

Raadsvoorstel

Onderwerp: beschermingsbewind als economische activiteit algemeen belang

Reg.nr. : 9826331
B&W verg. : 7 juli 2020
Commissie : Sociaal
Cie_verg. : 2 september 2020
Raadsverg. : 16 september 2020

1) Status

Op grond van uw bevoegdheid in het kader van de Mededingingswet, bieden wij u ter vaststelling dit besluit over het aanmerken van beschermingsbewind als economische activiteit in het algemeen belang

2) Samenvatting

Wij vinden het van belang om inwoners die leven in armoede of met schulden zo vroeg mogelijk te signaleren en zo passend mogelijk te ondersteunen. Dit doen we dan ook met een sluitende keten van financiële dienstverlening binnen onze gemeentelijke organisatie. Met het toevoegen van bewind in eigen beheer aan ons dienstenpalet, kunnen we deze keten nog meer sluitend maken en daarmee nog meer maatwerk bieden voor de inwoner.

De gemeenteraad heeft op 3 maart 2020 het college verzocht om de procedure tot het aanwijzen van beschermingsbewind als economische activiteit van algemeen belang in gang te zetten. Hiertoe is besloten omdat de kosten die gepaard gaan met het financieren van bewindvoering, middels bijzondere bijstand, voortdurend stijgen. Er is al jaren sprake van een overschrijding van de begroting. Hiermee drukken de kosten voor bewindvoering zwaar op de beschikbare publieke middelen. Dit is niet langer verantwoord.

Daarnaast meent de gemeente dat zij, beredeneerd vanuit de ketenbenadering, kwalitatief een goede en integrale dienstverlening kan aanbieden aan de inwoner. We delen de zorgen die uit onderzoeken naar de kwaliteit van bewindvoering naar voren zijn gekomen. We zijn van mening dat we de kwaliteit van dienstverlening aan inwoners kunnen optimaliseren doordat we beschikken over het hele pakket van schulddienstverlening, inclusief bewindvoering. We zetten de instrumenten schulddienstverlening in naar gelang de situatie en behoefte van de inwoner (maatwerk). Bovendien zijn de bewindvoerders van de gemeente 's-Hertogenbosch volledig op de hoogte van alle lokale regelingen en kunnen ze aanvullende diensten inzetten vanuit het sociale domein. Dit alles komt de dienstverlening aan onze inwoners ten goede. Het algemeen belang is gebaat bij bewindvoering door de gemeente in eigen beheer.

3) Voorstel:

Het college van burgemeester en wethouders stelt de gemeenteraad voor het volgende te besluiten:

1. Het aanbieden van beschermingsbewind voor inwoners van de gemeente 's-Hertogenbosch die recht hebben op een vergoeding vanuit de Bijzondere



's-Hertogenbosch

Bijstand, aan te wijzen als een activiteit die wordt verricht in het algemeen belang,
als bedoeld in artikel 25h, lid 5, Mededingingswet;

2. De "Verordening nadeelcompensatie ten gevolge van algemeen belang besluit "bewindvoering in eigen beheer" vast te stellen.

Steller : Oomens

Tel. : 6159002

E-mail : h.oomens@s-hertogenbosch.nl

4) Aanleiding

Inwoners die 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 inwoner zijn financiën regelt. De afgelopen jaren is er sprake van een toename van het aantal inwoners dat onder bewind is gesteld: van circa 94.000 in 2009 tot 255.000 in 2018 (landelijke cijfers). Deze landelijke trend zien we ook in gemeente 's-Hertogenbosch. De toename van het aantal inwoners onder bewind is, maatschappelijk gezien, een zorgelijke ontwikkeling. Beschermingsbewind is immers een ingrijpende maatregel waarbij mensen een deel van hun zelfbeschikkingsrecht verliezen.

Vandaar dat in het Aanvalsplan Den Bosch Schuldenvrij 2018-2021 een inhoudelijk opgave is opgenomen op het gebied van beschermingsbewind. De centrale vraag hierbij is of beschermingsbewind in alle gevallen (nog steeds) noodzakelijk is of dat inwoners beter geholpen zijn met andere vormen van financiële ondersteuning. Met name als het gaat om schuldenbewinden, kun je je afvragen of bewind niet een te zware maatregel is. Kunnen inwoners niet geholpen worden met (lichtere) ondersteuning vanuit de reguliere schulddienstverlening. De schulddienstverleners van de gemeente 's-Hertogenbosch beschikken immers over een groot scala aan instrumenten, zijn volledig op de hoogte van alle lokale regelingen en kunnen aanvullende diensten inzetten vanuit het sociale domein.

Er ligt ook een financiële opgave op het gebied van beschermingsbewind, namelijk een afname van de kosten van bijzondere bijstand voor bewindvoering. Met de toename van het aantal inwoners dat onder bewind is gesteld, stijgen ook de kosten van bijzondere bijstand voor bewindvoeringskosten. In gemeente 's-Hertogenbosch is al jaren sprake van een overschrijding van de begroting. Hiermee drukken de kosten voor bewindvoering zwaar op de beschikbare publieke middelen.

Met 'Bewindvoering in eigen beheer' streven we ernaar om een eind maken aan de jaarlijkse begrotingsoverschrijding van bijzondere bijstand voor de kosten van beschermingsbewind. Er ligt immers, naast de inhoudelijke opgave, ook een taakstellende bezuinigingsopdracht van € 100.000,- op de bijzondere bijstand voor bewindvoeringskosten (vastgesteld begroting 2019).

Beantwoording motie "Bewindvoering in breder perspectief"

Tijdens de behandeling van het raadsvoorstel 'Bewind in eigen beheer' (d.d. 3 maart 2020, nr. 9521600) heeft de gemeenteraad het college verzocht om: andere vormen van publieke verantwoordelijkheid bij bewindvoering, zoals in andere gemeenten bestaan, nader te onderzoeken, en de bewindvoerders hierbij op gepaste wijze te betrekken. En de raad voor het definitieve 'algemeen belang besluit' over deze verschillende vormen van publieke verantwoordelijkheid bij bewindvoering te informeren.

We hebben de bewindvoerders die gevestigd zijn in de gemeente 's-Hertogenbosch uitgenodigd om met ons in gesprek te gaan over andere vormen van publieke verantwoordelijkheid bij bewind. Zes bewindvoerders hebben gehoor gegeven aan deze uitnodiging. Daarnaast hebben we een gesprek gevoerd met vertegenwoordigers van Landelijk Overleg Bewindvoerders Curatoren en Mentoren (LOBCM) en de Branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (BPBI). In bijlage 2 van dit raadsvoorstel treft u een inventarisatie van andere vormen van publieke verantwoordelijkheid bij bewindvoering (bijlage 2A) en de aandachtspunten die zijn opgehaald vanuit gesprekken met bewindvoerders (bijlage 2B).

Uit de gesprekken met bewindvoerders blijkt dat zij vooral mogelijkheden zien in een verbetering van de samenwerking met gemeente, een aantal bewindvoerders heeft aantal jaren geleden al meegewerkt aan opzet van een convenant met gemeente 's-Hertogenbosch. Daarnaast verwijzen

bewindvoerders naar de aanpak van gemeente Tilburg en naar het Adviesrecht bij schuldenbewind door gemeenten vanaf 1 januari 2021.

Hieronder vindt u in het kort de andere vormen van publieke verantwoordelijkheid die zijn onderzocht en besproken met bewindvoerders, vergezeld met een afweging en analyse op basis waarvan we de vorm beoordelen.

- Convenant

Door middel van een convenant kan de gemeente met bewindvoerders afspraken maken over de communicatie, de werkprocessen, taakverdeling en kwaliteitsborging bij bewindvoering binnen uw gemeente. In 2015 is het landelijke project 'Samen Verder' gestart met als doel verbetering van de samenwerking tussen gemeenten en beschermingsbewindvoerders. Dit heeft ook in gemeente 's-Hertogenbosch geleid tot een aantal bijeenkomsten met bewindvoerders en de opzet van een concept-convenant gebaseerd op het model uit het project Samen Sterker. Gaandeweg dit proces is er discussie ontstaan over of dit een werkbaar instrument is en ook in hoeverre je zaken voldoende kunt afdwingen. Dat is onder meer de reden geweest om eerst nader te onderzoeken of een convenant toereikend is gelet op de financiële opgave waar we in 's-Hertogenbosch voor staan.

Wij zien onvoldoende effectiviteit uitgaan van afspraken in een convenant. De voorbeelden uit het land laten zien dat het vooral gaat om werk- en procesafspraken, verbetering van communicatie etc. Er worden nauwelijks concrete prestatieafspraken gemaakt bijvoorbeeld over het percentage inwoners dat kan uitstromen uit bewind. Het grootste voordeel van een convenant is dat bewindvoerders en gemeenten elkaar beter weten te vinden, bijvoorbeeld als het gaat om tijdige toeleiding naar een schuldregeling. Dit zien wij echter als een reguliere taak van de bewindvoerder, daarvoor zou je geen convenant hoeven af te sluiten.

- Wetsvoorstel adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind

Op 1 april 2020 is het wetsvoorstel 'adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind' ingediend bij de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel regelt dat gemeenten drie maanden nadat schuldenbewind is ingesteld de rechter mogen adviseren of een inwoner het beste kan worden geholpen door voortzetting van het bewind, of door een lichtere vorm van gemeentelijke ondersteuning. Verder regelt het wetsvoorstel dat schuldenbewind niet meer voor onbepaalde tijd mag worden ingesteld.

Binnen drie maanden na instelling schuldenbewind moet de bewindvoerder een plan van aanpak naar de gemeente sturen. De gemeente mag adviseren. Het advies moet dan binnen vier weken naar de griffier, de rechthebbende en de bewindvoerder. De rechter beslist op basis daarvan of het bewind wordt voortgezet dan wel beëindigd. Gemeenten kunnen hiertegen niet in hoger beroep.

Als de inwoner als gevolg van lichamelijke of geestelijke toestand niet in staat is zijn belangen waar te nemen en er zijn problematische schulden, hoeft de rechter de bewindvoerder niet te verplichten een plan van aanpak te sturen. De gemeente heeft dan dus ook geen adviesrecht. Het bewind mag in dit geval voor onbepaalde tijd worden ingesteld. De beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel is 1-1-2021

De intentie van dit wetsvoorstel Adviesrecht is om de gemeente beter in staat te stellen om de regierol bij schuldhelpverlening te vervullen en ook moet het bijdragen aan de samenwerking tussen gemeenten, rechtbanken en beschermingsbewindvoerders. Door de manier waarop het adviesrecht thans vorm is gegeven in de wet, verwachten we hiermee echter niet het beoogde resultaat te bereiken als het gaat om meer directe grip op de kwaliteit van de bewindvoering, het leveren van maatwerk aan inwoner en de reductie van de kosten. Immers grond van dit wetsvoorstel kan de gemeente pas advies geven nadat het schuldenbewind al is ingesteld. Daarnaast geeft het wetsvoorstel de gemeente geen extra instrumentarium om lopende het schuldenbewind advies te geven.

- T-aanpak Schuldenbewind gemeente Tilburg

Er is veel landelijke aandacht en bijval voor de schuldenaanpak van gemeente Tilburg. 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 werkwijze heeft ertoe geleid dat er in Tilburg veel minder mensen onder bewind worden gesteld dan landelijk. De instroom in bewind is tijdens de pilotfase met 50% gedaald ten opzichte van 20% landelijk. In 30% van de situatie heeft het advies geleid tot de inzet van een ander, beter passend instrument in plaats van de inzet van schuldenbewind.

We onderkennen de successen vanuit de Tilburgse aanpak als het gaat om beperken van de instroom in bewind. Echter de aanstaande inwerkingtreding van het Adviesrecht schuldenbewind lijkt een dergelijke aanpak in de toekomst in de weg te staan. Het is immers niet te verwachten dat rechtbanken naast het Adviesrecht ook nog ruimte gaan bieden voor een adviesrol van de gemeente vóórdat het bewind is ingesteld.

Bewindvoering in eigen beheer

We concluderen hieruit dat dat 'Bewindvoering in eigen beheer' op basis van een algemeen besluit kansen biedt tot een kwaliteitsverbetering van dienstverlening en het meest tegemoet komt aan onze financiële opgave op het gebied van beschermingsbewind. Op 3 maart 2020 heeft uw raad ingestemd (nr.9521600) met de voorkeursvariant 'Bewindvoering in eigen beheer' en is het college verzocht om de procedure van een 'algemeen belang besluit' in gang te zetten.

Mededingingswet / Wet Markt en Overheid

Het aanbieden van beschermingsbewind door een gemeente is een economische activiteit en daarop is de Mededingingswet van toepassing. Onderdeel van de Mededingingswet is de Wet Markt en Overheid. In deze wet staan gedragsregels om ondernemers te beschermen tegen oneerlijke concurrentie van de overheid. Economische activiteiten die in het algemeen belang worden verricht, vormen een uitzondering op de Wet Markt en Overheid. De gedragsregels opgenomen in de Wet Markt en Overheid zijn dan niet van toepassing. Het nemen van een algemeen belang besluit is voorbehouden aan de gemeenteraad.

5) Inhoud

Nadere toelichting op het onderwerp:

Beschermingsbewind

Inwoners die (tijdelijk) niet in staat zijn hun financiën te regelen, kunnen door de kantonrechter onder beschermingsbewind worden geplaatst op grond van de Wet Curatele, beschermingsbewind en mentorschap (Wet CBM). Er zijn twee redenen voor beschermingsbewind. De eerste reden betreft inwoners met een fysieke of geestelijke beperking, zoals verslaafden of dementerenden. Sinds januari 2014 zijn ook verkwisting en het hebben van problematische schulden toegevoegd als reden voor beschermingsbewind. Hiermee is het aantal onder bewind gestelden toegenomen.

De kantonrechter bepaalt of iemand onder bewind wordt gesteld. De gemeente heeft daar geen invloed op, maar is wel verplicht om de tarieven¹ van de bewindvoerder te vergoeden uit de bijzondere bijstand voor inwoners met beperkte financiële draagkracht.

We zien al jaren een toename van het aantal inwoners dat onder bewind wordt gesteld en daarmee ook een toename van de uitgaven voor bijzondere bijstand voor bewindvoering. Dat is het landelijke beeld en 's-Hertogenbosch wijkt daar niet van af. Zie onderstaande tabellen.

Aantal inwoners onder bewind (met recht op bijzondere bijstand)	Beginstand	Instroom	Uitstroom	Eindstand
2016	1064	492	393	1163
2017	1163	484	389	1258
2018	1258	456	469	1245
2019	1245	496	400	1341

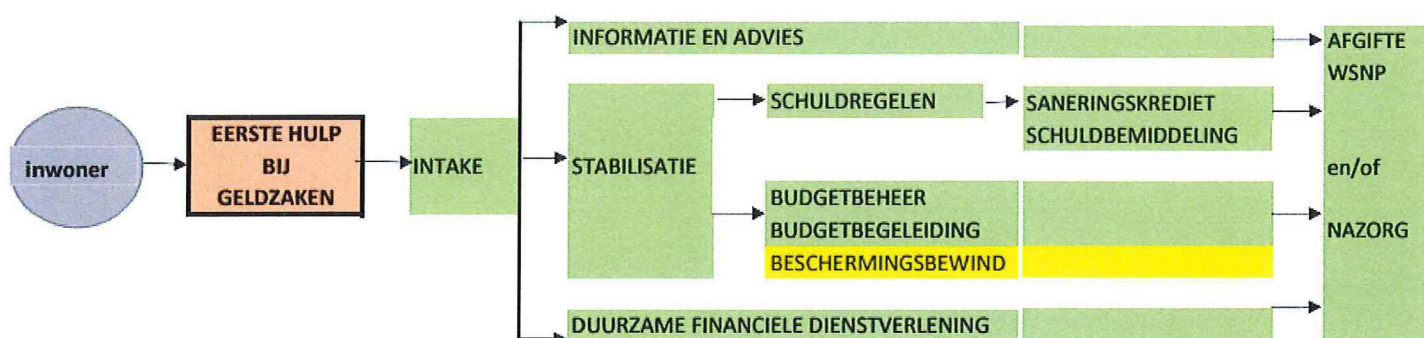
	Uitgaven Bijzondere Bijstand Bewindvoering
2016	€ 1.946.237
2017	€ 2.051.501
2018	€ 2.151.295
2019	€ 2.232.917

Wettelijke taak

Gemeenten zijn op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), verantwoordelijk voor het bieden van passende ondersteuning aan hun inwoners met schulden. De wet geeft gemeenten een zorgplicht én regie op het terrein van integrale schuldhulpverlening. Dat geldt zowel voor het oplossen van financiële problemen als het voorkomen ervan. De gemeente 's-Hertogenbosch kiest ervoor om het gehele pakket van schuldhulpverlening, in het belang van de inwoner, zelf uit te voeren.

¹ Een professioneel bewindvoerder heeft recht op een vergoeding voor zijn werkzaamheden. Deze tarieven worden jaarlijks vastgesteld door de minister. Er zijn twee soorten tarieven: een standaardtarief (€ 1.153,- per jaar) en een hoog tarief (€ 1.492,- per jaar) in het geval van problematische schulden.

Figuur 1 Schulddienstverlening door gemeente 's-Hertogenbosch



Inwoners met vragen op het gebied van financiën en sociaal-juridische vragen kunnen terecht bij Eerste Hulp Bij Geldzaken (EHBG). Dit is hét toegangslot voor schulddienstverlening door gemeente 's-Hertogenbosch. In veel gevallen kunnen inwoners direct worden geholpen (bijvoorbeeld met het aanvragen van toelagen). In de meer complexe situaties volgt een intake bij schulddienstverlening. Met welke producten is de inwoner het meest geholpen? Denk daarbij aan informatie en advies, budgetbegeleiding, budgetbeheer, budget beheer in gedwongen kader, schuldregeling en beschermingsbewind. Maar, er zijn ook andere en minder ingrijpende vormen van financiële dienstverlening. Immers, niet voor iedereen met financiële problemen is bewind nodig. Op basis van een intake bepalen we welke ondersteuning nodig is.

Binnen de gemeente is veel kennis en ervaring op het gebied van schuldhulpverlening aanwezig. Medewerkers schulddienstverlening zijn in staat om in te schatten wanneer bewindvoering echt noodzakelijk is. Daar tegenover staat dat het afschalen naar budgetbeheer/budgetbegeleiding gemakkelijker is voor een bewindvoerder van de gemeente dan voor een externe bewindvoerder. Immers, binnen de gemeente kan direct worden doorverwezen is de nieuwe vorm van schulddienstverlening meteen beschikbaar. De verwachting is daarmee dat de doorlooptijd van beschermingsbewind kan worden verkort.

Beschermingsbewind is het enige product van schulddienstverlening dat nu nog ontbreekt in het instrumentarium van schulddienstverlening door de gemeente 's-Hertogenbosch. Het is derhalve logisch voor de gemeente 's-Hertogenbosch dit naar zich toe te trekken.

We gaan beschermingsbewind aanbieden voor zowel degenen die onder bewind zijn gesteld vanwege geestelijke of lichamelijke beperkingen als voor degenen die op grond van problematische schulden onder bewind zijn gesteld. Daarbij realiseren we ons dat voor deze doelgroepen verschillende expertise noodzakelijk is. Overigens is binnen de gemeente afgelopen jaren reeds ontwikkeling ingezet om schulddienstverlening open te stellen voor alle inwoners. Waar in het verleden de schulddienstverlening voor de "bijzondere groepen" (bijvoorbeeld verslaafden, daklozen) werd uitbesteed aan externe partijen, kunnen ook deze inwoners inmiddels terecht bij schulddienstverlening

van gemeente 's-Hertogenbosch. Bovendien houden we in onze dienstverlening en communicatie al rekening houden met redzaamheid en vaardigheden klanten.

Algemeen belang

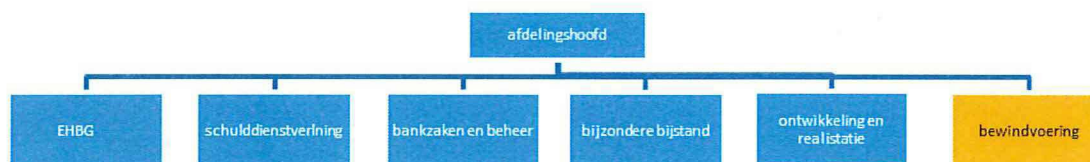
Bewindvoering in eigen beheer door gemeente 's-Hertogenbosch dient het algemeen belang. Hierbij spelen zowel de kwaliteit van de dienstverlening als de reductie van de kosten een belangrijke rol.

Kwaliteit

Als gemeente kunnen we de kwaliteit van dienstverlening aan inwoners optimaliseren doordat we beschikken over het hele pakket van schulddienstverlening, inclusief bewindvoering. We zetten de instrumenten schulddienstverlening in naar gelang de situatie en behoefte van de inwoner (maatwerk).

De afdeling Financiële dienstverlening van de gemeente 's-Hertogenbosch beschikt over expertise van het hele spectrum van schulddienstverlening. Vanuit onze wettelijke taak zorgen we dat medewerkers geschoold zijn en op de hoogte van de laatste (wettelijke) ontwikkelingen. Bovendien zijn medewerkers goed op de hoogte van de lokale situatie in gemeente 's-Hertogenbosch, ze kennen de gemeentelijke regelingen en hebben contact met de maatschappelijke partners. De gemeente 's-Hertogenbosch beschikt reeds over een aantal medewerkers binnen de schulddienstverlening die per 1 januari 2021 aan de slag kunnen gaan als bewindvoerder (en hier ook ervaring mee hebben).

De afdeling Financiële Dienstverlening zal vanaf 1 januari 2021 worden uitgebreid met een team bewindvoering:



- Team Eerste Hulp bij Geldzaken richt zich op schuldpreventie, vroege interventie, inkomensondersteuning en sociaal raadswerk door voorlichting, ondersteuning en adviesgesprekken;
- Team Schulddienstverlening bestaan uit schuldhelpverlening fase 1 (intake en stabilisatie) en fase 2 (schuldbemiddeling, saneringskrediet, toeleiding Wsnp);
- Team Bankzaken en Beheer is verantwoordelijk voor budgetbeheer en sociale kredietverstrekking;
- Team Bijzondere Bijstand behandelt aanvragen voor noodzakelijke kosten die kwetsbare inwoners niet zelf kunnen betalen;
- Team Ontwikkeling & Realisatie zorgt voor ontwikkeling en realisatie van beleid, en (juridische) kwaliteitszorg;
- Team bewindvoering beheert financiële zaken van inwoners die onder beschermingsbewind zijn gesteld.



's-Hertogenbosch

Beschermingsbewind staat daarmee niet op zichzelf maar past binnen het totale aanbod van de reguliere gemeentelijke schulddienstverlening. Dat heeft als voordeel dat de bewindvoerder die in dienst van de gemeente is, gemakkelijk kan schakelen met collega's van schulddienstverlening en kan beoordelen of beschermingsbewind noodzakelijk blijft of dat een ander instrument beter passend is bij de situatie van de inwoner. Het uitgangspunt is dat beschermingsbewind zo kort mogelijk moet duren. Na een periode van 'orde op zaken stellen', richt de bewindvoerder zich op de financiële zelfredzaamheid van de inwoner. De bewindvoerder helpt de inwoner op basis van motivatie, vaardigheden en gedrag op weg naar financiële zelfregie. Dit hoeft niet te betekenen dat iemand alle geldzaken helemaal zelfstandig regelt. Zelfregie betekent ook dat iemand zoveel mogelijk zelf bepaalt hoe hij zijn geld beheert en welke vormen van ondersteuning daarbij nodig of wenselijk zijn, zoals budgetbeheer of budgetbegeleiding.

De bewindvoerder van de gemeente kan aanvullende diensten inzetten vanuit het bredere sociaal domein, zoals maatschappelijke werk of psychosociale begeleiding. Gemeente 's-Hertogenbosch heeft overeenkomsten met maatschappelijke organisaties (zoals Farent en Humanitas).

Deze werkwijze zal ervoor zorgen dat bewindvoering, indien noodzakelijk, gemiddeld minder lang zal duren dan nu bij de marktpartijen het geval is. Dit is in het algemeen belang en in het bijzonder in het belang van de inwoner omdat deze zelf de regie weer kan overnemen.

Er is veel bekend over de kwaliteit van bewindvoering in Nederland. Hier zijn verschillende onderzoeken naar gedaan.² De gemeente 's-Hertogenbosch deelt de zorgen die uit deze onderzoeken naar voren komen. De voornaamste zorgen bestaan eruit dat inwoners onder bewind worden gesteld terwijl zij gebaat zijn bij minder ingrijpende vormen van schulddienstverlening. Uit de T-aanpak Schuldenbewind in Tilburg blijkt bijvoorbeeld dat de werkwijze heeft ertoe geleid dat er in Tilburg veel minder mensen onder bewind worden gesteld dan landelijk. Een daling van maar liefst 50%, tegen landelijk 20%. Een ander aspect is dat bewindvoering (zeer) lang duurt, terwijl de onder bewind gestelde is gebaat is bij uitstroom. Bovendien blijkt uit onderzoek dat bewindvoerders niet altijd goed op de hoogte zijn van de lokale situatie en de gemeentelijke regelingen met als gevolg dat hun cliënten geen gebruik maken van deze regelingen en daardoor inkomsten mislopen.

Reductie kosten bewindvoering

Het aantal inwoners dat onder bewind wordt gesteld groeit jaarlijks. Dit leidt er ook toe dat een toenemend aantal inwoners een beroep doet op de bijzondere bijstand vanwege de bewindvoeringskosten.

De stijgende bewindvoeringskosten van bijzondere bijstand veroorzaken jaarlijks een flinke overschrijding van de begroting van de gemeente 's-Hertogenbosch. Hierdoor dreigen andere uitgaven van de gemeente binnen het sociaal domein in de knel te komen. Bij de vaststelling van begroting 2019 is daarom een taakstellende bezuinigingsopdracht van € 100.000,- opgenomen voor de bijzondere bijstand voor bewindvoeringskosten.

De kosten van bewindvoering vanuit de bijzondere bijstand zijn zeer hoog. In het kader van het algemeen belang kan de gemeente deze kosten niet meer verantwoorden en niet meer dragen. Dit is geen tijdelijke situatie, te verwachten is dat deze kosten jaarlijks verder oplopen zoals de voorgaande

² We verwijzen hier naar: Bureau Bartels, Verdiepend onderzoek naar de groep onder bewind gestelden, 2015, Kennispunt Twente, Bewind in eigen hand, onderzoek in opdracht van gemeente Hengelo, 2019, T-aanpak Schuldenbewind, Evaluatie pilot Rechtbank Zeeland-West-Brabant gemeente Tilburg.

jaren ook laten zien. Het laten voortduren van de kosten is geen houdbare situatie, deze kosten gaan ten koste van andere sociale voorzieningen die de gemeente eveneens moet bekostigen. De gemeente is gedwongen om naar het belang van iedere inwoner te kijken en kan niet jaarlijks een dermate grote overschrijding van het budget ten aanzien van de bijzondere bijstand verantwoorden.

Er is een prognose gemaakt van de kosten van bewindvoering in eigen beheer. Het uitgangspunt daarbij is dat de gemeente met ingang van 1 januari 2021 bewindvoering aanbiedt aan de nieuwe instroom van inwoners die onder bewind worden gesteld en recht zouden hebben op bijzondere bijstand voor de kosten van bewindvoering.³ De lopende dossiers bij private bewindvoerders laten we ongemoeid en komen in een sterfhuisconstructie.

Tabel 1 prognose kosten bewindvoering 2020 - 2030

jaar	bedragen maal € 1000										
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
begroting (inclusief taakstelling 100K)	2.047	2.047	2.047	2.047	2.047	2.047	2.047	2.047	2.047	2.047	2.047
Kosten huidig beleid scenario 1	2.476	2.550	2.619	2.672	2.728	2.788	2.845	2.886	2.919	2.937	2.938
Afwijking t.o.v. begroting	-429	-503	-572	-625	-681	-742	-798	-839	-873	-890	-892
Kosten eigen beheer MET algemeen belang besluit	2.583	2.731	2.697	2.697	2.557	2.411	2.251	2.132	2.126	2.083	2.082
Afwijking t.o.v. begroting	-536	-684	-650	-650	-510	-364	-205	-85	-80	-36	-35
Extra kosten eigen beheer MET algemeen belang besluit t.o.v. voortzetting huidig beleid scenario 1	107	181	77	25	-171	-377	-594	-754	-793	-854	-856
											-4.001

In bovenstaande tabel zijn de kosten van bewindvoering in eigen beheer per 1 januari 2021 afgezet tegen de ontwikkeling van de kosten bij ongewijzigd beleid. We zien dat vanaf 2024 de kosten van bewindvoering in eigen beheer lager worden dan de kosten voor bewindvoering bij voortzetting huidig beleid. En vanaf dat moment gaat ook de overschrijding op de begroting jaarlijks omlaag.

Bij de prognose is rekening gehouden met een aantal aannames. We gaan ervan uit dat, vanaf 1 januari 2021, de volledige nieuwe instroom van inwoners in bewind (die recht hebben op bijzondere bijstand) bij de bewindvoerder van de gemeente terecht komt, naar schatting zijn dat circa 490 inwoners per jaar. Er is dan sprake van een voorliggende voorziening zoals bedoeld in artikel 15 Participatiewet. De verwachting is dat in 20% van de gevallen, beschermingsbewind niet noodzakelijk is en kan worden volstaan met budgetbeheer.⁴ Daarnaast houden we rekening met een gemiddelde doorlooptijd van vier jaar. De bewindvoerder van de gemeente hanteert een caseload van 65 zaken. Als gemeente hebben we te maken met 28% overheadkosten.

Indien de gemeente gaat optreden als bewindvoerder, dan moet zij voldoen aan alle kwaliteitseisen die door de rechtspraak aan een bewindvoerder worden gesteld. De gemeente moet worden toegelaten tot het Landelijks Kwaliteitsbureau CBM. Gemeente 's-Hertogenbosch start per 1 januari 2021 met bewindvoering, dit vergt al in 2020 de nodige voorbereidingskosten. In de eerste operationele jaren zijn de kosten hoger dan bij continuering van het huidige beleid en ontstaat er een grotere overschrijding van de begroting. Dit komt door de uitvoeringskosten voor het

³ Op grond van artikel 15 Participatiewet bestaat er dan een voorliggende voorziening waardoor de kosten bijzondere bijstand niet hoeven te worden gemaakt door de gemeente.

⁴ Dit is een voorzichtige prognose, gelet op de eerste resultaten van T-aanpak Schuldenbewind gemeente Tilburg.

aanbieden van beschermingsbewind en tegelijkertijd gaan de verstrekkingen vanuit de bijzondere bijstand voor de bestaande gevallen ook nog aantal jaren door (sterfhuisconstructie). Vanaf 2021 start de gemeente met bewindvoering. Er is rekening gehouden met de volgende kosten:

- Voorbereidingskosten (kwartiermaker)
- Personeelskosten bewindvoering (volgens groeimodel op basis van instroom)
- Opleidingskosten
- ICT kosten
- Accountantskosten
- Extra personeelskosten budgetbeheer (vanwege afschaling vanuit bewind)
- Minder personeelskosten en programmakosten bijzondere bijstand (afbouw conform stervhuisconstructie)

De integrale kostprijs van beschermingsbewind in eigen beheer is niet lager dan de tarieven die de private bewindvoerders hanteren, echter op termijn realiseren we als gemeente 's-Hertogenbosch minder kosten doordat we aan de voorkant inwoners niet hoeven laten instromen in beschermingsbewind maar met bijvoorbeeld budgetbeheer voldoende kunnen ondersteunen. Daarnaast verwachten we dat we inwoners eerder kunnen laten uitstromen uit bewind, bijvoorbeeld wanneer een schuldregeling is getroffen. Op deze manier zijn we in staat om een halt toe te roepen aan de jaarlijks stijgende begrotingsoverschrijding voor bewindvoeringskosten.

Marktpartijen

Gemeente 's-Hertogenbosch richt zich uitsluitend op de inwoners die recht hebben op bijzondere bijstand voor bewindvoering. Dat betreft nu zo'n 1350 inwoners, zij worden door meer dan 150 bewindvoerders bijgestaan. Onderstaand kaartje laat de herkomst zien van de bewindvoerders die op dit moment inwoners uit de gemeente 's-Hertogenbosch bijstaan.



De dienstverlening door bewindvoerders is niet plaatsgebonden. Zij kunnen in principe klanten afkomstig uit heel Nederland ondersteunen.

Uit onderzoek⁵ blijkt dat twee derde deel van de onder bewind gestelden een beroep doet op de bijzondere bijstand. Dit betekent dat een derde deel bewindvoering zelf betaalt. De gemeente stelt voorop dat de groep die de bewindvoering zelf betaalt, vrij is om de bewindvoerder te bepalen. Het is uitdrukkelijk wel zo dat deze groep niet terecht kan bij de bewindvoerder in dienst van de gemeente. De marktpartijen kunnen dus hun taak van bewindvoering blijven uitoefenen voor deze categorie.

Bewindvoerders(kantoren) bieden vaak ook diensten als budgetbeheer, curatele en het beheren van nalatenschappen aan. Hun dienstverlening is in de regel uitgebreider dan bewindvoering. Doordat in de dit algemeen belang besluit een sterfhuisconstructie is aangegeven, hebben bewindvoerders(kantoren) een redelijke termijn om hun dienstenpakket verder uit te breiden en meer clientèle te werven voor het overige aanbod van diensten.

Er is geen sprake van een abrupte overname van de markt. Gemeente 's-Hertogenbosch gaat vanaf 1 januari 2021 de nieuwe instroom van inwoners die recht hebben op bijzondere bijstand voor bewindvoeringskosten, voor haar rekening nemen. De private bewindvoerders behouden dus hun huidige klanten (sterfhuisconstructie) en kunnen zich voorbereiden op andere werkzaamheden.

Uitgangspunt van de sterfhuisconstructie is dat bestaande klanten bij de private bewindvoerders blijven en dat de gemeente 's-Hertogenbosch daarvoor bijzondere bijstand blijft betalen zolang bewindvoering noodzakelijk blijft. We geven hier nog nadere invulling aan.

De bewindvoerders hebben dus een ruime gelegenheid en termijn om zich voor te bereiden op andere werkzaamheden/uitbreiding van de werkzaamheden en/of een werkterrein buiten gemeente 's-Hertogenbosch. De vergoedingen die zij vanuit de bijzondere bijstand ontvangen (wat slechts een deel van hun inkomsten is) zullen tenslotte geleidelijk afnemen.

Binnen onze gemeentegrenzen zijn twaalf bewindvoerders actief die nu inwoners (met bijzondere bijstand bewindvoeringskosten) als klant hebben. Het aantal klanten varieert sterk per bewindvoerder: van 1 tot 149. Ook voor deze bewindvoerders geldt dat zij zich kunnen (gaan) richten op de vraag naar beschermingsbewind (zowel voor klanten die recht hebben op bijzondere bijstand als de overige klanten).

Nadeelcompensatie

We zijn bereid om bewindvoerders tegemoet te komen in verband met derving van inkomsten als direct gevolg van het aanmerken van beschermingsbewind als economische activiteit in het algemeen belang. Hiertoe is een verordening opgesteld waarmee de nadeelcompensatie voor bewindvoerders wordt vastgelegd. (zie bijlage 3)

Het uitgangspunt is dat het college een verzoeker die schade lijdt of zal lijden als gevolg van het algemeen belang besluit een vergoeding toekent. Om in aanmerking te kunnen komen voor de toekenning van schadevergoeding dient de normomzet met 15% of meer te zijn gedaald ten opzicht van het gemiddelde van 5 jaren voorafgaand aan de inwerkingtreding van het algemeen belang besluit.

We zijn bereid om de lokale bewindvoerders (gevestigd binnen gemeente 's-Hertogenbosch) ook op andere wijze tegemoet te komen. In het geval er sprake is van ontslag of faillissement van een bewindvoerder(skantoor) (binnen drie jaar als direct gevolg van dit besluit), en als er sprake is van

⁵ Bureau Bartels, Verdiepend onderzoek naar de groep onder bewind gestelden, 2015



's-Hertogenbosch

vacature bij de afdeling bewindvoering gemeente 's-Hertogenbosch, waar de ontslagen of gefailleerde bewindvoerder interesse in heeft, dan zal, bij gebleken geschiktheid, de voorkeur worden gegeven aan de kandidaat afkomstig van het lokaal bewindvoederskantoor.

Wijze van aanpak/oplossingsrichting:

Belangenafweging :

Het voornemen om uw raad dit algemeen belangbesluit te laten nemen, heeft gedurende zes weken ter inzage gelegen. Door middel van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) is aan belanghebbenden de gelegenheid geboden om hun zienswijzen kenbaar te maken. In bijlage 1 treft u de Nota van zienswijzen.

In totaal hebben 77 personen / organisaties een zienswijze ingediend. De zienswijzen zijn beoordeeld op hun ontvankelijkheid op basis van klanten bij gemeente 's-Hertogenbosch en indiening binnen de termijn. De zienswijzen die ontvankelijk bleken, hebben we inhoudelijk beoordeeld en er is gekeken of de zienswijze leidt tot aanpassing van het voorgenomen besluit.

Cliëntenraad Participatiewet

Tijdens de vergadering van de Cliëntenraad in februari, hebben we een toelichting gegeven op het voornemen van het college om bewindvoering in eigen beheer te gaan uitvoeren. De Cliëntenraad heeft vervolgens een 'ongevraagd advies' uitgebracht naar aanleiding van de behandeling van het raadsvoorstel 'Bewind in eigen beheer' (d.d. 3 maart 2020, nr. 9521600). In overleg met de Cliëntenraad is dit advies meegenomen met de beoordeling van zienswijzen op het voorgenomen algemeen belang besluit.

De Cliëntenraad is van mening dat niet het budget uitgangspunt moet zijn, maar de zorgplicht voor de inwoners. Inwoner moet regie hebben over zijn het eigen leven met zoveel mogelijk keuzevrijheid en minimale afhankelijkheid van de overheid. Op grond daarvan raadt de Cliëntenraad het algemeen belang besluit af. Cliëntenraad adviseert om de verdeling van de budgetten meer te richten naar het sociale domein; in gesprek te gaan met bewindvoerders om kwaliteit te verbeteren en in te investeren in Eerste Hulp Bij Geldzaken en schuldhulpverlening zodat bewindvoering minder hoeft worden ingezet.

Conclusie:

De zienswijzen hebben geleid tot een aantal aanpassingen van het voorgenomen algemeen belangbesluit:

- Uitwerken verordening nadeelcompensatie van de bewindvoerders;
- Motivering van algemeen belang besluit in relatie tot wetsvoorstel Adviesrecht schuldbewind;
- Motivering van algemeen belang besluit in relatie tot T-aanpak gemeente Tilburg;
- Verduidelijking dat ook beoogd is om beschermingsbewind aan te bieden voor de groep hulpvragers die bescherming behoeft op grond van hun lichamelijke of geestelijke toestand.

Communicatie/vervolgprocedure:

Communicatie vindt op de gebruikelijk wijze plaats via de openbare besluitenlijst.

6) Duurzaamheid

n.v.t.

7) Financiële paragraaf

Deze juridische procedure heeft geen rechtstreekse financiële gevolgen. Dat laat onverlet dat die er wel zijn in relatie tot dit voorstel. De financiële consequenties van dit voorstel worden in de begroting opgenomen zodra de gemeenteraad een besluit heeft genomen over het raadsvoorstel.

8) Risicoparagraaf

Nadeelcompensatie bewindvoerders

We zijn bereid om bewindvoerders tegemoet te komen in verband met derving van inkomsten als direct gevolg van het aanmerken van beschermingsbewind als economische activiteit in het algemeen belang. Hiertoe is een verordening opgesteld waarmee de nadeelcompensatie voor bewindvoerders wordt vastgelegd. De gemeente biedt bewindvoerders voorts aan om, wanneer er een vacature voor bewindvoerder beschikbaar is, te solliciteren.

Het uitgangspunt van de regeling voor nadeelcompensatie is dat het college een verzoeker die schade lijdt of zal lijden als gevolg van het algemeen belang besluit een vergoeding toekent. Om in aanmerking te kunnen komen voor de toekenning van schadevergoeding dient de normomzet met 15% of meer te zijn gedaald ten opzicht van het gemiddelde van 5 jaren voorafgaand aan de inwerkingtreding van het algemeen belang besluit.

Om in aanmerking te kunnen komen voor schadevergoeding dient er een causaal verband te zijn tussen het algemeen belang besluit en de geleden schade. Om te bepalen of er een causaal verband is, dient vergeleken te worden de financiële situatie waarin een bewindvoerder zich bevindt en de hypothetische financiële situatie waarin de bewindvoerder zou verkeren wanneer de schadeoorzaak (het algemeen belang besluit) niet had plaatsgevonden.

Daarbij moet worden gekeken naar factoren als:

- de verhouding cliënten dat een beroep doet op bijzondere bijstand bij gemeente 's-Hertogenbosch en het totaal aantal cliënten;
- de gemiddelde caseload van een bewindvoerder;
- landelijke ontwikkelingen in aantal inwoners dat onder beschermingsbewind wordt gesteld;

We beschikken niet over concrete gegevens over de bedrijfsvoering van bewindvoerders en we kunnen ook nog niet bepalen wat toekomstige landelijke ontwikkelingen in beschermingsbewind zijn (bijvoorbeeld de gevolgen het Adviesrecht bij schuldbewind). Rekening houdende deze onzekerheden hebben we (op basis van de uitgangspunten van de verordening nadeelcompensatie) een inschatting gemaakt van de kosten die de nadeelcompensatie met zich meebrengt.

We schatten dat het bedrag dat gemeente 's-Hertogenbosch dient te betalen als schadevergoeding aan bewindvoerders ligt tussen de 0 euro en 500.000 euro. Dit zal dan uiteraard van invloed zijn op de exploitatiekosten van bewindvoering in eigen beheer.



's-Hertogenbosch

Beroep rechtbank

De mogelijkheid bestaat dat, na bekendmaking van het algemeen belang besluit, beroep wordt aangetekend tegen dit besluit bij de rechtbank.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch,

De gemeentesecretaris,

De burgemeester,

drs. B. van der Ploeg

drs. J.M.L.N. Mikkers

Bijlagen:

Bijlage 1	Nota van zienswijzen
Bijlage 2A	Inventarisatie vormen publieke verantwoordelijkheid bewind
Bijlage 2B	Aandachtspunten bewindvoerders
Bijlage 3	Verordening nadeelcompensatie

Ter inzage:



's-Hertogenbosch

De gemeenteraad van 's-Hertogenbosch in zijn openbare vergadering van 16 september 2020;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 7 juli 2020
regnr. 9826331;

gelet op de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht;

Besluit

- 1) Het aanbieden van beschermingsbewind voor inwoners van de gemeente 's-Hertogenbosch die recht hebben op een vergoeding vanuit de Bijzondere Bijstand, aan te wijzen als een activiteit die wordt verricht in het algemeen belang, als bedoeld in artikel 25h, lid 5, Mededingingswet;
- 2) De "Verordening nadeelcompensatie ten gevolge van algemeen belang besluit "bewindvoering in eigen beheer" vast te stellen.

's-Hertogenbosch,
De gemeenteraad voornoemd,
De griffier,

drs. W.G. Amesz

De voorzitter,

drs. J.M.L.N. Mikkers

VERGADERING
GEMEENTERAAD
d.d. 16 september 2020
CONFORM BESLOTEN