



T-aanpak Schuldenbewind

Evaluatie pilot Rechtbank Zeeland - West-Brabant - gemeente Tilburg

INHOUDSOPGAVE

INTRODUCTIE

1. AANLEIDING: SCHULDENBEWIND VOORKOMEN	4
2. PROBLEEMSTELLING EN AANPAK VAN HET ONDERZOEK	7
3. DE PILOT: ORGANISATIE EN WERKWIJZE	9
4. INSTROOM: ALTERNATIEVE OPLOSSINGEN	13
5. DOORSTROOM: SNELLE AANPAK VAN SCHULDEN	17
6. PERSONELE EN FINANCIËLE ASPECTEN T-AANPAK	20
7. DE OPBRENGSTEN VAN DE T-AANPAK	23
8. EPILOOG: T-AANPAK - DOORKIJK NAAR 'UITSTROOM'	26
9. LESSEN UIT DE PRAKTIJK	27

Bijlage 1: Ontwikkelingen bewind	28
Bijlage 2: Geraadpleegde personen	29
Bijlage 3: Voetnoten en bronvermelding	30

INTRODUCTIE

Sinds maart 2018 werken de gemeente Tilburg (team Schuldhulpverlening, SHV), de rechtbank Zeeland-West-Brabant (ZWB) en bewindvoerders nauw samen in de pilot T-aanpak Beschermingsbewind. Het doel van de pilot is om de inwoner met schulden die een aanvraag voor onderbewindstelling doet, de best passende ondersteuning te bieden. Dat betekent dat niet standaard wordt uitgegaan van de gevraagde maatregel, maar eerst wordt gekeken of minder ingrijpende oplossingen mogelijk zijn. Daartoe vragen bewindvoerders met hun cliënt eerst advies aan schuldhulpverlening van de gemeente voordat zij een verzoekschrift tot onderbewindstelling bij de rechtbank indienen. Met deze werkwijze wordt tevens beoogd om de toename van het aantal mensen onder schuldenbewind terug te dringen.

De eerste periode van de pilot liep van maart tot oktober 2018. Zowel rechtbank als gemeente beoordeelden deze periode te kort om een goed inzicht te krijgen in de effecten. Daarom is besloten de samenwerking voort te zetten tot oktober 2019 en dan gezamenlijk te kijken naar de behaalde resultaten. Meer tijd was ook nodig omdat de pilot een ontwikkel-traject is, waarin telkens, naar gelang de ervaringen, wordt bijgestuurd en aangepast. Zo is in deze tweede periode naast aandacht voor de instroom ook ingezet op maatregelen om de doorstroom te bevorderen: het versnellen van de daadwerkelijke aanpak van schulden. Nu ook deze resultaten zichtbaar worden, willen rechtbank en gemeente rapporteren over resultaten en ervaringen.

Opbouw rapportage

De rapportage is als volgt opgebouwd:

- hoofdstuk 1 gaat in op de aanleiding van de pilot en de beleidsmatige context;
- hoofdstuk 2 bevat de probleemstelling en de wijze van onderzoek;
- hoofdstuk 3 beschrijft de organisatie van de pilot en de werkwijze die is gevolgd;
- hoofdstuk 4 bevat de bevindingen van het onderzoek naar de instroom;
- hoofdstuk 5 bevat de resultaten van de activiteiten gericht op doorstroom;
- in hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de inzet van personeel en middelen voor de pilot;
- in hoofdstuk 7 wordt de balans opgemaakt van wat de T-aanpak heeft opgeleverd;
- hoofdstuk 8 bevat een doorkijk naar de voorgenomen aanpak van de uitstroom uit bewind;
- hoofdstuk 9 bevat aanbevelingen voor rechtbanken, gemeenten en regio's die ook willen gaan werken aan verbetering van de kwaliteit van beschermingsbewind.

AANLEIDING: SCHULDENBEWIND VOORKOMEN

Beschermingsbewind

Mensen die grote problemen hebben om hun financiële zaken op orde te krijgen en te houden kunnen bij de rechtbank beschermingsbewind aanvragen. De kantonrechter beoordeelt het verzoek en benoemt een bewindvoerder die namens de betrokkene zijn financiën regelt. De maatregel beschermingsbewind was oorspronkelijk bedoeld voor mensen die dat niet zelf kunnen vanwege hun lichamelijke of geestelijke toestand, een ontwikkelingsachterstand of een psychische/psychiatrische ziekte. In de praktijk kwam het steeds vaker voor dat de maatregel werd uitgesproken bij mensen met problematische schulden. Omdat dit geen zelfstandige grond voor bewind was, is in 2014 'verkwisting / problematische schulden' als grond voor beschermingsbewind in de wet toegevoegd.¹ Bewinden op grond van 'verkwisting/schulden' worden kortweg schuldenbewinden genoemd.²

De taak van de bewindvoerder in algemene zin is ervoor te zorgen dat de vaste lasten op tijd worden betaald en het leefgeld tijdig en volledig aan de betrokkene ter beschikking wordt gesteld. In geval van schulden is het ook zijn taak om de schulden aan te pakken door de financiële situatie te stabiliseren en de beslagvrije voet te bewaken. Indien schulden niet binnen een redelijke tijd afbetaald kunnen worden moet hij zijn cliënt toeleiden naar de schuldhulpverlening. Daarnaast moet hij werken aan de financiële zelfredzaamheid van betrokkene.³

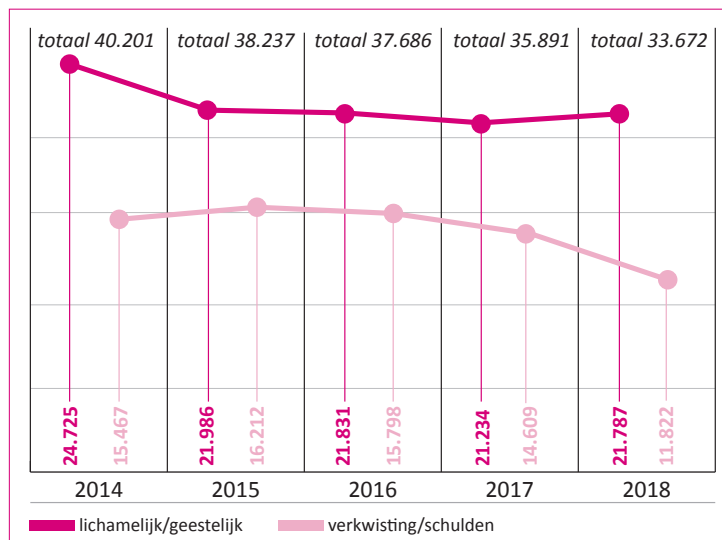
Problematische schulden kunnen ook voorkomen bij mensen die op grond van hun lichamelijke of geestelijke situatie onder bewind zijn gesteld. Het is de kantonrechter die bij de instelling van bewind bepaalt welke grond domineert en daarmee grondslag vaststelt. Daarbij maakt hij de afweging of op het moment dat de schulden zijn opgelost het bewind ook kan eindigen, of dat de betrokkene dan nog steeds zorg of begeleiding nodig heeft om de financiële situatie stabiel te houden. In dat laatste geval is meer nodig dan alleen het aanpakken van de financiële situatie en kan het bijvoorbeeld nodig zijn dat er ondersteuning van een zorginstelling moet worden ingeschakeld.

Toename bewind

Mede door toevoeging van de schuldenbewinden is er de laatste jaren sprake van een toename van het aantal mensen dat onder bewind staat. In 2009 bedroeg dat aantal 94.000; in 2014, het jaar waarin schuldenbewinden mogelijk werden, waren dat er 192.568. In 2018 was dat toegenomen tot 254.541, daarvan waren 62.791 (25%) mensen op grond van schulden onder bewind gesteld.

Sinds kort daalt de totale jaarlijkse instroom, van 39.789 mensen in 2014 tot 33.265 in 2018. Hiervan zijn resp. 15.554 (39%) en 11.753 (35%) mensen op grond van problematische schulden onder bewind gesteld.⁴

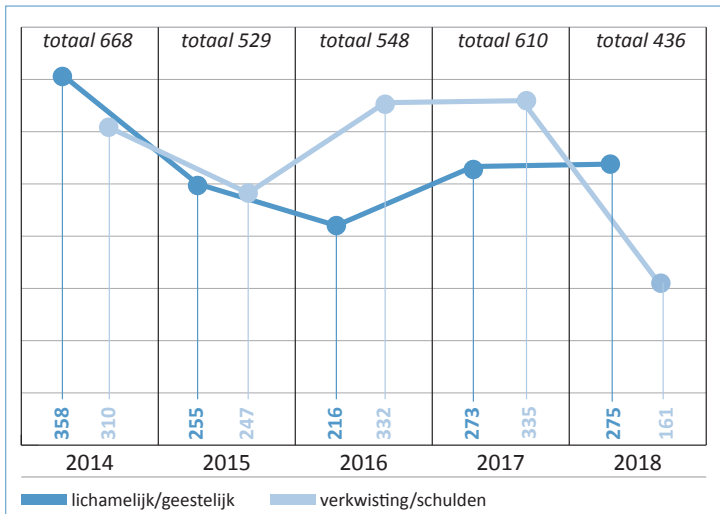
Instroom bewind landelijk 2014 - 2018 naar grondslag



Bron: Landelijk Dienstencentrum Rechtspraak

De ontwikkelingen in Tilburg volgen op hoofdlijnen de landelijke trend: ook hier is een toename van onderbewindgestelden in de periode 2014 tot 2018, van 2.469 in 2014 tot 3.477 in 2018. De instroom vertoont een wat grilliger beeld. Opvallend is de daling in 2018 die relatief gezien sterker is dan de landelijke afname van de instroom. Dit wordt veroorzaakt door een sterke daling in het aantal onderbewindstellingen op grond van schulden (zie de tabellen in de bijlage 1).

Instroom bewind Tilburg 2014 - 2018 naar grondslag



Bron: Landelijk Dienstencentrum Raad voor de Rechtspraak

Gevolgen toename bewind

De toename van het aantal mensen dat onder bewind is gesteld heeft bedrijfsmatige en financiële gevolgen. Ten eerste legt dit een groter beslag op de capaciteit van de rechtbank voor de afhandeling van aanvragen en alle daaruit voortvloeiende processen, zoals: zittingen, de beoordeling van de boedelbeschrijving, de jaarlijkse rekening en verantwoording en de 5-jaarlijkse evaluaties, het afhandelen van verzoeken om wijziging van bewindvoerder en klachten over de bewindvoerder, de beoordeling van de financiële consequenties van veranderingen in de situatie van de onderbewindgestelde (verhuizing, verandering in huishoudenssamenstelling e.d.).

Daarnaast vertaalt de groei zich in stijgende uitgaven aan bewindvoering. Daarbij is het ook relevant dat voor bewinden waar schulden aan de orde zijn, bewindvoerders een hogere vergoeding ontvangen dan bewind waar alleen lichamelijke of geestelijke oorzaken aan ten grondslag liggen. Mensen die de kosten voor bewind niet zelf kunnen betalen, kunnen aanspraak maken op een vergoeding uit de bijzondere bijstand. De uitgaven aan bijzondere bijstand voor bewind zijn daarom ook flink gestegen. Volgens een schatting van het CBS ging het landelijk om circa 86 miljoen euro in 2015, 101 miljoen in 2016 en 94 miljoen euro in 2017.⁵ Gemeenten hebben over deze ontwikkeling op verschillende momenten bij het rijk aan de bel getrokken.⁶

In Tilburg zijn de uitgaven bijzondere bijstand voor bewind gestegen van 800.000 euro in 2010 tot 3.9 miljoen euro in 2018.

Terugdringen bewind

De toename van bewind wordt zowel vanuit de Rechtspraak als vanuit gemeenten gezien als een maatschappelijk zorgelijke ontwikkeling. Bewind is immers een ingrijpende maatregel waarbij mensen een deel van hun zelfbeschikkingsrecht verliezen. In de discussies over deze problematiek is de vraag gesteld of aanvragers van schuldenbewind niet te snel een oplossing zoeken in deze zware maatregel. Zouden de schulden niet met lichtere hulp vanuit de reguliere gemeentelijke schuldhulpverlening aangepakt kunnen worden? Gemeentelijke schuldhulpverleners hebben immers een groot arsenaal instrumenten ter beschikking. Bovendien kunnen zij ook alternatieve of aanvullende diensten inzetten vanuit het bredere sociale domein, zoals maatschappelijk werk, psycho-sociale begeleiding, ondersteuning door vrijwilligers. Vanuit de optiek van 'best passende ondersteuning' is de reguliere schuldhulpverlening een voorliggende, dat wil zeggen minder ingrijpende, voorziening voor bewind. De vraag is dan hoe een beter beeld kan worden verkregen van de ondersteuningsbehoefte van de cliënt en hoe de best passende hulp kan worden ingezet.

Met dit doel voor ogen heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) ingezet op versterking van de samenwerking tussen rechtbank, bewindvoerders en gemeenten.⁷ In 2015 is het project 'Samen Verder' gestart om de samenwerking tussen bewindvoerders en gemeenten te verbeteren en cliënten beter te kunnen helpen. Op initiatief van de ministeries SZW en Justitie en Veiligheid (JenV) is vervolgens besloten om in samenwerking tussen gemeenten en rechtbanken enkele pilots 'instroom bewind' te starten.⁸ Daarin worden verschillende varianten van samenwerking beproeft om de cliënt beter in beeld te krijgen en daarmee de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Los van deze pilots is in het regeerakkoord het adviesrecht voor gemeenten opgenomen en inmiddels uitgewerkt in het wetsvoorstel 'Adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind'.^{9 10} De ervaringen uit de pilots 'instroom bewind' worden uitdrukkelijk meegenomen in de voorbereiding van het adviesrecht.¹¹

De pilot: samenwerking T-aanpak schuldenbewind

De pilot in Tilburg is een van de pilots 'instroom'. Hier wordt het model gevolgd waarbij voorafgaand aan het indienen van het verzoekschrift tot onder bewindstelling de gemeente om advies wordt gevraagd. Tilburg was voor de staatssecretaris van SZW een logische keuze om deze pilot uit te voeren. Op initiatief van de gemeente werken het team SHV en de rechtbank ZWB - kanton Tilburg daar namelijk al jaren samen. Zo organiseren zij jaarlijks bijeenkomsten met de bewindvoerders die in de regio actief zijn. Doel daarvan is elkaar op de hoogte te stellen van landelijke en lokale ontwikkelingen, en om ervaringen uit te wisselen. Speciale aandacht wordt iedere keer besteed aan actuele zaken rondom lokale inkomensondersteunende maatregelen en de lokale sociale kaart. Door deze periodieke bijeenkomsten kennen de uitvoerders elkaar en de lijnen zijn kort. De structuur voor een lokale 'bewind-driehoek' was er dus al en de pilot 'adviesgesprek' past daarin. Na een oriënterend gesprek door Platform 31 die de pilots instroom bewind voorbereidde, hebben de rechtbank en SHV de pilot ingericht. Deze is na overleg met de bewindvoerders officieel maart 2018 van start gegaan onder de noemer 'T-aanpak schuldenbewind'.

De pilot maakt inmiddels deel uit van de Brede Schuldenaanpak van het ministerie SZW.¹² Het ministerie van SZW en dat van JenV trekken hierin samen op, volgen de ontwikkelingen en trekken lering om de samenwerking ook elders in het land te kunnen inrichten. De pilot valt ook in het door de Rechtspraak gestarte traject van Maatschappelijk Effectieve Rechtspraak (MER).¹³

Lokaal kan de pilot niet los worden gezien van het Schuldenuffensief dat de gemeente Tilburg in 2017 is gestart. Met extra financiële middelen zet de gemeente drie jaar lang extra intensief in op het voorkomen van schulden en het tijdig aanpakken van schulden om ervoor te zorgen dat ze niet complexer worden. 'T-aanpak schuldenbewind' past precies in deze aanpak.

PROBLEEMSTELLING EN AANPAK VAN HET ONDERZOEK

Doelstelling T-aanpak

De T-aanpak richt zich op de instroom in bewind, dat wil zeggen op de kop van het proces voorafgaand aan het verzoek aan de rechtbank. Besloten is tot een aanpak waarbij bewindvoerders voor aanvragers met schulden altijd eerst een adviesgesprek met een medewerker van het team Schuldhulpverlening voeren. In dit gesprek met bewindvoerder, cliënt en schuldhulpverlener wordt bekeken of er alternatieven zijn voor bewind. Zijn er passende alternatieven dan kunnen bewindvoerder en cliënt afzien van het verzoek aan de rechtbank.

Besluit de rechter tot het instellen van bewind, dan start de bewindvoerder met het stabiliseren van de financiële situatie. Vervolgens moet hij het dossier overdragen aan SHV voor het regelen van de schulden. SHV maakt daarvoor afspraken met de schuldeisers over de bedragen die afgelost kunnen worden en de voorwaarden waaronder dat kan.

Gedurende de pilot bemerkte SHV dat het erg lang duurt voordat bewindvoerders hun dossiers doorsturen om de schulden te regelen. Hoe langer mensen 'in de schulden zitten', des te groter de stress en de impact op hun functioneren.¹⁴ Bij 'de best passende hulp' hoort dus ook het snel aanpakken van schulden. Vanaf medio 2018 zetten rechtbank en SHV dan ook extra acties in om bewindvoerders te bewegen om zo snel als mogelijk hun schuldendossiers aan de gemeente over te dragen. Hoe de inzet op 'doorstroom' precies in zijn werk gaat wordt uiteengezet in hoofdstuk 3.

Analytisch maken we in de pilot een onderscheid in fase 1, de instroom en fase 2, de doorstroom. Daarmee heeft de pilot twee doelen:

1. **inzet op de instroom:** mensen die een aanvraag voor beschermingsbewind doen, de best passende ondersteuning te bieden door eerst naar minder ingrijpende oplossingen te zoeken;
2. **inzet op de doorstroom:** zo snel als mogelijk de schulden te regelen van mensen die tot bewind zijn toegelaten.

Onderzoeksvragen

In de evaluatie beantwoorden we de volgende vragen.

1. **Instroom:** in hoeverre heeft het adviesgesprek bijgedragen tot de best passende hulp aan aanvragers van bewind?
 - 1.1 Hoe vaak is een minder ingrijpende maatregel dan schuldenbewind geadviseerd, en in welke gevallen is dat overgenomen door bewindvoerder of rechtbank?
 - 1.2 In hoeverre heeft het adviesgesprek voor respectievelijk de bewindvoerder, rechter en SHV bijgedragen aan een beter inzicht in de persoon en de mogelijke alternatieve oplossingen?
2. **Doorstroom:** in hoeverre heeft de inzet op doorstroom gedurende het traject van bewindvoering bijgedragen aan een versnelling van de aanpak van schulden?
3. **Personele en financiële aspecten:**
 - 3.1 Welke personele inzet is gemoeid met de T-aanpak;
 - 3.2 Wat zijn bij benadering de kosten die met de aanpak zijn gemoeid en zijn er baten te benoemen?
4. **Conclusies**
 - 4.1 Wat heeft de T-aanpak opgeleverd voor de uitvoering van bewind?
 - 4.2 Wat zijn de succesfactoren van de T-aanpak?
 - 4.3 Wat zijn de randvoorwaarden voor een kwalitatief verantwoorde uitvoering van bewind?
 - 4.4 Zijn er aanwijzingen voor de richting waarin beschermingsbewind zich zal ontwikkelen en de daarmee samenhangende kosten?
 - 4.5 Wat zijn perspectieven voor de toekomstige samenwerking?

Methode van onderzoek

De informatie die nodig is voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is op verschillende wijze verzameld.

SHV en de rechtbank hebben voor de pilot aparte registraties bijgehouden. SHV heeft gegevens bijgehouden over de adviesgesprekken en over de bezoeken bij bewindvoerders. Ook zijn gegevens vastgelegd over de dossiers die van bewindvoerders zijn ontvangen voor het regelen van de schulden. De rechtbank heeft een aparte registratie gevoerd van alle verzoeken tot onderbewindstelling die tot de pilot worden gerekend: de verzoekschriften waarbij schulden aan de orde zijn. Uit deze registraties zijn kwantitatieve gegevens gehaald. Waar mogelijk zijn gegevens uit beide registraties samengevoegd om de keten en volgtijdelijkheid van handelingen beter in zicht te krijgen. Tenslotte zijn kwantitatieve gegevens verkregen van het Dienstencentrum van de Raad voor de Rechtspraak.

Daarnaast is kwalitatieve informatie verzameld. In de eerste plaats zijn interviews gehouden met zes bewindvoerders.¹⁵ Op basis van half gestructureerde telefonische interviews is gevraagd naar hun ervaringen met de nieuwe aanpak, wat voor hun de meerwaarde is en wat verbeterpunten zijn. Verder is gesproken met medewerkers van SHV die bij de pilot betrokken zijn: een medewerker namens het adviesteam en twee medewerkers van het team zorgdossiers. In een vervolgstap hebben SHV, rechtbank en twee experts van de Raad voor de Rechtspraak in enkele sessies ervaringen besproken, de verzamelde informatie geduid en conclusies getrokken waarna vervolgens het evaluatierapport tot stand is gebracht.¹⁶ Tenslotte hebben rechtbank en SHV aanbevelingen geformuleerd voor een volgende stap in de samenwerking.

Onderzoek en rapportage zijn uitgevoerd door een beleidsmedewerker/onderzoeker van de gemeente Tilburg.

DE PILOT: ORGANISATIE EN WERKWIJZE

In dit hoofdstuk beschrijven we de organisatie van de Tilburgse pilot: de actoren, de voorbereidingen en de werkwijze die tijdens de pilot is gevolgd.

Actoren

De pilot betreft mensen die woonachtig zijn in de gemeente Tilburg (Tilburg, Berkel-Enschot, Udenhout) en waarvoor in de periode maart 2018 tot 1 oktober 2019 een verzoek onderbewindstelling is ingediend waarbij schulden aan de orde zijn.

De betrokken rechtbank is de rechtbank ZWB, kanton Tilburg. Voor de pilot is één rechter specifiek belast met de behandeling van verzoeken voor schuldenbewind of bewind waarbij schulden spelen.

De gemeente is betrokken met het team Schuldhulpverlening (SHV). Vier medewerkers van SHV zijn speciaal aangewezen voor het voeren van de adviesgesprekken: het team adviesgesprekken. Twee vaste medewerkers zijn contactpersoon voor de bewindvoerders voor ‘lopende’ bewindzaken; zij voeren ook de schuldregeling uit: het team zorgdossiers.¹⁷

Tenslotte zijn er circa 90 bewindvoerders(-kantoren) betrokken.

Vorbereiding

De pilot is voorbereid door een werkgroep met vertegenwoordigers van de rechtbank en SHV, later aangevuld met een bewindvoerder.¹⁸ Deze werkgroep heeft het uitvoeringsproces beschreven, de rollen bepaald en doorlooptijden afgesproken. Om bewindvoerders te informeren is in februari 2018 een bijeenkomst voor bewindvoerders georganiseerd. Deze is bezocht door 102 bewindvoerders. Rechtbank en SHV hebben uitleg gegeven over het doel van de pilot en er is met de bewindvoerders gesproken over de werkwijze. Ook heeft SHV aan bewindvoerders het aanbod gedaan om bij hen langs te komen om informatie geven over de verschillende mogelijkheden van schuldhulpverlening en dossiers door te nemen. Dat heeft geleid tot een gestructureerde bezoekenrondte langs bewindvoerderskantoren in de regio.

Vervolgens is informatie verstuurd naar alle verwijzende instellingen: de wijkteams en de maatschappelijke en zorgpartners. Daarnaast zijn zorgpartners apart bezocht om hen de routing naar schuldhulpverlening en de gewijzigde routing beschermingsbewind uit te leggen.

Om een voldoende breed instrumentarium te bieden als voorliggende voorziening voor bewind heeft de gemeente najaar 2017 het Instituut voor Maatschappelijk Werk (IMW) gefaciliteerd om de taak budgetbeheer uit te gaan voeren.

Werkwijze tot maart 2018

Tot de start van de pilot werd volgens de reguliere, centraal voorgeschreven, werkwijze, als volgt gehandeld. De cliënt wendt zich tot een bewindvoerder met het verzoek om bewind aan te vragen. Gezamenlijk stellen bewindvoerder en cliënt een verzoekschrift op, dat door de bewindvoerder naar de rechtbank wordt gestuurd. Voor het verzoek moet een landelijk format van de Rechtspraak worden gebruikt.¹⁹

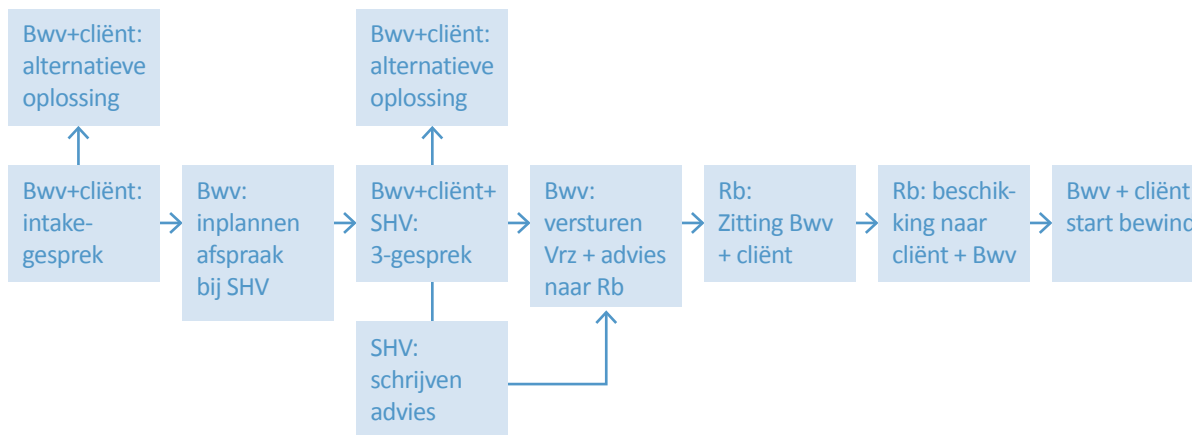
Hierin wordt onder andere gevraagd of de aanvrager schulden heeft. Ook moet beargumenteerd worden aangegeven op basis van welke grond het bewind wordt aangevraagd.

De jaren voorafgaand aan de pilot werden verzoeken op de grond ‘problematische schulden’ door de rechtbank voornamelijk administratief, ofwel schriftelijk, afgedaan, dat wil zeggen dat het bewind conform het verzoek werd toegekend zonder dat de persoon in kwestie op zitting werd gesproken.

Deze oplossing was door efficiencyoverwegingen ingegeven.²⁰ Alleen bij twijfel over de noodzaak tot bewind en over de grondslag werden de aanvrager en beoogd bewindvoerder opgeroepen om op zitting te verschijnen.

Werkwijze pilot Instroom

In de pilot is de volgende werkwijze gevolgd:



Stap 1. Voorbereiding bewindvoerder

Doorgaans neemt een burger die in financiële problemen zit en denkt een bewindvoerder nodig te hebben, contact op met een bewindvoerder. Of hij wordt daarnaar verwezen door een hulpverleningsinstelling.²¹ De bewindvoerder heeft een eerste (intake- of kennismakings-) gesprek met de cliënt om de achtergronden te verkennen en informatie te verzamelen. In dit gesprek wordt bekeken of er sprake is van (problematische) schulden, of er bewind nodig is of dat er alternatieve oplossingen zijn. Als bewind nodig wordt geacht, dan verkent de bewindvoerder in het gesprek wat de grondslag daarvoor zou moeten zijn.

Stap 2. Afspraak adviesgesprek

De bewindvoerder maakt met zijn cliënt een afspraak voor een gesprek met het team adviesgesprekken SHV van de gemeente Tilburg. De bewindvoerders kunnen een afspraak inplannen via een online agenda van de gemeente. Er zijn drie dagdelen per week gereserveerd voor deze gesprekken. Voor ieder gesprek is een blok van 1,5 uur ingeruimd. De bewindvoerder geeft in dit systeem ook enkele basisgegevens van zijn cliënt op.

De schuldhulpverlener checkt in het eigen systeem of de cliënt al eerder contact heeft gehad met SHV Tilburg en bereidt het gesprek voor.

Stap 3. Adviesgesprek

In een drie-gesprek (bewindvoerder, cliënt, schuldhulpverlener) wordt ingegaan op de situatie van de cliënt, de reden waarom hij zelf niet in staat is zijn schulden te regelen en wat zijn motivatie is om van schulden af te komen. Uitdrukkelijk wordt aandacht gegeven aan wat bewind zou betekenen voor de persoon in kwestie. Mogelijke alternatieven worden langsgelopen. De schuldhulpverlener bepaalt zijn advies en bespreekt dat met de betrokkene en diens beoogde bewindvoerder. Dat advies kan het volgende inhouden:

- bij aanvragers waarbij de schulden belastend zijn, maar er voldoende autonomie is om zelfstandig of met budgetbeheer/budgetcoaching de financiën te regelen en waarbij sprake is van regelbare schulden, wordt geen bewind geadviseerd maar een lichter, passend alternatief. Als de bewindvoerder en de cliënt het daar mee eens zijn, volgt er geen verzoek tot onderbewindstelling. De cliënt wordt direct aangemeld voor schuldhulpverlening. De bewindvoerder ontvangt in dit geval van de gemeente een vergoeding voor de door hem tot dan toe verrichte diensten.²² Zijn bewindvoerder en cliënt het niet mee eens met de aanbeveling van de schuldhulpverlener, dan vermeldt SHV dat verschil van inzicht expliciet in de adviesrapportage voor de rechtbank.
- bij aanvragers waarbij de kern van de problematiek ligt in het hebben van de problematische schuldsituatie, voortkomend uit life-events, stressfactoren en tijdelijk onvermogen tot financiële autonomie zolang de schuldenlast op hen drukt, geeft SHV het advies schuldenbewind.
- bij aanvragers waarbij de kern van de problematiek ligt in onvermogen tot zelfstandig beheer van de financiën door gebrek aan competenties, verslaving, psychische problematiek, complexe psychosociale problematiek en waarbij (ook) sprake is van financiële problematiek, ziet SHV de oplossing niet in schuldenbewind maar in bewind op psychische of lichamelijke grondslag.

Stap 4. Advies SHV

SHV stelt het schriftelijke advies op en stuurt dat binnen 5 werkdagen naar de cliënt en mailt een afschrift naar de bewindvoerder.

Stap 5. Verzoekschrift

De bewindvoerder stuurt het Verzoekschrift tot onderbewindstelling inclusief de adviesbrief van SHV naar de rechtbank. Hij kan in samenspraak met zijn cliënt ook besluiten om op grond van het advies van SHV het verzoek niet door te zetten en dus niet naar de rechtbank te sturen.

Stap 6. Check griffie

De griffie maakt allereerst een schifting in de verzoekschriften of die wel of niet tot de pilot behoren. Voor de verzoekschriften namens aanvragers wonend in Tilburg wordt gecheckt of het advies van de gemeente bij het verzoekschrift zit. Zo niet, dan wordt er een rappelbrief gestuurd naar de bewindvoerder met het verzoek om alsnog een afspraak te maken met de gemeente. Wordt aan dit rappel ook geen gehoor gegeven, dan volgt altijd een zitting waarvoor bewindvoerder met zijn cliënt worden uitgenodigd. Dat gebeurt ook altijd als het advies van SHV afwijkt van het verzoek.

Stap 7. Zitting kantonrechter

De kantonrechter bereidt de zaak voor en beziet het verzoek in samenhang met het advies van SHV. Aanvankelijk was de bedoeling om bij een advies van SHV dat de instemming had van aanvrager en bewindvoerder het verzoek conform te besluiten en administratief af te doen. Maar na verloop van tijd heeft de betrokken kantonrechter steeds vaker besloten om zitting te houden. Deels waren de adviezen van SHV aanleiding om in gesprek te gaan met betrokkene en bewindvoerder alvorens een besluit over het verzoek te kunnen nemen, zoals bijvoorbeeld in complexe gevallen. Maar ook kreeg de rechtbank een steeds beter beeld van de instrumenten die schuldhulpverlening kan inzetten. Zittingen worden nu ook gehouden om de saneerbaarheid van schulden, de mogelijke oplossingen daartoe en de juiste grondslag aan de orde te stellen. Ook is de zitting door de kantonrechter gebruikt om de verwachtingen over- en weer te bespreken en om voor bewindvoerder en zijn cliënt een agenda voor het komende jaar op te stellen. Op dit moment wordt (nagenoeg) iedere betrokkene met zijn bewindvoerder opgeroepen om op zitting te verschijnen.

Stap 8. Beschikking rechtbank

De rechtbank stuurt de beschikking binnen een termijn van 14 dagen naar de bewindvoerder en zijn cliënt. De dagtekening van de beschikking is de startdatum van het bewind.

Werkwijze pilot fase 2 Doorstroom

Het team zorgdossiers behandelt de dossiers die door bewindvoerders worden aangeleverd om de schulden te regelen. Zij bemerkten dat er een groot tijdverloop zit tussen de datum uitspraak bewind en het moment waarop de bewindvoerder het dossier aan SHV overdraagt om de schulden te regelen. Om daarin versnelling aan te brengen hebben zij verschillende interventies gepleegd. Zo heeft het team zorgdossiers de bezoeken aan bewindvoederskantoren geïntensiveerd, waarbij gezamenlijk met bewindvoerders schuldendossiers zijn doorgenomen om te bekijken welke oplossingen mogelijk zijn. Daarnaast schrijft SHV sinds augustus 2018 alle bewindvoerders met cliënten in de Regeling wanbetalers zorgverzekering aan, met het verzoek de dossiers van deze cliënten aan te leveren aan SHV.²³

Naast de activiteiten van SHV is ook de rechtbank strakker gaan sturen op snelle doorstroom van schuldendossiers. Uit steekproefonderzoek bleek namelijk dat het gemiddeld drie jaar duurt voordat een dossier door de bewindvoerder naar SHV wordt gestuurd om de schulden te regelen. Nu is een snelle aanpak van schulden voor de rechtbank aandachtspunt bij zowel de behandeling van het verzoek tot onderbewindstelling als bij de toetsing van de jaarlijkse rekening en verantwoording.

Ter bevordering van de doorstroom worden de volgende extra stappen gezet in het proces T-aanpak.

Stap 7a. Zitting kantonrechter: afspraak termijn schuldenaanpak

De kantonrechter wijst de bewindvoerder tijdens de instellingszitting op de noodzaak de schulden zo snel mogelijk aan te pakken. Afhankelijk van de situatie van de betrokkene maakt de kantonrechter met de bewindvoerder een afspraak over de termijn waarbinnen het dossier aan SHV kan worden overgedragen. Ook wordt afgesproken dat de bewindvoerder zich daarover moet verantwoorden in de jaarlijkse rekening en verantwoording.

Stap 9. SHV: Opvraag dossiers wanbetalersregeling

SHV ontvangt vanuit het CAK data van burgers onder bewind met vorderingen bij het CAK. Op basis hiervan worden bewindvoerders benaderd om het dossier aan te leveren voor een schuldregeling bij de gemeente, zodat er een oplossing komt voor alle openstaande schulden.

Stap 10. Rechtbank: Controle Jaarlijkse rekening en verantwoording op schuldenaanpak

De rechtbank checkt de jaarlijkse rekening en verantwoording op uitgevoerde activiteiten om de schulden aan te pakken. Bij ontbreken van gegevens of (kennelijke) nalatigheid in de aanpak van de schulden stuurt de rechtbank een schriftelijk verzoek om opheldering. Daarin wordt gevraagd of er inmiddels contact is met SHV, of er een schuldhulpverleningstraject is gestart of een traject wettelijke schuldsanering (WSNP), of wat er overigens is gedaan om de schulden te verminderen. Bij uitblijven van een bevredigend antwoord roept de rechtbank de betreffende bewindvoerder op voor een gesprek. Deze werkwijze volgt de rechtbank vanaf medio 2019.

INSTROOM: ALTERNATIEVE OPLOSSINGEN

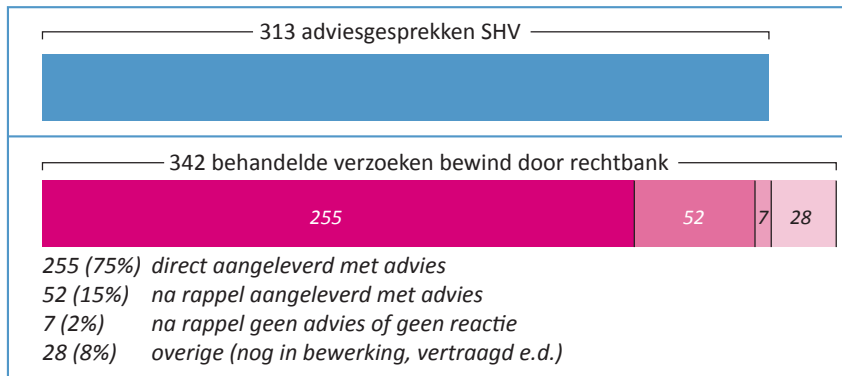
In dit hoofdstuk beschrijven we de activiteiten die tussen maart 2018 en september 2019 zijn uitgevoerd gericht op het verminderen van de instroom en wat de resultaten daarvan zijn. Deze kwantitatieve gegevens voorzien we van context en verdieping door het optekenen van de ervaringen van betrokken actoren: de rechtbank, SHV en bewindvoerders.

Uitgevoerde activiteiten en resultaten

We bekijken eerst het aantal uitgevoerde adviesgesprekken en het aantal activiteiten die de rechtbank heeft uitgevoerd gericht op de instroom.

Activiteiten

Bij de gepresenteerde aantallen moet worden opgemerkt dat de aantallen adviesgesprekken SHV en het aantal behandelde verzoeken door de rechtbank niet een op een gelijk lopen. In de pilotperiode werden namelijk ook nog 'lopende' verzoeken afgehandeld en er zijn adviesgesprekken geweest die (nog niet) met een aanvraag bij de rechtbank zijn ingediend. Het kan ook zijn dat een adviesgesprek niet is opgevolgd met het indienen van een verzoekschrift, bijvoorbeeld omdat direct is gekozen voor een minder zware oplossing, of om andere redenen is besloten om van bewind af te zien. Ook heeft de rechtbank enkele verzoeken behandeld die niet waren voorzien van een advies.



In de periode maart 2018 tot oktober 2019 zijn door SHV in totaal 313 adviesgesprekken gevoerd met bewindvoerder en zijn cliënt. Dit zijn dus adviesgesprekken bij voorgenomen verzoeken tot bewind waarbij schulden aan de orde zijn.²⁴

De rechtbank behandelde in deze periode 342 verzoeken tot het instellen van bewind. Bij de meerderheid van de verzoeken die bij de rechtbank zijn binnengekomen is het advies SHV bijgesloten conform afspraak met de bewindvoerder, namelijk in 75% van de gevallen. Bij een kwart ontbrak het advies. In die gevallen heeft de rechtbank een rappel naar de beoogde bewindvoerder gestuurd, waarna meestal toch een advies is nagestuurd.

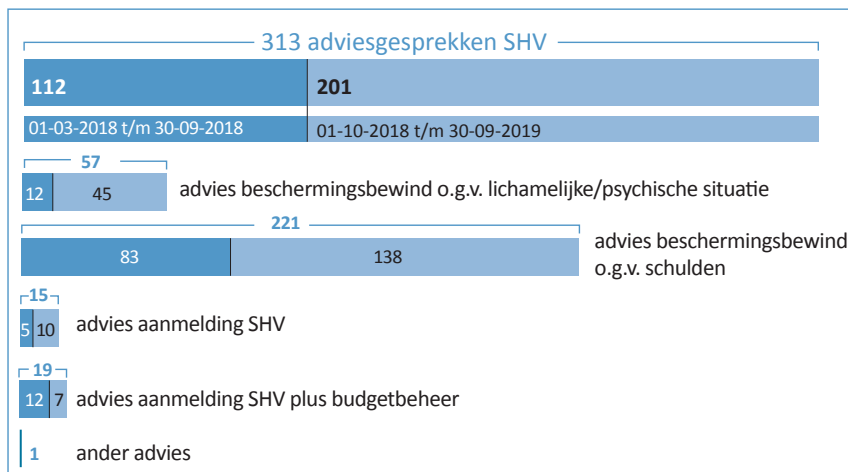
In 7 gevallen is na herhaaldelijk rappel geen advies of helemaal geen reactie om opheldering ontvangen. De betreffende bewindvoerders zijn door de rechter opgeroepen voor een gesprek om zich te verantwoorden.

De resultaten

De inhoud van de adviezen van SHV naar aanleiding van de gesprekken staan in de navolgende tabel.

De adviesgesprekken hebben in 29% van de gevallen geleid tot een ander advies dan schuldenbewind. In 34 (11%) gevallen adviseerde SHV een lichter alternatief dan bewind, namelijk reguliere schuldhulp. Dat heeft ertoe geleid dat in 28 gevallen bewindvoerder en cliënt al tijdens het gesprek van bewind hebben afgezien en direct zijn aangemeld voor schuldhulpverlening. In één geval heeft SHV de cliënt geadviseerd om 'zelf aan de slag te gaan'. Betrokken jongeman had tijdens het gesprek aangegeven dat bewind 'hem wel gemakkelijk leek'.

Voor 57 cliënten (18%) adviseerde SHV de psychische of lichamelijke situatie van de aanvrager als grondslag voor het bewind en niet de schuldsituatie. In 71% van de gevallen kwam SHV tot de slotsom dat schuldenbewind de best passende oplossing is voor de cliënt.



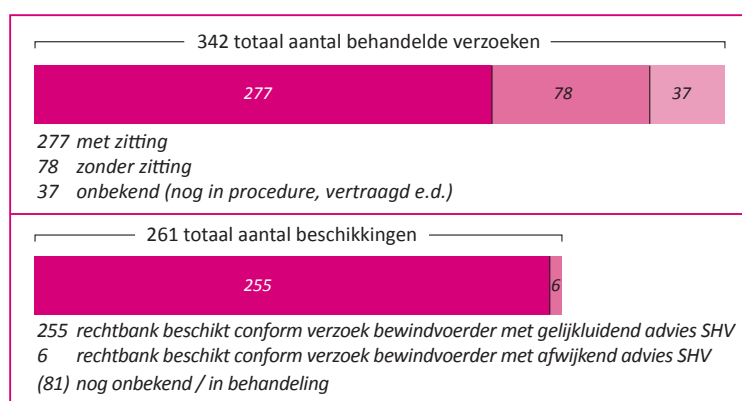
De rechtbank neemt een besluit op grond van de informatie in het verzoekschrift, het advies van SHV en, als er een zitting is gehouden, met de informatie uit het gesprek met cliënt en bewindvoerder.

Wat gebeurt er op zitting?

De kantonrechter gaat in gesprek met de degene die het bewind verzoekt. Hij probeert met gerichte vragen te achterhalen hoe het leven van betrokkene in elkaar steekt: wat zijn dagbesteding is, of hij werk heeft en zo ja, wat voor werk, de genoten opleiding, de gezinssituatie, of er een verslaving of medische zaken spelen. Ook vraagt de rechter hoe betrokkene zijn situatie over 5 jaar ziet.

De rechter: 'Zo ontstaat inzicht in de situatie van de betrokkene, zijn verwachtingen en de mogelijke risico's gedurende de onderbewindstelling. Ik bespreek ook nadrukkelijk de beëindiging van het bewind en wat daarvoor nodig is. Gezamenlijk wordt een agenda opgesteld voor het eerste jaar. Ik bevestig in het gesprek dat we daar overeenstemming over hebben: zo gaan we het doen. Ik geef ook uitdrukkelijk aan dat als dingen niet lopen zoals gepland, bewindvoerder en zijn cliënt mij dat moeten laten weten. Dan kan er gezocht worden naar alternatieven. Ik laat zien dat bewind een positieve wending kan betekenen in het leven van de betrokkene. Daarmee wil ik een positieve energie laten ontstaan om zo het succes van het bewind te stimuleren.'

De besluiten van de rechtbank op de verzoeken tot bewind staan in onderstaande tabel.



In het merendeel (66%) van de gevallen is het verzoekschrift op een zitting door de kantonrechter behandeld. Als we kijken naar de beschikkingen dan blijkt dat de rechter in 98% van de gevallen conform het advies van bewindvoerder en het gelijkloidend SHV bewind instelt.

Bij zes verzoeken adviseerde SHV een lichtere vorm dan bewind. De rechtbank heeft in die gevallen uitvoerig gesproken met de bewindvoerder en zijn cliënt, en vervolgens toch besloten dat bewind noodzakelijk was.

Ervaringen van de driehoek

De invoering van de adviesgesprekken met bewindvoerder, zijn cliënt en SHV hebben tot doel te kijken naar de hulp die het beste past bij het schuldenprobleem van de cliënt en vooral of een lichtere oplossing dan beschermingsbewind mogelijk is. Rechtbank, SHV en bewindvoerder zijn bevraagd over hun ervaringen met de samenwerking gericht op deze instroom in bewind: het proces van adviesgesprek tot en met besluit rechtbank, het verloop van de adviesgesprekken, de besluitvorming door de rechtbank en wat voor hen en voor de burger de meerwaarde is.

Bewindvoerders

De bewindvoerders oordelen positief over de contacten met SHV. Daarbij hielp volgens hen mee dat er voorafgaand aan de pilot al 'korte lijntjes' waren. Door de intensievere samenwerking hebben zij naar eigen zeggen meer inzicht gekregen in wat schuldhulpverlening precies omvat en wat de mogelijkheden zijn. Ook geven zij aan de weg naar de SHV steeds gemakkelijker te vinden, bijvoorbeeld om advies en informatie te vragen.

Het doorlopen van de nieuwe werkwijze met het inplannen van het adviesgesprek had even inwerktijd nodig maar gaat nu volgens de bewindvoerders sneller. Zij beoordelen de adviesgesprekken over het algemeen positief. Het biedt hen de mogelijkheid een slag dieper te komen in het gesprek met de cliënt. Zo wordt meer inzicht gekregen in de persoon van de cliënt en zijn (on)mogelijkheden. Soms komen er ook nieuwe dingen aan de orde die de cliënt niet eerder heeft verteld. Het gesprek heeft duidelijke meerwaarde in de gevallen waarin de bewindvoerder zelf twijfelt of bewind wel een juiste oplossing is voor het probleem van de cliënt. Meer in het algemeen beoordelen bewindvoerders het adviesgesprek als een steun in de rug, een second opinion.

Het advies van SHV geeft volgens bewindvoerders de rechtbank de mogelijkheid om een beter afgewogen besluit te nemen. De rechtbank houdt steeds vaker zittingen en dat is voor veel van hun cliënten een goede zaak: door het gewicht van de rechter wordt de cliënt doordrongen van wat bewind concreet inhoudt en wat de gevolgen voor hem zijn. Sommige bewindvoerders zouden het ook toejuichen als de rechter bijkomende voorwaarden zou kunnen opleggen zoals dat bij de WSNP mogelijk is. Een extra drukmiddel vinden zij voor sommige cliënten nodig om een oplossing te kunnen bereiken.

'Vroeger werden zaken administratief afgedaan. De rechtbank is nu meer betrokken. Nu wordt beter naar de zaak gekeken, naar wat er precies aan de hand is. Er zit altijd meer achter de schuldenproblematiek, het hele verhaal, daar wordt goed naar gekeken en dat komt er nu eerder uit. Dat leidt soms tot een andere grondslag; vroeger kwamen mensen snel in schuldbewind, nu wordt gezocht naar een passender grondslag zoals psychische oorzaken. Nu de rechtbank daar beter op zit, zijn wij ook als bewindvoerders daar ook alert op en zetten wij dat soms van te voren al om.'

Nu de rechtbank steeds vaker zittingen houdt, betekent dit wel een extra tijdinvestering voor bewindvoerders, naast het adviesgesprek dat ook extra tijd kost. Daarom is efficiency van het proces voor sommigen wel een aandachtspunt.

Schuldhulpverlening

SHV is positief over de wijze waarop het proces wordt uitgevoerd door de driehoek. Er is een digitale voorziening getroffen waarmee de bewindvoerders zelf hun afspraken kunnen inplannen. Op die manier is er voor bewindvoerders een drempel weggehaald.

Het merendeel van de bewindvoerders houdt zich aan de afspraak dat zij voorafgaand aan het adviesgesprek een eerste gesprek met de cliënt hebben. In een enkel geval ziet de bewindvoerder de cliënt pas op het adviesgesprek; voor de cliënt ontstaat dan volgens SHV een onaangename situatie omdat hij daar pas kennis maakt met zijn bewindvoerder.

In de adviesgesprekken gaat SHV in op de vraag waarom betrokkenen de schuld zelf niet kan oplossen en wat hij verwacht van bewind. Soms heeft de cliënt zich namelijk van tevoren niet gerealiseerd wat het precies voor hem gaat betekenen. Afhankelijk van de situatie van de cliënt doet SHV suggesties voor alternatieven. Doorgaans blijkt dat dan in gevallen waarbij ook de bewindvoerder al twijfelt aan bewind als oplossing.

De medewerkers SHV geven aan dat de grote meerwaarde van de nieuwe werkwijze is dat zij beter inzicht hebben gekregen in het werk van de bewindvoerders en in hun cliëntenbestand. Door de gesprekken is duidelijk geworden dat bewindvoerders niet met cliënten te maken hebben die zomaar bewind aanvragen, maar dat er doorgaans sprake is van complexe problematiek. Dat blijkt ook uit het hoge percentage adviezen om inderdaad beschermingsbewind in te stellen. Het beeld dat bewindvoerders met een minder complexe schuldenproblematiek dan in de reguliere schuldhulpverlening te maken hebben, is volgens SHV door deze pilot genuanceerd.

Een ander winstpunt dat door de medewerkers SHV wordt genoemd is het inzicht in de aard van de schulden van aanvragers van bewind. Dat maakt het voor SHV mogelijk om bewindvoerders al direct te informeren over welke SHV-instrumenten wanneer ingezet kunnen worden en welke aanvullende hulp en zorg van andere instanties mogelijk is.

De nauwe samenwerking met bewindvoerders heeft ertoe geleid dat SHV, los van het adviesgesprek, door hen steeds vaker geraadpleegd wordt voor informatie en advies. Met name of bewind wel het goede instrument is voor de persoon in kwestie. Daaruit trekt SHV de conclusie dat bewindvoerders steeds meer kennis krijgen van de mogelijkheden van schuldhulpverlening. Dit geldt overigens ook voor de maatschappelijke partners. Mogelijk gaat daar ook een preventieve werking van uit en wordt nu eerder gezocht naar alternatieven voor bewind.

De samenwerking en intensieve contacten met de rechtbank hebben naar de mening van de gemeente opgeleverd dat er bij de rechtbank meer aandacht wordt besteed aan de persoon van de aanvrager. Ook meer in het algemeen besteedt de rechtbank meer aandacht aan het vraagstuk schuldenproblematiek. De gemeente ziet dat concreet aan de initiatieven die de rechtbank neemt om met nieuwe interventies bij te dragen aan oplossingen voor deze problematiek.

De rechtbank

De rechtbank waardeert de samenwerking in het proces voor de adviesgesprekken positief. De meeste bewindvoerders houden zich aan de afspraken om eerst een adviesgesprek met de gemeente te voeren. Het aantal rappels dat de rechtbank uitstuurt om daaraan te herinneren wordt minder. Degenen die zich herhaaldelijk niet aan de afspraken houden worden ter verantwoording geroepen. Dat heeft volgens de betrokken rechter een leereffect.

De steeds intensievere samenwerking heeft ertoe geleid dat de rechtbank nu vaker, de facto bijna altijd, zitting houdt om met bewindvoerder en zijn cliënt het verzoek tot bewind door te spreken. Tijdens de zitting wil de rechter het verhaal van de cliënt horen, hem nog eens duidelijk maken wat bewind betekent en wat er van de cliënt wordt verwacht. Mede door deze gesprekken is meer inzicht ontstaan in de complexe problematiek van mensen met schulden. En vervolgens op de rol die de rechtbank kan vervullen. Dat heeft geleid tot nieuwe interventies, zoals de acties om de doorstroom te versnellen. Daarnaast merkt de kantonrechter in kwestie op dat hij zich bewuster is geworden dat ook op andere rechtsgebieden schuldenproblematiek speelt. Zo is hij er attenter op dat bij gedaagden in reguliere dagvaardingszaken en in Mulderzaken²⁵ vaak sprake is van financiële problemen. In die gevallen kan hij doorverwijzen naar schuldhulpverlening. De huidige aanwezigheid van een schuldhulpverlener bij de rolzittingen is ook uit die wetenschap voortgekomen.²⁶

De burger

Wat is volgens de drie actoren de meerwaarde voor degenen die bewind aanvragen?

In de eerste plaats is dat, volgens bewindvoerders en SHV, de mogelijkheid voor de aanvrager om in het drie-gesprek nog eens duidelijk zijn verhaal te kunnen vertellen. Soms komen daarbij zaken aan de orde die eerst niet aan bod zijn gekomen. Ook geeft het hem de mogelijkheid om nog eens goed na te denken over de oplossing voor zijn probleem, of bewind dat wel is of dat alternatieven beter bij hem passen. In bijna 10% van de gevallen is inderdaad direct een lichtere oplossing gevonden.

Van meerwaarde is ook dat de cliënt bekend wordt met de schuldhulpverlening, wat dat precies inhoudt en ook 'wie' dat zijn. SHV krijgt een gezicht en verlaagt de drempel, zo schatten bewindvoerders en SHV in. Tenslotte is volgens de rechtbank de winst van het adviesgesprek dat alternatieven vanuit verschillende invalshoeken worden bekeken, dat een aanvraag bewind beargumenteerd wordt gedaan en de aanvrager zich bewust is van de zwaarte van de maatregel.

DOORSTROOM: SNELLE AANPAK VAN SCHULDEN

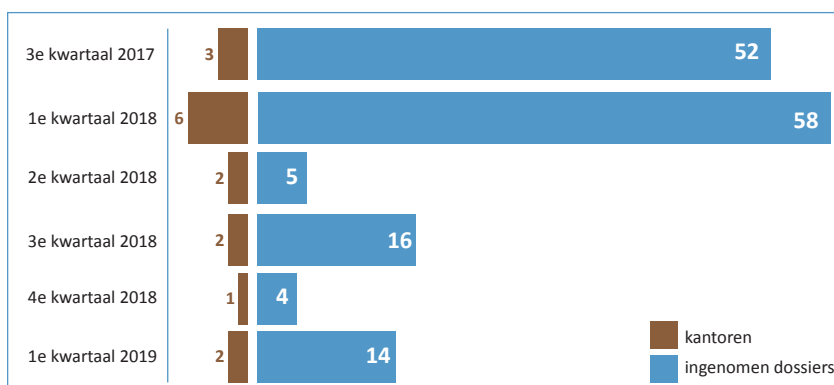
In de loop van de tijd zijn SHV en rechtbank meer gaan inzetten op doorstroom. Het bleek namelijk dat dossiers te lang bij de bewindvoerders bleven liggen voordat zij aan SHV werden overgedragen voor het regelen van de schulden. In de meeste gevallen moet het mogelijk zijn om binnen een half jaar de financiële situatie stabiel te hebben en het dossier over te dragen aan SHV. Daarom is in de verlenging van de pilot naast het adviesgesprek ingezet op doorstroom: een snellere aanpak door de bewindvoerders van schuldendossiers door financiële situatie van de cliënt te stabiliseren, en een snellere overdracht aan SHV zodat de schulden geregeld kunnen worden. Rechtbank en SHV hebben daarvoor gezamenlijk een strategie uitgezet: de rechtbank stuurt hierop bij de instellingszitting en in de beschikking en bij de jaarlijkse rekening en verantwoording; SHV zet nog meer in op kennisoverdracht en schrijft bewindvoerders aan.

Uitgevoerde activiteiten doorstroom

SHV

Het feit dat dossiers te lang bij de bewindvoerder blijven liggen kan wijzen op gebrek aan kennis om effectief aan de slag te gaan met stabilisatie. Dat is een van de redenen waarom SHV meer dan voorheen heeft ingezet op kennisoverdracht. Er is voor gekozen om dat op een intensieve manier te doen, namelijk één op één. Het team zorgdossiers is eind 2017 al begonnen om bewindvoerders te bezoeken om uitleg te geven over de verschillende mogelijkheden om schulden te regelen en welke aanvullende hulp ingeroepen kan worden vanuit het sociaal domein in brede zin. Deze bezoeken zijn tijdens de pilot geïntensiveerd.

Om kennis meteen in de praktijk te brengen zijn tijdens de bezoeken dossiers gezamenlijk doorgenomen om te kijken hoe de schulden aangepakt kunnen worden, welke voorbereidende werkzaamheden van de bewindvoerder daarvoor nodig zijn en op welk moment het dossier gereed is om aan SHV te worden overgedragen voor het regelen van de schuld. Ook heeft SHV dossiers meegenomen die al 'klaar' waren voor het regelen van schulden, waarmee de facto sprake was van overdracht van het dossier. In de periode derde kwartaal 2018 tot en met eerste kwartaal 2019 heeft SHV 16 kantoren bezocht en 149 dossiers direct meegenomen.



Daarnaast schrijft SHV sinds augustus 2018 alle bewindvoerders met cliënten in de wanbetalersregeling CAK aan met het verzoek dossiers van deze cliënten aan te leveren voor het regelen van de schulden. Dat is gebeurd in augustus 2018, in januari en in juli van dit jaar.

Rechtbank

Bij de rechtbank is snelle aanpak van de schulden nu expliciet aandachtspunt gedurende de hele looptijd van het bewind. Bij de zitting doet de rechter aan de bewindvoerder de dringende oproep om binnen een half jaar de schulden aan te pakken. Dit wordt opgenomen in het proces verbaal van de zitting en opgenomen in de beschikking.

Een andere mogelijkheid die de rechtbank heeft om te sturen op snelheid is de informatie die de bewindvoerder moet verstrekken in de jaarlijkse rekening en verantwoording. Hierin moet hij rapporteren

over de activiteiten die zijn uitgevoerd voor het stabiliseren van de financiële situatie en het bevorderen van financiële redzaamheid.

Om een beeld te krijgen van de kwaliteit van de verantwoording over dit onderwerp heeft de rechtbank medio 2019 een steekproefonderzoek uitgevoerd. Deze steekproef staat los van de dossiers die in de pilot zijn betrokken; de looptijd van de pilot is namelijk nog te kort om voldoende jaarverslagen op te leveren.

Uit het steekproefonderzoek blijkt dat bij 55% van de rekening en verantwoordingen de informatie over de aanpak van schulden ontbrak of als niet voldoende werd beoordeeld.

totaal 182 gecontroleerde dossiers			
82	100		
<i>Voldoende informatie verstrekt</i>	<i>Nadere vragen rechtbank n.a.v. niet opgeloste schulden</i>		
	41	9	50
	<i>41 vragen bevredigend schriftelijk antwoord 9 vragen mondeling n.a.v. onbevredigende info 50 nog te beantwoorden door bewindvoerder</i>		

De resultaten van dit onderzoek zijn voor de rechtbank aanleiding om in de jaarlijkse rekening en verantwoording te eisen dat er voldoende en begrijpelijke informatie over de aanpak van schulden wordt opgenomen. Bij ontbrekende of onvoldoende informatie, of wanneer er niets of onvoldoende is ondernomen, stuurt de rechtbank een rappelbrief naar de bewindvoerder voor opheldering. Wordt daar niet of niet voldoende op gereageerd, dan wordt de bewindvoerder opgeroepen voor een persoonlijk onderhoud met de kantonrechter.

Ervaringen van de driehoek

We hebben de drie partijen bevraagd over de ervaringen met de doorstroom in de tweede fase van de pilot.

Bewindvoerders

De bewindvoerders die zijn geïnterviewd stellen de druk op doorstroom van zowel SHV als de rechtbank erg op prijs.

Allereerst hebben de bezoeken en casusbesprekingen met SHV bijgedragen aan beter inzicht in de schulden, de wijze waarop deze aangepakt kunnen worden en wat zij zelf als bewindvoerder kunnen doen. Door deze persoonlijke contacten is het voor de bewindvoerders gemakkelijker geworden om bij vragen de telefoon te nemen en SHV te bellen voor advies. Zij ervaren het als een voordeel dat er voor hen bij SHV vaste contactpersonen zijn, de 'korte lijntjes'. Doordat zij de medewerkers persoonlijk kennen, zijn ze er zeker van dat vragen goed worden beantwoord en dat bij overdracht het dossier snel in behandeling wordt genomen.

De periodieke reminders voor de aanlevering van dossiers van mensen die in de wanbetalersregeling van het CAK zijn opgenomen, werken voor hen als katalysator en bewindvoerders zeggen er nu zelf beter op te letten deze dossiers snel door te sturen.

Wat bewindvoerders erg waarderen is dat SHV Tilburg veel minder formulieren en bewijsstukken vraagt dan andere gemeenten. Dat ervaren zij als een ontlasting van administratie. Bovendien kan SHV snel een schuldregeling tot stand brengen en dat draagt volgens hen ook bij aan het vertrouwen.

De druk van de rechtbank op aanpak schulden wordt toegejuicht. 'Dat schoont onze sector op' is een veelgehoorde mening. Daarbij wordt gerefereerd aan uitspraken van collega's voor wie 'het nu niet meer hoeft als het zo gaat.' De strakkere aanpak om kwaliteit te leveren kan volgens de bewindvoerders bijdragen aan een beter besef van de maatschappelijk verantwoordelijke taak die zij hebben. In dit verband

wordt ook de wens geuit dat de rechter meer eisen zou mogen stellen aan het nakomen van verplichtingen van bewindvoerders. Het is voor hen belangrijk de kwaliteit van de uitvoering en het imago van de branche te verbeteren.

‘Het is goed dat de rechter strakker gaat kijken naar de verantwoordingen en wat er met de schulden is gedaan. Dat is voor de hele branche beter. Je zou misschien nog eerder en vaker evaluatiemomenten moeten inbouwen: schiet het op met het bewind en de schuldhulpverlening? En als dat niet zo is, waardoor komt dat dan? Voor onze cliënten is het toch ook het beste dat de schulden zo snel als mogelijk worden geregeld. Dat is in ieders belang. Wij proberen nu binnen 3 tot 4 maanden een dossier stabiel te krijgen en kunnen binnen 5 maanden de zaak aanleveren bij schuldhulpverlening. Mede door deze pilot gaan we nu ook hard eraan werken om mensen uit bewind te krijgen.’

Aan de bewindvoerders is gevraagd of er van het huidige vergoedingensysteem niet een prikkel uitgaat die juist een snelle aanpak tegenwerkt. Als schulden zijn opgelost kan de grondslag schulden vervallen, daarmee kan het bewind worden beëindigd en raken zij hun inkomsten kwijt. Als het bewind toch doorloopt vervalt de hogere vergoeding. De bewindvoerders die wij spraken beamen dat dit inderdaad een perverse prikkel is, maar die weerhoudt hen er niet van om in het belang van de cliënt zo snel als mogelijk de schulden te laten regelen. Die prikkel kan er bij andere bewindvoerders juist wel aan bijdragen dat een dossier lang blijft liggen. De vergoeding zou daarom volgens hen beter afgestemd moeten worden op de perioden waarin het meeste werk wordt verricht. Dat is volgens de bewindvoerders vooral in het eerste jaar.

Schuldhulpverlening

Het team zorgdossiers van SHV is zeer tevreden over de effecten van de intensieve contacten met bewindvoerders. Ze merken aan de inhoud van de vele telefonische adviesvragen dat de kennis van bewindvoerders is toegenomen en dat er vertrouwen is in de toegankelijkheid van en afhandeling door SHV. De snelheid van aanlevering van dossiers is toegenomen, het aanschrijven voor aanpak van cliënten in de wanbetalersregeling heeft daar veel aan bijgedragen. Na de eerste twee aanschrijvingen was er sprake van pieken in de aanlevering van dossiers, nu is er een continue stroom op gang gekomen. Bewindvoerders hoeven minder formulieren aan te leveren dan bij andere gemeenten het geval is, iets dat nu ook algemeen bekend is en bewindvoerders ook stimuleert om zaken snel aan te pakken en over te dragen.

Rechtbank

Nu de rechtbank sterker inzet op de aanpak van schulden en de jaarverantwoording daarop gericht controleert, heeft de rechter kunnen constateren hoe slordig en summier veel bewindvoerders rapporteren. Door in de processen-verbaal en beschikkingen expliciet de verplichting ‘aanpak schulden’ op te nemen, zo mogelijk voorzien van een termijn, denkt de rechtbank resultaten te boeken. Het sturen van rappels bij onvoldoende informatie en het oproepen van bewindvoerders die nalatig zijn in de verantwoording moeten daar ook aan bijdragen. Deze acties zijn nog te recent uitgevoerd om de effecten van deze aanpak in kaart te kunnen brengen.

De burger

Volgens SHV en bewindvoerders is de burger geholpen bij de snelle aanpak van schulden. Dan ontstaat er een stabiele situatie, en dat geeft rust. SHV verwijst naar de inzichten uit de hersen- en gedragswetenschappen die nu worden toegepast bij de schuldhulpverlening. Mensen in de financiële stress kunnen zich minder goed concentreren, minder goed plannen en de juiste keuzes maken. De schulden moeten eerst worden weggenomen om rust te creëren; van daaruit kan worden toegewerkt naar financiële zelfredzaamheid, aldus SHV. Nu bewinden-dossiers sneller worden aangeleverd, is dat positief voor de cliënten, zo luidt de mening van de drie partijen.

PERSONELE EN FINANCIËLE ASPECTEN T-AANPAK

In dit hoofdstuk bespreken we de personele inzet voor de T-aanpak en de daarmee gemoeide kosten. De kostenontwikkeling van bewind hangt nauw samen met financieringssystematiek die geldt voor de bewindvoerders. We bespreken de ervaringen die in de T-aanpak zijn opgedaan met de financieringssystematiek voor bewind.

Personele inzet en financiën T-aanpak

Personele inzet

De extra personele inzet van SHV bestaat uit 25 uur door schuldhulpverleners voor de adviesgesprekken. Deze schuldhulpverleners zijn specifiek voor deze taak aangewezen.

De rechtbank heeft voor de T-aanpak ook specialisten aangewezen. De extra capaciteit die is ingezet bestaat uit:

- extra capaciteit administratieve kracht;
- extra capaciteit griffie;
- extra capaciteit rechter.

Kosten

We onderscheiden investeringskosten en structurele kosten.

Investeringskosten

De investeringskosten zijn de uren die alle drie de partijen hebben gemaakt bij de opzet van de pilot. Dit zijn uren overleg van de direct betrokkenen die in de werkgroep hebben samengewerkt en die ook de nodige afspraken met hun eigen organisatie hebben moeten maken. Omdat de structuur van samenwerking in de bewind-driehoek in Tilburg al bestond, hebben voorbereidingen niet veel tijd gekost.

Structurele kosten

De rechtbank heeft voor de volgende werkzaamheden extra investeringen gedaan:

- veel meer zittingen: voorheen werden zaken in dit kanton administratief afgedaan, nu wordt tweederde van de aanvragen op zitting behandeld;
- voor een zaak waarbij schulden spelen wordt meer tijd per zitting uitgetrokken dan voor een bewindzaak waarbij geen schulden aan de orde zijn;
- voor de registratie en de voorbereiding van de zittingen is een junior juridische medewerker ingezet;
- voor de toezichthoudende taak wordt aanzienlijk meer tijd uitgetrokken, zowel voor administratieve voorbereiding als door uitvoering door de rechter.

Voor de dekking van de administratieve kracht en extra werkzaamheden van de griffie hebben het ministerie van SZW en het Platform Innovatieve Projecten van de Raad voor de Rechtspraak een bedrag van bijna € 50.000,- bijgedragen voor een periode van 2 jaar. Dit dekt dus niet de extra uren van de rechter.

Schuldhulpverlening heeft 25 uur per maand ingezet voor de adviesgesprekken door een schuldhulpverlener. Voor de doorstroom zijn extra werkzaamheden uitgevoerd, maar in feite ging het hier om een extra impuls om de overdracht te versnellen. Wanneer de overdracht van dossiers eenmaal op gang komt, gaat het verder om reguliere werkzaamheden.

Bewindvoerders hebben extra moeten investeren in het adviesgesprek: gespreksduur en reistijd. Het bijwonen van de zitting hoort bij het takenpakket van de bewindvoerder. Omdat de rechter nu bijna altijd zitting houdt in plaats van de zaak administratief af te doen, zal dit voor bewindvoerders wellicht wel als een extra belasting worden ervaren.

Financieringssystematiek bewind

De kostenontwikkeling van bewind hangt nauw samen met de financieringssystematiek voor bewindvoerders en vervolgens met de wijze waarop de drie actoren hun rol in de bewind-driehoek vervullen. De beloning van bewindvoerders is geregeld in de Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en

mentoren²⁷. Op basis daarvan zijn Aanbevelingen opgesteld voor de uitvoeringspraktijk bij meerderjarigenbewind.²⁸ De Regeling en de Aanbevelingen zijn voor de rechter uitgangspunt voor het vaststellen van de beloning voor de bewindvoerder.

In het kort komt het neer op de volgende beloningsstructuur:

- een standaardbeloning voor bewind;
- een beloning voor een bewind met een problematische schuld: dit is de standaardbeloning plus een extra bedrag;
- een bedrag voor aanvangswerkzaamheden.

De rechter bepaalt of het standaardbedrag van toepassing is of het standaardbedrag plus de extra vergoeding bij problematische schulden: de hoge vergoeding. De hoge vergoeding staat dus los van de grondslag. Zolang er sprake is van een problematische schuld blijft de hoge vergoeding van toepassing, ook bij bewinden op grondslag van de geestelijke/ lichamelijke situatie.

In de pilot T-aanpak gaat het om zaken waar een problematische schuld speelt. De vraag is vervolgens aan de orde: wanneer is de problematische schuld opgelost. Op dat moment zijn er namelijk de volgende mogelijkheden:

- de grondslag voor bewind vervalt en het bewind kan worden beëindigd;
- de grondslag voor bewind wordt gewijzigd in geestelijke/lichamelijke situatie van de betrokkene.

In het eerste geval eindigt de relatie van de cliënt met de bewindvoerder en vervalt dus ook de beloning van de bewindvoerder. In het tweede geval wordt de hoge beloning omgezet naar de lagere standaard beloning: de schuld is immers opgelost.

Van belang is de definitie die de Rechtspraak conform de Aanbevelingen hanteert voor het moment waarop een problematische schuld is opgelost:

“Er blijft recht bestaan op de hogere beloning in verband met problematische schulden tijdens de WSNP en de minnelijke regeling, ook als de laatste tot stand komt middels een gemeentelijk saneringskrediet.”
Dat wil dus zeggen dat de hoge beloning doorloopt, ook al is er een saneringskrediet door SHV geregeld.

Bewindvoerders worden betaald door de cliënten zelf als zij daartoe de middelen hebben. Cliënten bij wie die middelen ontbreken, kunnen een beroep doen op de bijzondere bijstand. Zoals eerder aangegeven ontbreekt het de meeste onderbewindgestelden aan middelen en doen zij derhalve een beroep op de bijzondere bijstand om te voldoen aan de beloning van de bewindvoerder.

Ervaringen van rechtbank en SHV

Gedurende de uitvoering van de T-aanpak is het rechtbank en SHV steeds duidelijker geworden wat de samenhang is tussen de aanpak in de driehoek en de kosten voor bewind. Het gaat om: de juiste grondslag en de juiste beloning op grond van de oorzaak van de schulden, de snelheid waarmee schulden worden gestabiliseerd en vervolgens de snelheid waarmee de schuldendossiers aan SHV worden overgedragen en tenslotte het moment waarop het schuldenbewind wordt beëindigd.

In de pilot beoordeelt SHV de schulden vanwege het gebrek aan competenties als schulden die relatief gemakkelijk zijn aan te pakken en, indien nodig, die SHV snel kan regelen. De hoge vergoeding zou in die gevallen volgens SHV niet nodig zijn of alleen voor een beperkte duur kunnen worden toegekend. De schulden die op grond van verkwisting zijn ontstaan, vergen meer inzet van de bewindvoerder om de financiële situatie te stabiliseren en stabiel te houden. Door inzet van SHV is het echter wel mogelijk gebleken om schulden sneller te regelen dan tot nu toe de praktijk was. Daarmee kan ook de hoge vergoeding eerder komen te vervallen, omdat de bewindvoerder voor de schulden geen werkzaamheden meer hoeft te verrichten. Snelheid loont dus.

Rechtbank en SHV hebben geconstateerd dat de beloning van bewindvoerders een perverse prikkel bevat: de hoge vergoeding blijft van kracht ook al zijn schulden gesaneerd en vervallen daarmee de extra werkzaamheden voor de bewindvoerder. Aan de andere kant houdt de beloning geen rekening met de periode waarin daadwerkelijk ingezet moet worden op de schuldenproblematiek, namelijk in het eerste jaar om de schulden zo snel mogelijk aan te pakken. Ook de bewindvoerders erkennen dat de beloning niet toereikend is voor de werkzaamheden die in het eerste jaar moeten worden uitgevoerd. De beloning zou daarop aangepast moeten worden, om de perverse prikkel eruit te halen en om snelheid van handelen te stimuleren en te belonen.

Verder speelt de kwestie van definities: wanneer is een schuld beëindigd? In de definitie van de rechtbank dus pas na aflossing van het krediet en in de visie van SHV op het moment van het regelen van een saneringskrediet.

Dit zijn vraagstukken die het komende jaar met name door de rechtbank geadresseerd worden.

DE OPBRENGSTEN VAN DE T-AANPAK

In dit hoofdstuk trekken we de conclusies over de aanpak zoals die in de pilot is gevolgd. We doen dat door de vraagstelling uit hoofdstuk 2 langs te lopen en door met de bevindingen naar de doelstelling te kijken.

Instream: alternatieve oplossingen

In hoeverre heeft het adviesgesprek bijgedragen tot de best passende ondersteuning aan de aanvragers van bewind?

Het adviesgesprek heeft in combinatie met de zitting op de rechtbank tot resultaat dat betrokken partijen en beduidend meer zicht hebben op de persoon en de situatie van betrokkene. Het besluit tot al of niet instellen bewind en zo ja, op welke grondslag kan daardoor beter worden onderbouwd en veel zorgvuldiger worden genomen. Dat heeft ertoe geleid dat:

- in 29% van de gevallen het advies van SHV afwijkt van het oorspronkelijk verzoek van de bewindvoerder;
- in 11% van de gevallen SHV een mogelijkheid ziet om lichtere oplossingen, namelijk reguliere schuldhulp, in te zetten. In het merendeel van de gevallen zijn cliënt en bewindvoerder daarmee akkoord gegaan en is tijdens het adviesgesprek al een oplossing gezocht in aanmelding voor schuldhulpverlening en is de aanvraag niet doorgezet;
- in 18% van de gevallen SHV het advies geeft om bewind in te stellen op grond van geestelijke/ lichamelijk situatie en niet op grondslag van verkwisting/schulden. In deze gevallen ziet SHV direct mogelijkheden om de schulden aan te pakken;
- in 71% van de verzoeken geeft ook SHV het advies om beschermingsbewind voor het oplossen van schulden in te stellen. Zonder adviesgesprek zouden alle verzoeken als verzoeken om bewind op grond van schulden naar de rechtbank zijn gestuurd.

Toelichting

De opgedane ervaringen met de samenwerking in de driehoek geven diepte en context aan deze cijfers. Door het adviesgesprek hebben partijen meer inzicht gekregen in de aanvrager van het bewind en zijn mogelijkheden. De bewindvoerder kan zijn ideeën over eventuele alternatieven toetsen, hij voelt zich gesterkt in zijn zaak door de second opinion van de schuldhulpverlener. Door samenspraak met SHV is het ook duidelijk op welke momenten hij bij SHV kan aankloppen voor het regelen van schulden of voor bijkomende dienstverlening. Zo wordt het perspectief op een schuldregeling en een schuldenvrije toekomst concreet. De bewindvoerder komt op deze manier beter beslagen ten ijs bij de rechter en de rechter heeft het vertrouwen dat er goed naar het verzoek en betrokkene is gekeken. De kennis van de bewindvoerder werkt ook preventief: hij vraagt steeds vaker in een vroegtijdig stadium advies aan SHV. Op die manier kan deze direct al voor een lichtere oplossing kiezen.

De zitting in de persoon van de rechter draagt ertoe bij dat ook vanuit de rechtspraak een afgewogen besluit kan worden genomen. Dat is kwalitatieve winst.

Doorstroom: snellere aanpak schulden

In hoeverre heeft de inzet op doorstroom bijgedragen aan een versnelling van de aanpak van schulden?

De gezamenlijke inzet van SHV en rechtbank op snelle aanpak van schulden, levert nu al de eerste resultaten op: dossiers van de bewindvoerders komen sneller bij SHV binnen. De rol van de rechter als toezichthouder is hiervoor essentieel.

Toelichting

Zowel rechtbank als SHV hebben vanuit hun eigen rol intensief ingezet op doorstroom. SHV door kennis over te dragen aan bewindvoerders, met hen cases door te nemen, dossiers mee te nemen en door periodiek dossiers van wanbetalers op te vragen. Op basis van signalen van SHV over doorlooptijden van dossiers, is de rechtbank strakker gaan sturen op snellere aanpak van schulden en het sneller overdragen van dossiers naar SHV. Bij de zitting verzoekt de rechter dringend om binnen een half jaar een dossier aan SHV aan te leveren voor het regelen van de schulden. Bovendien worden jaarverantwoordingen daarop gecontroleerd.

Op basis van de informatie die we nu hebben kunnen we stellen dat deze aanpak zijn vruchten begint af te werpen. SHV krijgt veel vaker dan vroeger verzoeken om advies van bewindvoerders, de overdracht van dossiers naar SHV gebeurt sneller. De rechtbank merkt het effect van het strakker sturen op de aanpak van schulden, doordat de verantwoordingen beter worden ingevuld en de bewindvoerders gesprekken beter voorbereiden.

Ook bewindvoerders denken dat deze aanpak positief werkt voor de gehele branche: de niet-willers, degenen die niet willen voldoen aan de strakkere kwaliteitseisen, zullen uiteindelijk uit het vak stappen. Bewindvoerders zijn zich beter bewust geworden van hun maatschappelijke taak. De rechtbank is zich bewuster van de toezichthoudende rol.

Wat heeft de T-aanpak opgeleverd voor de uitvoering van bewind?

De driehoek rechtbank, SHV en bewindvoerders stellen vast dat de wijze van samenwerking in Tilburg bijdraagt aan een betere aanpak van bewind en daarmee een kwalitatief betere hulp aan de burger:

- de situatie van de burger die bewind aanvraagt wordt beter onderzocht en leidt daardoor tot zorgvuldiger besluitvorming en beter passende hulp;
- de rechter neemt besluiten tot bewind beter onderbouwd door het advies van SHV en door op zitting met de bewindvoerder en cliënt te spreken;
- de rechter bepaalt samen met bewindvoerder en zijn cliënt de afspraken over het traject in het eerste jaar bewind en geeft daarmee mede inhoud en richting aan de bewindvoering;
- de rechter is zich meer bewust geworden van de relevantie van zijn toezichthoudende rol, is deze intensiever gaan invullen en spreekt bewindvoerders aan op het uitvoeren van hun taken;
- bewindvoerders hebben meer kennis van de mogelijkheden tot schuldhulpverlening gekregen; dat heeft een preventief effect op een aanvraag bewind en een effect op snellere aanpak van schulden;
- bewindvoerders zijn zich beter bewust geworden van hun plaats en rol in de keten van (schuld)-hulpverlening en hun maatschappelijke verantwoordelijkheid;
- schuldhulpverlening heeft kortere lijnen naar de bewindvoerders en rechtbank, kan de consultatiefunctie beter vervullen;
- schuldhulpverlening is zich beter bewust van de complexiteit van de mensen die verzoeken om (schulden)bewind en zijn zich beter bewust van de betekenis van schuldhulp voor onder bewindgestelden;
- de burger krijgt passender hulp doordat hij zijn verhaal kan doen en gehoord wordt, er van verschillende kanten naar zijn problematiek wordt gekeken;
- zijn schulden worden sneller aangepakt waardoor hij sneller is bevrijd van schuldenstress, meer besteedbaar inkomen overhoudt en sneller schuldevrij is en zijn zelfbeschikking herwint.

De rechter: 'In denk dat we nu veel meer werken volgens de bedoeling van onder bewindstelling: de beste hulp en bescherming bieden voor de zeer kwetsbare burger. Het maatschappelijk belang is voor mij overduidelijk, ik betrek de opgedane inzichten en kennis nu ook bij behandeling van andere zaken. Daarom moeten we bijgeschaven en verder werken aan deze aanpak.'

Wat zijn succesfactoren van de Tilburgse aanpak?

We geven de succesfactoren kort weer:

- de structuur die al aanwezig was van de samenwerking in de driehoek bewindvoerders - schuldhulpverlening en rechtbank;
- de beschikbaarheid van een sluitend netwerk van voorliggende voorzieningen waarop een beroep kan worden gedaan als bewind te zwaar wordt beoordeeld voor de betrokken burger;
- de intensieve manier waarop SHV kennis heeft overgedragen aan en is opgetrokken met bewindvoerders;
- de maatschappelijke betrokkenheid van de bewindvoerders die meedenken en meegroeien in hun rol in de hulpverleningsketen;
- de rolvulling door de rechter, zowel bij de instellingszitting als in zijn rol als toezichthouder;
- de gezamenlijk aanpak door de hele driehoek waarin ieders rol en verantwoordelijkheid steeds duidelijker is geworden.

Wat zijn de randvoorwaarden voor een kwalitatief verantwoord uitvoering van bewind?

Rechtbank en SHV hebben de volgende conclusie getrokken uit de pilot:

- de instroom in schuldenbewind was te hoog, nu worden passender maatregelen ingezet;
- de doorstroom is te traag;
- de uitstroom uit schuldenbewind is te laag.

Partijen zijn gedurende de pilot hoe langer hoe meer tot het inzicht gekomen dat voor verbetering van doorstroom en uitstroom de toezichthoudende rol van de rechter essentieel is. De rechter is van mening dat hij vanuit de maatschappelijke taak die de rechtbank in deze heeft, een sleutelrol moet vervullen om de bewind-driehoek optimaal te laten functioneren. Dat is nu niet voldoende mogelijk vanwege tekortschietende middelen.

De aard van de maatregel beschermingsbewind noodzaakt tot zorgvuldig en verantwoordelijk handelen. Om dat ook tot uitvoering te kunnen brengen moet aan de volgende randvoorwaarden worden voldaan:

- de rechtbank moet over voldoende middelen beschikken om een regisseursfunctie te vervullen voor de bewind-driehoek;
- de rechtbank moet over voldoende middelen beschikken om de kwaliteit van het toezicht te verbeteren.

Dit vereist volgens de betrokken rechter, een substantiële investering in uitbreiding van formatie.

Zijn er aanwijzingen voor de richting waarin beschermingsbewind zich zal ontwikkelen en de daarmee samenhangende kosten?

Zoals in het eerste hoofdstuk is aangegeven neemt de instroom van beschermingsbewind af door de daling van de instroom op grond van schulden. Voor Tilburg is de afname in het laatste jaar sterker dan landelijk. Mogelijk heeft dat te maken heeft met een effect van de pilot. Rechtbank en SHV spreken de voorzichtige verwachting uit dat deze daling zich voortzet.

Het aantal personen die onder schuldenbewind staan, is zowel landelijk als in Tilburg nog niet afgenomen: de instroom is telkens vele malen groter dan de uitstroom. Daarom willen rechtbank en SHV in de periode oktober 2019 tot 31 december 2020 naast de inzet op instroom en doorstroom extra aandacht besteden aan de uitstroom uit schuldenbewind. Dit zal zich vertalen in een afname van het aantal mensen in schuldenbewind.

In hoeverre de aanpak effect heeft op verlaging uitvoeringskosten van de rechtbank door afname van de instroom en versnelde doorstroom en aanpak van schulden, is nu nog niet te zeggen.

Voor de gemeente heeft de lagere instroom een direct effect op de kosten van bijzondere bijstand. In de pilot kon zo'n 10% van de aanvragers van bewind al direct met reguliere schuldhulpverlening worden geholpen. In 18% heeft SHV de grondslag geestelijk/lichamelijk geadviseerd, hetgeen extra kosten bespaard. Ook de snellere aanpak van schulden en een snellere beëindiging van de hoge vergoeding zal zich te zijner tijd vertalen in minder uitgaven bijzondere bijstand.

Voor bewindvoerders geldt dat zij door deze aanpak een beter beeld hebben van wat er speelt bij hun cliënten, waardoor ze sneller orde op zaken kunnen stellen en dossiers kunnen sturen voor het regelen van de schulden. Hierdoor verlagen zij hun uitvoeringskosten. Door een snellere doorstroom en beëindiging lopen ze in de toekomst wel inkomsten mis.

Wat zijn perspectieven op toekomstige samenwerking?

Zoals hiervoor aangegeven zien rechtbank en SHV de meerwaarde en de effecten voor de burger van de samenwerking in de driehoek. Beide partijen willen in een vervolg naast instroom en doorstroom ook inzetten op uitstroom. In het volgend hoofdstuk wordt daar kort op ingegaan.

EPILOOG: T-AANPAK - DOORKIJK NAAR 'UITSTROOM'

Rechtbank en SHV stellen zich op het standpunt dat de aard van de maatregel bewind noodzaakt tot zorgvuldig en verantwoordelijk handelen. Beide partijen concluderen dat ze met de samenwerking op de goede weg zijn, maar dat de geleverde inspanningen nog niet sluitend zijn om voor de burger in beschermingsbewind het optimale te kunnen betekenen.

Naast blijven schaven aan de manier waarop nu wordt ingezet op instroom en doorstroom, gaan rechtbank en SHV zich vanaf oktober 2019 richten op 'uitstroom'. Daaronder wordt verstaan: het toewerken naar uitstroom uit schuldenbewind en het versterken van de financiële redzaamheid. Het volgende wordt daartoe ondernomen.

Uitstroom bevorderen

Voor het bevorderen van uitstroom uit schuldenbewind stellen rechtbank en SHV een plan op. In de periode oktober 2019 tot eind 2020 worden interventies ingezet die moeten bijdragen aan de financiële zelfredzaamheid van de betrokkene en een snellere beëindiging van schuldenbewind. Voorop staat dat voor de persoon in kwestie een duurzaam resultaat wordt gerealiseerd; beëindiging van bewind mag dus niet betekenen dat men weer terugvalt in schulden. Bewindvoerders worden geïnformeerd over de wijze waarop dat het beste bereikt kan worden.

De voorgestane aanpak zal net als tot nu toe telkens worden bijgesteld op grond van de ervaringen van de drie actoren.

Toezicht en sturing rechtbank

Het landelijk format voor de rekening en verantwoording voldoet niet voor het opvragen van inhoudelijke informatie. Dat is de stelling van zowel de bij de pilot betrokken rechter als bewindvoerders. Zo is niet voldoende voorzien in het inhoudelijk verantwoorden van het traject dat met de rechter bij de instellingszitting is afgesproken en de aanpak van schulden. Het voorstel is om voor de komende periode een nieuw format voor de rekening en verantwoording op te stellen.

Definities afstemmen

SHV heeft onderzoek gedaan naar bewindendossiers waarvoor een vergoeding uit de bijzondere bijstand wordt verstrekt. Bij 350 dossiers zijn de schulden geregeld, maar het bewind loopt door en de grond is niet gewijzigd. En daarmee is dan ook de hoge vergoeding nog van kracht.

Vanuit de schuldhelpverlening wordt het akkoord op een saneringskrediet beschouwd als het einde van een problematische schuld. In de optiek van SHV vervalt daarmee de reden voor de hogere vergoeding voor bewinden met schulden of de grondslag voor het schuldenbewind. Mogelijk moet de grondslag in dat laatste geval veranderd worden in lichamelijk of geestelijk onvermogen, maar de basis voor de hogere vergoeding voor de bewindvoerder is volgens de mening van SHV niet meer aanwezig. SHV en rechtbank gaan in de komende periode bekijken hoe het precies zit met de relatie tussen vergoeding en het regelen van de schuld en bepalen welke definitie er bij de aanpak 'uitstroom' gehanteerd gaat worden.

In het verlengde hiervan wil de rechtbank aandacht besteden aan de beloningssystematiek van de bewindvoerders, zodat die prikkelt tot een snelle aanpak van schulden en de bewindvoerders beloont die dat ook werkelijke doen.

LESSEN UIT DE PRAKTIJK

Gemeenten en regio's die gaan starten met 'adviesgesprekken' of het 'adviesrecht' willen we de volgende inzichten mee geven.

1. Intrinsieke motivatie als voorwaarde

De drie partijen, rechtbank, gemeentelijke schuldhulpverlening en bewindvoerders, moeten intrinsiek gemotiveerd zijn om samen te werken aan de nieuwe werkwijze. Dat begint bij overtuiging van de opbrengst van samenwerking. Daarvoor verwijzen wij graag naar de resultaten van de T-aanpak.

2. Investeer in de samenwerking, de basis

In Tilburg was reeds sprake van een goed functionerende driehoek. Er waren al langer intensieve contacten tussen rechtbank en SHV en tussen SHV en bewindvoerders. Wanneer deze structuur er nog niet is, zal hierin geïnvesteerd moeten om partijen bij elkaar te brengen. Investeer in de kennis van de bewindvoerders en rechtbank over mogelijkheden van schuldhulpverlening, aanvullende dienstverlening uit het sociale domein en de sociale kaart. De een-op-een aanpak in Tilburg, waarbij rechtbank en SHV intensief contact hebben en SHV bewindvoerders individueel bezoekt, is voorwaardelijk voor het slagen van de samenwerking. Dat geldt ook voor het veld van maatschappelijke en zorgorganisaties, de verwijzende instellingen: informeer ze over alternatieven voor bewind, neem ze mee in de ontwikkelingen.

3. Zorg voor een breed SHV-instrumentarium

Voor het welslagen van de werkwijze is het cruciaal dat er alternatieven voor bewind lokaal aanwezig moeten zijn. Dit houdt bijvoorbeeld in dat er een mogelijkheid voor budgetbeheer is, een voorziening die nog niet overal wordt geboden. Ook is het essentieel dat er gezorgd wordt voor een snelle aanpak van schulden in de vorm van schuldsanering.

4. Het proces: beschouw de pilot als een ontwikkel traject

In de T-aanpak is gekozen voor een flexibele aanpak om werkende weg ervaringen opdoen, deze met elkaar te bespreken, waar nodig zaken bij te stellen en nieuwe elementen toe te voegen. Een dergelijke flexibele (lerende) aanpak zal ook nodig zijn om in de specifiek regionale context met elkaar de optimale werkwijze te vinden.

5. Adviesgesprek bij instroom is niet voldoende maar een begin

Het adviesgesprek SHV is evenals het door de wetgever beoogde adviesrecht bedoeld om de cliënt de best passende hulp te bieden. In de pilot T-aanpak beschermingsbewind hebben we gezien dat het adviesgesprek niet voldoende is om dat te realiseren, maar dat het wel een essentieel begin vormt. Beschouw een pilot adviesgesprek of -recht dan ook als een pilot van fase 1 van een groter geheel. De best passende dienstverlening biedt perspectieven op een schuldenvrije toekomst waarin de burger weer over (zoveel mogelijk) zijn eigen financiën kan beslissen. Daarvoor moeten met de lokale of regionale driehoek vervolgstappen worden gezet: een versnelling om de schulden aan te pakken en een traject om financieel redzamer te worden en uit te stromen uit het (schulden-)bewind. Niet voor niets stelden de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister voor Rechtsbescherming dat de resultaten van de T-aanpak van belang zijn voor de uitwerking van het adviesrecht.

Bijlage 1 Ontwikkelingen bewind

Ingeschreven bewind	2014	2015	2016	2017	2018
TILBURG					
lichamelijk / geestelijk	358	255	216	273	275
verkwisting schulden	310	247	332	335	161
onbekend				2	
totaal	668	529	548	610	436
LANDELIJK					
lichamelijk / geestelijk	24.725	21.986	21.831	21.234	21.787
verkwisting / schulden	15.467	16.212	15.798	14.609	11.822
onbekend/overig	9	39	57	48	63
totaal	40.201	38.237	37.686	35.891	33.672

Werkvoorraden	2014	2015	2016	2017	2018
TILBURG					
lichamelijk / geestelijk	2.145	2.175	2.190	2.226	2.295
verkwisting schulden	320	563	843	1.083	1.176
onbekend	4	4	4	6	6
totaal	2.469	2.742	3.037	3.315	3.477
LANDELIJK					
lichamelijk / geestelijk	178.333	185.011	190.578	192.496	193.935
verkwisting / schulden	15.790	30.968	44.606	55.886	62.875
onbekend/overig	85	104	143	159	198
totaal	194.208	216.083	235.327	248.541	257.008

Beëindigd	2014	2015	2016	2017	2018
TILBURG					
lichamelijk / geestelijk	203	222	201	237	206
verkwisting schulden	5	32	52	95	68
totaal (incl. overig)	208	255	253	332	274
LANDELIJK					
lichamelijk / geestelijk	12.690	15.271	16.210	19.172	19.935
verkwisting / schulden	245	1.032	2.149	3.285	4.692
totaal (incl. overig)	12.940	16.323	18.376	22.487	24.651

Werkgroep T-aanpak

P. Rouwen, rechtbank Zeeland-West-Brabant, kantonrechter
L. Tromp, rechtbank Zeeland-West-Brabant, junior juridisch medewerker
J. de Kock, gemeente Tilburg, teammanager team Schuldhulpverlening
J. Vermetten, gemeente Tilburg, team Schuldhulpverlening, preventiemedewerker
S. Doomen, bewindvoerder, Helder Bewindvoeringen

Respondenten evaluatie, bewindvoerders:

P. Donders, Bod Bewindvoering
C. van Gerwen, Carmen Bewindvoering
M. Lapien, Damar Bewindvoering
M. de Jong, Rapport Oisterwijk
F. Solingen, Solingen Beschermingsbewind
B. Wilting, 4Tune Bewind

Opstellers evaluatie:

P. Rouwen, rechtbank Zeeland-West-Brabant, kantonrechter
L. Tromp, rechtbank Zeeland-West-Brabant, junior juridisch medewerker
J. de Kock, gemeente Tilburg, teammanager team Schuldhulpverlening
J. Vermetten, gemeente Tilburg, preventiemedewerker team Schuldhulpverlening

S. Verberk, Raad voor de Rechtspraak, wetenschappelijk adviseur, als experts betrokken bij de evaluatie
H. Koster, Raad voor de Rechtspraak, strategisch adviseur, als expert betrokken bij de evaluatie

Y. Bommeljé, beleidsmedewerker gemeente Tilburg, rapportage

Hoofdstuk 1

- 1 Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap. 26 maart 2013. Onder problematische schulden wordt verstaan dat redelijkerwijs is te voorzien dat de schuldenaar zijn schulden niet meer kan blijven betalen, of is opgehouden deze te betalen.
- 2 Wetsvoorstel adviesrecht gemeenten bij schuldenbewinden, Memorie van Toelichting pg. 4
- 3 Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren. Staatscourant 10 november 2014.
- 4 Cijfers Landelijk Dienstencentrum Rechtspraak.
- 5 CBS: Rapport bijzondere bijstand 2015, Rapport bijzondere bijstand 2016, Rapport bijzondere bijstand 2017 gepubliceerd op de maatwerk-pagina's. <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/thematisch/arbeid-en-sociale-zekerheid>
- 6 Onder andere: VNG, Divosa, NVVK, MO Groep: Naar betere aanpak van schulden en armoede, maart 2016; Divosa: Reactie adviesrecht gemeenten, brief 14 sept. 2018; VNG, Divosa, NVVK, Sociaal Werk Nederland, LCR: Gezamenlijke reactie voor het AO Brede Schuldenaanpak, brief 14 juni 2018.
- 7 Brief staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting. 1 juli 2016. TK 24515, nr. 360
- 8 Zie onder andere in de Brief staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid: Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting. 15 juni 2017. TK 24515, nr. 389
Zie ook de verkenning die door Platform 31 is uitgevoerd: Samenwerking bij instroom in beschermingsbewind. Den Haag 2017. De andere twee pilots experimenteren met andere interventies en worden uitgevoerd in de regio Noord-Nederland en Oost-Brabant.
- 9 Regeerakkoord: Vertrouwen in de toekomst. 2017
- 10 Minister van Rechtsbescherming: Wetsvoorstel Adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind. 7 juni 2018.
- 11 Brief staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid: Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting. 26 febr. 2018. TK 24515, nr. 426; Brief van de minister van Rechtsbescherming, 20 april 2018, TK 29279 - nr. 425.
- 12 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Actieplan Brede Schuldenaanpak, 23 mei 2018
- 13 Raad voor de Rechtspraak: Rechtspraak die ertoe doet. 2016; Maatschappelijk effectieve rechtspraak, <https://www.rechtspraak.nl/Themas/maatschappelijk-effectieve-rechtspraak>; Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, 12 december 2018; zie ook Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak febr. 2019.

Hoofdstuk 2

- 14 Op basis van inzichten uit de hersenwetenschap en gedragswetenschappen is het concept stress-sensitieve dienstverlening ontwikkeld, onder andere door N. Jungmann en het Nibud.
- 15 Zie voor de geïnterviewde bewindvoerders bijlage 2.
- 16 Zie voor de samenstelling van deze evaluatiegroep bijlage 2.

Hoofdstuk 3

- 17 Zorgpartners in Tilburg, die intensieve begeleiding bieden op meerdere levensgebieden, inventariseren zelf de schulden van hun cliënt en leveren een zogenaamd 'zorgdossier' aan bij schuldhulpverlening. Hierdoor wordt de burger niet belast met meerdere contactpersonen. Deze werkwijze wordt ook gevolgd voor bewinden-dossiers.
- 18 Zie voor de samenstelling van de werkgroep bijlage 2.
- 19 <https://www.rechtspraak.nl/Uw-Situatie/Bewind/Paginas/procedure-bewind-aanvragen.aspx>
- 20 De vergoeding voor het afdoen van verzoeken is hetzelfde, ongeacht of er een zitting wordt gehouden of niet. De toegevoegde waarde van een zitting woog daarom volgens de rechtbank niet op tegen de 'winst' van een snelle en goedkope afwikkeling van het verzoek.
- 21 Volgens rechtbank en bewindvoerders komt het ook vaak voor dat er sprake is van 'mond op mond' reclame voor een bewindvoerder of dat mensen via internet bij een bewindvoerder terecht komen.
- 22 Hiervoor wordt de startvergoeding toegekend. Uitgaande van 3 uur werk ad € 65,- per uur (ex. Btw) + kantoorkosten en evt. reiskosten wordt voor de pilot een tegemoetkoming toegekend van € 250,- (incl. Btw) wanneer een advies wordt afgegeven waarbij bewind niet noodzakelijk wordt geacht en de bewindvoerder de aanvraag intrekt.
- 23 Burgers die meer dan een half jaar geen premie zorgverzekering hebben betaald, komen in de zogenaamde wanbetalers regeling terecht. Deze wordt uitgevoerd door het Centraal Administratie Kantoor (CAK) die de premie afdraagt aan de zorgverzekeraar. De achterstallige premie plus de duurdere CAK-premie komen ten laste van de burger (schuld). Daarbovenop komt nog een boete. Mensen in de wanbetalersregeling kunnen zich niet aanvullend verzekeren.

Hoofdstuk 4

- 24 Terzijde moet worden opgemerkt dat het aantal telefonische informatievragen over bewind en alternatieven gedurende de pilotperiode is toegenomen. De vragen komen van onder andere bewindvoerders, maar ook van wijkteams. Geschat is dat het om ca.150 gesprekken gaat over de totale duur van de pilot. Het is mogelijk dat hier een preventief effect vanuit gaat en/of dat de bewindvoerder beter voorbereid op het gesprek wil komen.
- 25 Mulderzaken: dit zijn door verkeershandhavers uitgeschreven boetes voor lichte verkeersovertredingen.
- 26 In de rolzittingen dagen schuldeisers via een gerechtsdeurwaarder schuldenaren voor de rechter. De rechter in Tilburg heeft SHV gevraagd of SHV tijdens deze zittingen aanwezig kan zijn. Indien de rechter de indruk heeft dat de schuldeiser te weinig heeft gedaan om tot een regeling te komen, verwijst hij naar de aanwezige schuldhulpverlener om alsnog een regeling te treffen. Als dat niet lukt wordt de zitting vervolgd.

Hoofdstuk 6

- 27 Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 4 november 2014, nr. 577811 houdende de invoering van de Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren (Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren)
- 28 De Aanbevelingen zijn opgesteld door het Landelijk Overleg Vakinhoudelijk Civiel, Kanton en Toezicht.

