidt tot een gezamenlijk advies richting rechtbank	Rechtbank benadert bij aanvraag van bewind betrokkene met de vraag of deze wil luisteren naar aanbod van gemeente
Doelgroep	Inwoners die vanwege schulden een intakegesprek hebben met professioneel bewindvoerder of gemeente	Inwoners die schuldenbewind aanvragen bij professioneel bewindvoerder	Inwoners die schuldenbewind aanvragen bij professioneel bewindvoerder
Moment van interventie	Intake bij gemeente of bewindvoerder	Tussen eerste contact aanvrager-bewindvoerder en indienen van aanvraag bij rechtbank	Tussen ingediende aanvraag bij rechtbank en (schriftelijke) zitting
Betrokken bewindvoerders	Bewindvoerders die zelf aangeven te willen participeren	Alle bewindvoerders die een aanvraag begeleiden voor iemand die woont in de gemeente Tilburg	Selectie van enkele bij de pilot betrokken bewindvoerders
Omvang pilot	50-100 casussen per gemeente	Alle aanvragen gedurende een half jaar ±300 casussen in totaal	10 casussen per gemeente
Status pilot	In voorbereiding	In voorbereiding om 1 maart 2018 te starten.	In de startblokken, bewindvoerders moeten nog betrokken worden
Interventie	Voorafgaand aan bewindsaanvraag	Voorafgaand aan bewindsaanvraag	Tussen bewindsaanvraag en (schriftelijke) zitting
Bewaken werkwijze	Voorstel op basis van onderling vertrouwen	Onderling vertrouwen met niet-dwingende controle rechtbank	Rechtbank controleert of financieel kwetsbare burger aanbod ontvangt

2.2 Pilot 1: Gezamenlijk screeningsinstrument

Betrokkenen

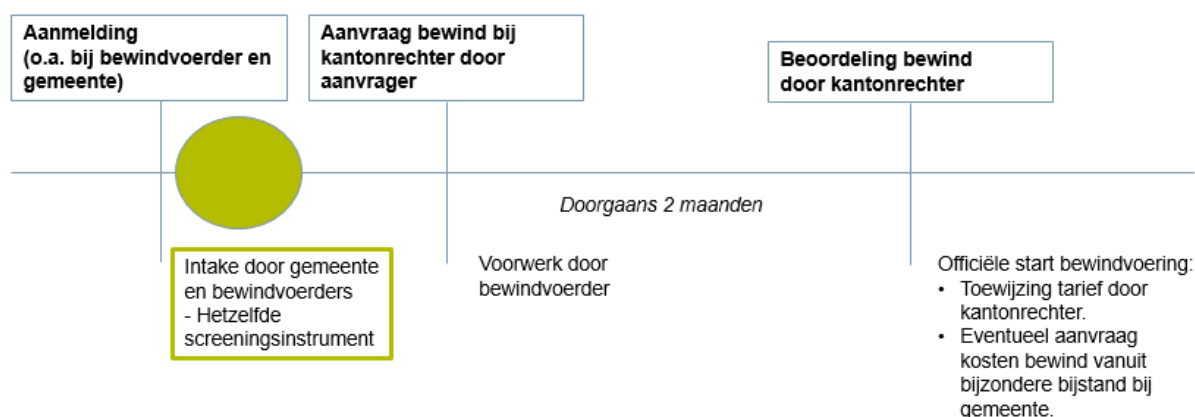
In de regio Noord-Nederland zette het rechtbankarrondissement samen met de gemeente Emmen en Leeuwarden en meerdere bewindvoerders een framework voor een pilot op.

Opzet pilot

De pilot dient bij te dragen aan een beter zicht op de instroom in beschermingsbewind en het bereiken van overeenstemming en vertrouwen in de correctheid van instroom in bewind. Dit moet de onnodige instroom in bewind voorkomen. Om dit te bereiken gaan de gemeenten Emmen en Leeuwarden en alle professionele bewindvoerders die actief zijn in desbetreffende gemeenten tijdens de pilotperiode hetzelfde screeningsinstrument gebruiken bij het intakegesprek met een klant in deze gemeenten. Dit screeningsinstrument wordt toegepast bij de intake² voor zowel bewind als schuldhulpverlening. Samen bepalen de gemeente en bewindvoerders welk screeningsinstrument ze hiervoor willen inzetten. Dit kan een bestaand instrument zijn of een door gemeente en bewindvoerder gezamenlijk opgestelde vragenlijst. De screening is erop gericht om meer in kaart te brengen dan iemands (financiële) situatie op het moment van de hulpvraag. Zo moet in ieder geval ook inzicht komen in de mate van zelfredzaamheid op dit moment en de leerbaarheid hierin. Hierdoor wordt niet alleen ingeschat welke voorziening het meest passend is, maar ook welke aanvullende hulp iemand nodig heeft.

8

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



Figuur 1: Grove indicatie tijdsverloop pilot screeningsinstrument.

Ambitie

² Aanvulling: Op basis van de ervaringen van de vervolgerkenning, blijkt dat deze vorm van intake in de praktijk vooral zinvol is als er twijfels bestaan over de financiële zelfredzaamheid en er moet worden verkend of er aanvullend wel/geen bewind moet worden ingezet.

De drie partijen in Noord-Nederland vinden elkaar wanneer zij voorbij de kosten voor bewind kijken. In de gezamenlijke ambities staat de klant centraal. Twee ambities, die een grond vormen om deel te nemen aan de pilot, kwamen in de gesprekken en de werkplaatssessie naar voren. De betrokkenen gaan met de volgende ambities aan de slag:

- het vroegtijdig bieden van de meest passende hulp aan inwoners met schuldenproblematiek;
- meer begrip, kennis en communicatie tussen rechtbank, gemeente en bewindvoerder over de mogelijkheden omtrent schuldhulpverlening en bewindvoering.

Voor wie?

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

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

Beoogde resultaten van de pilot

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

9

Nieuwe werkwijze

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

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

De pilot vraagt incidenteel extra casusoverleg met in ieder geval bewindvoerders en gemeente. Dit is nodig omdat de inschatting van de meest passende hulp subjectief is. Waar de een in bepaalde situaties zal oordelen dat bewindvoering het meest geschikt is, zal een ander in dezelfde gevallen oordelen dat budgetbeheer beter past. Een uniform instrument helpt hierbij, maar zorgt niet voor objectiviteit. In een overleg kunnen gemeente en bewindvoerders van elkaar leren en hun inschatting zo

veel mogelijk op één lijn brengen. Hiervoor willen ze het gesprek aangaan over moeilijk in te schatten situaties en overeenstemming bereiken in de beoordeling hiervan. Dit scheidt onderling inzicht en dit kan leiden tot vertrouwen. Tijdens de pilotfase wensen de betrokken partijen structureel overleg over de invulling, uitvoering en monitoring van de pilot.

Rol rechtbank

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

Optioneel biedt de pilot de rechter wel nieuwe mogelijkheden. Het betreft de afspraak om een uniform formulier van de screening mee te sturen met de bewindsaanvraag. Dit formulier maakt een vergelijking tussen de aanvragen mogelijk. Zo kan de rechter het gesprek aangaan met een bewindvoerder wanneer deze het intakeformulier niet of summier invult. Op het formulier staat vermeld of iemand leerpotentieel heeft om te werken aan zijn zelfredzaamheid. In de vijfjaarlijkse evaluatie kan de rechter deze gegevens gebruiken om te toetsen of de bewindvoerder daadwerkelijk aan de slag is gegaan met dit leerpotentieel. De rechter wenst te verkennen of deze mogelijkheden op te nemen zijn in de werkwijze.

10

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

2.3 Pilot 2: Gezamenlijk spreekuurgesprek

Betrokkenen

In de regio Zeeland-West-Brabant heeft het rechtbankarrondissement afdeling Tilburg samen met de gemeente Tilburg en een bewindvoerder een framework voor een pilot opgezet.

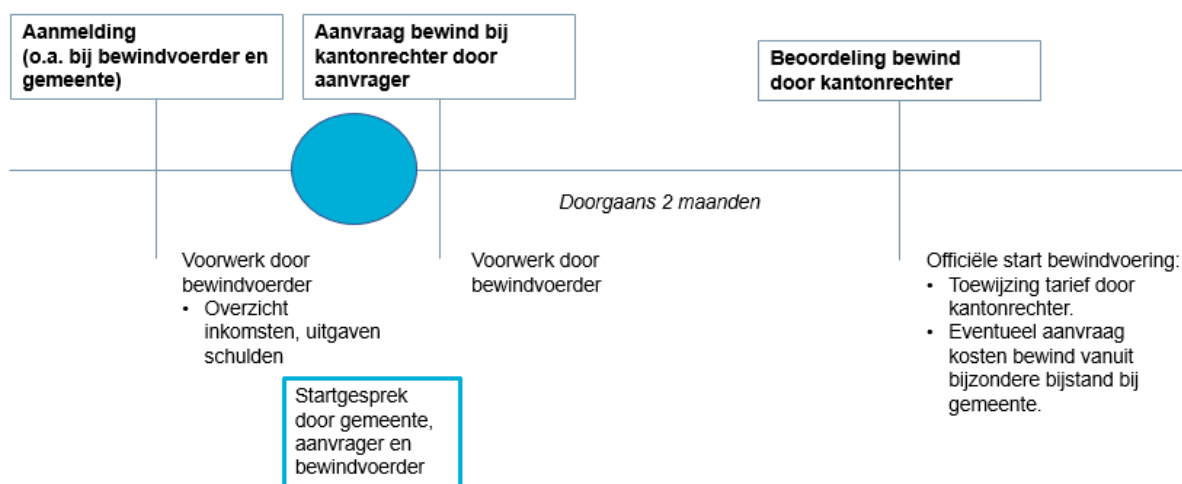
Opzet pilot

In deze pilot houden de professioneel bewindvoerder, gemeente en aanvrager een spreekuurgesprek wanneer iemand een aanvraag voor schuldenbewind wil doen. Hiermee wordt de hulpvraag van de aanvrager breder in kaart gebracht en wordt de meest passende hulp eerder geboden.

Voor het spreekuurgesprek brengt de bewindvoerder inkomsten, uitgaven en schulden in kaart. De gemeente voert een klein dossieronderzoek uit. In het gesprek, waar ruim de tijd voor wordt genomen, wordt de aanvrager van bewind bevraagd op meerdere leefdoelgebieden. Bewindvoerder en gemeente geven in dit gesprek een gezamenlijk advies. Dit kan een advies tot geen hulp, bewindvoering, gemeentelijke hulp of een combinatie zijn. Bij de officiële aanvraag van bewind, wordt dit advies toegevoegd. Wanneer het advies vanuit het gesprek is dat beschermingsbewind niet de meest passende hulp is, kan de betrokkene kiezen of hij zijn bewindsaanvraag doorzet of kiest voor

ondersteuning vanuit de gemeente. In Tilburg vinden er bij beschermingsbewindsaanvragen meestal geen mondelinge zittingen plaats. Als er in het gesprek een negatief advies wordt uitgebracht, is afgesproken dat de bewindsaanvraag wel in een mondelinge zitting wordt behandeld³.

De rechter gebruikt het advies bij de beoordeling van de bewindsaanvraag en optioneel bij de vijfjaarlijkse evaluatie. De rechtbank voert in deze pilot een zachte controle op de uitvoering. Dat wil zeggen dat zij aanvragen niet afwijst wanneer er geen spreekuurgesprek heeft plaatsgevonden, maar de bewindvoerder wel vraagt waarom er geen spreekuurgesprek heeft plaatsgevonden. In figuur 2 staat vermeld dat de verandering ten opzichte van het huidige proces zich bevindt op het moment nadat er al enig voorwerk is gedaan door de bewindvoerder.



Figuur 2: Grove indicatie tijdsverloop pilot spreekuurgesprek.

Ambitie

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

- het vroegtijdig bieden van de meest passende hulp aan mensen met schulden;
- het beperken van de inzet van beschermingsbewind, wanneer een minder ingrijpende maatregel mogelijk is;
- samenwerking om de instroom van bewind te integreren in de keten van schuldhulpverlening;
- Aan het einde van de pilot, wanneer de werkwijze een half jaar is toegepast, zijn ongeveer driehonderd casussen op de nieuwe manier uitgevoerd.

Voor wie?

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

³ Gemeente Tilburg (2018), Pilot beschermingsbewind met de Rechtbank, collegebesluit op 30-01-2018

- Inwoners van de gemeente Tilburg met problematische schulden, die bewind aanvragen bij een professionele bewindvoerder.

Aandachtspunt is de diversiteit van de doelgroep die schuldenbewind aanvraagt. Een deel hiervan is leerbaar en binnen een bepaalde tijd weer zelfredzaam. Een ander deel is kwetsbaarder. De drie partijen zijn het erover eens dat bewind voor deze laatste groep de juiste maatregel is. Het spreekuurgesprek is voor deze groep echter een extra bureaucratische handeling, en dit brengt het risico met zich mee dat personen zich laten afschrikken. Eventueel kan er daarom voor gekozen worden om de doelgroep te specificeren naar mensen die bewind aanvragen waarbij het niet meteen duidelijk is dat bewind de meest passende maatregel is. De partijen moeten daarvoor wel verkennen wie de inschatting maakt en op welke gronden dit gebeurt om een aanvraag al dan niet mee te laten doen aan de pilot.

Nieuwe werkwijze

De nieuwe werkwijze is gericht op een gezamenlijk spreekuurgesprek voorafgaand aan alle aanvragen voor schuldenbewind. Bij dit gesprek zijn een bewindvoerder, een vertegenwoordiger van de gemeente en de aanvrager aanwezig. Dit vraagt om extra werkzaamheden van eerder genoemde partijen. Als een bewindsgesprek door een negatief advies uiteindelijk niet wordt doorgezet tot een definitieve aanvraag voor bewind, vergoedt de gemeente een bedrag van 250 euro om de werkzaamheden van de bewindvoerder te compenseren. Voorafgaand bepalen de bewindvoerder en gemeente samen hoe dit gesprek voor alle partijen zo laagdrempelig mogelijk tot stand kan komen. In de praktijk blijkt dat bewindvoerder en gemeente een intake niet altijd hetzelfde beoordelen. Daarom bepalen de partijen voor de start van de pilot al samen hoe ze met andere adviezen omgaan in het gesprek. Het kan namelijk voorkomen dat bewindvoerder en gemeente ieder een eigen advies geven aan de aanvrager. Ook is het mogelijk dat de aanvrager uiteindelijk zelf kiest welk advies hij de rechter mee wil geven. De partijen wensen voorafgaand aan de start van de pilot de verschillende opties verkennen.

12

Beoogde resultaten van de pilot

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

Rol rechtbank

In de pilot wil de rechtbank een actieve controle op de nieuwe werkwijze uitvoeren, onder andere door te checken of het advies van het spreekuurgesprek bij de aanvraag is gevoegd. Wanneer dit niet het geval is, kan de rechter de aanvraag juridisch gezien niet tegenhouden. Hij zal een rappel versturen wanneer er geen advies is ingevouwen of een mondelinge behandeling gelasten als er aanleiding is om te spreken over het advies of de afwezigheid van een advies. De rechter kan bewindvoering instellen of een van het advies afwijkende beslissing nemen, ook wanneer er geen startgesprek is gevoerd.

2.4 Pilot 3: Aanbod van de gemeente

Betrokkenen

In de regio Oost-Brabant heeft het rechtbankarrondissement samen met de gemeenten Eindhoven en 's Hertogenbosch een framework voor een pilot opgezet.

Opzet pilot

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

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



13

Figuur 3: Grove indicatie tijdsverloop pilot aanbod van de gemeente.

Ambitie

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

- keuzevrijheid bieden tussen bewind en andere mogelijkheden voor ondersteuning binnen de gemeente;
- mensen die schuldenbewind aanvragen op de hoogte stellen van ander aanbod van de gemeente;
- inzicht krijgen in de afwegingen van sommige mensen om de voorkeur te geven aan een aanvraag voor bewind ten opzichte van het aanbod van een gemeente.

Voor wie?

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

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

Beoogde resultaten van de pilot

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

Nieuwe werkwijze

14

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

De tweede stap is dat de rechtbank contact opneemt met de aanvrager of de bewindvoerder van de aanvrager, met het vrijblijvende verzoek om een gesprek met de gemeente te voeren. Iemand kan dit afwijzen of het gesprek aangaan. Bij afwijzing noteert de rechtbank de reden hiervoor. Als iemand hiervoor openstaat, neemt de gemeente binnen twee dagen contact op om een afspraak te maken. Dit gesprek vindt binnen een week plaats. Na dit gesprek kan de gemeente een aanvullend, alternatief of geen aanbod voor hulp doen. De aanvrager houdt zelf de vrijheid om te kiezen om door te gaan met de aanvraag voor bewind of het aanbod van de gemeente. De rechtbank informeert bij de gemeente over de uitkomsten van het gesprek.

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

De bewindvoerder voert vaak al werkzaamheden uit voor de aanvraag van bewind. Wanneer iemand uiteindelijk kiest voor een aanbod van de gemeente en de aanvraag voor bewind wordt beëindigd, betekent dit dat de bewindvoerder geen inkomsten genereert voor deze werkzaamheden. Immers een

vergoeding voor aanvangswerkzaamheden blijft dan uit. Gemeenten overwegen om de bewindvoerders te compenseren voor deze werkzaamheden.

Rol rechtbank

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

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

3 Stappenplan voor een pilot

Op basis van de ervaringen van de formulering van de drie pilots stelde Platform31 een algemeen stappenplan op. Het plan maakt onderscheid in drie stappen, op basis waarvan regio's zelf aan de slag kunnen met de opzet van een pilot rondom instroom in bewind.

3.1 Stap 1: Verken de situatie en betrokkenheid

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

16

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

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

Tip: Leren experimenteren

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

3.2 Stap 2: Gezamenlijk ambitie formuleren

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

17

Bespreekpunten tijdens werkplaatsessie

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

Aandachtspunt: Wees ervan bewust dat de belangen verschillen

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

Om voorbij te kunnen gaan aan een houding die samenwerking bemoeilijkt, kan het helpen om elkaars belangen in beeld te hebben (zie hiervoor bijlage 1). Wanneer een gezamenlijke ambitie centraal staat, namelijk het optimaliseren van het proces voor de doelgroep, blijkt er veel mogelijk. Vervolgens helpt het om te bespreken wat iedereen wil brengen en halen in de samenwerking. Bepaal dit niet alleen voor de eigen organisatie, maar probeer juist ook in te schatten hoe andere partijen er in staan. Dit opent het gesprek en vervolgens kan gezocht worden naar mogelijkheden hoe halen en brengen in de samenwerking in balans kan worden gebracht.

Tip: Werk samen vanaf de start van de pilot

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

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

Aandachtspunt: Houd rekening met de kwetsbaarheid van de doelgroep

18

Recent blijkt uit verschillende publicaties dat het hebben van schulden langdurige stress veroorzaakt en dit beïnvloedt het gedrag.⁴ Daarnaast beargumenteert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) dat de overheid er vooral bij kwetsbare doelgroepen niet vanuit mag gaan dat zij in staat zijn om te voldoen aan alle eisen die gesteld worden, zelfs al wordt iemand hiervan op de hoogte gesteld.⁵ In twee van de drie pilotvoorstellen in dit project worden extra stappen toegevoegd voor de aanvrager van bewind. Met deze inzichten moet goed worden nagegaan of elke extra keuze ook een toegevoegde waarde is voor de doelgroep.

3.3 Stap 3: De invulling van de pilot

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

⁴ Nadja Jungmann en Peter Westorp (2017). Mobility Mentoring® Hoe inzichten uit de hersenwetenschap leiden tot een betere aanpak van armoede en schulden. Uitgegeven door Platform31.

⁵ WRR (2017). 'Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid'.

Checklist onderdelen van de pilot

1. Nieuwe werkwijze, wat verandert er ten opzichte van de huidige situatie?
 - 1.1. Moment binnen het proces richting onderbewindstelling waarop de burger eventueel te maken krijgt met het aanbod van de gemeente aangeven
 - 1.2. Aangeven hoe dit aanbod aan de burger wordt gedaan
 - 1.3. Aangeven hoe bewaakt wordt dat het gedane aanbod door de betrokkene wordt afgenomen, dan wel alsnog een onderbewindstelling volgt
 - 1.4. Aangeven wat deze nieuwe werkwijze betekent in de werkzaamheden van alle partijen
2. Projectstructuur pilot
3. Samenwerkingsafspraken
 - 3.1. Bestuurlijk commitment creëren
 - 3.2. Duidelijkheid over invulling regierol in projectstructuur
 - 3.3. Vastleggen structureel overleg gemeente, rechtbank en bewindvoerders
 - 3.4. Formaliseren van de afspraken middels convenant
4. Specificering van de doelgroep voor de pilot (waaronder aantal en selectie)
5. Doorlooptijd pilot vastleggen
6. Resultaat en doelen pilot zo SMART mogelijk formuleren
7. Monitoring en evaluatiecriteria en werkwijze vastleggen
8. Communicatie intern en extern uitwerken

3.4 Geleerde lessen

19

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

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

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

Grip op de instroom is meer dan minder instroom

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

Samenwerking bij de instroom kan leiden tot hogere uitstroom

Uit de gesprekken blijkt dat alle partijen mogelijkheden zien om tot meer uitstroom uit bewind te komen. De drie pilots, allen gericht op de instroom, kunnen wellicht ook bijdragen aan een andere kijk op de uitstroom. In elke pilot krijgt de gemeente meer mogelijkheden om aanvullende hulp naast bewindvoering te bieden. Het ondersteunen met bijvoorbeeld budgetcoaching kan mensen helpen om

eerder weer op eigen benen te staan. In de gesprekken kwam naar voren dat hoe langer gewacht wordt met het werken aan zelfredzaamheid, hoe moeilijker dit wordt. In de pilots helpt de samenwerking tussen de partijen om vroegtijdig gezamenlijk hulp te bieden.

Bijlage 1: Belangen bewindvoerders, gemeente en rechtbank

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

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

21

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