

Onderzoek naar alternatieven voor beschermingsbewind

Eindrapportage
Uitgebracht in opdracht van
het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Amersfoort, 30 juni 2016

Bureau Bartels B.V.
Postbus 318
3800 AH Amersfoort
Stationsplein 69
3818 LE Amersfoort
T 033 – 479 20 20
info@brtls.nl
www.bureaubartels.nl



INHOUD

1. Inleiding	1
2. Alternatieven voor bewind	1
3. Kenmerken type aangeboden alternatieven voor bewind	3

1. Inleiding

In december 2015 is in de Tweede Kamer een motie van de Kamerleden Heerma en Schouten aangenomen, waarin de regering wordt verzocht om te realiseren dat de kantonrechter bij een verzoek tot beschermingsbewind het advies van gemeenten inwint in hoeverre alternatieve dienstverlening aanwezig is. De aanleiding voor deze motie vormt de sterke stijging van de gemeentelijke uitgaven voor beschermingsbewind. In principe dienen personen die onder bewind gesteld zijn de kosten daarvan zelf te betalen. Indien zij daartoe echter niet in staat zijn, kan hiervoor een beroep op financiële ondersteuning van gemeenten worden gedaan. In de praktijk wordt deze ondersteuning veelal vanuit bijzondere bijstand verleend.

Eén van de mogelijke oplossingsrichtingen voor bovenstaande problematiek is het verminderen van de instroom van mensen in beschermingsbewind. Door in het 'voortraject' – dus voordat de kantonrechter uitspraak doet over het verzoek tot beschermingsbewind – mogelijke alternatieven voor beschermingsbewind aan te reiken, zou bereikt kunnen worden dat de betreffende personen gebruik gaan maken van minder vergaande voorzieningen (dan beschermingsbewind). Hierdoor zouden minder beschermingsbewinden uitgesproken hoeven worden en het beslag op bijzondere bijstand voor deze voorziening verminderd kunnen worden.

Vanuit bovenstaande context is in de vervolgmeting naar het aantal nieuwe aanvragen en de gemeentelijke uitgaven voor beschermingsbewind – zoals dat in de eerste helft van 2016 is uitgevoerd door Bureau Bartels¹ – enkele vragen 'meegenomen'. Deze vragen hebben betrekking op de mate waarin gemeenten alternatieven voor beschermingsbewind aanbieden en – als dit het geval is – of deze alternatieven in de praktijk ook beschikbaar zijn.

In de genoemde vervolgmeting is veldwerk verricht onder gemeenten. In totaal hebben 173 individuele gemeenten en 57 samenwerkingsverbanden van gemeenten deelgenomen aan dit onderzoek. Samen vertegenwoordigen deze 230 respondenten 348 individuele gemeenten. Dit staat gelijk aan in totaal 89% van alle Nederlandse gemeenten. In het navolgende presenteren we de antwoorden op de vragen over alternatieven voor beschermingsbewind.

2. Alternatieven voor bewind

In deze paragraaf geven we inzicht in de mate waarin gemeenten alternatieven aanbieden en de typen alternatieven die zij aanbieden. Alvorens daartoe over te gaan, plaatsen we wel enkele opmerkingen om de navolgende uitkomsten in een juist perspectief te plaatsen.

Allereerst merken we op dat daar waar gemeenten alternatieven genoemd hebben, de feitelijke inzet hiervan als alternatief voor beschermingsbewind zich vaak nog in een pril stadium zal bevinden. Dit blijkt onder meer uit het feit dat diverse gemeenten aangegeven hebben – via bijvoorbeeld pilotprojecten – aan het experimenteren te zijn met de inzet van Budgetbeheer (Plus) als alternatief. In de vervolgmeting zijn geen vragen gesteld over de mate waarin de alternatieven ook echt zijn aangeboden.

¹ Bureau Bartels, *Aantal en kosten beschermingsbewinden*, 30 juni 2016.

Een tweede opmerking is dat de navolgende alternatieven ook lang niet geschikt zullen zijn voor alle onderbewindgestelden. In eerder onderzoek² is vastgesteld dat maar een beperkt deel van de huidige onderbewindgestelden kans maakt om (op termijn) financieel zelfredzaam te worden. In de meeste gevallen zal dus blijken dat de opgelegde vorm van bewind de best denkbare maatregel is. Wat de inzet van alternatieven betreft zal dan ook sprake moeten zijn van individueel maatwerk.

Tot slot wijzen we op het gegeven dat bewind vrijwel altijd voor onbepaalde tijd wordt opgelegd, terwijl gemeenten bij het aanbieden van alternatieven veelal niet de intentie hebben om dit voor onbepaalde tijd te doen. Vaak is hiervoor dan ook een tijdslimiet vastgelegd (zie verderop) die in individuele gevallen wel kan worden verlengd.

Aandeel gemeenten dat alternatieven aanbiedt

De respondenten van een deel van de geraadpleegde samenwerkingsverbanden was in staat om op individueel gemeenteniveau binnen hun verband gegevens aan te reiken. Vandaar dat we van in totaal 256 individuele gemeenten en 26 samenwerkingsverbanden gegevens beschikbaar hebben gekregen. Van dit totaal aantal van 282 (samenwerkingsverbanden van) gemeenten hebben we als eerste vastgesteld in hoeverre zij een **actief beleid voeren** om invloed op de uitgaven voor bewind uit te oefenen. Hiervan bleek in 73% van de gevallen (N=282) sprake. 9% van de (samenwerkingsverbanden van) gemeenten was bezig om een dergelijk beleid te ontwikkelen, terwijl nog eens 18% geen beleid op dit punt voert. 1% van de respondenten kon de vraag niet beantwoorden.

Aan de (samenwerkingsverbanden van) gemeenten die wel een actief beleid voeren is vervolgens in kaart gebracht in hoeverre zij ook **alternatieven aandragen**. Dit bleek bij 70% van deze (samenwerkingsverbanden van) gemeenten het geval, dus in totaal 144. Combineren we de bovenstaande uitkomsten dan ziet het plaatje voor alle (samenwerkingsverbanden van) gemeenten in ons onderzoek er als volgt uit.

Tabel 1 Aandeel geraadpleegde (samenwerkingsverbanden) gemeenten dat al dan niet alternatieven voor bewind aanbiedt

Aantal alternatieven	Aantal	Aandeel
Wel één of meer alternatieven	144	51%
Wel beleid, maar geen alternatieven	61	22%
Beleid nog in ontwikkeling, nog geen alternatieven	24	9%
Geen beleid (en dus ook geen alternatieven)	50	18%
Weet niet	3	1%
Totaal	282	100%

Ruim de helft van de (samenwerkingsverbanden van) gemeenten in de vervolgmeting biedt naar eigen zeggen dus één of meerdere alternatieven voor bewind aan. Bij de overige gemeenten is hiervan (nog) geen sprake.

Wanneer onderscheid wordt gemaakt naar grootteklassen van gemeenten, dan blijken G36-gemeenten naar verhouding iets vaker en tevens meer alternatieven aan te bieden dan gemeenten uit de overige grootteklassen en samenwerkingsverbanden (zie tabel 2).

² Bureau Bartels, *Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden*, 31 augustus 2015.

Tabel 2 Spreiding geraadpleegde (samenwerkingsverbanden) gemeenten over aantal alternatieven voor bewind dat ze aanbieden naar gemeentegrootte

Type gemeente	1 alternatief	2 alternatieven	3 of meer alternatieven	Totaal aandeel met alternatieven
G36 (N=38)	34%	11%	21%	66%
Middelgroot (N=28)	25%	25%	3%	53%
Klein (N=190)	23%	16%	9%	48%
Samenwerkingsverbanden (N=26)	27%	4%	15%	46%
Totaal (N=282)	25%	25%	11%	51%

Bij de bovenstaande uitkomsten is geen nader onderscheid gemaakt naar **type alternatief** dat gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten aanbieden. Vanuit het doel van dit deelonderzoek is relevant om vooral in te zoomen op alternatieven die bij de behandeling van een verzoek tot beschermingsbewind ook echt als acceptabel alternatief zal worden ervaren door de kantonrechter. In samenspraak met de opdrachtgever is dit nader afgebakend tot de **maatregelen 'Budgetbeheer' en 'Budgetbeheer Plus'** (of vergelijkbare varianten van intensievere vormen van budgetbeheer). Van de 144 (samenwerkingsverbanden van) gemeenten – die alternatieven aanbieden – hebben we vastgesteld in hoeverre er sprake is van Budgetbeheer en/of Budgetbeheer Plus. Dit bleek bij 131 (samenwerkingsverbanden van) gemeenten het geval te zijn. Het aandeel gemeenten dat 'echte alternatieven' voor beschermingsbewind aanbiedt, daalt daarmee naar 46% van alle (samenwerkingsverbanden van) gemeenten in ons onderzoek (N=282).

Verder is relevant in hoeverre dergelijke alternatieven ook direct beschikbaar zijn. Het kan immers voorkomen dat gemeenten weliswaar deze alternatieven aanbieden, maar dat mensen hiervan niet direct gebruik kunnen maken omdat er sprake is van wachtlijsten. Bij in totaal drie (samenwerkingsverbanden van) gemeenten – die Budgetbeheer en/of Budgetbeheer Plus aanbieden – was op het moment van het interview sprake van een wachtlijst. Dit betekent dat in verreweg het overgrote deel van de gevallen de 'echte' alternatieven ook daadwerkelijk beschikbaar zijn.

3. Kenmerken type aangeboden alternatieven voor bewind

Hieronder laten we de alternatieven de revue passeren die door gemeenten naar voren zijn gebracht, te beginnen met de beide alternatieven die hiervoor als acceptabel alternatief voor beschermingsbewind zijn aangemerkt. Daarbij lichten we telkens dezelfde aspecten van (de beschikbaarheid van) het alternatief toe, namelijk achtereenvolgens:

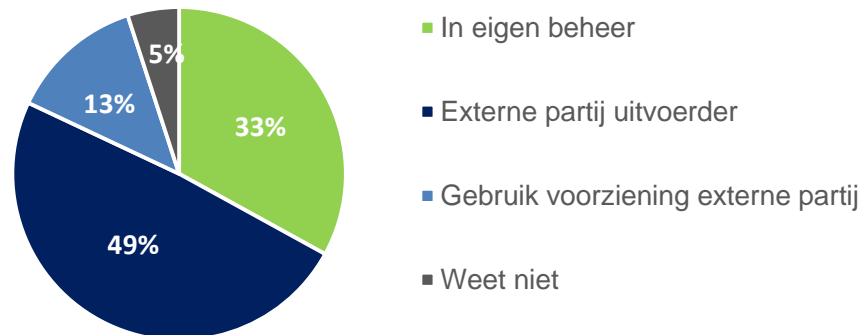
- de wijze waarop dit alternatief aangeboden wordt;
- de voorwaarden die aan de inzet van het alternatief worden gesteld;
- de directe beschikbaarheid van het alternatief;
- en de mate waarin gemeenten 'doorverwijzers' actief attenderen op het betreffende alternatief.

Budgetbeheer

Door 95 respondenten is naar voren gebracht dat hun gemeente of samenwerkingsverband **'Budgetbeheer'** als alternatief voor (beschermings)bewind aandraagt. Dit betekent dat ongeveer een derde van alle gemeenten in ons onderzoek (34% bij N=282) dit alternatief aanbiedt. Nadere analyse leert dat grote gemeenten relatief vaak

Budgetbeheer aanbieden. Figuur 1 geeft inzicht in de wijze waarop de betreffende (samenwerkingsverbanden van) gemeenten dit alternatief aanbieden.

Figuur 1 Wijze waarop Budgetbeheer als alternatief voor bewind aangeboden wordt (N=95)



We zien dat de helft van deze (samenwerkingsverbanden van) gemeenten Budgetbeheer uit laten voeren door hiervoor een externe partij in te huren. Een derde van de gemeenten voert het Budgetbeheer in eigen beheer uit en zet hiervoor dus eigen medewerkers in.

In totaal zeven op de tien (samenwerkingsverbanden van) gemeenten stelt **voorwaarden** aan de inzet van Budgetbeheer als alternatief voor bewind. De volgende voorwaarden zijn daarbij meer dan eens genoemd (N=66):

- er moet sprake zijn van problematische schulden of een concrete dreiging van problematische schulden (42 keer genoemd);
- alternatief wordt voor bepaalde periode aangeboden (vaak gekoppeld aan de duur van schuldsanering) (30);
- cliënt moet openheid van zaken geven over de financiële situatie (5);
- cliënt moet zelfredzaam te maken zijn (4).

Bij de (samenwerkingsverbanden van) gemeenten die Budgetbeheer aanbieden zijn we verder nagegaan in hoeverre dit alternatief voor (beschermings)bewind direct **beschikbaar** is voor potentiële kandidaten. Uit figuur 2 volgt dat budgetbeheer in vrijwel alle gemeenten die dit aanbieden direct beschikbaar is.

Figuur 2 Beschikbaarheid Budgetbeheer als alternatief voor bewind (N=95)



In totaal 89 (van de 95) respondenten hebben gemeld dat hun gemeente of samenwerkingsverband **'doorverwijzers'** actief attent maken op de mogelijkheid van het inzetten van Budgetbeheer. Dit zijn dus nagenoeg alle respondenten die aangegeven

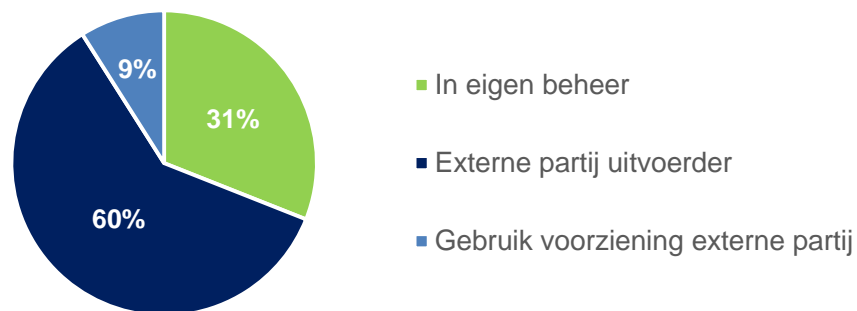
hebben dat hun gemeente of samenwerkingsverband dit alternatief aanbiedt. Tot de 'doorverwijzers' behoren dan partijen zoals zorginstellingen, maatschappelijk werk en/of wijkteams. Deze partijen worden dan op de volgende wijzen attent gemaakt op de mogelijkheid van het inzetten van budgetbeheer:

- in overlegsituaties met deze organisaties (88 keer genoemd);
- via informatieproducten (brochures, folders, etc.) (35);
- via melding op het internet van de gemeente (13);
- door gemeente georganiseerde voorlichtingsbijeenkomsten (4).

Budgetbeheer Plus

Onder '**Budgetbeheer Plus**' verstaan we een intensievere vorm van Budgetbeheer. Daarbij dient bijvoorbeeld gedacht te worden aan het 'koppelen' van Budgetbeheer aan zaken zoals het aanvragen van uitkeringen, schuldregelingen en toeslagen en het aanbieden van initiatieven om zelfredzaamheid te bevorderen. In totaal 35 respondenten (12% bij N=282) hebben aangegeven dat hun gemeente of samenwerkingsverband een dergelijk instrument in voorkomende gevallen aanbiedt als alternatief voor bewind. Net als voor Budgetbeheer geldt ook voor Budgetbeheer Plus dat grote gemeenten dit instrument relatief vaak aanbieden als alternatief voor bewind. In figuur 3 hebben we samengevat hoe dit dan plaatsvindt.

Figuur 3 Wijze waarop Budgetbeheer Plus als alternatief voor bewind aangeboden wordt (N=35)



We zien dat Budgetbeheer Plus net als Budgetbeheer (maar dan in sterkere mate) vooral in opdracht van de gemeenten door externe partijen wordt aangeboden. Een kleiner deel van de (samenwerkingsverbanden van) gemeenten biedt budgetbeheer in eigen beheer aan.

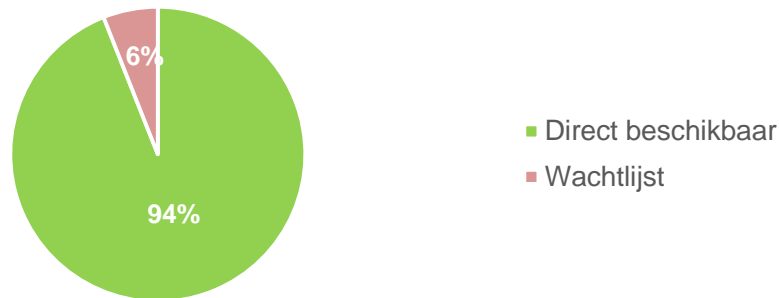
Door twee derde van deze respondenten (23 van de 35) is opgemerkt dat hun gemeente of samenwerkingsverband **voorwaarden** hanteert voor de inzet van Budgetbeheer Plus. Het gaat hierbij om vergelijkbare voorwaarden als hiervoor bij Budgetbeheer, namelijk:

- er moet sprake zijn van problematische schulden of een concrete dreiging van problematisch schulden (21 keer genoemd);
- alternatief wordt voor bepaalde periode aangeboden (zoals gedurende de periode van schuldsanering) (7);
- cliënt moet openheid van zaken geven over de financiële situatie (2);
- cliënt moet (financieel) zelfredzaam te maken zijn (2).

Uit figuur 4 volgt dat bij de betreffende (samenwerkingsverbanden van) gemeenten het instrument van Budgetbeheer Plus over het algemeen direct **beschikbaar** is voor

personen voor wie dat relevant kan zijn. Slechts twee respondenten maakten melding van een wachtlijst.

Figuur 4 Beschikbaarheid Budgetbeheer Plus als alternatief voor bewind (N=35)



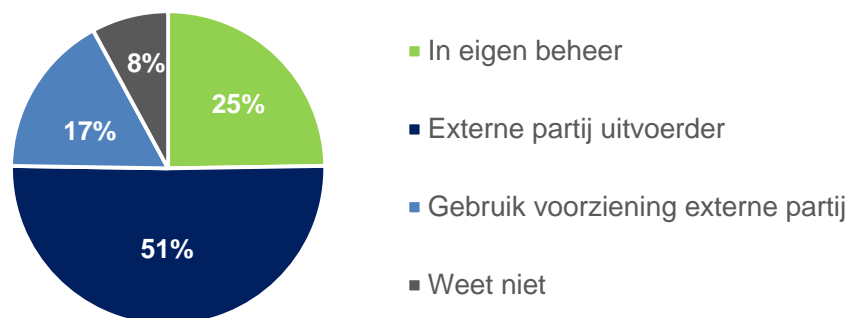
In totaal 33 (94%) van de respondenten voor wie deze vraag relevant was, hebben aangegeven dat hun gemeente of samenwerkingsverband **'doorverwijzers'** actief wijst op de mogelijkheid om Budgetbeheer Plus in te zetten als alternatief voor bewind. Deze gemeenten of samenwerkingsverbanden doen dit door:

- dit in overlegsituaties met deze organisaties aan de orde te stellen (31 keer genoemd);
- via informatieproducten (brochures, folders, etc.) (16);
- via melding op het internet van de gemeente (5);
- via voorlichtingsbijeenkomsten voor doorverwijzers (2).

Budgetcoaching/budgetbegeleiding

Een deel van de (samenwerkingsverbanden van) gemeenten zet **'Budgetcoaching/budgetbegeleiding'** in als alternatief voor beschermingsbewind. In totaal 53 respondenten (19% bij N=282) hebben dit namelijk aangegeven. Figuur 5 verschaft weer inzicht in de **wijze waarop** dit gebeurt.

Figuur 5 Wijze waarop Budgetcoaching/budgetbegeleiding als alternatief voor bewind aangeboden wordt (N=53)



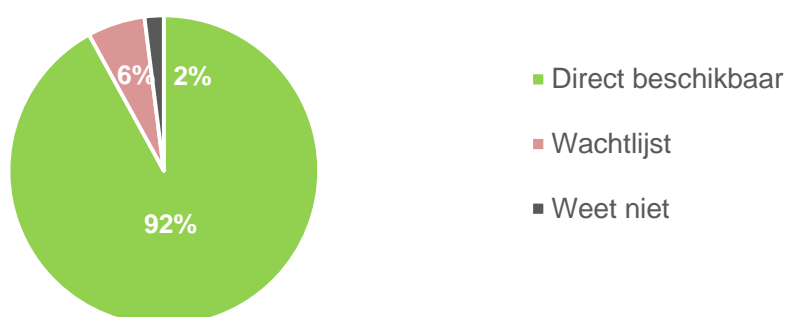
Budgetcoaching/budgetbegeleiding blijkt vooral via externe partijen in opdracht van de gemeente aangeboden te worden. De helft van de gemeenten heeft namelijk te kennen gegeven dat zij hier een externe partij voor inhuren. Een kwart van de gemeenten biedt budgetcoaching – veelal in het kader van schuldhulpverlening – door middel van eigen medewerkers aan.

Door veertien van deze respondenten (26%) is gemeld dat hun gemeente/samenwerkingsverband wel **voorwaarden** verbindt aan de inzet van dit instrument, namelijk:

- er moet sprake zijn van (een dreiging van) problematische schulden (9 keer genoemd);
- alternatief wordt voor bepaalde periode aangeboden (6);
- cliënt moet openheid van zaken geven (2);
- cliënt moet zelfredzaam te maken zijn (1).

De resultaten van figuur 6 duiden er op dat het instrument van Budgetcoaching/budgetbegeleiding over het algemeen **direct ingezet** kan worden. Maar enkele respondenten hebben wat dit aangaat gemeld dat er bij hun gemeente of samenwerkingsverband sprake is van een wachtlijst.

Figuur 6 Beschikbaarheid Budgetcoaching/budgetbegeleiding als alternatief voor bewind (N=53)



Negen van de tien (samenwerkingsverbanden van) gemeenten, die Budgetcoaching/budgetbegeleiding als alternatief voor bewind aanbieden, brengt dit ook actief onder de aandacht van **'doorverwijzers'**. Deze gemeenten doen dit op de volgende wijzen:

- in overlegsituaties met deze organisaties (47 keer genoemd);
- via informatieproducten (brochures, folders, etc.) (25);
- via melding op het internet van de gemeente (15);
- via voorlichtingsbijeenkomsten (2).

Doorbetalen van vaste lasten vanuit bijstandsuitkering

Door in totaal 24 respondenten (9% bij N=282) is aangegeven dat hun gemeente of samenwerkingsverband **'doorbetaling van de vaste lasten vanuit de bijstandsuitkering'** als alternatief voor bewind aanbiedt. Daarbij worden de vaste lasten van een onderbewindgestelde direct door de gemeente vanuit de bijstand betaald en niet – zoals bij onderbewindstelling – via de bewindvoerder. Hierdoor wordt geborgd dat cliënten geen betaalachterstanden oplopen bij de woningcorporatie, nutsvoorzieningen en ziektekostenverzekering. Door vaste lasten door te betalen kunnen het ontstaan van (nieuwe) schulden en gedwongen uithuiszettingen worden voorkomen. Door doorbetaling van vaste lasten aan te bieden kunnen gemeenten een belangrijke taak van bewindvoerders – namelijk de afdracht van vaste lasten – overnemen. Voor een deel van de doelgroep kan dit een alternatief voor bewind zijn.

Maatjesprojecten

Een aantal (samenwerkingsverbanden van) gemeenten biedt ook zogenoemde 'Maatjesprojecten' als alternatief voor bewind aan. Dit is door 21 respondenten genoemd, dus 7% van alle geraadpleegde (samenwerkingsverbanden van) gemeenten.

Onder maatjesprojecten wordt de inzet van vrijwilligers via bijvoorbeeld Humanitas en Schuldhulpmaatje verstaan. Deze maatjesprojecten hebben tot doel om cliënten te ondersteunen bij het beheer van inkomsten en uitgaven en het aanleren van (basale) financiële vaardigheden. Daarmee wordt beoogd dat cliënten op termijn weer hun eigen financiën kunnen beheren. Diverse gemeenten ondersteunen dergelijke initiatieven door het verstrekken van subsidie voor de opleiding van maatjes. Maatjes worden vaak ingezet in combinatie met gemeentelijke schuldhulpverlening. Gemeenten zetten maatjes vaak preventief in om het (opnieuw) ontstaan van schulden te voorkomen. Maatjesprojecten zijn daarmee dus veelal geen direct alternatief voor bewind. Echter, gemeenten proberen door middel van maatjesprojecten beroep op zwaardere middelen zoals bewind te voorkomen.

In figuur 7 hebben we weergegeven **op welke wijze Maatjesprojecten aangeboden wordt** door de betreffende gemeenten. Daaruit kan geconcludeerd worden dat dit in de helft van de gevallen Maatjesprojecten namens de gemeente worden uitgevoerd door een externe partij. In deze situaties is vaak sprake van een subsidierelatie. De andere helft van de maatjesprojecten wordt niet namens de gemeente uitgevoerd, maar wordt gebruik gemaakt van een voorziening van een externe partij.

Figuur 7 Wijze waarop Maatjesprojecten worden aangeboden (N=21)



Een derde deel van de (samenwerkingsverbanden van) gemeenten die Maatjesprojecten aanbieden, stelt daar **voorwaarden** aan. Zo hebben vier van deze gemeenten aangegeven dat zij van cliënten eisen dat zij openheid van zaken over hun financiële situatie geven. Binnen twee gemeenten wordt een maatje voor een bepaalde periode ingezet. Andere voorwaarden – die elk één keer zijn genoemd – zijn een inkomensgrens en dat er sprake moet zijn van problematische schulden.

De inzet van maatjes blijkt bij alle gemeenten die dit instrument hebben genoemd direct **beschikbaar** te zijn. Verder brengen alle gemeenten die Maatjesprojecten aanbieden dit ook onder de aandacht van 'doorverwijzers' door in overlegsituaties voorlichting te geven over de inzet van vrijwilligers via maatjesprojecten (21 keer genoemd) en door hier brochures en folders over te verspreiden (7 keer genoemd).