

BEKOSTIGING EN BELONING VAN BESCHERMINGS-BEWIND BIJ SCHULDEN

EEN VERKENNING VAN ALTERNATIEVEN

RAPPORT

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

WOUTER VERMEULEN, REMCO VAN EIJKEL, JOERI ATHMER (SEO), MAARTEN ALLERS EN CORINE HOEBEN
(COELO), M.M.V. ROELAND VAN GEUNS

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

AMSTERDAM, NOVEMBER 2022

Samenvatting

De huidige bekostiging van bewindvoering bij problematische schulden via de bijzondere bijstand geeft gemeenten een financieel belang bij een goede samenwerking met bewindvoerders. Voor bewindvoerders neemt het financiële belang bij een goede samenwerking met gemeenten toe als ze een groter deel van hun beloning in het eerste jaar van een traject ontvangen. Aanpassingen in de bekostigingssystematiek zijn niet de enige manier om knelpunten rondom deze samenwerking op te lossen.

Beschermingsbewind beschermt kwetsbare mensen op het gebied van hun financiën. Een bewind wordt toegekend door de rechter. In 2014 is hiervoor een nieuwe grondslag geïntroduceerd, namelijk problematische schulden en verkwisting. De andere grondslag is de lichamelijke of geestelijke toestand waarin iemand verkeert. Iemand die onder bewind staat kan niet zelfstandig zijn of haar geld beheren, maar heeft hiervoor de medewerking van een bewindvoerder nodig. De bewindvoerder zorgt ervoor dat op een verantwoorde manier wordt omgegaan met de inkomsten en uitgaven. Als er sprake is van problematische schulden, dan brengt de bewindvoerder deze in kaart, treft betalingsregelingen en leidt de onderbewindgestelde door naar de gemeentelijke schuldhulpverlening. Daarnaast moet de bewindvoerder de financiële zelfredzaamheid van de cliënt voor zover mogelijk bevorderen. Gemeenten spelen hierbij een belangrijke rol, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de schuldhulpverlening.

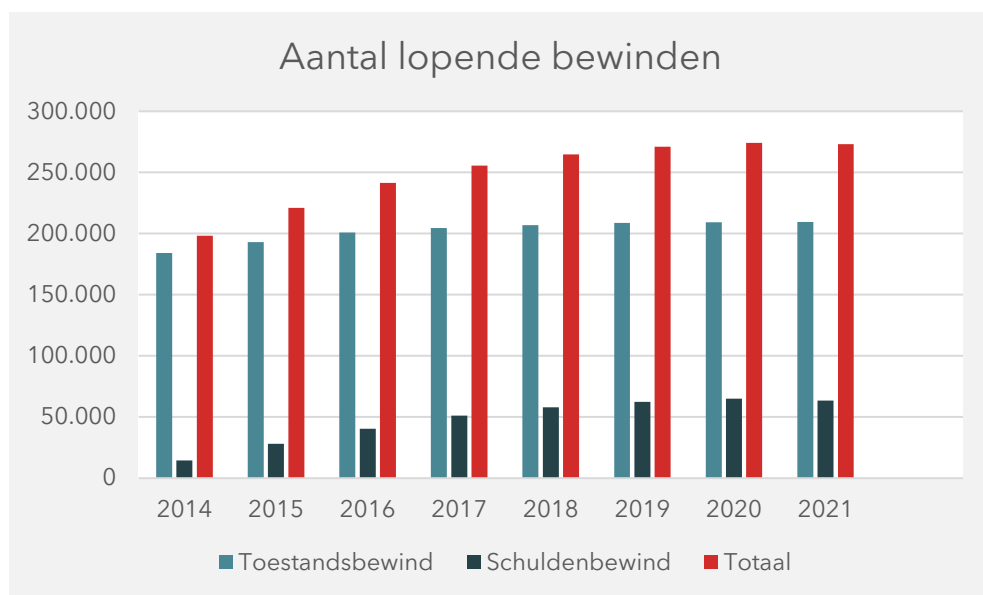
Zowel gemeenten als bewindvoerders geven aan dat de bekostiging van hun taken knelt. Het aantal schuldenbewinden is in de afgelopen jaren fors gegroeid en beslaat nu ongeveer een kwart van alle bewinden, zie Tabel S.1. Trajecten duren vaak langer dan de periode van vijf jaar waarvoor rechters schuldenbewinden tegenwoordig in eerste instantie toekennen. Van alle trajecten die in de eerste helft van 2022 werden afgerond, ging het om ongeveer een derde. Gemeenten zien de groei van het aantal lopende schuldenbewinden terug in oplopende uitgaven aan bewindvoering. Als een onderbewindgestelde dit zelf niet kan betalen, moet de gemeente het traject namelijk vergoeden uit de bijzondere bijstand. De middelen die gemeenten hiervoor krijgen, nemen echter niet toe. Bewindvoerders geven op hun beurt aan dat de beloning voor dossiers met problematische schulden onvoldoende is.

De hoofdvraag in dit onderzoek is of aanpassingen in de bekostiging van bewindvoering via de bijzondere bijstand en de beloning van bewindvoerders bij kunnen dragen aan een betere samenwerking tussen gemeenten en bewindvoerders. Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van vier deelvragen:

1. Welke knelpunten zijn er rondom de bekostigings- en beloningssystematiek?
2. Welke alternatieven zijn er?
3. Bieden deze alternatieven een oplossing voor de knelpunten?
4. Wat zijn de gevolgen voor de samenwerking tussen gemeenten en bewindvoerders?

Het onderzoek bestaat uit een inventarisatie van knelpunten met betrekking tot de bekostiging en beloning van beschermingsbewind bij schulden, op basis van cijfers over bewindvoering, literatuuronderzoek en gesprekken met stakeholders, een enquête onder bewindvoerders over de opbouw van hun kosten, een analyse van jaarrekeningen van bewindvoerderskantoren en verdiepende gesprekken met beleidsmedewerkers, bewindvoerders en rechters in vier gemeenten.

Figuur S.1 Het aantal lopende schuldbewinden is sinds 2014 fors gegroeid



Bron: Raad voor de Rechtspraak. Cijfers zijn gebaseerd op de grondslag zoals die in juli 2022 stond geregistreerd.

Tabel S.1 vat het antwoord op de eerste drie deelvragen samen. De tabel toont een overzicht van knelpunten en het verwachte effect hierop van drie aanpassingen in de bekostigingssystematiek of de beloning van bewindvoerders. De beleidsopties die op basis van dit onderzoek naar boven komen, zijn: directe bekostiging door het Rijk, een groter deel van de beloning in het eerste jaar uitkeren en een verhoging van het tarief voor bewinden met problematische schulden. De ene beleidsoptie sluit de andere niet uit, een combinatie van deze opties is dus mogelijk. Andere manieren om de bekostiging of beloning aan te passen maken de systematiek complexer en leiden tot extra administratieve lasten. Gemeenten, bewindvoerders en rechters vinden dit onwenselijk, gaven ze aan in de verdiepende gesprekken.

De financiële prikkelwerking staat in de tabel centraal, omdat die met de alternatieven verandert. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat financiële prikkels hoogstens een onderdeel vormen van de afweging die partijen in de praktijk maken en dat het aanpassen hiervan dus ook geen garantie biedt dat knelpunten worden opgelost. Daar staat tegenover dat er niet-financiële beleidsopties zijn die de samenwerking mogelijk verbeteren, zoals het adviesrecht dat gemeenten sinds 2021 hebben en de convenanten die sommige gemeenten met bewindvoerders afsluiten.

Directe rijksbekostiging vermindert financieel belang gemeenten bij samenwerking

Directe bekostiging door het Rijk maakt een einde aan het knelpunt van stijgende uitgaven voor gemeenten aan iets waar ze geen directe invloed op hebben. Het Rijk draagt dan de kosten van wijzigingen in het landelijke beleid, wat bij kan dragen aan een betere afweging van kosten tegen baten. Twee andere knelpunten worden hiermee wel groter. Voor gemeenten worden de financiële prikkels om lichtere alternatieven aan te bieden en om te investeren in kwalitatief goede en toegankelijke schuldhelpverlening namelijk kleiner, want de besparing op uitgaven aan bewindvoering die dit kan opleveren, komt niet meer bij hen terecht. Het financiële belang om de samenwerking met bewindvoerders op te zoeken neemt hierdoor ook af. Een vermindering van deze financiële prikkels betekent niet dat het belang van gemeenten bij het aanbod van lichtere alternatieven en goede en toegankelijke schuldhelpverlening verdwijnt, of dat ze niet meer zouden willen samenwerken. Voor bewinden met de grondslag geestelijke en lichamelijke toestand – ongeveer drie kwart van alle bewinden – maken de financiële prikkels voor

gemeenten bovendien minder uit dan voor schuldenbewinden, omdat deze bewinden doorgaans niet eindigen als gemeenten de problematische schulden oplossen.

In een variant die de financiële prikkels om samen te werken behoudt, compenseert het Rijk gemeenten voor de ontwikkeling in uitgaven op landelijk niveau. Het gemeentefonds moet dan worden uitgebreid met een nieuwe decentralisatie-uitkering.

Tabel S.1 Aanpassing van de systematiek biedt een gedeeltelijke oplossing voor knelpunten

Knelpunt	Directe bekostiging door het Rijk	Een groter deel van de beloning in het eerste jaar uitkeren	De beloning voor bewinden met problematische schulden verhogen
Gemeentelijke uitgaven aan beschermingsbewind nemen sterker toe dan de middelen die ze hiervoor ontvangen	Lost dit knelpunt op	Lost dit knelpunt gedeeltelijk op, als trajecten hierdoor korter duren	Maakt dit knelpunt groter
Lichtere alternatieven voor beschermingsbewind niet altijd in beeld	De prikkel voor gemeenten om deze alternatieven aan te bieden en hierover af te stemmen wordt kleiner	Geen effect	De prikkel voor gemeenten om deze alternatieven aan te bieden en hierover af te stemmen wordt groter
Kwaliteit en toegankelijkheid gemeentelijke schuldhulpverlening soms onvoldoende	De prikkel voor gemeenten om hierin te investeren wordt kleiner	Geen effect	De prikkel voor gemeenten om hierin te investeren wordt groter
De kwaliteit van bewindvoering kan tekortschieten	Geen effect	Geen effect	Bewindvoerders krijgen meer tijd voor cliënten met problematische schulden
Snelle afhandeling van bewindvoeringstraject wordt niet financieel beloond	Geen effect	Maakt dit knelpunt kleiner	Maakt dit knelpunt groter
De behandeling van zware dossiers wordt niet voldoende beloond	Geen effect	Maakt dit knelpunt groter	Maakt dit knelpunt kleiner
Bewindvoerders vinden de beloning te laag	Geen effect	Geen effect	Maakt dit knelpunt kleiner
Afbakening van taken op sommige aspecten niet helder	Geen effect	Geen effect	Geen effect

Bron: SEO Economisch Onderzoek en COELO (2022)

Hogere beloning in het eerste jaar vergroot belang samenwerking voor bewindvoerders

Een groter deel van de beloning in het eerste jaar uitkeren verkleint het knelpunt dat een snelle afhandeling van een bewindvoeringstraject in de huidige systematiek niet wordt beloond. Bewindvoerders geven aan dat de kosten van een bewind in het eerste jaar van het traject ongeveer anderhalf keer zo hoog zijn als in de jaren daarna. De aanvangsvergoeding compenseert dit verschil niet volledig. Een groter deel van de beloning in het eerste jaar uitkeren, bijvoorbeeld middels een hogere aanvangsvergoeding, vergroot de financiële prikkel voor bewindvoerders om trajecten sneller af te handelen. Het wordt voor bewindvoerders dan bijvoorbeeld aantrekkelijker om hun cliënten snel door te geleiden naar de schuldhulpverlening en te werken aan hun financiële

zelfredzaamheid. Deze optie prikkelt zo ook tot meer samenwerking met gemeenten, omdat die verantwoordelijk zijn voor de schuldhulpverlening en ook een belangrijke rol kunnen spelen bij de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid. Er is mogelijk een beperkt effect op het knelpunt dat de behandeling van zware dossiers, waar meer tijd voor nodig is, niet wordt beloond. Uit gesprekken met medewerkers, bewindvoerders en rechters in vier gemeenten blijkt een breed draagvlak voor deze beleidsoptie.

Hogere vergoeding bij problematische schulden verbetert aansluiting met kosten

Een hogere beloning voor bewinden met problematische schulden brengt de vergoeding die bewindvoerders ontvangen meer in overeenstemming met de tijd die ze aangeven aan een dossier kwijt te zijn. Het knelpunt dat de beloning volgens bewindvoerders te laag is, wordt hiermee kleiner. Bewindvoerders geven in de enquête aan dat ze zo'n 150 uur nodig hebben voor een bewindvoeringstraject met problematische schulden van vijf jaar, terwijl de beloning inclusief aanvangswerkzaamheden en het opmaken van een eindrekening en -verantwoording uitgaat van 121 uur. De beloning voor een vergelijkbaar traject zonder problematische schulden sluit wel goed aan bij het gerapporteerde tijdsbeslag in de enquête. Behalve het aantal uren schiet het uurtarief voor bewindvoering mogelijk ook tekort. Uit hun jaarrekeningen blijkt echter niet dat de geënquêteerde bewindvoerderskantoren er financieel slecht voorstaan. Een belangrijke kanttekening bij deze resultaten uit de enquête en het onderzoek naar de jaarrekeningen is dat de steekproef van deelnemende kantoren klein en niet aselekt is. Daarnaast zeggen de financiële gegevens niets over de kwaliteit van de geboden dienstverlening en de arbeidsvoorwaarden voor het personeel.

Een verhoging van het tarief voor bewinden met problematische schulden heeft ook gevolgen voor andere knelpunten. In het bijzonder neemt beloning van zware dossiers waarbij sprake is van problematische schulden toe, wat het aantrekkelijker maakt om cliënten bij wie dit speelt aan te nemen. Het wordt ook financieel aantrekkelijker om bewinden langer te laten lopen. Deze effecten zijn tegengesteld aan de effecten van het uitkeren van een groter aandeel van de beloning in het eerste jaar. Dit kan een argument zijn om een combinatie van de twee beleidsopties in te voeren.

Vooraf het budget voor bevordering van de financiële zelfredzaamheid knelt

Als bewindvoerders en gemeenten beter samenwerken bij het financieel zelfredzaam maken van cliënten met problematische schulden, kan dit het tekort van bewindvoerders op dit soort dossiers verkleinen. Een meerderheid van de bewindvoerders die tijd tekortkomen voor cliënten met problematische schulden geeft namelijk aan dat het daarbij gaat om deze taak. Bevordering van de financiële zelfredzaamheid kan een ingewikkeld traject zijn waarbij het gedrag van cliënten veranderd moet worden of hun inkomen moet worden vergroot. Het budget van drie uur per jaar laat echter geen ruimte om cliënten hierin echt te begeleiden of aan coaching te doen. Dit is een taak voor gemeenten. In de praktijk willen sommige bewindvoerders dit soms toch zelf doen, of wordt dat van ze verwacht. Een alternatief voor betere samenwerking is om de bevordering van de financiële zelfredzaamheid en de bijbehorende beloning helemaal bij bewindvoerders weg te halen en gemeenten hiervoor verantwoordelijk te maken.

Er zijn andere manieren om de samenwerking te verbeteren

Aanpassing van de systematiek biedt hoogstens een gedeeltelijke oplossing voor de knelpunten in Tabel S.1 en de mogelijkheden om de samenwerking via financiële prikkels te verbeteren zijn beperkt. Er zijn ook andere manieren om de samenwerking tussen bewindvoerders en gemeenten te verbeteren. Zo kunnen gemeenten sinds 2021 gebruikmaken van het adviesrecht. Daarnaast kunnen gemeenten convenanten met bewindvoerders afsluiten. Beide instrumenten hebben in de praktijk vooral een signaalfunctie. Gemeenten kunnen hierdoor tijdig de hulpverlening opstarten.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
Inhoudsopgave	5
1 Inleiding	1
2 Huidige situatie en knelpunten	4
2.1 Huidige situatie	4
2.2 Cijfers over de groei van schuldenbewinden	6
2.3 Knelpunten	10
2.4 Toereikendheid van de beloning	14
3 Alternatieve bekostigingsmodellen	16
3.1 Bekostigingssystematiek	16
3.2 Beloning van bewindvoerders	20
4 De kostenstructuur van bewindvoering	28
4.1 Respons en kenmerken van deelnemende kantoren	28
4.2 Enquêteresultaten over kosten van bewindvoering	30
4.3 Analyse van de jaarrekeningen	34
4.4 Discussie	38
5 Vier gemeenten onder de loep	41
5.1 Samenwerking	42
5.2 Bekostigingssystematiek en beloning van bewindvoerders	44
5.3 Discussie	47
6 Synthese	49
Referenties	54
Bijlage A Overzicht van gesprekspartners	56
Bijlage B Vragenlijst enquête	57
Bijlage C Extra tabellen en figuren	62
Bijlage D Gespreksleidraad case studies	64

1 Inleiding

Gemeenten geven steeds meer uit aan bewindvoering bij problematische schulden zonder dat ze hier grip op hebben. Bewindvoerders vinden de beloning niet toereikend. Dit onderzoek houdt de bekostigings- en beloningssystematiek tegen het licht.

Beschermingsbewind is een maatregel die kan worden ingezet om kwetsbare mensen te beschermen op het gebied van hun financiën. Iemand die onder bewind staat kan niet zelfstandig zijn of haar geld beheren, maar heeft hiervoor de medewerking van een bewindvoerder nodig. De bewindvoerder zorgt ervoor dat op een verantwoorde manier wordt omgegaan met de inkomsten en uitgaven. Het gaat dan bijvoorbeeld om het betalen van huur, energie en water. De onderbewindgestelde ontvangt leefgeld. Als er sprake is van schulden, dan brengt de bewindvoerder deze in kaart, stabiliseert de financiële situatie en leidt de onderbewindgestelde door naar de gemeentelijke schuldhulpverlening. Daarnaast moet de bewindvoerder de financiële zelfredzaamheid van de cliënt voor zover mogelijk bevorderen. Gemeenten spelen hierbij een belangrijke rol, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de schuldhulpverlening.

De bewindvoerder wordt benoemd door een kantonrechter. Hiervoor zijn twee grondslagen, namelijk 'lichamelijke en geestelijke toestand' (toestandsbewind) en 'problematische schulden en verkwisting' (schuldenbewind). De grondslag schuldenbewind is in 2014 ingesteld, omdat steeds meer mensen met problematische schulden om de instelling van een bewind vroegen. Problematische schulden komen echter niet alleen voor bij schuldenbewinden, maar ook bij een aanzienlijk deel van de toestandsbewinden. De rechter kiest in beginsel voor toestandsbewind als iemand ook zonder schulden niet in staat zou zijn geweest om zijn of haar financiën zelf te regelen. De onderliggende problematiek is op het moment van de toewijzing echter niet altijd goed in beeld en het komt dan ook voor dat de grondslag gedurende het traject wordt aangepast.

Een bewindvoerder kan een particulier zijn, bijvoorbeeld iemand uit de familie. Particulier bewind komt vooral voor bij toestandsbewind. Bij schuldenbewind gaat het over het algemeen om een professionele bewindvoerder: iemand die de bewindvoering beroepsmatig uitvoert. Een onderbewindgestelde moet de vergoeding voor een professionele bewindvoerder in principe zelf betalen, maar als dat niet lukt vergoedt de gemeente het bewind met een uitkering uit de bijzondere bijstand. Dit noemen we de bekostigingssystematiek van bewindvoering.

Deze bekostigingssystematiek staat ter discussie, omdat gemeenten wel moeten betalen voor bewindvoering maar hier geen directe invloed op hebben. De toekenning van beschermingsbewind is immers een beslissing van de rechter en ook de doorverwijzing naar bewindvoering gebeurt deels buiten het zicht van gemeenten – bijvoorbeeld door zorginstellingen of door familie (Bureau Bartels, 2018a). Uitgaven aan bewindvoering zijn in de afgelopen jaren bovendien gestegen, mede door de toename in het aantal schuldenbewinden. Uit onderzoek van het CBS blijkt dat de totale uitgaven voor beschermingsbewind tussen 2018 en 2019 met bijna de helft zijn toegenomen. De middelen die gemeenten hiervoor ontvangen van de rijksoverheid (via het gemeentefonds) zijn niet navenant toegenomen.

Er zijn ook knelpunten rondom de beloning van bewindvoerders. Bewindvoerders geven aan dat deze niet toereikend is, vooral voor cliënten met problematische schulden (Bureau Bartels, 2018b). Daarnaast ontbreekt in de beloningssystematiek een prikkel om cliënten snel door te geleiden naar de schuldhulpverlening en te werken aan hun financiële zelfredzaamheid, wat eraan bij kan dragen dat trajecten soms te lang duren (Berenschot, 2019). Dit

kan ook een wissel trekken op de samenwerking met gemeenten, omdat zij hierdoor langer voor een bewindvoeringstraject moeten blijven betalen.

Tegen deze achtergrond hebben SEO Economisch Onderzoek (SEO) en het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), met medewerking van Roeland van Geuns, emeritus Lector Armoede Interventies aan de Hogeschool van Amsterdam, op verzoek van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Justitie en Veiligheid (JenV) onderzoek gedaan naar de bekostigings- en beloningssystematiek van beschermingsbewind bij schulden. De hoofdvraag die het ministerie heeft gesteld, is of aanpassingen van deze systematiek bij kunnen dragen aan een betere samenwerking tussen gemeenten en bewindvoerders. We beantwoorden deze hoofdvraag aan de hand van vier deelvragen:

1. Welke knelpunten zijn er rondom de bekostigings- en beloningssystematiek?
2. Welke alternatieven zijn er?
3. Bieden deze alternatieven een oplossing voor de knelpunten?
4. Wat zijn de gevolgen voor de samenwerking tussen gemeenten en bewindvoerders?

Toereikendheid van de bekostiging van rechtbanken, die ook een groeiend aantal bewinden moeten behandelen, valt buiten de scope van dit onderzoek.

Gegeven deze vraagstelling speelt de financiële prikkelwerking een belangrijke rol in het onderzoek, omdat die met alternatieve bekostigings- en beloningssystematieken verandert. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat financiële prikkels hoogstens een onderdeel vormen van de afweging die partijen in de praktijk maken en dat het aanpassen hiervan dus ook geen garantie biedt dat knelpunten worden opgelost. Daar staat tegenover dat er niet-financiële beleidsopties zijn die de samenwerking mogelijk verbeteren, zoals het adviesrecht dat gemeenten sinds 2021 hebben en de convenanten die sommige gemeenten met bewindvoerders afsluiten.

Aanpak van het onderzoek

De eerste stap van het onderzoek bestond uit een inventarisatie van knelpunten in de huidige situatie, op basis van cijfers over bewindvoering, gesprekken met stakeholders en literatuuronderzoek. Bijlage A bevat een lijst van de organisaties waarmee we hiervoor hebben gesproken. We hebben hiervoor ook cijfers over de ontwikkeling van het aantal bewinden en de duur van trajecten verzameld. Op basis van de economische literatuur hebben we daarnaast een lijst van alternatieven voor de bekostigingssystematiek en de beloning van bewindvoerders gemaakt en de voor- en nadelen hiervan in kaart gebracht.

Om nadere invulling te geven aan de alternatieven hebben we allereerst een enquête onder bewindvoerders uitgezet. De enquête is uitgezet via de verschillende brancheverenigingen die de bereidheid tot medewerking onder hun leden hebben geïnterviewd. In de enquête hebben we vragen gesteld over de tijdsbesteding dan wel kosten van dossiers met problematische schulden en dossiers zonder problematische schulden. In de enquête is aan bewindvoerders ook toestemming gevraagd om via het Landelijk Kwaliteitsbureau Curatele Mentorschap en Bewind (CBM) de jaarrekening over 2020 te delen. Deze jaarrekeningen vormen een objectieve bron over de financiële situatie van bewindvoerders en zijn daarmee een belangrijke aanvulling op de enquêteresultaten.

Daarnaast hebben we vier gemeenten onder de loep genomen. We hebben gesproken met één of meer medewerkers van de vier geselecteerde gemeenten en met ten minste één bewindvoerder en één kantonrechter in de regio. Eén van de gekozen gemeenten maakt gebruik van het adviesrecht, één gemeente werkt met een convenant, één gemeente met eigen bewindvoerders en één gemeente wil elk van deze maatregelen wel gaan gebruiken, maar doet dat op dit moment nog niet. We hebben gesproken over de samenwerking tussen partijen in het algemeen, knelpunten en de effecten van maatregelen die de gemeente had genomen. Daarnaast zijn de

alternatieven voor de bekostigingssystematiek en de beloning van bewindvoerders op basis van de economische literatuur aan gesprekspartners voorgelegd.

Opbouw van deze rapportage

Het volgende hoofdstuk omschrijft de huidige situatie en laat cijfers zien over de ontwikkeling van het aantal bewinden en de duur van trajecten. Tegen deze achtergrond inventariseren we mogelijke knelpunten in de huidige systematiek. Hoofdstuk 3 bevat een overzicht van alternatieven voor de bekostigingssystematiek en beloning van bewindvoerders op basis van de economische literatuur. Resultaten van de enquête onder bewindvoerders en de casestudies in vier gemeenten beschrijven we in Hoofdstuk 4 en 5. Het slothoofdstuk bevat een synthese waarin we de verschillende beleidsopties wegen en een inschatting maken van de mate waarin ze een oplossing bieden voor de knelpunten.

Een aantal bijlagen bevat achtergrondinformatie bij het onderzoek. De lijst met gesprekspartners voor onze inventarisatie staat in Bijlage A. De vragenlijst voor de enquête onder bewindvoerders staat in Bijlage B en Bijlage C bevat een aantal extra uitkomsten. De gespreksleidraad voor de vier gemeentelijke casestudies is terug te vinden in Bijlage D.

2 Huidige situatie en knelpunten

Het aantal schuldenbewinden is in de afgelopen jaren gestaag gegroeid en beslaat nu bijna een kwart van alle bewinden. Een derde van alle schuldenbewinden duurt langer dan vijf jaar. Welke knelpunten zijn er rondom de bekostigingssystematiek en de beloning van bewindvoerders?

Dit hoofdstuk beschrijft de huidige situatie en laat cijfers zien over de ontwikkeling van het aantal bewinden en de duur van trajecten. Tegen deze achtergrond bespreken we een aantal mogelijke knelpunten rondom de bekostigingssystematiek en de beloning van bewindvoerders. Deze inventarisatie is gebaseerd op literatuuronderzoek en gesprekken met stakeholders, zie het overzicht in Bijlage A.

2.1 Huidige situatie

Partijen en rolverdeling

Er zijn drie organisaties betrokken wanneer iemand onder schuldenbewind wordt geplaatst, namelijk de bewindvoerder, de rechtbank en de gemeente waar de onderbewindgestelde woont. Een bewindvoerder kan een particulier zijn, maar bij schuldenbewind gaat het over het algemeen om een professionele bewindvoerder.

De taak van de professionele bewindvoerder is om een stabiele financiële situatie te creëren voor de onderbewindgestelde. Daarvoor moet de bewindvoerder in beeld brengen wie de schuldeisers zijn en hier regelingen mee treffen, in beeld brengen wat het inkomen van de onderbewindgestelde is en algemene beheerstaken uitvoeren, zoals het beheren van de rekening en het bijhouden van de administratie. Daarnaast wordt van de bewindvoerder verwacht dat deze ervoor zorgt dat de gemeente de schuldhulpverlening start zodra de financiële situatie stabiel is en cliënten voor zover mogelijk toeleidt naar financiële zelfredzaamheid.

Een onderbewindgestelde moet de bewindvoering in principe zelf betalen, maar als dat niet lukt vergoedt de gemeente het bewind met een uitkering uit de bijzondere bijstand.¹ Vooral bij schuldenbewind is dit vaak het geval. Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening. Waar professionele bewindvoerders zorgen voor een stabiele situatie moet de gemeente ervoor zorgen dat er regelingen worden getroffen om de schulden te saneren. De gemeente doet dit wettelijk gezien bij voorkeur via minnelijke regelingen. Als dat niet mogelijk blijkt, dan wordt een beroep gedaan op de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Crediteuren zijn verplicht om hieraan mee te werken en de regeling is voor zowel crediteuren als schuldenaren soberder, maar er is langs deze weg wel uitzicht op een schone lei. De rechter beslist op toelating tot de Wsnp en een Wsnp-bewindvoerder ziet toe op de uitvoering (Berenschot, 2019).

Een kantonrechter spreekt bewind uit en wijst daarbij een bewindvoerder toe. Een onderbewindgestelde kan een voorkeur aangeven voor een bepaalde (professionele) bewindvoerder en over het algemeen zal de rechter hierin meegaan. Omdat de bewindvoerder wordt toegewezen door de rechter heeft de gemeente geen directe invloed

¹ Of de onderbewindgestelde in aanmerking komt voor bijzondere bijstand hangt af van welke inkomensnorm de gemeente hanteert. Het is mogelijk dat het inkomen van iemand met problematische schulden te hoog is om voor bijzondere bijstand in aanmerking te komen.

op het aantal inwoners dat onder (schulden)bewind wordt geplaatst. De doorverwijzing gebeurt bovendien deels buiten het zicht van gemeenten – bijvoorbeeld door zorginstellingen of door familie (Bureau Bartels, 2018).

Beloning

Tabel 2.1 laat zien hoe de beloning voor bewindvoering is opgebouwd. Een professionele bewindvoerder ontvangt in 2022 een bedrag van 1.245 euro per jaar per onderbewindgestelde. Voor een bewind waarbij er sprake is van problematische schulden gaat het om 1.611 euro – ongeacht of het gaat om een toestands- of een schuldenbewind.² Deze bedragen zijn forfaitair en hangen dus niet af van wat een bewindvoerder precies doet, noch van de complexiteit van de problematiek van de cliënt. Wel zijn er additionele vergoedingen voor aanvangswerkzaamheden en voor het opmaken van een eindrekening en -verantwoording, voor verkoop of ontruiming van een woning of een verhuizing en voor het beheer van een persoonsgebonden budget. Per 1 januari 2022 mogen bewindvoerders ook extra bankkosten in rekening brengen. De rechter beslist over de toekenning van deze additionele vergoedingen en kan de beloning bij uitzonderlijke omstandigheden ook op andere wijze vaststellen.

Tabel 2.1 Een bewindvoerder ontvangt 1.611 euro per jaar voor een cliënt met problematische schulden

	Aantal uur	Beloning
Jaarbeloning:		
voor bewind zonder problematische schulden	17	€ 1.245
voor bewind met problematische schulden	22	€ 1.611
Additionele vergoeding:		
voor aanvangswerkzaamheden ³	8	€ 586
voor de verkoop of ontruiming van een woning ⁴	5	€ 366
voor het beheren van een persoonsgebonden budget	7,5	€ 549
voor het opmaken van een eindrekening en -verantwoording	3	€ 220

Bron: Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren 2022

De hoogte van de vergoeding is gebaseerd op het aantal uren dat bewindvoerders naar verwachting per jaar aan een cliënt besteden. Het gaat om 17 uur voor een standaardbewind. Dit is inclusief drie uur voor werkzaamheden voor het bevorderen van financiële zelfredzaamheid. Voor de werkzaamheden vanwege de problematische schulden ontvangt de bewindvoerder een beloning van vijf uren extra. Deze jaarbeloning geldt als gemiddelde. De wetgever erkent dat het ene bewind meer tijd zal vergen dan het andere en dat het ook zal voorkomen dat gedurende een aantal jaren veel uren aan een betrokkene worden besteed en de volgende jaren minder dan het gemiddelde aantal uren waarop de forfaitaire jaarbeloning is gebaseerd.⁵

Voor een bewindvoeringstraject met problematische schulden van vijf jaar staat inclusief vergoedingen voor aanvangswerkzaamheden en het opmaken van een eindrekening en -verantwoording 121 uur, ofwel 8.861 euro.

² Deze bedragen zijn sinds 2014 geïndexeerd volgens de systematiek zoals die ook voor de jaarlijkse vergoedingen van de Wsnp-bewindvoerders wordt gehanteerd. Verder is de opbouw van de beloning sindsdien niet veranderd.

³ De beloning bedraagt 439 euro indien de bewindvoerder voorafgaand aan het bewind budgetbeheer heeft gevoerd.

⁴ In geval er geen mentor is, wordt deze vergoeding ook uitgekeerd voor een verhuizing.

⁵ Zie de Regeling beloning curatoren, bewindvoerders, en mentoren en de memorie van toelichting hierop. Deze ministeriële regeling trad op 1 januari 2015 in werking.

Voor een vergelijkbaar bewindvoeringstraject zonder problematische schulden staat 96 uur, ofwel 7.031 euro. De beloning neemt dus met 26 procent toe vanwege problematische schulden.

Wet adviesrecht gemeenten

Per 1 januari 2021 zijn er enkele wijzigingen aangebracht in de regels rond schuldenbewind die tot doel hebben om te voorkomen dat inwoners onnodig lang onder schuldenbewind staan. Tot 1 januari 2021 was er geen maximumtermijn voor het schuldenbewind. Vanaf die datum gaat het bij een schuldenbewind altijd om een bepaalde tijdsduur.⁶ Elke ingestelde beschermingsmaatregel moet nu ten minste vijfjaarlijks worden geëvalueerd. Daarmee wordt beoogd dat de maatregel niet langer duurt dan noodzakelijk is. De maatregel kan eerder worden beëindigd, of worden verlengd.

Daarnaast kunnen gemeenten sinds 1 januari 2021 gebruikmaken van het zogenaamde adviesrecht. Nadat een rechter schuldenbewind heeft uitgesproken, kan een gemeente advies uitbrengen of in haar ogen bewindvoering inderdaad nodig is of dat er een andere, minder verstreckende voorziening (bijvoorbeeld budgetbeheer) voldoende is. Dit advies brengt de gemeente uit op basis van documenten die de bewindvoerder moet opsturen (een boedelbeschrijving en een plan van aanpak).

Het adviesrecht komt onder meer voort uit een initiatief van gemeente Tilburg. In Tilburg vindt er, voordat de rechtbank uitspraak doet, overleg plaats tussen gemeente, bewindvoerder en betrokkene. Doel is om na te gaan welke maatregel naar verwachting het meest passend is. Dit gaat dus verder dan het adviesrecht dat erin voorziet dat de gemeente na afloop van de uitspraak van de rechter een advies uit kan brengen.

Er zijn andere initiatieven ontwikkeld door gemeenten om meer grip te krijgen op de instroom in het schuldenbewind. De meest voorkomende maatregelen is het afsluiten van een convenant met professionele bewindvoerders. In een convenant wordt een aantal afspraken vastgelegd tussen professionele bewindvoerders en de gemeente. De afspraken gaan onder meer over de communicatie tussen gemeente en bewindvoerders (bijvoorbeeld hoe neemt een bewindvoerder contact op met de gemeente), het werkproces, de rolverdeling (welke partij doet wat) en de kwaliteitsborging (hoe wordt ervoor gezorgd dat de onderbewindgestelde zo snel mogelijk naar schuldhulpverlening wordt geleid). Bewindvoerders kunnen zich aansluiten bij het convenant, maar zijn hier niet toe verplicht.

Een aantal gemeenten heeft eigen bewindvoerders in dienst. Een inwoner die onder bewind wordt gesteld, kan in dit geval ook terecht bij een gemeentelijke bewindvoerder.

2.2 Cijfers over de groei van schuldenbewinden

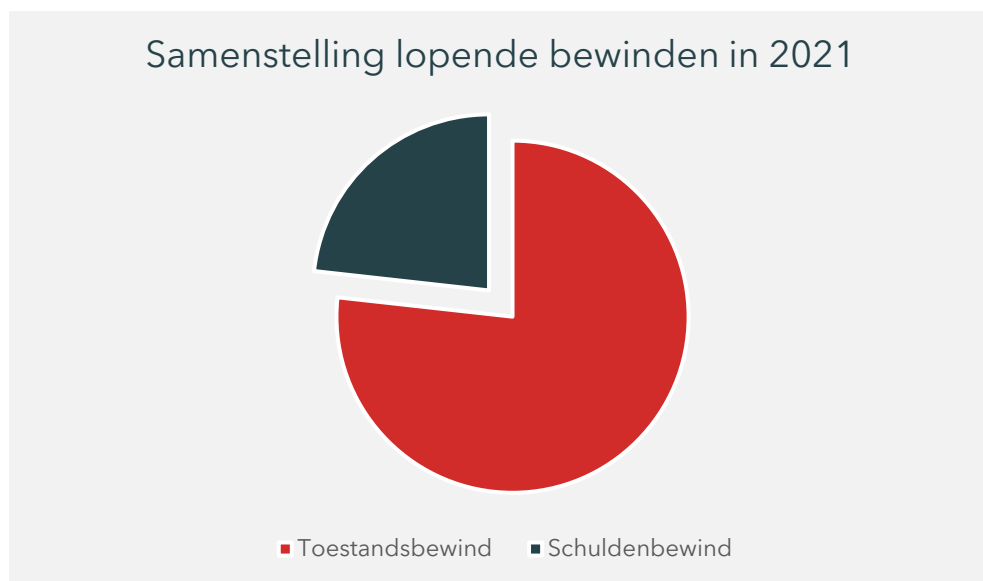
Deze paragraaf laat cijfers zien over de ontwikkeling van het aantal schuldenbewinden en de duur van trajecten. Deze cijfers zijn afkomstig van de Raad voor de Rechtspraak. Een belangrijke kanttekening bij deze cijfers is dat het regelmatig voorkomt dat rechters de grondslag van een schuldenbewind omzetten. In de gegevens van de Raad voor de Rechtspraak staat zo'n bewind dan met terugwerkende kracht geregistreerd als een toestandsbewind. Het feitelijke aantal schuldenbewinden lag in het verleden dus hoger, omdat de grondslag van een deel daarvan sindsdien is gewijzigd. Het aantal schuldenbewinden dat een eerder rapport van de Nationale Ombudsman (2020) voor 2019 noemde, lag bijvoorbeeld ruim vijf procent hoger dan in onze cijfers.

⁶ Wet van 30 september 2020 tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek teneinde te voorzien in een adviesrecht voor gemeenten bij de procedure rond beschermingsbewind wegens problematische schulden, onderdeel A, artikel 1b.

Het aantal schuldenbewinden is sinds 2014 fors gegroeid

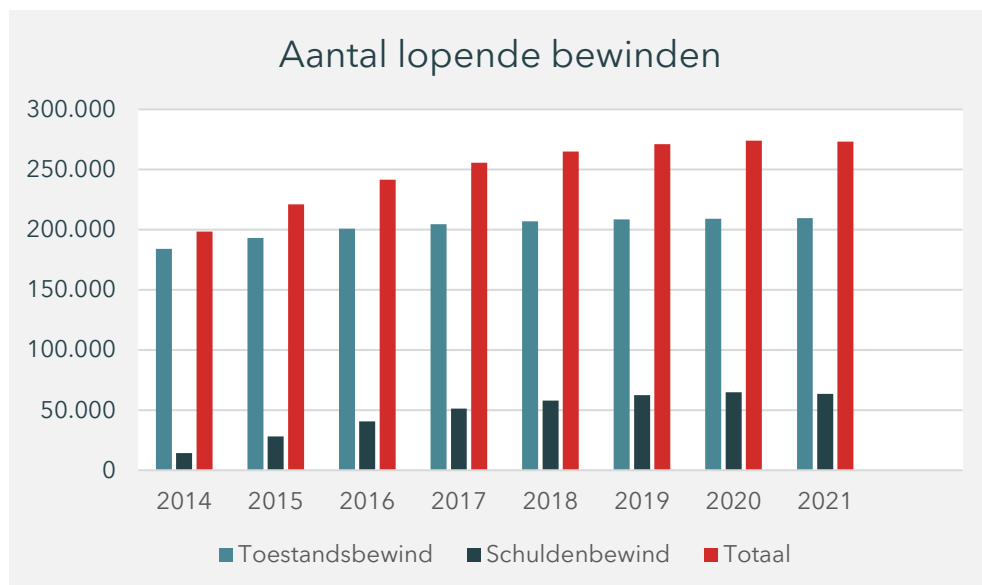
Figuur 2.1 laat zien dat het bij het leeuwendeel van alle lopende bewinden gaat om de grondslag geestelijke en lichamelijke toestand. Schuldenbewinden beslaan in 2021 iets minder dan een kwart van het totaal. Uit Figuur 2.2 blijkt dat het aantal lopende schuldenbewinden sinds 2014 wel fors is gegroeid, tot ruim 63 duizend in 2021. Deze groei ging niet ten koste van het aantal toestandsbewinden dat in deze periode namelijk ook met bijna 26 duizend is gegroeid tot 210 duizend.⁷

Figuur 2.1 In 2021 was de grondslag bij een kwart van alle lopende bewinden problematische schulden en verkwisting



Bron: Raad voor de Rechtspraak. Cijfers zijn gebaseerd op de grondslag zoals die in juli 2022 stond geregistreerd.

Figuur 2.2 Aantal lopende schuldenbewinden is sinds 2014 fors gegroeid

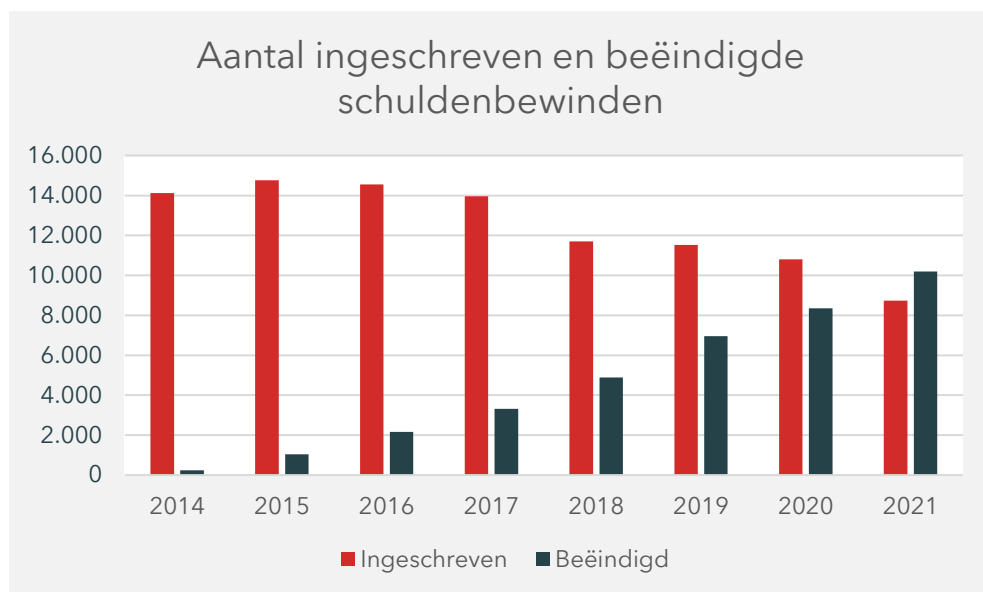


⁷ In de periode daarvoor groeide het aantal bewinden overigens nog veel sterker. Uit cijfers van de Raad voor de Rechtspraak blijkt dat er in 2000 ongeveer 40 duizend lopende bewinden waren. De toename tot bijna 200 duizend lopende bewinden in 2014 bedroeg een factor vijf.

Bron: Raad voor de Rechtspraak. Cijfers zijn gebaseerd op de grondslag zoals die in juli 2022 stond geregistreerd.

Uit Figuur 2.2 blijkt ook dat de groei van het aantal lopende schuldenbewinden de laatste jaren afvlakte en in 2021 licht daalde. Figuur 2.3 laat zien dat het jaarlijkse aantal inschrijvingen sinds 2014 is afgenomen, terwijl het aantal beëindigde schuldenbewinden steeg. In 2021 was het aantal beëindigingen hoger dan het aantal inschrijvingen. De daling van het aantal inschrijvingen en de stijging van het aantal beëindigingen waren al zichtbaar voor het begin van de coronapandemie in 2020 en gesprekken gaven geen indicatie dat de pandemie hier een belangrijke invloed op had.

Figuur 2.3 In 2021 zijn er meer schuldenbewinden beëindigd dan ingeschreven

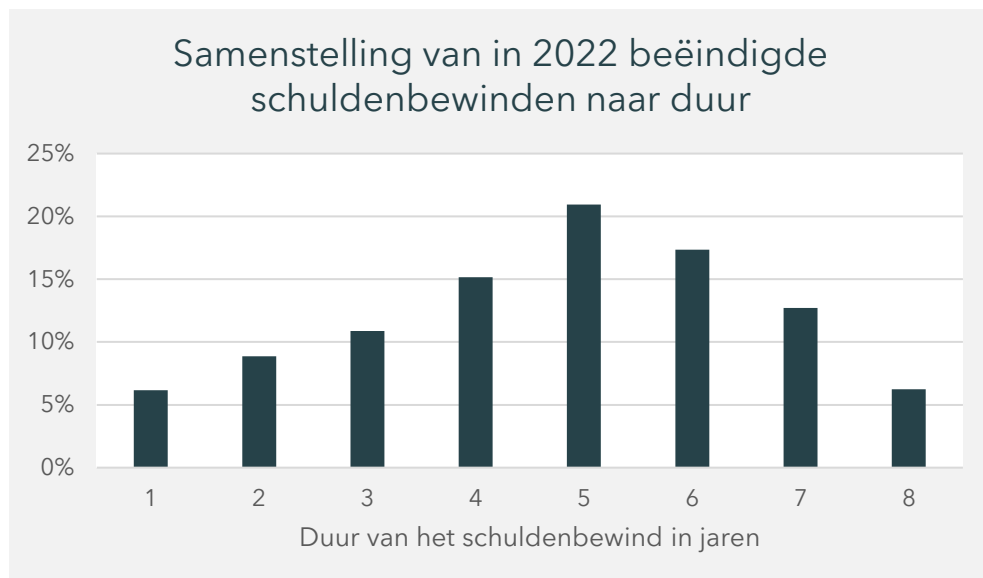


Bron: Raad voor de Rechtspraak. Cijfers zijn gebaseerd op de grondslag zoals die in juli 2022 stond geregistreerd.

Een derde van de schuldenbewinden duurt langer dan vijf jaar

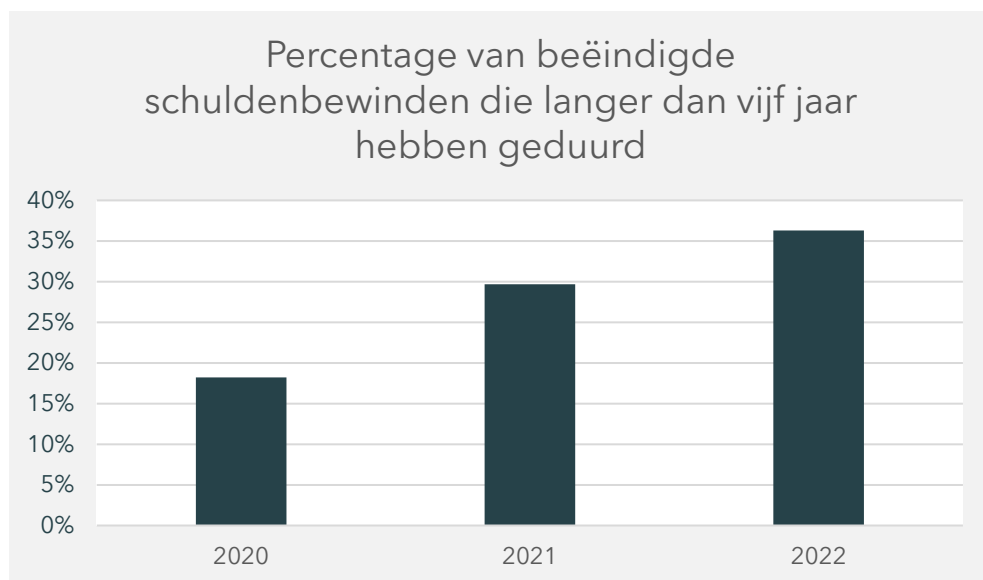
De groei van het aantal lopende schuldenbewinden heeft ook te maken met de duur van bewindvoeringstrajecten. Figuur 2.4 laat zien dat de duur van schuldenbewinden die in de eerste helft van 2022 werd beëindigd aanzienlijk varieerde. Ongeveer een derde van de beëindigde schuldenbewinden duurde langer dan vijf jaar. Dit is de termijn waarvoor schuldenbewinden sinds de invoering van de Wet adviesrecht op 1 januari 2021 doorgaans worden afgesloten en gesprekspartners gaven aan dat een schuldenbewind onder normale omstandigheden ook in deze termijn afgerond zou moeten kunnen worden. Figuur 2.5 laat zien dat dit percentage gegroeid is ten opzichte van schuldenbewinden die in 2020 en 2021 zijn beëindigd.

Figuur 2.4 Aanzienlijke spreiding in de duur van schuldenbewinden



Bron: Raad voor de Rechtspraak. Cijfers zijn gebaseerd op de grondslag zoals die in juli 2022 stond geregistreerd.

Figuur 2.5 Het aandeel van beëindigde schuldenbewinden dat langer dan vijf jaar duurde neemt toe

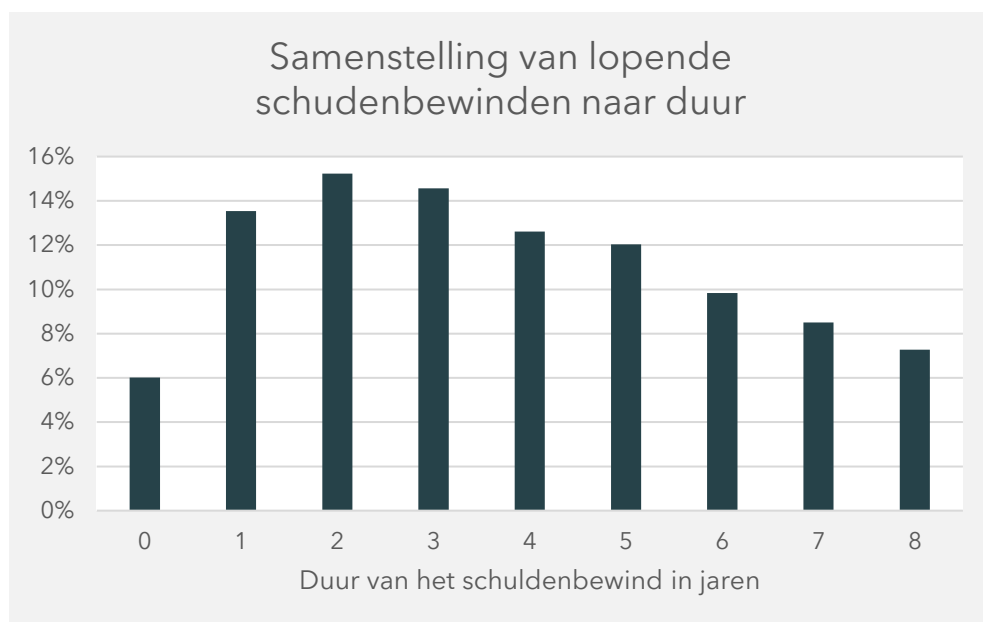


Bron: Raad voor de Rechtspraak. Cijfers zijn gebaseerd op de grondslag zoals die in juli 2022 stond geregistreerd.

Er is wel een kanttekening bij deze cijfers. Als de rechter het bewind voor iemand beëindigt en deze persoon komt enkele maanden of jaren later opnieuw onder bewind, dan wordt de duur van het eerste bewind in de cijfers in Figuur 2.4 en Figuur 2.5 niet meegeteld.

Figuur 2.6 laat tenslotte zien dat ook onder de lopende schuldenbewinden een fors aandeel al langer dan vijf jaar duurt. Het gaat om ongeveer een kwart van alle lopende schuldenbewinden, ofwel zo'n 15 duizend trajecten. Dit sluit niet uit dat de Wet adviesrecht op termijn tot een afname van de duur van schuldenbewinden kan leiden.

Figuur 2.6 Een kwart van de in 2022 lopende schuldenbewinden duurt al langer dan vijf jaar



Bron: Raad voor de Rechtspraak. Cijfers zijn gebaseerd op de grondslag zoals die in juli 2022 stond geregistreerd.

2.3 Knelpunten

De groei van het aantal lopende schuldenbewinden vormt een belangrijke aanleiding voor de onvrede over de bekostigings- en beloningssystematiek. Deze ontwikkeling draagt bijvoorbeeld bij aan de toenemende druk op het gemeentelijke budget voor bijzondere bijstand. De duur van trajecten roept vragen op over de prikkels voor een snelle afhandeling van bewindvoeringstrajecten. In deze paragraaf inventariseren we knelpunten rondom deze systematiek. De toereikendheid van de beloning van bewindvoerders komt aan de orde in de volgende paragraaf.

Bij deze inventarisatie past wel een aantal kanttekeningen. Op de eerste plaats zijn de in deze paragraaf opgesomde knelpunten niet de enige verklaring voor de groei van het aantal lopende schuldenbewinden, in onze gesprekken kwam ook een aantal andere verklaringen naar voren. Zo kan de hervorming van de langdurige zorg in 2015 ertoe hebben geleid dat mensen beter bij gemeenten in beeld kwamen, bijvoorbeeld door de inzet van sociale wijkteams. Ook kwamen mensen mogelijk eerder in de financiële problemen, omdat zorginstellingen geen ondersteuning meer gaven voor de persoonlijke financiën en administratie. Daarnaast wordt de samenleving steeds complexer, vooral voor mensen met beperkte digitale vaardigheden.⁸

Een tweede kanttekening is dat de cijfers uit de vorige paragraaf geen inzicht geven in of mensen te lang onder bewind werden gehouden. We weten bijvoorbeeld dat een deel van de schuldenbewinden in de loop van het traject wordt omgezet in een toestandsbewind. Het is goed denkbaar dat bij een deel van de mensen bij wie dit niet gebeurt toch ook sprake is van onderliggende problematiek. Daardoor kan een traject langer duren.

Verder geldt voor sommige knelpunten dat ze in het verleden sterker speelden dan op dit moment. Er is bijvoorbeeld veel veranderd op het gebied van de gemeentelijke schuldhelpverlening en het toezicht op de

⁸ Er kan ook sprake zijn van enige overschatting van de groei, doordat rechters schuldenbewinden soms omzetten in toestandsbewinden en wij alleen de meest recente grondslag kennen. De onderschatting van het aantal schuldenbewinden is hierdoor hoger voor eerdere jaren.

kwaliteit van bewindvoering. We bespreken deze knelpunten toch, mede vanwege de rol die ze gespeeld kunnen hebben bij de groei van het aantal schuldenbewinden sinds 2014.

Gemeentelijke uitgaven aan beschermingsbewind nemen toe

Door de groei van het aantal bewinden zijn gemeenten in de afgelopen jaren steeds meer geld kwijt aan bijzondere bijstand. Uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat Nederlandse gemeenten in 2019 in totaal 155 miljoen euro hebben uitgegeven aan beschermingsbewind (Webbink et al., 2020). Dit is bijna 48 miljoen meer dan in 2018, wat neerkomt op een stijging van 45 procent. Het in 2019 uitgegeven bedrag aan beschermingsbewind is 27 procent van de totale uitgaven aan bijzondere bijstand. In 2018 was het 20 procent.

De uitkering die gemeenten van het Rijk krijgen, houdt geen rekening met de stijgende uitgaven aan bijzondere bijstand. Gemeenten ontvangen hiervoor middelen via de algemene uitkering. Die is vrij besteedbaar. De hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds hangt niet af van hoe gemeenten hun geld besteden, dus een gemeente die meer geld aan de bijzondere bijstand uitgeeft, krijgt geen hogere algemene uitkering. Ook wanneer alle gemeenten hier meer geld aan uitgeven, zal de algemene uitkering niet stijgen.

Gemeenten geven aan dat stijgende uitgaven aan bewindvoering de uitgaven aan andere kwetsbare groepen onder druk zetten. Dit is een politieke keuze, want gemeenten kunnen deze tegenvaller ook opvangen met bezuinigingen op andere taken of met hogere belastingen. In de praktijk zijn de fictieve budgetten in de algemene uitkering echter vaak richtinggevend.⁹ Dit betekent dat er minder geld overblijft voor andere mensen die bijzondere bijstand nodig hebben.

Lichtere alternatieven voor beschermingsbewind niet altijd in beeld

Mogelijk was de groei van het aantal schuldenbewinden hoger dan nodig, omdat een minder zware maatregel zoals budgetbeheer met coaching, of een regulier schuldhulpverleningstraject, voor een deel van de cliënten had kunnen volstaan. Ook tijdens een bewindvoeringstraject kunnen gemeenten al ondersteuning inzetten, zoals begeleiding bij de administratie, die ertoe bijdraagt dat de (financiële) situatie van de cliënt eerder op orde komt. Rechters gaven in de gesprekken met ons aan dat zij niet altijd zicht hebben op de beschikbare alternatieven, mede vanwege de diversiteit van het gemeentelijke aanbod. Gemeenten vragen dan ook om meer regie, bijvoorbeeld door de rechter al voor de toekenning van een bewind te mogen adviseren, zodat ze de inwoner een passend aanbod kunnen bieden (VNG, 2018).

Een aantal gemeenten heeft hier in de afgelopen jaren actief beleid op gevoerd. Zo heeft de gemeente Tilburg in 2018 een samenwerking met de rechtbank en met bewindvoerders opgezet waarin de gemeente voorafgaand aan het indienen van het verzoekschrift tot onder bewindstelling om advies wordt gevraagd. Dit heeft in een klein deel van de aanvragen geleid tot de inzet van een lichtere vorm van ondersteuning, namelijk reguliere schuldhulp. Daarnaast werd een deel van de aanvragen aangepast naar toestandsbewind (Rechtbank Zeeland - West-Brabant en gemeente Tilburg, 2019). Een ander voorbeeld is de gemeente Groningen waar de gemeentelijke kredietbank sinds 2018 kosteloos beschermingsbewind uitvoert voor inwoners met een laag inkomen. Inzet van het goedkoopste passende instrument was daarbij een expliciet doel en uit de evaluatie blijkt inderdaad dat het aantal mensen in budgetbeheer is toegenomen, terwijl het aantal mensen onder bewind afnam (Gemeente Groningen, 2021). In onze gesprekken gaf een andere gemeente echter aan alle dossiers te hebben doorgelicht en hierbij slechts in enkele gevallen tot het advies is gekomen om van het door de rechter ingestelde bewind af te wijken.

⁹ Om technische redenen bestaat de algemene uitkering uit een aantal clusters, zoals Werk en Inkomen, waar de bijzondere bijstand onder valt. Dit zijn echter geen afzonderlijke budgetten; de gehele algemene uitkering is vrij besteedbaar. Toch worden de clusters soms als richtsnoer gebruikt. In de economische literatuur staat dit bekend als 'mental accounting' of 'potjesdenken'. Zie bijvoorbeeld Allers et al. (2013) en Kattenberg en Vermeulen (2018).

Zowel rechters als bewindvoerders plaatsten in onze gesprekken de kanttekening dat budgetbeheer niet voor iedere cliënt een goed alternatief is voor bewindvoering, omdat een bewindvoerder meer bevoegdheden heeft. Bij een schuldenbewind worden mensen ingeschreven in het Centraal curatele- en bewindregister waar partijen met wie ze een contract afsluiten kunnen controleren of er sprake is van een bewind. Bewindvoerders hebben het beheer over het volledige vermogen en kunnen transacties van de cliënt terugdraaien. Dergelijke bevoegdheden hebben budgetbeheerders niet. Dit kan ertoe leiden dat het hun cliënten niet lukt om schuldhulptrajecten af te maken waardoor ze langer met financiële problemen blijven zitten. Verder is er minder toezicht op budgetbeheer dan op bewindvoering, tenzij de gemeente hiervoor als opdrachtgever optreedt in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Kwaliteit en toegankelijkheid gemeentelijke schuldhulpverlening soms onvoldoende

Dat mensen in schuldenbewind terechtkomen en dat deze trajecten lang duren kan ook te maken hebben met onvoldoende kwaliteit en toegankelijkheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening laat gemeenten als kaderwet veel ruimte voor de manier waarop ze hier invulling aan geven. Onderzoeken van Berenschot (2019) en de Nationale Ombudsman (2020) wijzen op grote verschillen in de kwaliteit en toegankelijkheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening.¹⁰ Schuldenbewind zou volgens deze onderzoeken als een vangnet fungeren voor cliënten in gemeenten waar de schuldhulp onvoldoende beschikbaar of niet adequaat is. Hiermee worden de schulden van cliënten echter meestal niet opgelost, maar alleen gestabiliseerd. Ze blijven daardoor langer met problematische schulden rondlopen.

Verschillende gesprekspartners herkenden de problematiek rondom de kwaliteit en toegankelijkheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening, al zou deze problematiek in het verleden sterker hebben gespeeld dan nu.

De kwaliteit van bewindvoering kan tekortschieten

Dat een aanzienlijk deel van de bewindvoeringstrajecten langer dan vijf jaar duurt, kan ook te maken hebben met de kwaliteit van de bewindvoering. Op basis van ervaringen van burgers geeft het onderzoek van de Nationale Ombudsman (2020) aan dat cliënten niet altijd voldoende (actief) worden doorgeleid naar de minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening en dat bewindvoerders te lang blijven hangen in het stabiliseren van de financiën. In het onderzoek van Berenschot (2019) zijn veel gemeenten kritisch op de kwaliteit van bewindvoerders. Een aantal incidenten waarbij bewindvoerders fraudeerden ten koste van hun cliënten heeft aandacht gekregen in de media en geleid tot Kamervragen.¹¹ Bij de gemeenten die wij spraken klonk dit soort kritiek nog steeds, maar gaven gesprekspartners wel aan dat het niet duidelijk was op welke schaal dit speelt en dat beeldvorming door incidenten hierbij een rol zou kunnen spelen.

Kantonrechters gaven aan dat er wat betreft het toezicht op de kwaliteit veel verbeterd is. Zij zijn verantwoordelijk voor de inhoudelijke toetsing van dossiers waarvoor bewindvoerders jaarlijks een rekening en verantwoording opleveren. Bewindvoerders moeten sinds 2014 voldoen aan wettelijk vastgestelde kwaliteitseisen. Het betreft eisen over werving, opleiding, scholing en begeleiding, omgang met cliënten, het plan van aanpak, klachtenregeling, dossiervorming, bedrijfsvoering en eisen ter voorkoming van belangenverstrengeling. Het Landelijk Kwaliteitsbureau (LKB) toetst hierop, mede op basis van een accountantsverklaring. Kantonrechters kunnen er op

¹⁰ Dit zou volgens deze onderzoeken ook een van de oorzaken zijn van de sterk afgenomen instroom in de Wsnp die in de afgelopen jaren meer dan gehalveerd is ten opzichte van 2014. De gemeentelijke schuldhulpverlening is immers een voorportaal voor de Wsnp, dus als de instroom in dit stadium niet voortvarend en adequaat wordt opgepakt, dan stagneert ook de doorstroom naar de Wsnp.

¹¹ Zie bijvoorbeeld [hier](#) een item van Nieuwsuur op 1 mei 2018 en [hier](#) een item van het NOS Journaal op 15 januari 2020.

basis van deze informatie voor kiezen om een bewindvoerder niet te benoemen, of in het uiterste geval van alle zaken te ontslaan.

In een evaluatie van de kwaliteitseisen door Bureau Bartels (2018b) wordt hierbij de kanttekening geplaatst dat de kwaliteitseisen vooral procedureel van aard zijn en geen betrekking hebben op de inhoud van de vertegenwoordiging. Ook sluit de toets op eisen zoals de opleiding en scholing geen misstanden uit. In onze gesprekken tekenden gemeenten hierbij aan dat de opdeling van het toezicht tussen het LKB en de arrondissementen afbreuk doet aan de effectiviteit. Onbetrouwbare bewindvoerders zouden hierdoor de arrondissementen op kunnen zoeken waar ze nog niet bekend zijn of waar het toezicht minder scherp is.¹²

Snelle afhandeling van bewindvoeringstraject wordt niet financieel beloond

Het zwaartepunt van de werkzaamheden voor een bewindvoeringstraject met problematische schulden ligt in het eerste jaar. In dit jaar worden de schulden doorgaans in beeld gebracht en wordt de situatie gestabiliseerd. Daarna kost de bewindvoering minder tijd. Voor zover de kosten van deze werkzaamheden niet worden gedekt door de aanvangsvergoeding leidt dit tot een ongewenste financiële prikkel in de beloningssystematiek: bewindvoerders hebben geen financieel belang bij een snelle toeleiding tot schuldhulpverlening en het toewerken naar de financiële zelfredzaamheid van hun cliënten. Het kan voor hen ook nodig zijn dat trajecten meerdere jaren duren om de hoge kosten in het eerste jaar te compenseren. Dit kan ertoe bijdragen dat bewindvoerders hun cliënten langer vasthouden dan nodig voor de cliënt en dit vormt hiermee ook een mogelijke verklaring voor het aanzienlijke aandeel van beëindigde bewindvoeringstrajecten dat langer dan vijf jaar duurde. In het onderzoek van Berenschot (2019) was een dominant beeld over bewindvoerders dat “tarieven en het ontbreken van financiële prikkels gericht op duurzaamheid een duurzame oplossing voor de cliënt in de weg staan” (zie p. 37).

Dat deze financiële prikkel bestaat, betekent echter niet dat alle bewindvoerders hiernaar handelen. In onze gesprekken kwam de intrinsieke motivatie om mensen zo snel mogelijk verder te helpen nadrukkelijk naar voren. Verder wordt de mogelijkheid voor bewindvoerders om hun cliënten langer vast te houden beperkt door het tijdelijke karakter van bewinden met de grondslag problematische schulden en verkwisting – de standaardtermijn is met ingang van 2021 vijf jaar. Rechters zien toe op de uitvoering van de bewindvoering en kunnen ingrijpen als ze vermoeden dat die te lang duurt. Bovendien kan de cliënt de rechter vragen om beëindiging van het bewind.

Een van de rechters die we spraken heeft naar aanleiding van geluiden over perverse financiële prikkels laten uitzoeken of ‘Wsnp-rijpe’ dossiers te lang bleven liggen bij bewindvoerders. Er zijn zo’n tweehonderd dossiers bekeken door Wsnp-secretarissen met de vraag of – op basis van dat dossier – sprake zou kunnen zijn van een stabiele toestand voor de Wsnp. Slechts in een beperkt aantal gevallen kwamen zij tot de conclusie dat dit waarschijnlijk het geval was.

De behandeling van zware dossiers wordt niet beloond

Sommige cliënten vergen aanzienlijk meer tijd van bewindvoerders dan anderen, ook binnen de groep met problematische schulden. Mensen met multiproblematiek en nieuwkomers die moeite hebben met de inburgering in Nederland werden in gesprekken als voorbeelden genoemd. De beloning die een bewindvoerder ontvangt staat echter los van de kosten. Dit maakt het voor kantoren financieel minder aantrekkelijk om zich in complexe gevallen

¹² Gerechten brengen elkaar weliswaar op de hoogte van situaties met niet-functionerende bewindvoerders, maar in de evaluatie van Bureau Bartels (2019) noemen ook rechters onvoldoende informatie-uitwisseling tussen arrondissementen als een van de redenen dat zij niet altijd voldoende toezicht uit kunnen oefenen en adequaat in kunnen grijpen.

te specialiseren en kan er ook toe leiden dat bepaalde cliënten worden geweigerd. Voor kantoren die zich wel toeleggen op complexe gevallen kan dit leiden tot een toename van de kosten.¹³

Het staat bewindvoerders vrij om cliënten wel of niet te accepteren. Uit interviews met bewindvoerders door Bureau Bartels (2015) blijkt dat aspecten als agressiviteit, het ontbreken van motivatie bij cliënten en criminaliteit in de praktijk belangrijke redenen voor bewindvoerderskantoren vormen om de bewindvoering van potentiële cliënten te weigeren. Bij deze 'selectie aan de poort' speelt volgens het onderzoek nadrukkelijk ook een zakelijke afweging mee. Aan de hand van een aantal kenmerken – zoals onvoldoende motivatie, geen inkomen, wisselingen van bewindvoerder, mislukken Wsnp – wordt een inschatting gemaakt van de haalbaarheid van financiële stabiliteit bij de potentiële cliënten. Dit om het aantal 'verlieslatende' bewinden – dus dossiers waarbij men (veel) meer tijd kwijt is met de bewindvoering dan de uren waar een vergoeding tegenover staat – tot een minimum te beperken (zie Bureau Bartels, 2015, p. 38).

2.4 Toereikendheid van de beloning

Bewindvoerders vinden de beloning te laag

In gesprekken geven bewindvoerders aan dat de beloning voor bewindvoering niet toereikend is, vooral voor cliënten met de grondslag problematische schulden en verkwisting. Dit bleek eerder ook al uit de evaluatie van de beloningsregeling door Bureau Bartels (2018b). Vooral bewindvoerderskantoren die veel aan schuldenbewind doen hebben het dus moeilijk. Rechter bevestigen dit beeld.

Bewindvoerders geven aan dat in de praktijk boven op de formele taakomschrijving vaak allerlei extra werk komt dat nodig is om het traject op de rails te houden en waartoe bewindvoerders ook verplicht zijn, omdat zij hun cliënten in en buiten rechte moeten vertegenwoordigen. Het kan bijvoorbeeld gaan om het herstellen van fouten die de cliënt heeft gemaakt, zoals een verkeerde inschrijving bij de gemeente of het aanpassen van een toeslag. Onderliggende redenen of beperkingen waarom iemand in de problematische schulden terecht is gekomen, kunnen het traject ook bemoeilijken. Daarnaast geven bewindvoerders aan dat de situatie van cliënten regelmatig verandert, wat elke keer extra werk met zich meebrengt. Denk bijvoorbeeld aan verandering in de woonsituatie of huishoudsamenstelling.

De indexatiesystematiek is een andere factor van belang, vooral bij de actuele ontwikkelingen in prijzen en lonen. Deze stijging werkt namelijk met een vertraging van twee jaar door in de vergoeding die daardoor achterblijft bij de sterke inflatie van afgelopen jaar.¹⁴ Ook tussen 2015 en 2021 bleef de beloning overigens achter bij de inflatie en de ontwikkeling in cao-lonen.¹⁵

De kosten voor bewindvoerders nemen ook toe door de stijging van kosten van het openen en aanhouden van een bankrekening. Dit heeft onder meer te maken met aangescherpte regels rondom de controle op witwassen en terrorisme. Het kan bewindvoerders ook veel tijd kosten om een bankrekening te openen voor mensen die van

¹³ Een van de rechters die wij spraken gaf echter aan zelf in te grijpen om te voorkomen dat een bewindvoerder te veel verlieslatende cliënten onder zijn of haar hoede neemt en daardoor financieel niet meer uitkomt.

¹⁴ De indexatie houdt rekening met ontwikkelingen in cao-lonen, productiviteit en consumentenprijzen, met een vertraging van twee jaar. Dit betekent dat de actuele stijgingen in prijzen en lonen pas na twee jaar gecompenseerd worden. Tarieven stegen tussen 2021 en 2022 met vijf procent, terwijl de inflatie tussen 2021 en september 2022 ongeveer 15 procent bedroeg (op basis van voorlopige gegevens van het CBS).

¹⁵ Tarieven stegen tussen 2015 en 2021 met zeven procent. De inflatie over deze periode was tien procent (CBS) en het indexcijfer voor cao-lonen per uur inclusief bijzonder beloningen steeg met 13 procent (CBS).

frauduleus handelen zijn verdacht. Per 1 januari 2022 mogen bewindvoerders extra bankkosten in rekening brengen.

Volgens bewindvoerders betekent de lage beloning per cliënt dat zij naar verhouding lage salarissen kunnen betalen en er minder ruimte is om aan pensioenopbouw of opleidingen te doen. Bewindvoerders geven aan dat ze daardoor veel personeel verliezen aan gemeenten, kredietbanken en de zorg.

Afbakening van taken op sommige aspecten niet helder

De beloningsvraag kan niet los worden gezien van de taakafbakening. De beloning moet immers in verhouding staan tot de taken die bewindvoerders hiervoor moeten uitvoeren. Op hoofdlijnen bestaat er geen onduidelijkheid over de taken van bewindvoerders. Wel is het zo dat sommige onderdelen minder duidelijk zijn afgebakend. Dit geldt bijvoorbeeld voor de verplichting, die we hierboven noemden, om cliënten in en buiten rechte te vertegenwoordigen.

Een ander onderdeel waarvoor de afbakening minder duidelijk is en dat in meerdere gesprekken aan de orde kwam, is het toewerken naar financiële zelfredzaamheid. Het kan gaan om een ingewikkeld traject waarbij het gedrag van cliënten moet veranderen of hun inkomen moet worden vergroot. Het budget van drie uur per jaar laat bewindvoerders geen ruimte om cliënten hierin echt te begeleiden of aan coaching te doen. Dit is een taak voor gemeenten. Bewindvoerders kunnen de cliënt wel steeds meer rekeningen zelf laten betalen of de frequentie van de toelage bijvoorbeeld verlagen van weekgeld naar maandgeld. In de praktijk kunnen verwachtingen over waar de rol van de bewindvoerder ophoudt en de rol van de gemeente begint echter toch uiteenlopen, blijkt uit het onderzoek van Berenschot (2019). Sommige bewindvoerders gaven in onze gesprekken aan dat de bevordering van financiële zelfredzaamheid met bijbehorende vergoeding daarom misschien beter helemaal uit hun pakket geschrapt zou kunnen worden.

Verder wijst Bureau Bartels (2018b) op onduidelijkheid rondom de rol van bewindvoerders bij schuldhulpverlening. Bewindvoerders mogen volgens de wet zelf regelingen met schuldeisers treffen en (tegen betaling) minnelijke trajecten verzorgen, maar zijn hier niet toe verplicht. Dit kan tot te hoge verwachtingen leiden bij gemeenten. In onze gesprekken gaven bewindvoerders ook aan dat gemeenten soms wat betreft het aanleveren van informatie en bewijsstukken voor het schulpverleningstraject meer van hen verwachten dan waartoe ze verplicht zijn. Als de cliënt hier zelf niet uitkomt, dan moeten gemeenten helpen in het kader van Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. De bewindvoerder hoeft dan minder tijd te besteden aan de inventarisatie van de schulden.

Ten slotte noemden bewindvoerders gevallen waarbij collega's uit betrokkenheid extra tijd voor cliënten namen, voor bijvoorbeeld bezoek in het ziekenhuis. Ook uit de enquête onder bewindvoerders die we in Hoofdstuk 4 bespreken, blijkt soms behoefte aan meer tijd voor contact met de cliënt. Dit wordt wel gewaardeerd, ook door gemeenten, maar behoort niet tot de formele taakomschrijving van bewindvoerders.

3 Alternatieve bekostigingsmodellen

Directe bekostiging door het Rijk vermindert de prikkels voor gemeenten om lichtere alternatieven aan te bieden en te investeren in schuldhulpverlening. Een groter deel van de beloning in het eerste jaar prikkelt bewindvoerders om trajecten sneller af te handelen. Veel andere beloningsmodellen kennen hogere administratieve lasten.

In dit hoofdstuk verkennen we alternatieven voor de bekostigingssystematiek en voor de beloning van bewindvoerders. We beoordelen de voor- en nadelen van deze alternatieven vanuit een economisch perspectief. Dat betekent dat we ingaan op de financiële prikkels die de verschillende bekostigingsmodellen met zich meebrengen. Deze prikkels veranderen namelijk door de systematiek te veranderen. De vraag hoe gevoelig verschillende partijen in werkelijkheid voor dit soort prikkels zijn, kunnen wij in dit onderzoek niet beantwoorden.

Het hoofdstuk gaat eerst in op alternatieven voor de bekostigingssystematiek en vervolgens op alternatieve beloningsmodellen.

3.1 Bekostigingssystematiek

Deze paragraaf gaat over alternatieven voor de bekostiging van bewindvoering voor mensen die deze zelf niet kunnen betalen. We bespreken directe bekostiging door het Rijk als belangrijkste alternatief voor het handhaven van de huidige situatie waarin gemeenten financieel verantwoordelijk zijn. Daarna gaan we in op een aantal tussenvarianten. Bij de beoordeling van voor- en nadelen vanuit economisch perspectief bouwen we voort op het profijtbeginsel – niet zozeer omdat dit beginsel onverkort op een sociale voorziening als bewindvoering kan worden toegepast, maar juist om knelpunten in de systematiek bloot te leggen.

Het profijtbeginsel is van toepassing als betalen, beslissen en genieten in één hand liggen. Dit geldt niet alleen voor de meeste aankopen van huishoudens, maar het profijtbeginsel kan bij benadering ook opgaan voor publieke voorzieningen. Als inwoners van een gemeente bijvoorbeeld een zwembad willen bouwen, kunnen ze beslissen over hoe het eruit moet komen te zien, betalen ze ervoor – via hogere gemeentelijke belastingen of een bezuiniging op andere uitgaven – en genieten ze er uiteindelijk ook van. Toepassing van het profijtbeginsel bevordert een doelmatige afweging en is ook eerlijk, in de zin dat geen kosten worden afgewenteld op mensen die niet profiteren.¹⁶

Bij de toewijzing en bekostiging van beschermingsbewind liggen betalen, beslissen en genieten vaak bij drie verschillende partijen. Dit geldt in het bijzonder als er sprake is van problematische schulden, omdat het in dat geval onwaarschijnlijk is dat de onderbewindgestelde zelf de kosten kan dragen. De rekening gaat dan naar de gemeente, terwijl het de rechter is die beslist over de toekenning van bewind. Het profijt van bewind komt in eerste instantie toe aan de onderbewindgestelde die hiermee op financieel gebied rust en toekomstperspectief krijgt. Dit profijt

¹⁶ Zie bijvoorbeeld Van Eijkel en Vermeulen (2015) voor een bespreking van het profijtbeginsel in het kader van uitbreiding van het lokaal belastinggebied.

kan doorsijpelen naar Rijk en gemeenten als mensen hierdoor bijvoorbeeld uiteindelijk minder zorg en ondersteuning nodig hebben en niet (weer) in de schulden terechtkomen.¹⁷

Voor deze afwijkingen van het profijtbeginsel zijn goede redenen – al was het maar omdat mensen met problematische schulden niet voor hun eigen bewind kunnen betalen, maar ze staan ook aan de basis van knelpunten rondom de bekostigingssystematiek. Het gaat dan met name over de spanning tussen beslissen en betalen die tot uitdrukking komt in de behoefte van gemeenten aan meer regie over bewindvoering en meer grip op het toenemende beslag dat dit op hun begroting legt. Gemeenten proberen zo als betalende partij meer betrokken te worden bij het beslissen.

3.1.1 Directe bekostiging door het Rijk

De bekostiging van bewindvoering voor mensen die dat zelf niet kunnen betalen, kan op verschillende manieren bij het Rijk worden belegd. Gesprekspartners noemden bekostiging via de Raad voor de Rechtsbijstand, die ook de Wsnp-bewindvoering betaalt, als voor de hand liggende optie.

Een andere optie die in een aantal gesprekken naar voren kwam, is bekostiging vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz). Dit zou een optie kunnen zijn voor mensen die hier met een indicatie van het Centrum Indicatiestelling Zorg toegang toe hebben gekregen. Het gaat dan echter vooral om ouderen en niet per se om mensen met problematische schulden. Daarom sluit deze optie minder goed aan bij de vraagstelling van dit onderzoek.

Betere aansluiting tussen beslissen en betalen op beleidsniveau

Directe bekostiging door het Rijk, bijvoorbeeld via de Raad voor de Rechtsbijstand, kan de aansluiting tussen beslissen en betalen verbeteren ten opzichte van de huidige systematiek. Zo verbetert mogelijk de afweging tussen beleidsdoelstellingen van de landelijke overheid op het terrein van bewindvoering en de kosten die hieruit volgen. Voor gemeenten verdwijnt in dit scenario juist een kostenpost waar zij geen directe invloed op hebben.

Een voorbeeld van een beleidswijziging waarvan de kosten deels bij gemeenten terechtkwamen, is de wetswijziging waardoor het hebben van problematische schulden en verkwisting in 2014 een grondslag werd voor het toepassen van beschermingsbewind. In het vorige hoofdstuk zagen we dat de groei in schuldenbewinden die hierop volgde voor gemeenten leidde tot extra uitgaven aan bijzondere bijstand. Het is goed mogelijk dat dit besluit ook genomen zou zijn als het Rijk zelf de kosten had gedragen, omdat de voordelen voor onderbewindgestelden onder de nieuwe grondslag hiertegen opwegen. Maar die kosten zouden in de afweging wellicht een grotere rol hebben gespeeld dan in de huidige situatie waarin de kosten bij gemeenten terechtkwamen.

Het Rijk heeft echter alleen indirect via wet- en regelgeving invloed op de toekenning van beschermingsbewind. Het besluit over toekenning van een bewind wordt namelijk genomen door onafhankelijke rechters. Als de rekening verschuift van gemeenten naar het Rijk, dan zal dat waarschijnlijk geen invloed hebben op de afweging die deze rechters hierin maken – tenzij de overheid de wetten en regels die zij toe moeten passen verandert.

Minder uitholling van het gemeentelijke budget voor andere kwetsbare groepen

Bij bekostiging door het Rijk verdwijnt voor gemeenten het nadeel dat stijgende uitgaven aan bewindvoering drukken op de uitgaven aan andere mensen die bijzondere bijstand nodig hebben. Zoals we in het vorige hoofdstuk bespraken, kunnen gemeenten deze uitgaven ook opvangen met bezuinigingen op andere taken of met hogere

¹⁷ Verschillende onderzoeken tonen een verband aan tussen problematische schulden en mentale gezondheid, zie bijvoorbeeld Roos et al. (2021).

belastingen, maar zijn de fictieve budgetten in de algemene uitkering in de praktijk vaak richtinggevend. Daarbij is het bovendien de vraag of het budget van gemeenten überhaupt toereikend is en of het beperkte lokale belastinggebied voldoende mogelijkheden biedt om tegenvallers elders op te vangen - veel gemeenten staan er financieel namelijk niet ruim voor (Allers, 2021). Dit betekent dat minder geld overblijft voor andere kwetsbare groepen, zoals mensen die leven in armoede en te maken krijgen met onvoorziene uitgaven waarvoor de bijzondere bijstand is bedoeld.

Tegelijk zijn de gemeentelijke uitgaven aan bewindvoering - in 2019 geschat op 155 miljoen euro - een klein onderdeel van de slordige tachtig miljard euro die gemeenten elk jaar uitgeven of van de ongeveer vijf miljard euro die ze jaarlijks aan belasting heffen.¹⁸ Als de bekostiging bij het Rijk wordt belegd, dan betekent dat verder dat het Rijk de stijgende uitgaven opvangt met bezuinigingen op andere uitgaven of hogere belastingen. De uitruil blijft dus bestaan, maar komt op een andere plek te liggen.

Schot tussen bewindvoering en gemeentelijke voorzieningen

Een mogelijk nadeel van directe bekostiging door het Rijk is dat er een financieel 'schot' ontstaat tussen bewindvoering en verschillende gemeentelijke voorzieningen op het gebied van schuldhulpverlening en lichtere vormen van ondersteuning van huishoudens met financiële problemen. Hiervoor blijven gemeenten immers wel financieel verantwoordelijk. Hiermee verdwijnt een financiële prikkel om de kosten van bewindvoering integraal af te wegen tegen de kosten van gerelateerde gemeentelijke voorzieningen.

Op de eerste plaats wordt het voor gemeenten financieel minder aantrekkelijk om lichtere vormen van ondersteuning van huishoudens met financiële problemen aan te bieden, zoals budgetbeheer en budgetcoaching. In een gemeente waarin dit aanbod goed op orde is, zullen mensen mogelijk minder snel een beroep doen op bewindvoering. Omgekeerd wordt het voor het Rijk aantrekkelijker om de inzet van bewindvoering te beperken, zodat het aantal mensen dat op gemeentelijke voorzieningen is aangewezen juist toeneemt.

Ten tweede wordt het voor gemeenten ook financieel minder aantrekkelijk om te investeren in het beperken van het beroep op bewindvoering. Als bewindvoering wordt bekostigd door het Rijk, dan komt de besparing die hiermee gerealiseerd wordt ten bate van het Rijk. Gemeenten plukken de vruchten van een afname in de uitgaven aan bewindvoering niet meer.

Gemeenten kunnen op verschillende manieren investeren in het beperken van het beroep op bewindvoering. Zoals we in het vorige hoofdstuk bespraken, kunnen de kwaliteit en toegankelijkheid van schuldhulpverlening bijvoorbeeld van invloed zijn op het beroep op bewindvoering. Dit geldt zowel voor de instroom (preventie) als voor de duur van trajecten. Bij een snelle en effectieve afhandeling van de schulden hoeft een bewindvoeringstraject immers minder lang te duren en is er eerder perspectief op financiële zelfredzaamheid. Naast schuldhulpverlening kunnen gemeenten bovendien andere vormen van begeleiding en coaching inzetten om de financiële zelfredzaamheid te bevorderen. Een goede samenwerking met bewindvoerders kan ook een onderdeel van deze investering zijn, bijvoorbeeld door snel te schakelen als de financiële situatie van een cliënt het opstarten van een schuldhulpverleningstraject toestaat, door een goede overdracht van informatie rondom deze situatie te faciliteren en door goede afspraken met de bewindvoerder te maken rondom het bevorderen van de financiële zelfredzaamheid - al dan niet ondersteund met een convenant.

Dat gemeenten de vruchten van een afname in bewindvoering niet meer plukken als het Rijk deze kosten draagt, betekent niet dat het financiële belang van dergelijke investeringen voor gemeenten verdwijnt. Problematische

¹⁸ Zie [hier](#) de cijfers van het CBS over de gemeenterekeningen van 2020.

schulden brengen immers ook andere maatschappelijke kosten met zich mee, zoals een groter beroep op zorg en ondersteuning. Het is ook de vraag hoe zwaar deze financiële prikkel voor gemeenten weegt in hun armoedebeleid waarin ze vanuit hun verantwoordelijkheid voor de schuldhelpverlening overigens sowieso met bewindvoerders zullen moeten blijven samenwerken. Tegelijk noemen gemeenten zoals Tilburg en Groningen de oplopende uitgaven wel als onderdeel van de aanleiding om hun beleid ten aanzien van bewindvoering te veranderen.¹⁹

Een andere kanttekening is dat deze prikkel vooral van toepassing is op schuldenbewinden, omdat voor deze groep van onderbewindgestelden in beginsel geldt dat ze geen bewind meer nodig hebben zodra de problematische schulden zijn opgelost. Het grootste deel van de onderbewindgestelden heeft echter de grondslag lichamelijke of geestelijke toestand, zagen we in het vorige hoofdstuk. Gemeenten die erin slagen om de schulden van deze groep effectief aan te pakken blijven daarna dus nog steeds voor bewind betalen, al gaat het dan wel om het lagere tarief.

3.1.2 Tussenoplossingen

Er is een aantal tussenoplossingen waarbij Rijk en gemeenten de financiële verantwoordelijkheid voor bewindvoering op een of andere manier delen.

Knip tussen toestandsbewind en schuldenbewind

Een eerste tussenoplossing is het opknippen van de bekostiging: maak gemeenten financieel verantwoordelijk voor schuldenbewind voor mensen die dat zelf niet kunnen betalen en beleg de ondersteuning van mensen die het toestandsbewind niet kunnen betalen bij het Rijk. Gemeenten blijven dan dus financieel verantwoordelijk voor ongeveer een kwart van alle beschermingsbewinden, zie Figuur 2.1.

Deze tussenoplossing beperkt het belangrijkste nadeel van overheveling naar het Rijk – het schot dat hiermee ontstaat tussen gemeentelijke voorzieningen en bewindvoering – voor de groep waarvoor dit waarschijnlijk het meest relevant is. Gemeentelijke investeringen in de kwaliteit en toegankelijkheid van de schuldhelpverlening zouden namelijk vooral effect moeten hebben op het aantal mensen onder schuldenbewind. Mogelijk valt het beroep op bewind ook juist voor deze groep te beperken door meer inzet van lichtere vormen van financiële begeleiding, hetzij in een vroeger stadium, zodat de financiële problemen niet uit de hand lopen, hetzij als lichter substituut. Gemeenten plukken in deze variant dus nog steeds een groot deel van de vruchten van uitgaven aan lichtere voorzieningen en schuldhelpverlening, terwijl ze niet meer financieel verantwoordelijk zijn voor een groep van onderbewindgestelden waarop ze minder invloed hebben.

De spanning tussen beslissen en betalen blijft bij deze tussenoplossing voor schuldenbewinden bestaan. De toekenning hiervan blijft namelijk een beslissing van de rechter waarop gemeenten geen directe invloed hebben. Bovendien is het de vraag hoe eenduidig het onderscheid is tussen mensen die zonder problematische schulden wel of niet financieel zelfredzaam zouden zijn, omdat de onderliggende problematiek op het moment van toewijzing nog niet altijd goed in beeld is. Rechters geven aan dat er in de praktijk sprake is van een grijs gebied. Als dit leidt tot verschillen in interpretatie, dan hebben die in deze variant dus gevolgen voor welke partij de rekening betaalt.

Gemeenten vergoeden op basis van kostenrealisatie

Een andere tussenoplossing is dat het Rijk gemeenten vergoedt op basis van gerealiseerde uitgaven aan bewindvoering. Deze vergoeding verdwijnt dan uit de algemene uitkering van het gemeentefonds. Een voorbeeld van zo'n constructie is de vergoeding voor uitgaven aan loonkostensubsidie. Gemeenten ontvangen hiervoor een

¹⁹ Zie Rechtbank Zeeland – West-Brabant en gemeente Tilburg (2019) en gemeente Groningen (2021).

uitkering van het Rijk op basis van uitgaven in het voorafgaande jaar. Een gemeente die meer uitgeeft krijgt dus het jaar daarop meer vergoeding.

Strikt genomen ontstaan hiermee dezelfde financiële prikkels als wanneer de ondersteuning van mensen die bewindvoering niet kunnen betalen direct door het Rijk vergoed wordt. Tegelijk blijven gemeenten wel uitvoering geven aan het vergoeden van kosten van bewindvoering voor mensen die dit zelf niet kunnen betalen. Mogelijk blijft het zo makkelijker om integraal beleid te voeren, omdat gemeenten zo goed op de hoogte zijn van zowel de vergoeding voor bewindvoering als de gemeentelijke voorzieningen voor huishoudens met financiële problemen.

In theorie is het ook mogelijk om gemeenten niet helemaal, maar deels te vergoeden op basis van hun gerealiseerde uitgaven, bijvoorbeeld voor de helft.²⁰ Hiermee ontstaan dezelfde financiële prikkels als wanneer de ondersteuning van mensen die bewindvoering niet kunnen betalen direct door het Rijk vergoed wordt, maar dan in mindere mate. De gedeelde financiële verantwoordelijkheid die hiermee ontstaat, wordt echter vaak als nadeel gezien waardoor dit soort constructies in de praktijk weinig voorkomt.

Gemeenten op macroniveau vergoeden op basis van kostenrealisatie

Een andere variant van deze tussenoplossing is om gemeenten op macroniveau te vergoeden op basis van kostenrealisatie, maar de verdeling over individuele gemeenten niet aan te passen. De vergoeding kan dan als decentralisatie-uitkering onderdeel blijven van het gemeentefonds. Gemeenten worden zo gecompenseerd voor landelijke ontwikkelingen die bijdragen aan een hoger beroep op bewindvoering, maar blijven de vruchten plukken van beleid dat het beroep op bewindvoering beperkt. Er ontstaat geen schot tussen bewindvoering en gemeentelijke voorzieningen. Het toevoegen van een extra decentralisatie-uitkering maakt het gemeentefonds iets minder overzichtelijk en de uitgaven aan bewindvoering moeten op landelijk niveau worden verzameld en geraamd.

Bewindvoering verplaatsen naar het budget voor de Wmo

Een andere optie die de facto weinig aan de financiële prikkels verandert, is het verplaatsen van bewindvoering binnen de algemene uitkering van het cluster voor Werk en Inkomen naar dat voor de Wmo. Hiermee blijven gemeenten financieel verantwoordelijk voor bewindvoering. Mogelijk wordt de afweging met Wmo-voorzieningen zoals begeleiding en budgetbeheer voor gemeenten in de praktijk echter sterker, omdat de fictieve budgetten in de algemene uitkering vaak toch richtinggevend zijn (zie Paragraaf 2.3).²¹ In deze optie wordt bewindvoering geen Wmo-voorziening, want dit blijft een recht dat toegekend wordt door de rechter.

3.2 Beloning van bewindvoerders

Hieronder bespreken we een aantal alternatieve beloningsmodellen voor schuldenbewind. We beginnen met een korte omschrijving van deze alternatieven, geïnspireerd op bekostigingsmodellen die elders in het sociaal domein of in de zorg voorkomen. Vervolgens bespreken we de voor- en nadelen van de verschillende modellen. Het hoofdstuk sluit af met een Box waarin we ingaan op de mogelijkheden om bepaalde modellen met elkaar te combineren om zo tot een hybride beloningssystematiek te komen.

²⁰ Vroeger gebeurde dit bij de bekostiging van de bijstand die eerst negentig procent en vervolgens 75 procent bedroeg van de gemeentelijke uitgaven.

²¹ De bekostiging kan ook binnen een ander bestaand of een nieuw cluster worden ondergebracht. Vanwege het lumpsumkarakter van de algemene uitkering heeft dit geen gevolgen voor de financiële prikkels, maar in de praktijk kan er een effect zijn op de afweging die gemeenten maken.

3.2.1 Overzicht van alternatieve beloningsmodellen

De volgende varianten voor de beloning van schuldenbewind komen in dit hoofdstuk aan bod:

1. *Differentiatie van tarieven naar taken (fee for service).* Het huidige forfaitaire jaartarief voor schuldenbewind heeft als basis het aantal uur dat bewindvoerders geacht worden te besteden aan een vaste set van taken. Wanneer bewindvoerders buiten deze vaste set ook nog andere taken uitvoeren, dan worden ze daar niet voor gecompenseerd – afgezien van enkele aanvullende beloningen voor bijvoorbeeld aanvangswerkzaamheden en het opmaken van een eindrekening en -verantwoording (zie Tabel 2.1). Bij tariefdifferentiatie naar taken worden zij wél vergoed voor alle (extra) uitgevoerde taken. Per taak geldt dan een lumpsumvergoeding, wat betekent dat meer bestede tijd per taak niet leidt tot een hogere vergoeding. Dit *fee for service*-systeem wordt breed toegepast in het (semi)publieke domein en is bijvoorbeeld de dominante systematiek binnen de zorg. Zo heeft elke verrichting in het ziekenhuis haar eigen diagnosebehandelcombinatie (DBC) met bijbehorende vergoeding.
2. *Differentiatie van tarieven naar stadium.* Bij differentiatie van tarieven naar stadium worden de tarieven aangepast aan de intensiteit van de werkzaamheden gedurende het traject. Gegeven dat de activiteiten van een bewindvoerder per dossier doorgaans *frontloaded* zijn, zou dit neerkomen op een hoger tarief voor het eerste jaar dan voor de jaren daarna. Ook het tarief in het laatste stadium van het traject kan in dit model aansluiten bij de extra werkzaamheden die horen bij het toewerken naar zelfstandigheid. Dit model toont gelijkenissen met de *fee for service*-systematiek, omdat ook hier de extra taken en hogere vergoeding in de eerste (en laatste) fase van het traject samengaan. Het belangrijkste verschil is dat bewindvoerders bij differentiatie naar stadium enige ruimte hebben om te bepalen welke taken zij wel en niet nodig achten, zonder dat dit consequenties heeft voor hun vergoeding. Bij taken die onderdeel zijn van elk bewindvoeringstraject, zoals de aanvangswerkzaamheden en het opmaken van een eindrekening en -verantwoording, is het verschil minimaal. Middels de aanvullende beloningen voor deze twee taken vindt in de huidige systematiek de facto dus al differentiatie naar stadium plaats. Een verhoging van de beloning in het eerste jaar kan binnen deze systematiek worden vormgegeven door de aanvangsvergoeding te verhogen – al dan niet gecombineerd met een verlaging van de jaarbeloning om de wijziging van de systematiek budgetneutraal te houden.
3. *Differentiatie van tarieven naar complexiteit.* In dit alternatieve model worden bewindvoerders vergoed op basis van de complexiteit van het dossier. In de huidige systematiek wordt met de toeslag voor schuldenbewind al in enige mate rekening gehouden met de zwaarte van het dossier. In die zin is dit model een uitbreiding van de huidige systematiek, met meer differentiatie op basis van complexiteit dan nu het geval is. Zo kan bijvoorbeeld gekeken worden naar het aantal schuldeisers van een cliënt als indicatie voor de zwaarte van het dossier. Tariefdifferentiatie op basis van 'zorgzwaarte' wordt veel toegepast binnen het zorg- en ondersteuningsdomein. Denk aan de zorgzwaartepakketten in de Wlz of het onderscheid tussen 'basis'-begeleiding en 'intensieve' begeleiding binnen de Wmo.
4. *Vergoeding op basis van daadwerkelijke uren.* Bij deze alternatieve systematiek krijgen bewindvoerders een vergoeding voor elk uur dat zij aan een dossier besteden (PxQ). Deze systematiek werd in het verleden voor bewindvoering gehanteerd. Het was ook de standaard in de oude AWBZ waarbij maximumtarieven golden voor de verschillende AWBZ-voorzieningen. Ook binnen de huidige Wmo en jeugdzorg zijn er gemeenten die een PxQ-systematiek hanteren. PxQ en *fee for service* zijn goed vergelijkbaar met elkaar, omdat in beide gevallen betaald wordt voor de daadwerkelijke verrichtingen. Alleen is er bij PxQ ook nog eens een vergoeding voor elk uur dat men kwijt is aan een taak, terwijl bij *fee for service* alleen voor de taak als geheel betaald wordt.

5. *Vaste vergoeding voor gehele traject (lumpsum).* Bij een lumpsumsystematiek ontvangen bewindvoerders een vast bedrag per dossier, ongeacht de duur van het traject. Dit kan ook worden gezien als een bijzonder geval van het differentiëren van tarieven naar stadium waarbij de beloning volledig bij aanvang van het traject wordt uitgekeerd. Een lumpsumvergoeding kent diverse toepassingen in de zorg en het sociaal domein. De bekendste toepassing is populatiebekostiging. Hierbij ontvangt de (zorg)aanbieder een bedrag per inwoner of verzekerde in zijn verzorgingsgebied, ongeacht of deze zorg ontvangt of niet. De totale vergoeding voor een aanbieder hangt dus niet af van de hoeveelheid geleverde zorg of ondersteuning. Het inschrijftarief voor de huisarts is een bekend voorbeeld van populatiebekostiging. Ook zijn er meerdere gemeenten die voor Wmo-ondersteuning en jeugdhulp populatiebekostiging toepassen.

6. *Vergoeding op basis van uitkomsten.* In dit alternatieve model ontvangen bewindvoerders een vergoeding die gebaseerd is op uitkomsten van hun dienstverlening. Als uitkomstmaten valt te denken aan of een cliënt duurzaam uitstroomt of de snelheid waarmee een cliënt wordt doorgeleid naar de schuldhulpverlening. In de (semi)publieke sector wordt uitkomstbekostiging op een aantal plekken toegepast. Zo kent het hoger onderwijs (deels) een bekostiging op basis van uitkomsten waarbij onderwijsinstellingen meer geld krijgen bij een hoger aantal afgestudeerden en promoties. Voor re-integratiedienstverlening via het UWV geldt naast een vaste vergoeding per uur ook een bonus als de werkhervatting van de cliënt duurzaam blijkt te zijn.²²

3.2.2 Voor- en nadelen van alternatieve modellen

Tabel 3.1 vat samen hoe wij op een aantal relevante indicatoren de verschillende alternatieven appreciëren ten opzichte van de huidige systematiek. Een '+' in deze tabel wil zeggen dat een alternatief gunstig op deze indicator scoort ten opzichte van de huidige beloningssystematiek. We beschouwen de volgende indicatoren:

- *Impact op de duur van een traject.* Het is van belang dat mensen tijdig uitstromen uit schuldenbewind. Bewindvoerders kunnen hieraan bijdragen door tijdig door te verwijzen naar de schuldhulpverlening en voor zover mogelijk de financiële zelfredzaamheid te bevorderen. Een goede samenwerking met gemeenten op deze vlakken kan hier ook aan bijdragen. Een tijdige uitstroom beperkt de collectieve uitgaven aan bewindvoering en zorgt er ook voor dat de cliënt eerder financieel zelfredzaam wordt en zelfstandig financiële beslissingen mag nemen. Aan de andere kant is het ook zaak dat mensen die onder bewind staan niet te snel uitstromen, omdat dan de kans op terugval groot is. Het is dus belangrijk een vergoedingssystematiek te kiezen die bewindvoerders stimuleert om cliënten niet te snel, maar ook niet te langzaam uit schuldenbewind te laten stromen.
- *Cream skimming.* Het probleem van *cream skimming* doet zich voor als aanbieders zich richten op 'goede' risico's – cliënten met lage verwachte kosten – en 'slechte' risico's links laten liggen. In deze context zou dit kunnen betekenen dat sommige bewindvoerders zich richten op het winstgevend segment van de markt waardoor andere kantoren overblijven met enkel verlieslatende cliënten. Dit zet de financiële positie van laatstgenoemde kantoren onder druk, met mogelijk een faillissement tot gevolg. In dat geval wordt het nog lastiger voor dure cliënten om onderdak te krijgen. Vergoedingsmodellen die *cream skimming* tegengaan, krijgen dus, *ceteris paribus*, een hogere waardering.
- *Kostenbeheersing.* Vanuit maatschappelijk oogpunt is het van belang dat de collectieve middelen voor schuldenbewind doelmatig besteed worden. Dat wil zeggen dat de beoogde effecten bereikt worden met zo weinig mogelijk middelen. Dit raakt aan de eerstgenoemde indicator – dat mensen niet onnodig lang onder bewind staan – maar ook aan in hoeverre de vergoeding in verhouding staat tot de kosten die een bewindvoerder gedurende

²² Een overzicht van de manier waarop het UWV re-integratiedienstverlening inkoopt staat [hier](#).

een traject maakt. Een passende beloningssystematiek draagt er dus aan bij dat de maatschappelijke baten van een schuldenbewind opwegen tegen de kosten ervan.

- *Administratieve lasten.* De huidige systematiek heeft als grote voordeel dat het eenvoudig is waardoor de administratieve lasten voor zowel bewindvoerders als rechters en gemeenten beperkt zijn. Bewindvoerders hoeven namelijk niet aan urenverantwoording te doen en rechters hoeven op hun beurt niet te controleren hoe de bewindvoerder de tijd verdeelt over de verschillende taken. Ook gemeenten hoeven voor de betaling van schuldenbewind niet te kijken naar de bestede tijd of verrichte werkzaamheden. Additionele vergoedingen en de mogelijkheid om de beloning in uitzonderlijke gevallen anders vast te stellen vormen in deze systematiek wel een administratieve belasting, omdat de rechter hier voor elk afzonderlijk geval een beslissing over moet nemen. Toch zal vrijwel elke wijziging in de beloningssystematiek gepaard gaan met hogere administratieve lasten. Als de partijen die deze lasten dragen hiervoor worden gecompenseerd, stijgen hiermee ook de collectieve uitgaven aan schuldenbewind.
- *Impact op de kwaliteit van de dienstverlening.* Met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening valt te denken aan diverse aspecten. Ten eerste is relevant in hoeverre de bewindvoerder zich inzet om de cliënt (weer) financieel zelfredzaam te maken. Een tweede kwaliteitsaspect heeft betrekking op de overdracht naar de schuldhulpverlening. Hoe ‘warmer’ deze overdracht, hoe groter de kans dat de schuldhulpverlening effectief is. Deze beide kwaliteitsaspecten hebben betrekking op de mate waarin schuldenbewind bijdraagt aan het duurzaam uitstromen uit de schuldenproblematiek. Een andere kwaliteitsmaatstaf is bijvoorbeeld hoe een cliënt bejegend wordt.

Tabel 3.1 De meeste alternatieve modellen scoren minder gunstig op administratieve lasten

	Impact op duur	<i>Cream Skimming</i>	Kosten-beheersing	Administratieve lasten	Impact op kwaliteit
1. Naar taken	+	+	-	-	0
2. Naar stadium	+	-	0	0	0
3. Naar complexiteit	+/-	+	-	-	0
4. PxQ	-	+	-	-	0
5. Lumpsum	+	-	+	+	-
6. O.b.v. uitkomsten	+	-	+	-	+

Bron: SEO Economisch Onderzoek en COELO (2022)

In het vervolg van deze paragraaf leggen we per model uit hoe we tot de scores op de verschillende indicatoren in Tabel 3.1 komen.

Tariefdifferentiatie op basis van taken

Onder dit alternatief krijgen bewindvoerders niet langer vergoed op basis van de trajectduur maar op basis van de verrichte taken. Dit stimuleert hen om cliënten niet onnodig lang vast te houden, want dat levert geen extra inkomsten op als daar geen extra taak tegenover staat. Ook is het een stimulans om wel extra taken te verrichten mocht dat nodig blijken. Hiermee wordt het ook minder verlieslatend om zware dossiers aan te nemen. *Cream skimming* wordt dus ook minder aantrekkelijk.

De andere kant van de medaille is dat dit alternatieve stelsel de kostenbeheersing niet bevordert. Bewindvoerders worden namelijk minder gestimuleerd om een integrale afweging te maken van welke werkzaamheden wel en welke

niet van toegevoegde waarde zijn. Dat dit tot overbehandeling kan leiden, blijkt uit meerdere internationale studies naar *fee for service* binnen de zorg.²³ Ook zijn met deze variant de nodige administratieve lasten gemoeid, omdat de bewindvoerder moet bijhouden welke taak voor welk dossier verricht is. Er is naar verwachting geen directe impact op de kwaliteit, omdat de vergoeding nog altijd gebaseerd is op *inputs* en niet op *outcomes*. Wel kan het in zwaardere dossiers de kwaliteit ten goede komen, omdat bewindvoerders een hogere vergoeding krijgen voor de extra taken die zij in zulke dossiers verrichten.

Tariefdifferentiatie op basis van trajectfase

Ook bij deze systematiek wordt het voor bewindvoerders aantrekkelijker om cliënten tijdig te laten uitstromen uit schuldenbewind. Als de beloning in latere jaren overeenstemt met de kosten die bewindvoerders maken, dan loont het immers niet meer om cliënten langer vast te houden. Maar in tegenstelling tot tariefdifferentiatie op basis van taken geldt bij deze variant dat het voor bewindvoerders juist minder (financieel) aantrekkelijk wordt om complexe dossiers op zich te nemen. Zwaardere cliënten stromen minder snel uit waardoor bewindvoerders gedurende langere tijd een lagere vergoeding krijgen voor deze cliënten. Omdat dit effect alleen optreedt voor zover deze trajecten langer duren én voor zover de nieuwe beloning in latere jaren onder het huidige niveau ligt, zal de omvang ervan naar verwachting beperkt zijn.

De prikkel om een integrale afweging te maken tussen de verschillende werkzaamheden gedurende een traject verandert niet. Daarom scoort deze variant ten aanzien van kostenbeheersing gelijk aan de huidige systematiek. Ook qua administratieve lasten verandert er bij deze variant nagenoeg niets ten opzichte van de huidige situatie – zeker als deze de vorm krijgt van een hogere aanvangsvergoeding. Tot slot geldt ook voor dit alternatief dat er naar verwachting geen direct effect is op de kwaliteit, omdat nog steeds op basis van *inputs* vergoed wordt.

Tariefdifferentiatie op basis van complexiteit

Als bewindvoerders een hogere vergoeding krijgen voor complexe dossiers kan het aantrekkelijk worden om deze dossiers lang aan te houden. Aan de andere kant stimuleert een lagere vergoeding voor relatief eenvoudige dossiers bewindvoerders om dergelijke cliënten snel te laten uitstromen. De verwachte impact op de trajectduur van deze variant is dus niet eenduidig, hoewel de afstemming van de trajectduur op wat cliënten nodig hebben mogelijk wel verbetert.

De variant gaat *cream skimming* tegen, omdat het aannemen van complexe cliënten minder verlieslatend wordt. De keerzijde hiervan is dat het aantrekkelijker wordt om rechters ervan te overtuigen dat een cliënt een zwaar geval is waar een hogere beloning tegenover hoort te staan. Dit risico neemt toe naarmate de zwaarte van dossiers moeilijker te objectiveren is en het ten koste gaat van de kostenbeheersing.²⁴ Ook de administratieve lasten nemen toe, omdat van elk dossier de mate van complexiteit getaxeerd moet worden.

Omdat ook deze variant een vergoeding op basis van inputs betreft, is er naar verwachting geen direct effect op de kwaliteit van de dienstverlening. Bewindvoerders kunnen wel meer tijd steken in zwaardere dossiers, wat ten goede kan komen aan de kwaliteit.

²³ Zie bijvoorbeeld Waters en Hussey voor een overzichtsartikel over de financiële prikkels van verschillende bekostigingsvormen in de zorg, waaronder *fee for service*. Voor de Nederlandse context laten Douven et al. (2015) zien dat ggz-behandelaars patiënten langer behandelen om zo in een hogere tariefklasse terecht te komen. Deze financiële prikkel resulteert in zeven tot negen procent hogere ggz-uitgaven.

²⁴ In de internationale literatuur over de zorg staat dit fenomeen bekend als *upcoding*. Zo vinden Geruso en Layton (2020) dat risicogewogen betalingen binnen het Amerikaanse zorgverzekeringsstelsel Medicare ertoe leiden dat er 6 tot 16 procent zwaardere diagnoses worden gerapporteerd dan het geval zou zijn zonder risicogewogen beloning. Op macroniveau zorgt dit op jaarbasis voor ruim tien miljard dollar aan hogere zorguitgaven.

Vergoeding op basis van werkelijke uren (PxQ)

Een vergoeding op basis van het werkelijke aantal uren stimuleert bewindvoerders niet om cliënten snel te laten uitstromen. Bij een extra jaar schuldenbewind kunnen zij namelijk meer uren maken, waar een hogere vergoeding tegenover staat. Wel gaat het *cream skimming* tegen, omdat bewindvoerders gecompenseerd worden voor de extra tijd die zij besteden aan complexe dossiers. Daar staat tegenover dat deze variant de kostenbeheersing niet bevordert. Bewindvoerders worden namelijk minder dan nu het geval is gestimuleerd om op een integrale manier te beslissen hoeveel tijd er aan elke taak besteed wordt. Ook leidt een PxQ-systematiek tot substantieel hogere administratieve lasten voor alle partijen, omdat elk uur geregistreerd én gecontroleerd dient te worden.

Ook deze vorm van inputbekostiging leidt naar verwachting niet direct tot een verandering in de kwaliteit. Wel kan het in zwaardere dossiers de kwaliteit ten goede komen, omdat bewindvoerders een hogere vergoeding krijgen voor de extra tijd die zij hieraan besteden.

Lumpsumvergoeding

Bij een lumpsumvergoeding is de financiële prikkel voor bewindvoerders om een traject snel te beëindigen sterker dan bij een verhoging van het tarief in het eerste jaar. Ze worden namelijk niet langer gecompenseerd voor een extra jaar dat een cliënt onder bewind staat. Omdat de beloning in latere jaren niet meer bij de kosten aansluit, ontstaat in deze variant een risico dat bewindvoerders cliënten te snel loslaten waardoor ze later weer in de financiële problemen komen en opnieuw onder bewind moeten.²⁵ Zo kan de sterke prikkelwerking die van een lumpsumvergoeding uitgaat ook ten koste gaan van de kwaliteit van bewindvoering. Omdat de hoogte van de vergoeding niet afhangt van de zwaarte van het dossier wordt het bovendien (nog) minder aantrekkelijk om verlieslatende cliënten aan te nemen. Een lumpsumbeloning werkt dus *cream skimming* in de hand.

Daar staat weer tegenover dat deze systematiek de kostenbeheersing bevordert, omdat het bewindvoerders stimuleert om efficiënt te werken. Alle vormen van kostenoverschrijding komen dan immers ten laste van de bewindvoerders. Niet alleen budgetoverschrijdingen binnen het jaar zelf, zoals nu al het geval is, maar ook overschrijdingen van de trajectduur. De administratieve lasten zijn bij dit alternatieve model nog beperkter dan in de huidige systematiek. Bewindvoerders hoeven zich niet te verantwoorden over gemaakte uren of verrichte taken en bovendien hoeft de beloning maar één keer toegekend en betaald te worden – aangenomen dat een onderbewindgestelde gedurende het hele traject bij dezelfde bewindvoerder blijft. Bij een verandering van bewindvoerder is een goede financiële afhandeling van de overdracht van het dossier nodig, maar die is in dit alternatief juist complex. Er moeten dan namelijk afspraken worden gemaakt over het terugbetalen van een deel van de vergoeding om te voorkomen dat het lonend wordt om dossiers niet af te ronden.²⁶

Vergoeding op basis van uitkomsten

Uitkomstbekostiging stimuleert bewindvoerders om de uitkomsten waarop gestuurd wordt zo snel mogelijk te bereiken en cliënten vervolgens zo snel mogelijk uit te laten stromen. Het langer dan nodig aanhouden van cliënten levert dan (financieel gezien) niets op. Deze variant werkt echter *cream skimming* in de hand, omdat het minder aantrekkelijk wordt om cliënten aan te nemen met wie de beoogde uitkomsten moeilijk te behalen zijn. Wel heeft het een positief effect op de kostenbeheersing, want bewindvoerders worden optimaal geprikkeld om de kosten (bestede tijd aan een dossier) af te wegen tegen de maatschappelijke baten (de gewenste uitkomsten van een bewindvoeringstraject).

²⁵ Rechteren kunnen dit risico beperken omdat zij het besluit tot beëindiging van een bewind nemen. Verder kunnen gemeenten een rol spelen in het beperken van het risico op recidive.

²⁶ We abstraheren in deze discussie van de additionele vergoedingen en de mogelijkheid om de beloning in uitzonderlijke gevallen anders vast te stellen. Als deze ook verdwijnen, wat bij een lumpsumvergoeding voor de hand ligt, dan verlaagt dat de administratieve lasten nog verder, maar wordt het risico op *cream skimming* groter.

Daarentegen levert deze alternatieve systematiek hogere administratieve lasten op. Voor elke uitkomstmaatstaf moet per dossier bijgehouden worden hoe de cliënt hierop scoort, zowel aan het begin van het traject (nulmeting) als op het moment van uitstroom. Uitkomstbekostiging heeft naar verwachting een positieve impact op de kwaliteit. Bewindvoerders worden immers financieel afgerekend op de bereikte resultaten. Dit systeem kan er echter wel voor zorgen dat er minder geïnvesteerd wordt in kwaliteitsaspecten die niet meewegen in de vergoeding. Het gaat dan om kwaliteitsaspecten die moeilijk te observeren en/of te meten zijn voor een onafhankelijke, derde partij (de rechter). Denk hierbij bijvoorbeeld aan de bejegening van de cliënt.²⁷ Zeker in de (semi)publieke sector waarin uitkomsten doorgaans met de nodige ruis gemeten worden, is dit een reden om af te zien van een stelsel met sterke financiële prikkels, zoals uitkomstbekostiging.²⁸

Box 3.1 Mengvormen kunnen de nadelen van bepaalde beloningsmodellen beperken

In de praktijk komen binnen de (semi)publieke sector geregeld mengvormen van bovenstaande beloningsmodellen voor. Deze hybride varianten hebben als voordeel dat een zwak punt van de ene variant (deels) teniet wordt gedaan door een sterk punt van het andere model. Dit betekent echter ook dat de sterke punten van een bepaalde systematiek wat worden afgezwakt door toevoeging van elementen van een andere variant. Hieronder beschrijven we enkele van deze hybride beloningsmodellen.

1. *Lumpsumbekostiging in combinatie met fee for service.* Een bekend voorbeeld van deze hybride systematiek is de beloning voor huisartsen. Huisartsen ontvangen een lumpsumvergoeding die gebaseerd is op de kenmerken van de populatie die de huisarts bedient (inschrijftarief). Daarnaast krijgen zij nog een vergoeding per consult of verrichting. Ten opzichte van pure populatiebekostiging belooft deze variant huisartsen die meer tijd besteden aan een patiënt. Tegelijkertijd is met het inschrijftarief een rem ingebouwd op de overbehandeling waarmee het *fee for service*-model vaak gepaard gaat.
2. *Vergoeding op basis van zorgzwaarte in combinatie met uitkomstbekostiging.* Het toevoegen van een vergoeding op basis van zorgzwaarte aan uitkomstbekostiging kan *cream skimming* tegengaan. Het wordt dan namelijk minder aantrekkelijk om duurdere cliënten links te laten liggen.
3. *Fee for service of PxQ in combinatie met uitkomstbekostiging.* Het eerdergenoemde voorbeeld van de vergoeding van re-integratiediensten is een hybride stelsel waarbij een vergoeding per uur wordt aangevuld met een bonus voor een bepaalde prestatie. Een ander voorbeeld is een stelsel waarbij zorg- of hulpverleners delen in de besparingen op zorguitgaven (*shared savings*) bij het behalen van bepaalde uitkomsten, zoals een verbetering van de gezondheid van de patiënt.²⁹ Het inbrengen van elementen van uitkomstbekostiging in een *fee for service*- of PxQ-systematiek kan overbehandeling tegengaan, omdat de behandelaar mee profiteert van besparingen in de gehele zorgketen.
4. *Lumpsumbekostiging in combinatie met uitkomstbekostiging.* Ook gaat uitkomstbekostiging geregeld samen met een vorm van populatiebekostiging. Aanbieders ontvangen dan een vast bedrag op basis van populatiekenmerken en een bonus/malus die gebaseerd is op bepaalde uitkomsten, zoals een verbetering van de gemiddelde gezondheid binnen de populatie. Een voorbeeld hiervan is het per 2022 breed opgezette experiment voor de bekostiging van wijkverpleging. In dit experiment worden zorgaanbieders niet langer meer vergoed op basis van de hoeveelheid geleverde zorg, maar op basis van cliëntprofielen. Deze cliëntprofielen zijn gebaseerd op de voorspelde inzet van wijkverpleegkunde voor een patiënt. Binnen dit experiment is er ruimte voor verzekeraars om elementen van

²⁷ Koning en Heinrich (2013) bestuderen uitkomstbekostiging voor re-integratiediensten voor de periode 2002-2005 in Nederland. Zij vinden empirisch bewijs voor *cream skimming*: re-integratiebedrijven doen weinig moeite om cliënten met slechte arbeidsmarktkansen aan zich te binden en richten zich vooral op de kansrijke werkzoekenden.

²⁸ Burgess en Ratto (2003) bespreken de belangrijkste redenen waarom uitkomstbekostiging in de (semi)publieke sector doorgaans anders uitpakt dan in de private sector. Naast de moeilijkheid om output in de (semi)publieke sector te meten en te monitoren, noemen Burgess en Ratto bijvoorbeeld intrinsieke motivatie als relevante factor.

²⁹ Menzis is in 2014 een *shared savings*-programma gestart voor huisartsen in Enschede. Deelnemende huisartsen delen in de besparingen op kosten voor alle zorgvormen die door de zorgverzekering van Menzis gedekt worden. Als voorwaarde geldt dat de zorgkwaliteit er niet meer dan vijf procent op achteruit mag gaan, anders deelt de huisarts niet mee in de besparing. Hayen et al. (2021) vinden dat dit programma tot twee procent minder hoge zorguitgaven leidt, zonder dat het gevolgen heeft voor de patiënttevredenheid.

prestatiebeloning te introduceren (zie ook NZa, 2020). Dit zou de risico's van populatiebekostiging – onderbehandeling, lagere kwaliteit van de hulpverlening – kunnen mitigeren.

5. *Huidige systematiek in combinatie met uitkomstbekostiging.* Zo kiest de gemeente Den Haag ervoor om alleen de forfaitaire verhoging voor schuldenbewind te bekostigen als de cliënt tijdig is doorgeleid naar de schuldhulpverlening. Deze toevoeging van een bonus/malus kan een financiële prikkel geven aan bewindvoerders om de kwaliteit van de dienstverlening verder te verbeteren.

4 De kostenstructuur van bewindvoering

Bewindvoerders geven aan dat ze anderhalf keer zoveel tijd aan een dossier besteden als er sprake is van problematische schulden. Een groot deel van deze kosten wordt gemaakt in het eerste jaar. Kantoren verschillen aanzienlijk in het aandeel dossiers met problematische schulden in hun bestand.

Om meer zicht te krijgen op de kostenstructuur van schuldenbewind hebben we een enquête uitgezet onder bewindvoerderskantoren. Het doel hiervan is inzicht verkrijgen in de mate waarin de huidige beloningsstructuur voor schuldenbewind aansluit bij de kosten van bewindvoerders. Daarnaast willen we een beeld vormen van welke mogelijke alternatieve beloningsstructuren beter aansluiten bij de kosten van bewindvoerders.

Methode

We hebben bij 51 verschillende kantoren een enquête uitgezet onder bewindvoerders. In deze enquête hebben we vragen gesteld over kenmerken van het kantoor, bijvoorbeeld het type kantoor (privaat, kredietbank of overig) en het aantal dossiers dat het kantoor behandelt. Een ander deel van de enquête betreft vragen over de tijdsbesteding dan wel kosten van dossiers met problematische schulden en dossiers zonder problematische schulden. De gehele vragenlijst is te vinden in Bijlage B.

In de enquête is ook toestemming gevraagd aan bewindvoerders om via het Landelijk Kwaliteitsbureau CMB de jaarrekening over 2020 met ons te delen. Deze jaarrekeningen vormen een objectieve bron over de financiële situatie van bewindvoerders en zijn daarmee een belangrijke aanvulling op de enquêteresultaten.

De enquête is uitgezet via de brancheverenigingen. Zij hebben onder hun leden de bereidheid tot medewerking geïnterviewd. Hierop hebben in totaal 51 kantoren aangegeven te willen deelnemen aan de enquête en de branchevereniging toestemming gegeven om hun contactgegevens met ons te delen. We hebben de enquête vervolgens alleen onder deze 51 kantoren uitgezet. Hiermee is onze steekproef onder bewindvoerderskantoren niet aselekt en zijn de enquêteresultaten mogelijk niet representatief voor de gehele populatie van bewindvoerderskantoren in Nederland. Verder kunnen verschillen tussen groepen bewindvoerderskantoren vanwege het beperkte aantal observaties ook een kwestie van toeval zijn. Het is belangrijk om hier bij de interpretatie van deze resultaten rekening mee te houden.

Opbouw van dit hoofdstuk

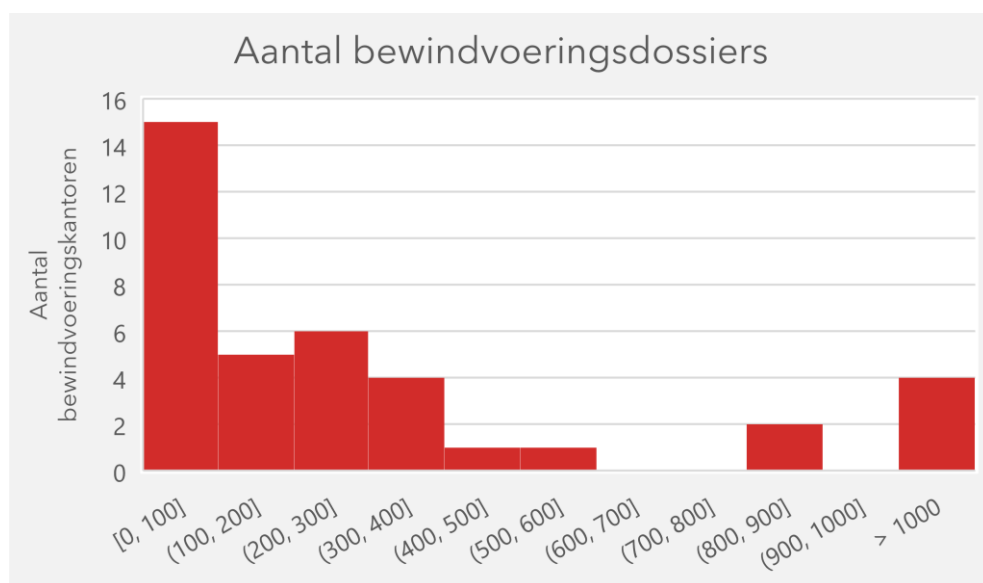
De volgende paragraaf geeft inzicht in kenmerken van bewindvoerderskantoren die de enquête hebben ingevuld. We laten zien hoeveel dossiers deze kantoren behandelen en bij welk aandeel er sprake is van problematische schulden. Paragraaf 4.2 vat de enquêteresultaten samen en laat onder meer zien hoeveel tijd bewindvoerders aan de verschillende dossiers besteden en of dit voldoende is. De analyse van jaarverslagen staat in Paragraaf 4.3 en het hoofdstuk sluit af met een discussie van de resultaten.

4.1 Respons en kenmerken van deelnemende kantoren

Van de 51 benaderde kantoren hebben er veertig de enquête (deels) ingevuld. Niet alle respondenten hebben alle vragen ingevuld. Daarom varieert het aantal waarnemingen (de 'N') per vraag. Bij de bespreking van de enquêteresultaten vermelden we telkens op hoeveel observaties de uitkomsten gebaseerd zijn.

De meeste respondenten (34) in onze steekproef werken bij particuliere bewindvoerderskantoren. Twee respondenten werken bij een stichting, twee bij een gemeente en twee respondenten werken bij een kredietbank. De meeste deelnemende kantoren zijn relatief klein: 23 kantoren hebben minder dan vijf fte's in totaal. Er zijn twee kantoren met meer dan honderd fte's. Negen kantoren ondernemen naast bewindvoering ook nog andere activiteiten, zoals budgetbeheer of curatele. We zien dit terug in het aantal bewindvoeringsdossiers per kantoor, weergegeven in Figuur 4.1: 15 kantoren hebben minder dan honderd dossiers in behandeling, terwijl vier kantoren meer dan duizend dossiers behandelen.

Figuur 4.1 Er is binnen de steekproef flinke variatie in het aantal bewindvoeringsdossiers per kantoor (N=38)



Bron: Enquête onder bewindvoerders, SEO Economisch Onderzoek

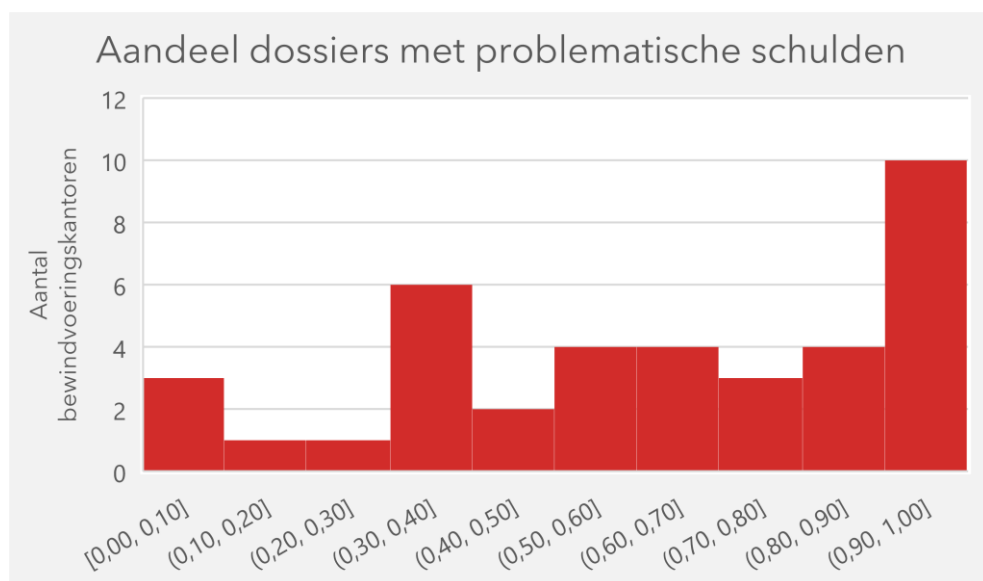
Zeven kantoren zijn (vooral) actief in het noorden (Groningen, Friesland en Drenthe), acht kantoren in het zuiden (Noord-Brabant en Limburg), drie in het oosten (Overijssel en Gelderland), negen in het westen (Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland) en drie in het midden van het land (Utrecht). Negen kantoren zijn actief binnen meerdere geografische werkgebieden.

Kantoren verschillen aanzienlijk in het aandeel dossiers met problematische schulden

Uit Figuur 4.2 blijkt dat er ook flinke variatie is in het aandeel dossiers met schuldenproblematiek per kantoor. Het kan hierbij zowel gaan om de grondslag 'verkwisting of het hebben van problematische schulden' als om de grondslag 'lichamelijke en geestelijke toestand'. Een meerderheid van de respondenten (25) geeft aan dat er in meer dan de helft van de dossiers sprake is van schuldenproblematiek. Daarvan geven er nog eens tien aan dat dit percentage boven de negentig ligt. Daar staan 13 kantoren tegenover waarbij dossiers met problematische schulden een minderheid vormen en vijf kantoren waarbij dit aandeel kleiner is dan een derde.

Hoewel de geënquêteerde bewindvoerders dus veel te maken hebben met problematische schulden zit bij 29 respondenten een minderheid van de cliënten in de minnelijke schuldregeling of de Wsnp (zie Figuur C.1 in de bijlage). Wel geven 28 respondenten aan dat bij meer dan de helft van de dossiers bijzondere bijstand wordt verleend (zie Figuur C.2 in de bijlage).

Figuur 4.2 Er is aanzienlijke variatie in het aandeel dossiers met problematische schulden per kantoor (N=38)



Bron: Enquête onder bewindvoerders, SEO Economisch Onderzoek

4.2 Enquêteresultaten over kosten van bewindvoering

Dossiers met problematische schulden kosten anderhalf keer zoveel tijd

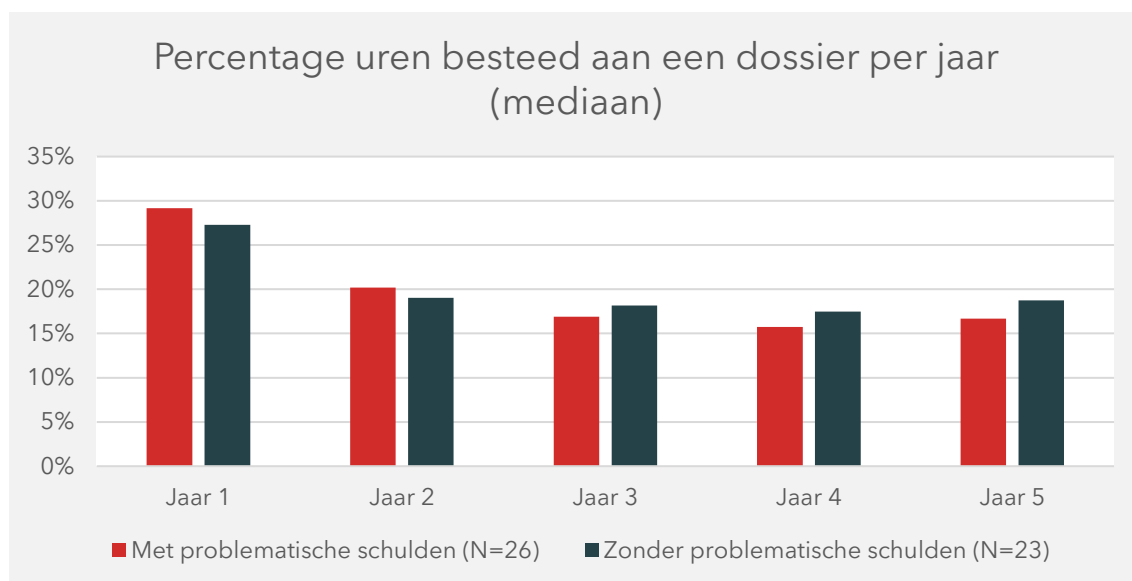
Als er bij een cliënt sprake is van problematische schulden, dan is een bewindvoerder hier zo'n anderhalf keer zoveel tijd aan kwijt. Uit de enquêteresultaten blijkt dat de mediane tijd die de deelnemende kantoren maandelijks besteden aan een dossier met grondslag 'verkwisting of het hebben van problematische schulden' ongeveer drie uur bedraagt.³⁰ Ook voor dossiers met grondslag 'lichamelijke en geestelijke toestand' waarbij sprake is van problematische schulden is de mediane besteedbare tijd zo'n drie uur per maand. Voor dossiers met grondslag 'lichamelijke en geestelijke toestand' zonder schuldenproblematiek ligt dit cijfer rond de twee uur per maand. Bij een dossier met een looptijd van vijf jaar telt dit voor dossiers met problematische schulden op tot een mediaan tijdsbeslag van 150 uur en voor dossiers zonder problematische schulden tot een mediaan tijdsbeslag van honderd uur.

Het zwaartepunt van de werkzaamheden ligt in het eerste jaar

Respondenten geven aan dat het zwaartepunt van de werkzaamheden in het eerste jaar ligt, voor zowel dossiers mét als dossiers zonder schuldenproblematiek. Figuur 4.3 laat zien dat het gaat om een kleine dertig procent van de totaal bestede tijd aan een dossier, als we uitgaan van dossiers die vijf jaar duren. Daarmee is het tijdsbeslag in het eerste jaar ook bijna dertig procent hoger dan het gemiddelde tijdsbeslag in de jaren erna. Vanaf het tweede jaar is het tijdsbeslag per jaar redelijk constant.

³⁰ We rapporteren hier de mediaan in plaats van het gemiddelde, omdat het gemiddelde gevoelig is voor uitschieters (bijvoorbeeld als een respondent een onrealistisch hoog of juist laag aantal uur opgeeft). De mediaan wordt niet beïnvloed door de hoogte van deze uitschieters. Ook voor andere enquêteresultaten die potentieel gevoelig zijn voor uitschieters rapporteren we de mediaan.

Figuur 4.3 Een groot deel van de bestede tijd aan een dossier vindt in het eerste jaar plaats



Bron: Enquête onder bewindvoerders, SEO Economisch Onderzoek

Van alle activiteiten gedurende een bewindvoeringstraject kosten reguliere beheerswerkzaamheden (bv. het doen van de belastingaangifte van de cliënt) de meeste tijd. Het gaat dan om ongeveer dertig procent van de totaal bestede tijd in geval van schuldenproblematiek en ongeveer zestig procent als er geen problematische schulden spelen (zie Figuur C.3 in de Bijlage). Cliëntcontact wordt door zo'n dertig procent van de respondenten genoemd als andere activiteit waar men veel tijd aan kwijt is.

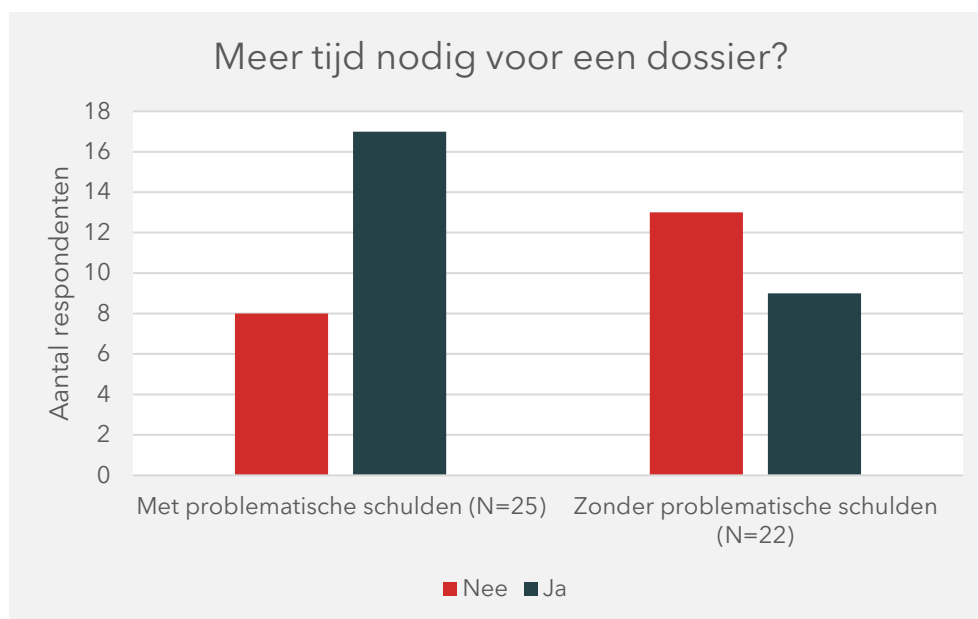
Bij schuldendossiers meer tijd nodig voor het bevorderen van zelfredzaamheid

In het geval van schuldendossiers acht een meerderheid (17 van de 25 respondenten) het nodig om meer tijd te besteden aan één of meer van deze activiteiten dan zij momenteel doen, zie Figuur 4.4. Bij dossiers zonder problematische schulden acht slechts een minderheid (9 van de 22 respondenten) het nodig om meer tijd aan bepaalde werkzaamheden te besteden dan dat zij momenteel doen.

Van de groep van 17 respondenten die meer tijd nodig heeft voor schuldendossiers geeft een meerderheid van 65 procent (11 van de 17) aan dat het daarbij gaat om tijd voor het bevorderen van de zelfredzaamheid. Hiervoor zou ongeveer twintig uur extra nodig zijn. Bij een minderheid van 24 procent (4 van de 17) is er meer tijd nodig voor reguliere beheerswerkzaamheden. Het gaat daarbij om zo'n 12,5 uur. Een aantal respondenten gaf aan dat ze meer tijd zou willen besteden aan cliëntcontact.

Met betrekking tot het toewerken naar zelfredzaamheid schrijft een respondent dat *"er ... veel meer coaching nodig [is] om na het einde van het bewind de klant financieel zelfredzaam te laten worden."* Een andere respondent geeft aan dat meer tijd nodig is om *"nog meer zekerheden in [te] bouwen om kans op recidive te verkleinen."* In het geval van reguliere beheerswerkzaamheden wordt onder andere genoemd dat er *"steeds meer inkomensondersteunende maatregelen [zijn] welke aangevraagd moeten worden."*

Figuur 4.4 Voor schuldendossiers acht een meerderheid het nodig om meer tijd te besteden dan nu gebeurt



Bron: Enquête onder bewindvoerders, SEO Economisch Onderzoek

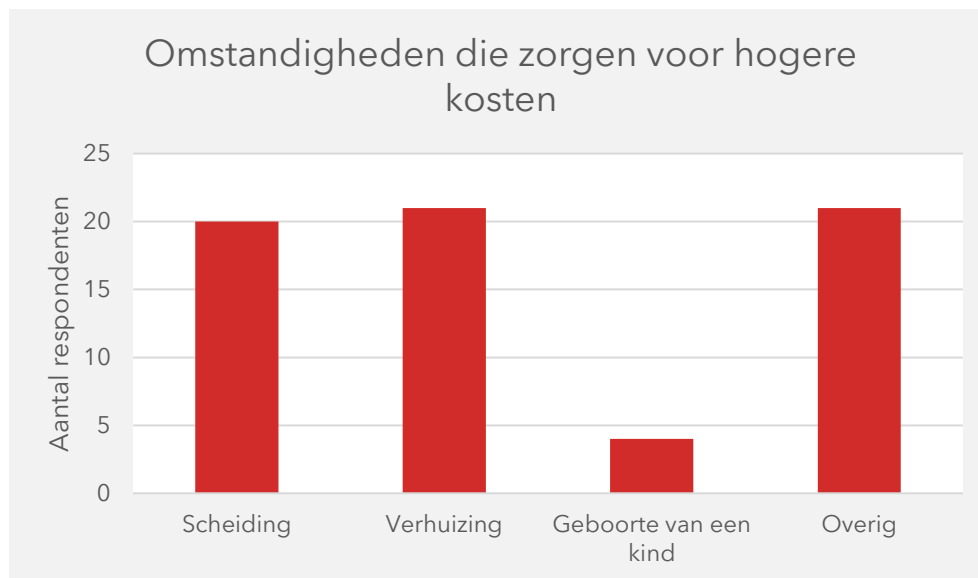
Invloed van omstandigheden en kenmerken van cliënt op kosten lijkt beperkt

We hebben respondenten gevraagd naar bijzondere omstandigheden die zorgen voor hogere kosten van schuldendossiers. Een ruime meerderheid van de respondenten noemt een scheiding of een verhuizing als zo'n bijzondere omstandigheid, zie Figuur 4.5. Scheidingen komen in slechts twee procent van de schuldendossiers voor, verhuizingen in zo'n 13 procent van de dossiers.

De betreffende enquêtevraag bevat naast enkele standaard keuzeopties ook de mogelijkheid voor respondenten om zelf bijzondere omstandigheden te vermelden. De antwoorden hierbij beslaan een breed palet van bijzondere omstandigheden die zich kunnen voordoen en waar extra tijd mee gemoeid is. Het gaat bijvoorbeeld om detentie, ontslag en de afwikkeling van nalatenschap.

Hoeveel extra tijd is er dan met zo'n omstandigheid gemoeid? Van alle bijzondere omstandigheden lijken vooral scheidingen extra tijd te kosten: volgens respondenten gaat het dan per dossier om tien uur extra. Op een traject van vijf jaar gaat het om minder dan zeven procent. Dit verschil is dus aanmerkelijk kleiner dan het effect van de aanwezigheid van problematische schulden. Hierdoor neemt het tijdsbeslag van bewindvoerders namelijk met een factor anderhalf (vijftig procent) toe.

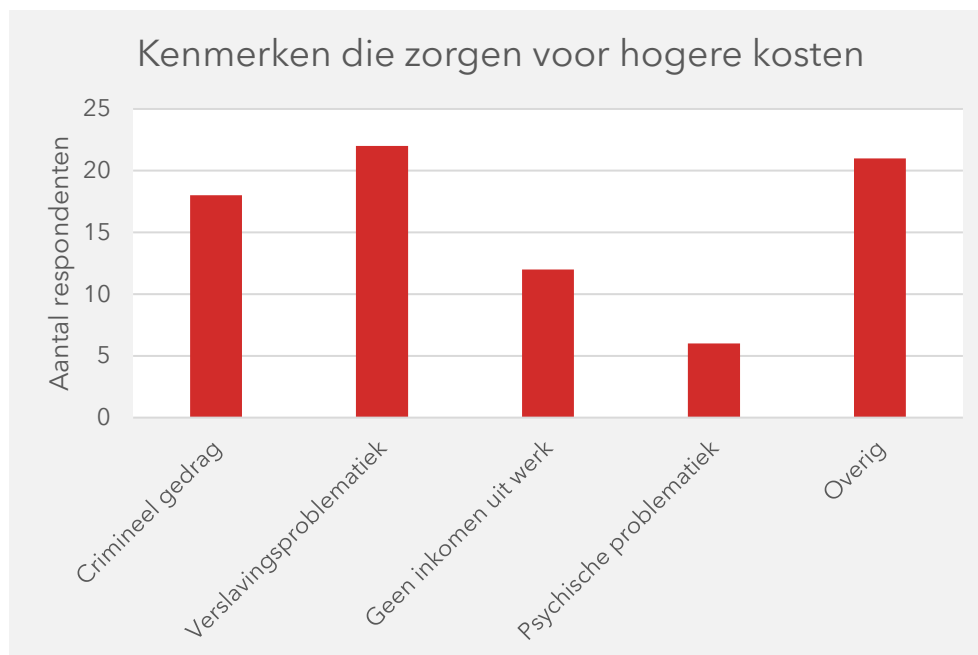
Figuur 4.5 Een ruime meerderheid geeft aan dat een scheiding of verhuizing extra tijd kost (N=27)



Bron: Enquête onder bewindvoerders, SEO Economisch Onderzoek

Vervolgens hebben we gevraagd naar kenmerken van de onderbewindgestelde die tot hogere kosten voor de bewindvoerder leiden. Uit Figuur 4.6 blijkt dat verslavingsproblematiek van alle kenmerken het vaakst wordt genoemd (door 22 van de 27 respondenten), gevolgd door crimineel gedrag (18 keer) en "geen inkomen uit werk" (12 keer). Deze kenmerken komen niet heel vaak voor in schuldendossiers: bij verslaving gaat het om tien procent van de dossiers, bij crimineel gedrag om vijf procent en bij "geen inkomen uit werk" om vijftien procent.

Figuur 4.6 Verslavingsproblematiek wordt het vaakst genoemd als kenmerk dat voor hogere kosten zorgt



Bron: Enquête onder bewindvoerders, SEO Economisch Onderzoek

Ook hier is respondenten de mogelijkheid geboden om zelf kenmerken op te geven. Zes respondenten noemden psychische dan wel multiproblematiek als kenmerk dat tot hogere kosten leidt. Dit kenmerk komt volgens respondenten in 23 procent van de schuldendossiers voor. Van alle kenmerken kosten verslavingsproblematiek, psychische of multiproblematiek en "geen inkomen uit werk" de meeste extra tijd (vijf uur), gevolgd door crimineel gedrag (drie uur).

Deel van het tijdsbeslag zit in dossieroverstijgende werkzaamheden

Tot slot geven 19 respondenten (van de 24 die de betreffende vraag hebben ingevuld) aan dat zij werkzaamheden verrichten die betrekking hebben op meerdere bewindvoeringstrajecten tegelijkertijd. De vaakst genoemde activiteiten zijn overleg met gemeenten en training en intervisie voor het personeel.

4.3 Analyse van de jaarrekeningen

Van 28 kantoren hebben we via het LBK een jaarrekening ontvangen. Ook hier bestaat de meerderheid (24) uit private kantoren: elf eenmanszaken, negen bv's, twee vof's en twee maatschappen. Verder hebben we van twee gemeenten en twee stichtingen jaarrekeningen ontvangen. Omdat de jaarrekeningen van gemeenten geen informatie bevatten over de gemeentelijke financiën met betrekking tot specifiek bewindvoering zijn deze niet bruikbaar voor onze analyse. De steekproef voor de analyse van jaarrekeningen bevat dus 26 observaties.

De jaarrekeningen bevatten financiële gegevens van de bewindvoerderskantoren voor de jaren 2019 en 2020. Om de financiële situatie van bewindvoerderskantoren in kaart te brengen kijken we allereerst naar het behaalde brutoresultaat. Hierbij maken we onderscheid tussen de verschillende rechtsvormen, omdat het resultaat van bijvoorbeeld eenmanszaken moeilijk te vergelijken is met het resultaat van een bv.³¹ Naast de winstgevendheid kijken we ook naar de financiële gezondheid van bewindvoerderskantoren op korte en lange termijn. Hiertoe analyseren we de liquiditeits- en solvabiliteitsratio's in 2020.³² We rapporteren deze gegevens voor het jaar 2020, omdat dit het meest recente jaar is en daarmee het beste aansluit bij de huidige situatie. We hebben de financiële kengetallen voor 2020 naast die van 2019 gelegd om zo na te gaan of de coronacrisis een verstorend effect heeft gehad op de financiële situatie van kantoren. Deze vergelijking levert geen aanwijzingen op dat hier sprake van is.

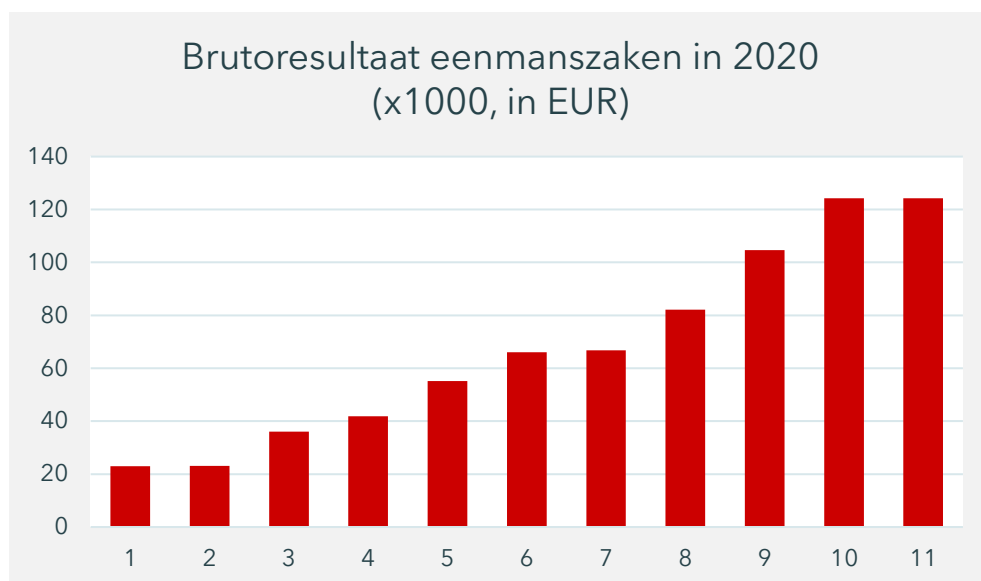
Zowel zelfstandigen als bv's rapporteren een behoorlijke winstgevendheid

Voor de eenmanszaken in onze steekproef was het gemiddelde brutoresultaat in 2020 ongeveer 68 duizend euro en het mediane resultaat 66 duizend euro. Binnen deze steekproef was het laagste resultaat ruim 20 duizend euro en het hoogste resultaat ruim 120 duizend euro. Figuur 4.7 toont de verdeling van brutoresultaten van kantoren van klein naar groot, waarbij elk balkje het resultaat van één kantoor weergeeft.

³¹ Zo omvat het resultaat van een eenmanszaak de beloning voor arbeid, terwijl dit bij een bv niet het geval is: bij een bv is dit al uitbetaald in de vorm van loon.

³² Voor de liquiditeitsratio nemen we de *current ratio*, oftewel de vlottende activa gedeeld door de kortlopende schulden. De solvabiliteitsratio is de verhouding tussen het eigen vermogen en het totale vermogen van de onderneming.

Figuur 4.7 Alle eenmanszaken in de steekproef hebben in 2020 een positief resultaat behaald



Bron: Enquête onder bewindvoerders, SEO Economisch Onderzoek

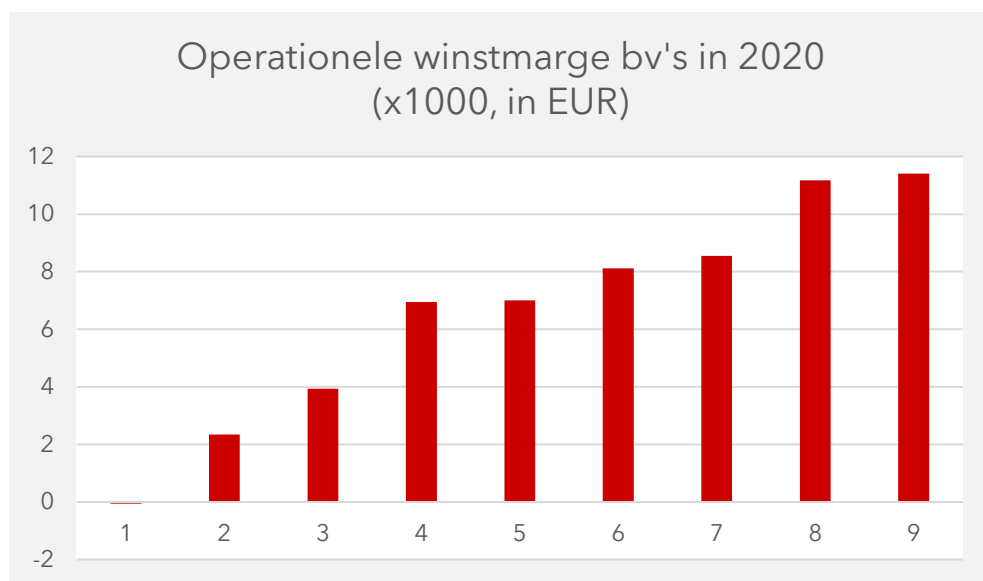
De brutoresultaten in deze figuur wijzen erop dat deze bewindvoerders een inkomen hebben dat aan de bovenkant zit van de inkomensverdeling van zelfstandigen. Volgens het CBS was namelijk het bruto-inkomen van alle zzp'ers voor wie het zzp-inkomen het hoofdinkomen was gemiddeld 39,5 duizend euro. Het mediane bruto-inkomen in 2020 bedroeg 29 duizend euro. Binnen de bedrijfstak 'Rechtskundige dienstverlening', waartoe bewindvoering behoort, bedroeg het gemiddelde inkomen voor zelfstandigen in 2019 ongeveer 65 duizend euro. Deze vergelijkingsgroep lijkt echter wat minder geschikt, omdat hiertoe ook advocatenkantoren en juridische adviesbureaus behoren. Binnen de bredere bedrijfstak 'Specialistische zakelijke dienstverlening' – waarbij het nog steeds gaat om werkzaamheden van specialistischer aard dan bewindvoering – is het gemiddelde inkomen zo'n 10 duizend euro lager. Dit is minder dan het mediane brutoresultaat in Figuur 4.7.³³

Voor de bv's in onze steekproef kijken we voor wat betreft de winstgevendheid naar de operationele winstmarge.³⁴ Dit omdat er grote variatie is tussen de bv's qua omvang waardoor de behaalde absolute resultaten niet goed met elkaar te vergelijken zijn. In 2020 was de operationele winstmarge voor de bv's in onze steekproef gemiddeld 6,6 procent. Eén bv behaalde in 2020 een beperkt negatief resultaat van ongeveer driehonderd euro, de andere acht hadden positieve winstmarges. Figuur 4.8 toont de verdeling van de operationele winstmarges in onze steekproef, van klein naar groot. De hoogste operationele winstmarge in onze steekproef bedraagt ruim 11 procent.

³³ Cijfers van het CBS over het inkomen van zelfstandigen zijn [hier](#) te vinden.

³⁴ De operationele winstmarge wordt verkregen door het bedrijfsresultaat uit gewone bedrijfsvoering te delen door de omzet. Belastingen, rentelasten en dividend zijn niet van het resultaat afgetrokken.

Figuur 4.8 Op één na behaalden alle bv's in de steekproef in 2020 een positieve operationele winstmarge



Bron: Enquête onder bewindvoerders, SEO Economisch Onderzoek

Binnen de bedrijfstak 'Rechtskundige dienstverlening' lijken de winstmarges in onze steekproef wat aan de onderkant van de verdeling van operationele winstmarges te zitten: de gemiddelde winstmarge binnen deze branche is 20 procent.³⁵ Hierbij plaatsen we opnieuw de kanttekening dat deze bedrijfstak als vergelijkingsgroep mogelijk wat minder geschikt is. De gemiddelde operationele winstmarge van de bredere bedrijfstak 'Specialistische zakelijke diensten' bedraagt 15 procent. Hierbij is geen onderscheid gemaakt naar rechtsvorm of bedrijfsgrootte en ook zelfstandigen vallen hieronder.

De gemiddelde winstmarge van 6,6 procent komt dichterbij de buurt van winstmarges binnen het midden- en kleinbedrijf (mkb). Het CBS heeft hierover in het verleden maatwerktabellen samengesteld in opdracht van het ministerie van Economische Zaken waaruit blijkt dat de gemiddelde operationele winstmarge van het mkb-bedrijf in 2015 7,5 procent bedroeg.³⁶

Voor zowel eenmanszaken als bv's zien we geen significante samenhang tussen het aandeel dossiers met problematische schulden dat een kantoor onder zich heeft en de operationele winstmarge.³⁷ Dit geldt ook voor de overige rechtsvormen.

De liquiditeit en solvabiliteit van de kantoren in de steekproef zijn goed

Figuur 4.9 laat de *current ratio* in 2020 zien voor de 26 bewindvoerderskantoren in onze steekproef. Voor alle kantoren ligt de *current ratio* (de liquiditeitsratio) boven de één, wat wil zeggen dat de vlottende activa (liquide middelen (dan wel middelen die snel liquide gemaakt kunnen worden) groter zijn dan de kortlopende

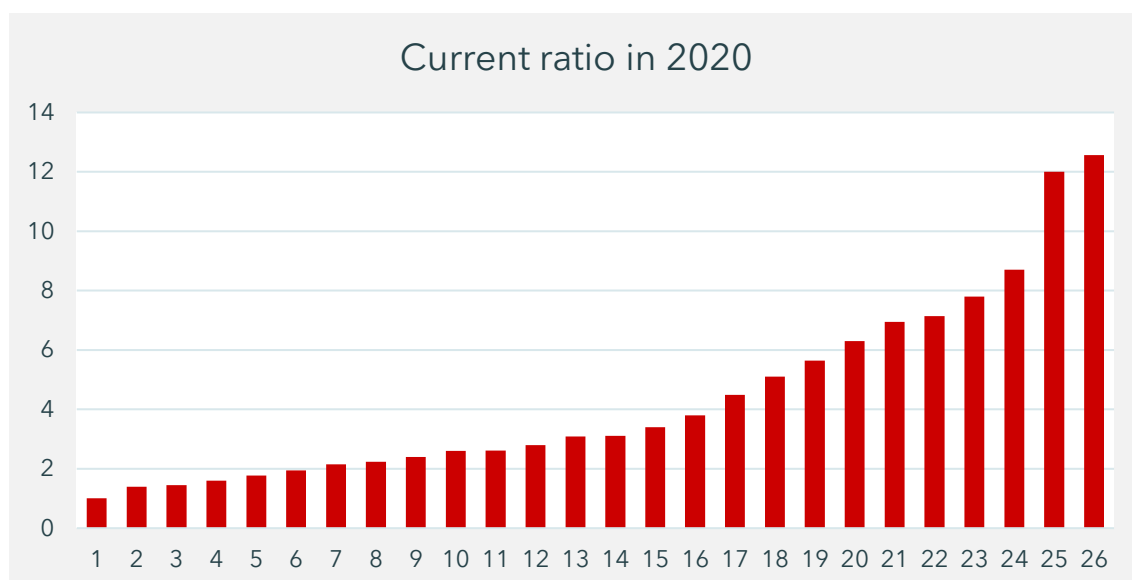
³⁵ Cijfers van het CBS over financiële gegevens per bedrijfstak zijn [hier](#) te vinden.

³⁶ Voor microbedrijven was dit percentage 15 procent, voor kleinbedrijven vijf procent en voor middelbedrijven 4,5 procent. De maatwerktafel is [hier](#) te vinden.

³⁷ De zeven eenmanszaken waarbij er in meer dan de helft van de dossiers sprake was van problematische schulden hadden een gemiddelde operationele winstmarge van 52 procent, voor de drie eenmanszaken waarbij er in minder dan de helft van de dossiers sprake was van problematische schulden was de gemiddelde operationele winstmarge 54 procent. De vijf bv's waarbij er in meer dan de helft van de dossiers sprake was van problematische schulden hadden een gemiddelde operationele winstmarge van zeven procent, voor de twee bv's waarbij er in minder dan de helft van de dossiers sprake was van problematische schulden was de gemiddelde operationele winstmarge negen procent.

betalverplichtingen. Voor slechts drie kantoren ligt de *current ratio* onder de 1,5, wat doorgaans gezien wordt als de grens waarboven een onderneming als financieel gezond wordt beschouwd.³⁸ De gemiddelde *current ratio* in de steekproef bedraagt 4,4 en de mediaan 3,1. Ter vergelijking: voor de gehele bedrijfstak 'Rechtskundige dienstverlening, accountancy, belastingadvisering en administratie', waartoe ook advocatenkantoren en juridische adviesbureaus behoren, gold in 2017 een *current ratio* van 2,5.³⁹

Figuur 4.9 Voor alle kantoren in de steekproef ligt de *current ratio* in 2020 boven de één



Bron: Enquête onder bewindvoerders, SEO Economisch Onderzoek

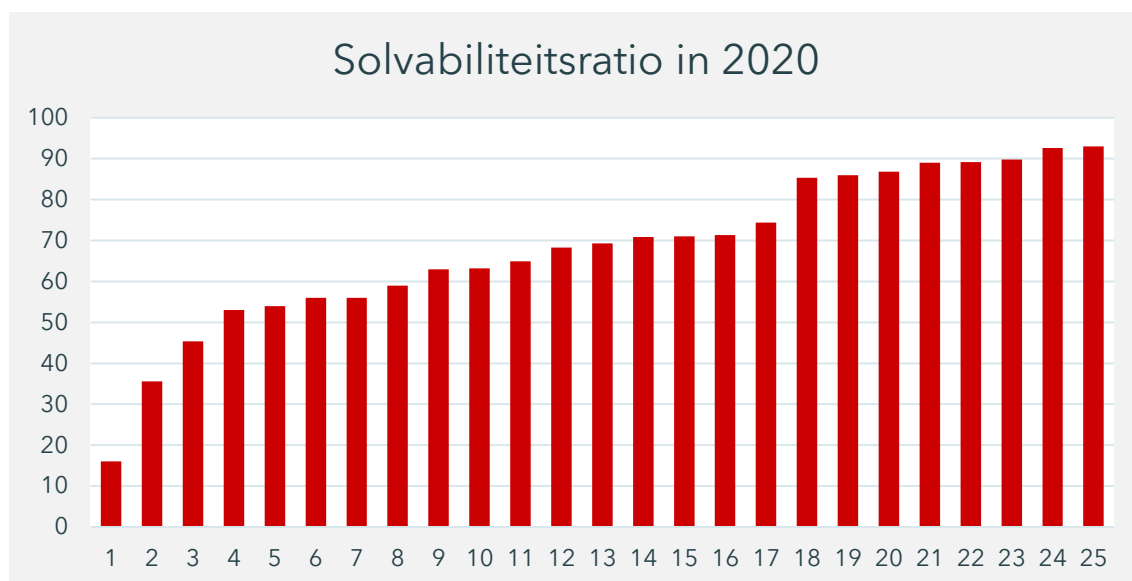
Figuur 4.10 toont voor de kantoren in de steekproef de solvabiliteitsratio in 2020. Met uitzondering van één kantoor ligt de solvabiliteitsratio voor alle kantoren boven de 35 procent. Dit is binnen het mkb de gebruikelijke grens voor bancaire financiering.⁴⁰ Ook voor wat betreft de liquiditeit en solvabiliteit zien we geen significant verband tussen de hierboven besproken ratio's en het aandeel schuldendossiers dat een kantoor onder z'n hoede heeft.

³⁸ Zie bijvoorbeeld [hier](#) een toelichting van de Rabobank op hoe zij naar liquiditeit kijken.

³⁹ Zie deze [maatwerktabel](#) van het CBS over de Financiële kengetallen MKB uit 2019. Recentere cijfers over de *current ratio* per bedrijfstak zijn ons niet bekend.

⁴⁰ Zie [PwC Strategy & Analyse, 2021](#) (p. 60).

Figuur 4.10 Op één kantoor na ligt de solvabiliteitsratio in 2020 boven de 35 procent



Bron: Enquête onder bewindvoerders, SEO Economisch Onderzoek

4.4 Discussie

Dossiers met problematische schulden kosten meer tijd dan ervoor staat

In hoeverre sluit de beloning voor bewinden met problematische schulden aan bij de kosten die bewindvoerders hebben aan dit soort dossiers? Voor een bewindvoeringstraject met problematische schulden van vijf jaar staat inclusief vergoedingen voor aanvangswerkzaamheden en het opmaken van een eindrekening en -verantwoording 121 uur (zie Tabel 2.1), terwijl het mediane tijdsbeslag in onze enquête uitkomt op 150 uur. Dat zou betekenen dat het aantal uren dat bewindvoerders aan deze dossiers besteden ongeveer een kwart hoger ligt dan het aantal uren waarvoor ze vergoeding ontvangen. Bewindvoerders geven daarbij aan dat ze voor deze dossiers nog steeds tijd tekortkomen, onder andere voor de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid.

Voor een bewindvoeringstraject zonder problematische schulden van vijf jaar staat inclusief vergoedingen voor aanvangswerkzaamheden en het opmaken van een eindrekening en -verantwoording 96 uur. Dit sluit wel goed aan bij het mediane tijdsbeslag van honderd uur in de enquête. De meerderheid van de respondenten geeft dan ook aan dat ze voor deze dossiers voldoende tijd hebben.

De mismatch tussen beloning en kosten voor dossiers met problematische schulden kan de kwaliteit van de dienstverlening onder druk zetten. Dat kan weer tot hogere maatschappelijke kosten leiden. Het gebrek aan tijd voor het toewerken naar zelfredzaamheid kan bijvoorbeeld de kans op recidive vergroten. Een te lage beloning kan zich ook vertalen in een versobering van de arbeidsvoorwaarden voor het personeel, zoals een lager salaris, een kleiner opleidingsbudget of een minder gunstige pensioenregeling. Dit kan de kwaliteit van het werk onder druk zetten als bijvoorbeeld bekwame werknemers hierdoor naar een andere werkgever overstappen. Hoewel de enquête hierover geen vragen bevat, kwam dit wel naar voren in onze gesprekken met bewindvoerders (zie Hoofdstuk 2).

Vergoeding aanvangswerkzaamheden dekt hogere kosten eerste jaar niet volledig

In hoeverre sluit de beloning aan bij de kosten die bewindvoerders in het eerste jaar maken? Uitgaande van een traject van vijf jaar wordt in dossiers met problematische schulden dertig procent van de totale tijd in het eerste jaar besteed. Als we rekening houden met de vergoeding voor aanvangswerkzaamheden, dan wordt in het eerste jaar 25 procent van de totale vergoeding uitgekeerd – zonder deze aanvullende vergoeding zou het gaan om twintig procent. Voor dossiers zonder problematische schulden met een duur van vijf jaar is dit beeld hetzelfde. De vergoeding voor aanvangswerkzaamheden verbetert dus de aansluiting van de beloning met de fasering van de werkzaamheden, maar er blijft op basis van deze enquêteresultaten sprake van enige mismatch. Zoals besproken in het vorige hoofdstuk creëert dit een (beperkte) financiële prikkel voor bewindvoerders om mensen langer in bewind te houden.

Deze mismatch zou kunnen worden verholpen door voor het eerste jaar een hoger tarief te rekenen en voor de daaropvolgende jaren eventueel een lager tarief. Een alternatief binnen de huidige systematiek is het verhogen van de vergoeding voor aanvangswerkzaamheden. Deze zou ruwweg moeten worden verdubbeld om de beloning aan te laten sluiten bij de fasering van de werkzaamheden zoals die blijkt uit deze enquête. Daarmee krijgt de beslissing die rechters moeten maken over de toekenning van deze vergoeding ook meer gewicht. Dit kan onder meer spelen als onderbewindgestelden van bewindvoerder wisselen en er een inschatting moet worden gemaakt van de mate waarin de aanvangswerkzaamheden al naar behoren zijn uitgevoerd. Bij een verhoging van het tarief in het eerste jaar moet er ook een oplossing gevonden worden voor de hoogte van de beloning bij een wissel van bewindvoerder die waarschijnlijk zal rusten op het oordeel van de rechter.

Invloed van omstandigheden en kenmerken van cliënt op kosten lijkt beperkt

Een andere opvallende bevinding is dat er weliswaar veel mogelijke bijzondere omstandigheden en kenmerken van cliënten worden genoemd die voor hogere kosten voor de bewindvoerder kunnen zorgen, maar dat geen van deze omstandigheden of kenmerken tot een excessief hoger tijdsbeslag lijkt te leiden. De bijzondere omstandigheid die de meeste extra tijd kost, is een scheiding. Het gaat dan op een heel dossier (van vijf jaar) om tien uur meer, oftewel minder dan zeven procent extra. Voor wat betreft de mogelijke bijzondere kenmerken van cliënten gaat de meeste extra tijd zitten in verslavings-, psychische of multiproblematiek en het ontbreken van een inkomen. Het gaat dan om vijf uur extra op een heel dossier, dat is minder dan vier procent extra. Gegeven de beperkte omvang van dit effect en de diversiteit aan omstandigheden en kenmerken die kunnen spelen en soms ook nog eens lastig objectief vast te stellen zijn, ligt differentiatie van tarieven naar omstandigheden of kenmerken van de cliënt niet voor de hand.

Geen aanwijzing dat bewindvoerderskantoren er financieel slecht voorstaan

Of de beloning van bewindvoerders toereikend is, hangt niet alleen af van de mate waarin ze hun werk kunnen doen in het aantal uur waarvoor ze worden vergoed, maar ook van de mate waarin het uurtarief correspondeert met de werkelijke kosten. Hierover hebben we in de enquête geen vragen gesteld. Een mismatch tussen uurtarieven en kosten per uur zou wel tot uitdrukking kunnen komen in de jaarrekeningen. In de jaarrekeningen van de bewindvoerderskantoren vinden we echter geen aanwijzing dat kantoren er financieel slecht voorstaan. Met uitzondering van één kantoor hebben alle kantoren in onze steekproef in 2020 een positief resultaat behaald. Het resultaat van eenmanszaken ligt relatief hoog, afgezet tegen het gemiddelde inkomen van zzp'ers in Nederland. Voor bv's ligt de operationele winstmarge bijna op het niveau van de gemiddelde winstmarge in het Nederlandse mkb. Ook qua liquiditeit en solvabiliteit staan de kantoren in de steekproef er goed voor: voor vrijwel alle kantoren lag in 2020 zowel de solvabiliteits- als de liquiditeitsratio boven de grens die doorgaans gehanteerd wordt om ondernemingen als financieel gezond te beschouwen.

Beperkingen van dit onderzoek

Een belangrijke kanttekening bij de resultaten uit de enquête en het onderzoek naar de jaarverslagen is dat de steekproef van deelnemende kantoren niet aselekt is. We kunnen bijvoorbeeld niet uitsluiten dat kantoren die de vergoeding onvoldoende vinden vaker bereid zijn om mee te werken aan het onderzoek, of dat kantoren die er financieel slecht voorstaan hiertoe juist minder bereid zijn. Bovendien is het aantal respondenten klein. Daarnaast zeggen de financiële gegevens niets over de kwaliteit van de geboden dienstverlening (besteden bewindvoerders minder uren dan nodig aan een dossier) en de arbeidsvoorwaarden voor het personeel (heeft het personeel bijvoorbeeld wel een fatsoenlijke pensioenregeling). Dat betekent dat deze resultaten met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd.

5 Vier gemeenten onder de loep

In de samenwerking tussen gemeenten, bewindvoerders en rechters hebben het adviesrecht en de convenanten in de praktijk vooral een signaalfunctie. Geen van de partijen wil een bekostigingssystematiek die leidt tot meer administratieve lasten. Veel respondenten vinden wel dat de hoogte van de vergoeding afhankelijk zou moeten zijn van het aantal jaar dat een bewind loopt.

Gemeenten, professionele bewindvoerders en rechtbanken hebben alle drie een rol bij het schuldenbewind. Deze drie partijen voeren gezamenlijk het schuldenbewind uit. In dit hoofdstuk geven we weer hoe deze samenwerking plaatsvindt. Dit doen we op basis van vier casestudies. We hebben gesproken met medewerkers van vier gemeenten en met één of meer bewindvoerders en kantonrechters die te maken hebben met deze gemeenten. Dit is een zeer kleine steekproef. De steekproef is dan ook zeker niet representatief.

De gesprekken geven wel een beeld van de bestaande samenwerking tussen partijen en mogelijke knelpunten. De gesprekken zijn ook gebruikt om met betrokkenen te spreken over alternatieven voor de huidige bekostiging van bewindvoerders en gemeenten. Zoals besproken in Hoofdstuk 2 hebben gemeenten nu weinig grip op de kosten voor schuldenbewind. Gemeenten bekostigen het schuldenbewind uit de bijzondere bijstand. De middelen zijn afkomstig uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds en liggen vast. Tegelijk geldt dat rechtbanken en niet gemeenten besluiten of een inwoner onder schuldenbewind wordt geplaatst. Bewindvoerders op hun beurt geven aan dat de beloning die zij ontvangen voor schuldenbeheer niet toereikend is. In het onderzoek gaan we daarom na of er alternatieve mogelijkheden zijn voor bekostiging van gemeenten en beloning van bewindvoerders. In de gesprekken hebben we mogelijke alternatieven voorgelegd. In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van de casestudies.

Methode

We hebben gesproken met één of meer medewerkers van vier gemeenten.⁴¹ Per gemeente hebben we daarnaast met ten minste één bewindvoerder en één kantonrechter gesproken. Een van de gekozen gemeenten maakt gebruik van het adviesrecht, één gemeente werkt met een convenant, één gemeente met eigen bewindvoerders en één gemeente wil elk van deze maatregelen wel gaan gebruiken, maar doet dat op dit moment nog niet. We hebben gesproken over de samenwerking tussen partijen in het algemeen, knelpunten en de effecten van maatregelen die de gemeente had genomen (adviesrecht, convenant). In Bijlage D is de gespreksleidraad opgenomen.

Zoals aangegeven heeft een van de geselecteerde gemeenten een convenant. Om een beeld te krijgen van de mogelijke inhoud van convenanten hebben we het betreffende convenant en het convenant van vier andere gemeenten doorgenomen.

⁴¹ In één geval gaat het om een samenwerkingsverband. Uit het gesprek bleek dat het in dit geval voor het beleid ten aanzien van schuldenbewind, samenwerking met bewindvoerders en de bekostiging en financiering geen verschil maakte dat het ging om een samenwerkingsverband. Voor de leesbaarheid schrijven we daarom steeds gemeenten wanneer we de drie gemeenten en het samenwerkingsverband bedoelen.

Opbouw van dit hoofdstuk

De volgende paragraaf geeft weer hoe de samenwerking tussen de organisaties er in de praktijk uit ziet. Deze paragraaf bouwt voort op de omschrijving van de huidige situatie in Hoofdstuk 2. Vervolgens geven we in Paragraaf 5.2 aan hoe de organisaties aankijken tegen alternatieven voor bekostiging van bewindvoerders en gemeenten. Het hoofdstuk sluit af met een discussie van de belangrijkste bevindingen.

5.1 Samenwerking

Bij zowel gemeenten, bewindvoerders als rechters zijn er verschillen in werkwijze

Uit de gesprekken met gemeenteambtenaren, bewindvoerders en kantonrechters blijkt allereerst dat verschillen tussen gemeenten en bewindvoerders gevolgen hebben voor de manier waarop gemeenten en bewindvoerders hun werkzaamheden op het gebied van schuldenbewind uitvoeren. Zoals aangegeven kunnen gemeenten gebruikmaken van het adviesrecht of een convenant hebben.⁴² Een bewindvoerder moet weten of dit het geval is en hier rekening mee houden. Daarnaast verschillen gemeenten onder meer in de procedure die moet worden gevolgd om bijzondere bijstand aan te vragen, in de bereikbaarheid (hoeveel moeite kost het om de juiste personen te spreken) en in de gegevens die aan de bewindvoerder worden opgestuurd (bijvoorbeeld de draagkrachtberekening die is gebruikt om te bepalen of een cliënt in aanmerking komt voor bijzondere bijstand).⁴³ Volgens gemeenteambtenaren verschillen professionele bewindvoerders in bereikbaarheid. Daarnaast verschilt de kwaliteit van de door hen aangeleverde gegevens.

Er is door dit soort verschillen geen standaardmanier waarop contact plaatsvindt of gegevens worden uitgeleverd. Bewindvoerders moeten rekening houden met het beleid en de manier van werken van elke gemeente waar zij mee te maken hebben. Gemeenten moeten op hun beurt rekening houden met de verschillen tussen de bewindvoerders die voor hun inwoners actief zijn.

Uit de gesprekken blijkt dat er ook verschillen zijn in hoe rechtbanken werken. Een rechtbank kan actief contact leggen met gemeenten en bewindvoerders om deze partijen bijvoorbeeld te informeren over jurisprudentie op het gebied van (schulden)bewind of om informatie te geven over het adviesrecht. De ene rechtbank richt zich daarbij meer op bewindvoerders, de andere op gemeenten. Daarnaast lijkt het erop dat de ene rechtbank meer geneigd is om ruimte te geven voor initiatieven van gemeenten op het gebied van schuldenbewind dan de andere rechtbank. Zoals aangegeven in Hoofdstuk 2 is het adviesrecht onder meer gebaseerd op het initiatief van Tilburg om vóór de uitspraak van de rechter over bewind al een gesprek te hebben met de inwoner en bewindvoerder. Deze praktijk is na de invoering van het adviesrecht, dat minder ver gaat, blijven bestaan in Tilburg. Dit was en is in samenwerking met de rechtbank. De rechtbank is echter niet verplicht hieraan mee te werken. Een andere rechtbank kan er dus voor kiezen om niet in te stemmen met een dergelijk initiatief.

Kantonrechters bevestigen op hun beurt het verschil tussen bewindvoerders. De kantonrechters wijzen hierbij vooral op een verschil in stijl. Kantoren kunnen bijvoorbeeld sterk bedrijfsmatig werken of juist een meer persoonlijke aanpak hebben. Daar kun je als rechter rekening mee houden bij het toewijzen van een bewindvoerder.

⁴² Er zijn gemeenten die gebruikmaken van het adviesrecht en een convenant hebben. Zie [hier](#) bijvoorbeeld een omschrijving voor de gemeente Nijmegen.

⁴³ Uit een gesprek met een van de bewindvoerders blijkt dat er ook verschillen kunnen zijn binnen gemeenten. Als een gemeente vooral gebruikmaakt van wijkteams om inwoners te ondersteunen, kan het zijn dat een bewindvoerder binnen die gemeente te maken heeft met verschillende wijkteams die elk een verschillende manier van werken hebben.

Het adviesrecht heeft in de praktijk vooral een signaalfunctie

Zoals besproken in Hoofdstuk 2 kunnen gemeenten maatregelen nemen om meer grip te krijgen op het schuldenbewind. Zij kunnen sinds 2021 gebruikmaken van het adviesrecht. Een andere maatregel is het sluiten van een convenant met bewindvoerders. In het vervolg van deze paragraaf geven we weer welke effecten deze twee maatregelen volgens de gesprekspartners hebben.

Alle gemeenten kunnen sinds 2021 gebruikmaken van het adviesrecht. Als een bewindvoerder bewind krijgt over een inwoner van een gemeente die gebruikmaakt van het adviesrecht, moet de bewindvoerder de gemeente binnen drie maanden een boedelbeschrijving en een plan van aanpak sturen. De gemeente kan dan advies uitbrengen aan de rechter of onderbewindstelling volgens haar de meest passende oplossing is, of dat een minder ingrijpende maatregel (bijvoorbeeld budgetbeheer) passender is. Er hoeft hier dus geen overleg plaats te vinden tussen gemeente en bewindvoerder, de bewindvoerder kan volstaan met het opsturen van verplichte documenten. Uit de gesprekken met gemeenten komen twee knelpunten naar voren. Allereerst wijzen medewerkers van gemeenten erop dat ze advies uitbrengen nadat een rechter bewind heeft toegewezen. De medewerkers die wij hebben gesproken zouden dit liever eerder doen. Daarnaast geven medewerkers aan dat zij het moeilijk vinden of het hen moeilijk lijkt (medewerkers die het adviesrecht niet actief gebruiken) om op basis van de door de bewindvoerder opgestuurde gegevens advies uit te brengen.

De geïnterviewde kantonrechters geven aan dat het aantal gemeenten dat gebruikmaakt van het adviesrecht nog beperkt is. Het heeft voor de gemeenten die er gebruik van maken wel een functie. De gemeente weet zo namelijk in een vroeger stadium dat de betreffende inwoner onder bewind is geplaatst. Dit geeft de mogelijkheid om contact op te nemen en via een keukentafelgesprek in kaart te brengen of en welke ondersteuning de gemeente kan bieden. Daardoor kan schuldhelpverlening en andere steun sneller tot stand komen dan wanneer er geen documenten zouden zijn ontvangen op basis van het adviesrecht.

Adviesrecht lijkt daarmee voor ten minste een deel van de gemeenten meer een signaalfunctie te hebben dan dat het samenwerking tussen partijen bevordert of gemeenten in staat stelt om passend advies te geven.

Ook bij convenanten is de signaalfunctie belangrijk

Een andere manier waarop gemeenten meer grip proberen te krijgen op het schuldenbewind is het afsluiten van een convenant met bewindvoerders. Voor het onderzoek hebben we vijf convenanten bestudeerd en gesproken met medewerkers van een gemeente met een convenant en met een bewindvoerder met cliënten in de desbetreffende gemeente.

Zoals eerder aangegeven in Hoofdstuk 2 worden in de convenanten afspraken gemaakt over de communicatie tussen gemeente en bewindvoerders (bijvoorbeeld: hoe neemt een bewindvoerder contact op met de gemeente), het werkproces (welke stappen worden genomen), de rolverdeling (welke partij doet wat) en de kwaliteitsborging (hoe wordt ervoor gezorgd dat de onderbewindgestelde zo snel mogelijk naar schuldhelpverlening wordt geleid). De onderzochte convenanten verschillen bijvoorbeeld in hoe formeel ze zijn opgesteld en in de mate van detail. Het convenant zal doorgaans aansluiten bij de werkwijze die een gemeente al had. Een gemeente die vooral werkt via wijkteams zal bijvoorbeeld in het convenant ook verwijzen naar wijkteams. De geïnterviewde bewindvoerder die actief is in een gemeente met een convenant is aangesloten bij het convenant. Deze bewindvoerder gaf aan dat er in deze gemeente in feite weinig verschil is tussen de situatie vóór en na het afsluiten van het convenant. Er zijn geen beleidsveranderingen doorgevoerd door de gemeente die een direct gevolg zijn van het convenant. Dit hoeft niet op te gaan voor andere gemeenten.

Vaak wordt afgesproken dat partijen elkaar op de hoogte houden. De bewindvoerders zeggen toe de gemeente op de hoogte te brengen als een inwoner onder bewind wordt gesteld. Als de gemeente constateert dat een inwoner bewindvoering nodig heeft, dan wijst zij deze door naar een bij het convenant aangesloten bewindvoerder. Op deze manier is het effect van een convenant dus vergelijkbaar met het huidige (maar niet beoogde) effect van het adviesrecht: de gemeente wordt geïnformeerd als een inwoner onder schuldenbewind wordt gesteld en kan dan de hulpverlening opstarten. Het verschil is dat dit bij een convenant alleen gebeurt als de bewindvoerder zich heeft aangesloten bij het convenant, terwijl de gemeente altijd bericht ontvangt dat een inwoner onder schuldenbewind is gesteld als de gemeente gebruikmaakt van het adviesrecht.

5.2 Bekostigingssystematiek en beloning van bewindvoerders

We hebben verschillende alternatieve opties voor de beloning en bekostiging van schuldenbewind voorgelegd aan alle gesprekspartners. Wat heel duidelijk blijkt uit de gesprekken is dat geen enkele partij zit te wachten op een bekostigingsmethode die de administratieve lasten vergroot. De bekostiging door gemeenten uit de bijzondere bijstand is op dit moment relatief eenvoudig. Op het moment dat een gemeente heeft vastgesteld dat een inwoner in aanmerking komt voor bekostiging van schuldenbewind via de bijzondere bijstand kan dit grotendeels geautomatiseerd worden uitgevoerd. De te verstrekken bedragen staan vast; de gemeente hoeft na het vaststellen weinig administratieve handelingen te verrichten. Hetzelfde geldt voor de bekostiging van gemeenten door het Rijk. Die loopt via de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De gemeente hoeft geen verantwoording af te leggen over de besteding van het geld.

Het dringende verzoek om de beloning en bekostiging eenvoudig te houden wordt niet alleen gedaan door gemeenten en bewindvoerders, maar ook door kantonrechters. Ook voor rechtbanken betekent het stijgende aantal schuldenbewinden echter dat zij te maken hebben met stijgende kosten.

5.2.1 Bekostigingssystematiek

Gemeenten bekostigen het schuldenbewind uit de bijzondere bijstand. Gemeenten kunnen uitgaven die onder de bijzondere bijstand vallen bekostigen uit de algemene uitkering die ze ontvangen uit het gemeentefonds. Dat is een lumpsum- en vrij besteedbare uitkering die niet afhangt van wat gemeenten feitelijk uitgeven. Gemeenten met ongebruikelijk hoge uitgaven zullen dan ook uit andere bronnen geld bij moeten leggen.

Het aantal inwoners onder schuldenbewind stijgt al jaren en de kosten voor gemeenten stijgen mee. De bijzondere bijstand was volgens de medewerkers van gemeenten die wij spraken eigenlijk bedoeld voor andere uitgaven van huishoudens met een inkomen op bijstandsniveau, zoals een nieuwe wasmachine.

We hebben gemeenten en rechters enkele alternatieve manieren voorgelegd om het schuldenbewind te bekostigen die gebaseerd zijn op de varianten in Paragraaf 3.1:⁴⁴

1. Gemeenten bekostigen het schuldenbewind niet langer uit de bijzondere bijstand, maar uit een ander 'potje' van de gemeente zoals de Wmo;
2. Het Rijk bekostigt voortaan het bewind in plaats van de gemeenten;
3. Het Rijk bekostigt het toestandsbewind en de gemeente alleen het schuldenbewind;
4. Vergoeding van Rijk aan gemeenten op basis van gerealiseerde uitgaven aan bewindvoering (conform bekostiging van de loonkostensubsidie).

⁴⁴ We hebben de bekostiging van gemeenten niet voorgelegd aan bewindvoerders, omdat deze hier naar verwachting geen beeld bij hebben. Zij hebben hier immers niet direct mee te maken.

Geen duidelijke voorkeur voor een van de alternatieven

Uit de gesprekken kwam geen duidelijke voorkeur naar voren voor een van de genoemde alternatieven boven de huidige situatie. Bekostiging uit een ander 'potje' van de gemeente, zoals de Wmo, betekent dat de bekostiging bij de gemeente blijft. Als de gemeente dan nog steeds niet kan sturen op het aantal (schulden)bewinden dat wordt uitgesproken, dan blijft het probleem bestaan dat gemeenten te maken hebben met stijgende kosten waar zij geen grip op hebben en waar geen hogere inkomsten tegenover staan. Het probleem wordt hiermee alleen binnen de gemeente verplaatst. Er wordt dan minder uitgegeven aan de bijzondere bijstand. In plaats daarvan stijgen de kosten aan de Wmo dan sterk.

Bij de andere opties bekostigt het Rijk voortaan het schuldenbewind. Medewerkers van twee van de vier gemeenten die we hebben gesproken wijzen erop dat als het Rijk het (schulden)bewind financiert de prikkel bij gemeenten om de instroom te beperken verdwijnt. Gemeenten hebben hier weliswaar geen directe invloed op, maar er is nu wel een financiële prikkel om binnen de bestaande wettelijke kaders en in overleg met de rechtbank en bewindvoerders een aanpak te ontwikkelen om meer grip te krijgen op bewindvoering en schuldhulpverlening. De eerder besproken T-aanpak in Tilburg is een voorbeeld van zo'n initiatief. Die prikkel om als gemeente nieuwe initiatieven te ontwikkelen zou inderdaad kleiner worden. Zoals besproken in Hoofdstuk 3 verdwijnt er dan ook een prikkel om voor deze mensen te investeren in voorzieningen die als substituut zouden kunnen dienen en in schuldhulpverlening.

Eén geïnterviewde medewerker van een gemeente lijkt het juist een verbetering als het Rijk het (schulden)bewind bekostigt. Dit zou eerlijker zijn, omdat de sociaaleconomische structuur (en dus het relatieve aantal schuldenbewinden) tussen gemeenten verschilt. Omdat de gemeente al contact heeft met de doelgroep (via bijvoorbeeld de schuldhulpverlening) zou het contact met inwoners (en de prikkel om inwoners te ondersteunen) toch wel blijven. We merken hierbij op dat de verdeling van de algemene uitkering (waarmee de bijzondere bijstand wordt bekostigd) al rekening houdt met de sociaaleconomische status in een gemeente.

Overigens is ook opgemerkt dat bekostiging vanuit de bijzondere bijstand goed uit te leggen is. Het is een bijzondere uitgave die niet door de inwoner kan worden bekostigd.

5.2.2 Beloning bewindvoerders

Bewindvoerders ontvangen forfaitaire bedragen voor het schuldenbewind, gebaseerd op een schatting van het aantal uur dat ze nodig hebben voor hun taken. In overeenstemming met de resultaten uit vorige hoofdstukken geven bewindvoerders, maar ook rechters, aan dat deze bedragen afdoende kunnen zijn als een bewindvoerder naast complexe zaken ook genoeg eenvoudige zaken beheert. De complexiteit hangt af van het soort bewind (schulden- of toestandsbewind). Maar ook binnen het schuldenbewind is een aanzienlijke variatie in complexiteit. Dat hangt bijvoorbeeld samen met de mate waarin schuldeisers meewerken of de mate waarin de inkomsten van de onderbewindgestelde stabiel zijn.

We hebben gemeenten, bewindvoerders en rechtbanken een aantal alternatieve methoden voorgelegd om de vergoeding voor bewindvoerders vast te stellen. Deze zijn gebaseerd op de varianten in Paragraaf 3.2:

1. Maak de vergoeding afhankelijk van de uitgevoerde taken. Ken een apart bedrag toe voor bijvoorbeeld het in kaart brengen van schulden, het treffen van een betalingsregeling, het toewerken naar financiële zelfredzaamheid of een zitting of bijeenkomst met gemeente;
2. Maak de vergoeding afhankelijk van het aantal jaar dat het schuldenbewind al loopt (omdat in het eerste jaar vaak veel meer moet worden gedaan dan in latere jaren);

3. Maak de vergoeding afhankelijk van de ingewikkeldheid van een zaak. De vraag is dan wel hoe je zou kunnen bepalen hoe ingewikkeld een zaak is;
4. Maak de vergoeding afhankelijk van het aantal schuldeisers waar de bewindvoerder mee te maken heeft bij iedere cliënt (als indicator voor de ingewikkeldheid van de taak);
5. Maar de vergoeding afhankelijk van het daadwerkelijke aantal uren dat is besteed (met bovengrens).

De meeste alternatieve beloningsmodellen verhogen de administratieve lasten

De meeste suggesties om de bekostiging aan te passen zullen naar verwachting vooral leiden tot meer administratieve handelingen voor alle partijen. Dat is iets waarvan alle partijen aangeven dat ze dat in ieder geval niet willen.

Als de vergoeding bijvoorbeeld afhankelijk wordt van het daadwerkelijke aantal uren, dan leidt dit volgens alle partijen tot een grote verzwaring van de administratieve taken. De bewindvoerder moet in dit geval per cliënt gaan bijhouden hoeveel tijd er is besteed. De gemeente en rechtbank moeten vervolgens controleren of de declaratie klopt. Geen van de partijen vindt dit een wenselijke methode.

De vergoeding zou ook afhankelijk gemaakt kunnen worden van de taken die een bewindvoerder uitvoert. De taken staan in feite vast. Van een schuldenbewindvoerder wordt verwacht dat deze de financiële situatie stabiliseert en de onderbewindgestelde toeleidt naar financiële zelfredzaamheid. De precieze invulling verschilt echter. Er is bijvoorbeeld nergens omschreven dat een bewindvoerder de huur- en zorgtoeslag aan moet vragen. Er is blijkbaar variatie in taakuitvoering. Daarom zou een bekostiging op basis van de uitgevoerde taken voor de hand liggen. Ook hier geldt echter dat dit vraagt om aanzienlijk meer administratieve handelingen bij bewindvoerders en gemeenten. Geen van de partijen is hier enthousiast over.

De derde optie is om de vergoeding afhankelijk te maken van de ingewikkeldheid van een schuldenbewind. Om uiteenlopende redenen is de ene zaak onder schuldenbewind complexer dan de andere. Deze complexiteit kan verschillende oorzaken hebben: schuldeisers willen bijvoorbeeld niet meewerken, een onderbewindgestelde houdt zich niet aan afspraken, er is sprake van sterk wisselende inkomsten of de persoonlijke situatie van een onderbewindgestelde verandert. Als bekostiging afhankelijk wordt van de complexiteit van zaken, dan zijn er echter indicatoren nodig die deze complexiteit weergeven en die bovendien objectief kunnen worden vastgesteld.

Een suggestie van een van de bewindvoerders is om het aantal schuldeisers als indicator te gebruiken. Meer schuldeisers betekent meer werk voor de bewindvoerder. De bewindvoerder moet immers contact opnemen met de schuldeisers en een regeling treffen om de schulden te stabiliseren. Het aanschrijven van schuldeisers kan grotendeels geautomatiseerd gebeuren. Dit geldt echter maar in beperkte mate voor het reageren op berichten van schuldeisers. Een groot aantal schuldeisers betekent dus over het algemeen dat een bewindvoerder meer tijd nodig heeft voor een zaak dan een klein aantal schuldeisers. In overeenstemming met de enquêteresultaten uit het vorige hoofdstuk geven gesprekspartners echter aan dat het aantal schuldeisers zeker niet de enige factor is die een onderbewindstelling complex kan maken. De mate waarin de inkomsten stabiel zijn is bijvoorbeeld ook van belang, net als de houding en de capaciteiten van de cliënt, maar die zijn veel lastiger te bepalen. Het lijkt op dit moment niet goed mogelijk om een objectiveerbare maatstaf te ontwerpen die de complexiteit van de gevallen (vooraf) goed genoeg kan inschatten en daarbij ook niet al te bewerkelijk is.

Afstemming tussen werkzaamheden en vergoeding in het eerste jaar kan beter

Er zou volgens betrokkenen een betere afstemming zijn met de werkzaamheden als bewindvoerders bij schuldenbewind standaard een hogere vergoeding ontvangen in het eerste jaar dan in latere jaren. De optie om de hoogte van de vergoeding voor het schuldenbewind afhankelijk te maken van het aantal jaar dat het

schuldenbewind loopt, leidt niet of nauwelijks tot extra administratieve lasten. Een rechter kan nu al een beloning toewijzen voor aanvangswerkzaamheden. Dit geldt echter niet alleen voor schuldenbewind, maar ook voor toestandsbewind. Bij schuldenbewind zijn bewindvoerders aanzienlijk meer tijd kwijt om de financiële situatie van een onderbewindgestelde te stabiliseren dan bij toestandsbewind. Het eerste jaar moeten alle schulden in beeld worden gebracht en er moet een regeling worden getroffen met alle schuldeisers. Uit het vorige hoofdstuk blijkt overigens niet dat het aandeel van de tijd die bewindvoerders in het eerste jaar besteden, verschilt tussen dossiers met en zonder problematische schulden (zie Figuur 4.3).

Een bewindvoerder kan nu de inkomsten in latere jaren mede nodig hebben om de relatief hoge kosten die worden gemaakt in het eerste jaar te dekken. Dit kan een prikkel zijn om een cliënt langer onder schuldenbewind te houden dan in feite nodig is. Ook als bewindvoerders cliënten niet vasthouden om 'uit de kosten te komen' is dit wel het beeld dat ontstaat bij gemeenten. Het is niet duidelijk hoe vaak dit beeld in de praktijk opgaat, zie Hoofdstuk 2.

5.3 Discussie

In dit hoofdstuk hebben we op basis van casestudies onderzocht hoe de samenwerking tussen bewindvoerders, gemeenten en rechtbanken verloopt bij schuldenbewind en wat medewerkers van gemeenten, bewindvoerders en kantonrechters vinden van voorgestelde alternatieven voor de bekostiging van bewindvoerders en van gemeenten.

Samenwerking

Voor gemeenten geldt dat zij over het algemeen te maken hebben met meerdere bewindvoerders en één rechtbank. Bewindvoerders hebben te maken met meerdere gemeenten en vaak meerdere rechtbanken. Ook rechtbanken hebben te maken met meerdere gemeenten en bewindvoerders. Er zijn verschillen tussen gemeenten, bewindvoerders en ook rechtbanken. Er is mede daardoor geen standaardmanier waarop contact plaatsvindt of gegevens worden uitgewisseld tussen gemeenten en bewindvoerders. Bewindvoerders moeten nu rekening houden met het beleid en de manier van werken van elke gemeente waar zij mee te maken hebben. Gemeenten moeten op hun beurt rekening houden met de verschillen tussen bewindvoerders die voor hun inwoners actief zijn. Dat maakt samenwerking tussen partijen lastig. Kantonrechters geven aan dat bewindvoerders ook verschillen in stijl, bijvoorbeeld meer of minder persoonlijk contact. Dit maakt het voor hen mogelijk om bij het toewijzen van een bewindvoerder rekening te houden met de behoefte van een onderbewindgestelde.

Gemeenten kunnen maatregelen nemen om meer grip te krijgen op het schuldenbewind. Sinds 2021 kunnen gemeenten gebruikmaken van adviesrecht. Nadat schuldenbewind is uitgesproken, kan een gemeente op basis van gegevens die de bewindvoerder opstuurt advies uitbrengen of schuldenbewind volgens de gemeente de beste maatregel is voor de inwoner of dat een minder vergaande maatregel zoals budgetbeheer beter zou zijn. Uit de gesprekken krijgen wij de indruk dat gemeenten hier nu nog weinig gebruik van maken. Rechters die wij hebben gesproken geven aan dat het adviesrecht er nu vooral voor zorgt dat de gemeenten die er gebruik van maken eerder op de hoogte zijn dat een inwoner te maken heeft met problematische schulden dan wanneer zij hier geen gebruik van zouden maken. De gemeente kan dit gebruiken om bijvoorbeeld eerder een keukentafelgesprek te houden om na te gaan of en welke ondersteuning de gemeente de inwoner kan bieden.

Een andere maatregel is het opstellen van een convenant tussen gemeente en bewindvoerders. In een convenant worden over het algemeen afspraken gemaakt over de communicatie tussen gemeente en bewindvoerders, het werkproces, de rolverdeling en de kwaliteitsborging. Wij hebben een klein aantal (vijf) convenanten doorgenomen. Daaruit blijkt dat in de convenanten weliswaar over dezelfde onderwerpen afspraken worden gemaakt, maar dat de inhoud van de afspraken kan verschillen. Een convenant hoeft niet te betekenen dat de werkwijze van een gemeente

sterk verandert. Dit kan betekenen dat bewindvoerders die zich aansluiten bij het convenant weinig verschil maken tussen de situatie vóór en na het convenant. Voor bewindvoerders die zich niet aansluiten betekent een convenant dat een gemeente een inwoner niet meer naar hen doorverwijst als de inwoner op zoek is naar een bewindvoerder.

Een van de mogelijke afspraken in een convenant is dat partijen elkaar op de hoogte houden. Gemeenten verwijzen inwoners die een bewindvoerder nodig hebben door naar aangesloten bewindvoerders. De aangesloten bewindvoerders brengen op hun beurt de gemeente op de hoogte als een inwoner onder bewind wordt gesteld. Voor de gemeente is het effect van een convenant dan vergelijkbaar met het huidige (maar niet beoogde) effect van het adviesrecht: de gemeente wordt geïnformeerd als een inwoner onder schuldenbewind wordt gesteld en kan dan de hulpverlening opstarten.

Bekostigingssystematiek en beloning van bewindvoerders

We hebben medewerkers van gemeenten, bewindvoerders en kantonrechters gevraagd hoe zij aankijken tegen alternatieve manieren om het schuldenbewind te bekostigen. Uit de gesprekken komt duidelijk naar voren dat alle partijen, gemeenten, bewindvoerders en rechters in ieder geval geen verzwarend willen van de administratieve lasten. Als bewindvoerders bijvoorbeeld uren moeten gaan registreren, of welke werkzaamheden zij uitvoeren, dan betekent dit niet alleen een administratieve lastenverzwaring voor bewindvoerders, maar ook voor gemeenten en rechtbanken. Die moeten immers controleren of de gegevens kloppen.

Veel respondenten vinden dat de hoogte van de vergoeding voor het schuldenbewind afhankelijk zou moeten zijn van het aantal jaar dat het schuldenbewind loopt. Als er sprake is van schuldenbewind moet een bewindvoerder in het eerste jaar de financiële situatie van een onderbewindgestelde stabiliseren. Dit kost vaak veel tijd. Er zou daarom betere afstemming zijn met de werkzaamheden als bewindvoerders bij schuldenbewind standaard een hogere vergoeding ontvangen in het eerste jaar dan in latere jaren.

Gemeenten en kantonrechters hebben geen duidelijke voorkeur of en hoe de bekostiging van gemeenten zou moeten worden aangepast. Bekostiging uit een andere gemeentelijke taak, zoals de Wmo, leidt tot een verplaatsing van het probleem (hoge kosten) binnen de gemeente. Bekostiging via het Rijk zou volgens een deel van de gemeenten ertoe kunnen leiden dat zij helemaal geen prikkel meer hebben om maatregelen te nemen om het aantal schuldenbewinden te beperken. Die mogelijkheden zijn echter toch al beperkt.

6 Synthese

Voor welke knelpunten bieden alternatieven voor de huidige bekostigings- en beloningssystematiek een oplossing? En wat dit betekent voor de samenwerking tussen gemeenten en bewindvoerders? Deze synthese brengt de resultaten van de verschillende hoofdstukken samen.

Welke rol kan een aanpassing van de systematiek spelen in het oplossen van knelpunten rondom de bekostiging en beloning van bewindvoering en in het verbeteren van de samenwerking tussen gemeenten en bewindvoerders? Hoofdstuk 2 heeft knelpunten in de systematiek in kaart gebracht. In Hoofdstuk 3 hebben we een palet van alternatieven gepresenteerd en de voor- en nadelen besproken vanuit een economisch perspectief. In dit syntheses hoofdstuk vullen we die afweging nader in op basis van de resultaten van de deelonderzoeken in Hoofdstuk 4 en 5. Op basis hiervan bespreken we in hoeverre deze alternatieven een oplossing bieden voor de knelpunten en wat dit betekent voor de samenwerking tussen gemeenten en bewindvoerders. Hiermee beantwoorden we de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek.

In deze synthese staan drie beleidsopties centraal. Uit de interviews die we met gemeenten, bewindvoerders en rechters hebben gevoerd, bleek een sterke voorkeur voor eenvoud. Geen van de partijen wil een complex bekostigings- of beloningsmodel dat extra administratieve lasten met zich meebrengt. Daarom leggen we de nadruk op de alternatieven uit Hoofdstuk 3 die aan deze criteria voldoen. Voor de bekostigingssystematiek is directe bekostiging door het Rijk het meest eenvoudige alternatief en een variant waarin het Rijk gemeenten alleen compenseert voor veranderingen in uitgaven aan bewindvoering op landelijk niveau lijkt ook betrekkelijk eenvoudig. Voor de beloning van bewindvoerders ligt het verhogen van het deel dat in het eerste jaar wordt uitgekeerd het meest voor de hand – mogelijk middels een verhoging van de vergoeding voor aanvangswerkzaamheden. Op basis van de resultaten uit Hoofdstuk 4 voegen we hier het verhogen van de beloning voor bewinden met problematische schulden aan toe. Dat de synthese op deze drie beleidsopties focust, betekent niet dat andere beleidsopties uit eerdere hoofdstukken niet ingevoerd zouden kunnen worden.

De beleidsopties die we in deze synthese bespreken sluiten elkaar niet uit. In het bijzonder kan een verhoging van de beloning voor bewinden met problematische schulden deels worden vormgegeven door een hogere vergoeding voor aanvangswerkzaamheden bij deze dossiers. Of de bekostiging bij het Rijk of bij gemeenten belegd is, maakt hiervoor niet uit.

Tabel 6.1 laat zien wat het verwachte effect van de drie aanpassingen is op de geïnterviewde knelpunten rondom de bekostigings- en beloningssystematiek. Hiermee vat deze tabel de belangrijkste resultaten van het onderzoek samen. In het vervolg van dit hoofdstuk bespreken we effecten voor elk beleidsalternatief afzonderlijk. In deze analyse staat de financiële prikkelwerking centraal, omdat die met de alternatieven verandert. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat financiële prikkels hoogstens een onderdeel vormen van de afweging die partijen in de praktijk maken en dat het aanpassen hiervan dus ook geen garantie biedt dat alle knelpunten worden opgelost. Dit blijkt ook uit de tabel. Daarom sluit het hoofdstuk af met een korte bespreking van de niet-financiële opties om de samenwerking te verbeteren die in dit onderzoek aan bod kwamen.

Tabel 6.1 Aanpassing van de systematiek biedt een gedeeltelijke oplossing voor knelpunten

Knelpunt	Directe bekostiging door het Rijk	Een groter deel van de beloning in het eerste jaar uitkeren	De beloning voor bewinden met problematische schulden verhogen
Gemeentelijke uitgaven aan beschermingsbewind nemen sterker toe dan de middelen die ze hiervoor ontvangen	Lost dit knelpunt op	Lost dit knelpunt gedeeltelijk op, als trajecten hierdoor korter duren	Maakt dit knelpunt groter
Lichtere alternatieven voor beschermingsbewind niet altijd in beeld	De prikkel voor gemeenten om deze alternatieven aan te bieden en hierover af te stemmen wordt kleiner	Geen effect	De prikkel voor gemeenten om deze alternatieven aan te bieden en hierover af te stemmen wordt groter
Kwaliteit en toegankelijkheid gemeentelijke schuldhulpverlening soms onvoldoende	De prikkel voor gemeenten om hierin te investeren wordt kleiner	Geen effect	De prikkel voor gemeenten om hierin te investeren wordt groter
De kwaliteit van bewindvoering kan tekortschieten	Geen effect	Geen effect	Bewindvoerders krijgen meer tijd voor cliënten met problematische schulden
Snelle afhandeling van bewindvoeringstraject wordt niet financieel beloond	Geen effect	Maakt dit knelpunt kleiner	Maakt dit knelpunt groter
De behandeling van zware dossiers wordt niet voldoende beloond	Geen effect	Maakt dit knelpunt groter	Maakt dit knelpunt kleiner
Bewindvoerders vinden de beloning te laag	Geen effect	Geen effect	Maakt dit knelpunt kleiner
Afbakening van taken op sommige aspecten niet helder	Geen effect	Geen effect	Geen effect

Bron: SEO Economisch Onderzoek en COELO (2022)

Directe bekostiging door het Rijk

Directe bekostiging door het Rijk is het meest voor de hand liggende eenvoudige alternatief voor de huidige bekostigingssystematiek via de algemene uitkering en de bijzondere bijstand. De Raad voor de Rechtsbijstand, die ook de Wsnp-bewindvoering betaalt, zou bijvoorbeeld de vergoeding van de kosten voor bewindvoering uit kunnen voeren voor mensen die dat zelf niet kunnen betalen. Gemeenten hoeven dan niet meer te betalen voor iets waar ze niet over beslissen. Zoals besproken in Hoofdstuk 3 betekent dit dat het Rijk niet alleen het beleid ten aanzien van bewindvoering bepaalt, maar hier ook direct de kosten van draagt. Op beleidsniveau komen betalen en beslissen hiermee dus meer in dezelfde hand te liggen. De besluitvorming over het toekennen en beëindigen van bewinden in individuele gevallen ligt echter in de hand van de rechtspraak.

Het knelpunt dat gemeentelijke uitgaven aan beschermingsbewind toenemen, wat op het budget voor bijzondere bijstand drukt en ten koste gaat van andere kwetsbare groepen, verdwijnt hiermee. Een belangrijke kanttekening hierbij is echter dat de algemene uitkering vrij besteedbaar is en dat gemeenten extra uitgaven aan kwetsbare groepen ook op kunnen vangen met bezuinigingen op andere taken, of met hogere belastingen. Veel gemeenten staan er weliswaar financieel niet ruim voor, maar uitgaven aan bewindvoering zijn maar een klein onderdeel van het gemeentelijke budget.

Twee andere knelpunten worden in deze variant juist groter. Er ontstaat een financieel 'schot' tussen bewindvoering en verschillende gemeentelijke voorzieningen op het gebied van schuldhulpverlening en lichtere vormen van ondersteuning van huishoudens met financiële problemen, zoals budgetbeheer en budgetcoaching. Het wordt voor gemeenten in financieel opzicht minder aantrekkelijk om deze lichtere vormen van ondersteuning aan te bieden. Investerings in het beperken van het beroep op bewindvoering, zoals toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige schuldhulpverlening, worden minder rendabel – het profijt van een verminderd beroep op bewindvoering slaat dan immers neer bij het Rijk. Dit geldt ook voor initiatieven van gemeenten om binnen de bestaande wettelijke kaders en in overleg met de rechtbank en bewindvoerders meer grip te krijgen op bewindvoering en schuldhulpverlening, zoals de T-aanpak in Tilburg. Dit argument werd in de interviews voor de vier gemeentelijke cases ook benoemd door medewerkers van twee van de vier gemeenten die we hebben gesproken.

Belangrijk in het kader van de hoofdvraag van dit onderzoek is dat in deze beleidsoptie zo ook een financieel belang voor gemeenten verdwijnt om met bewindvoerders samen te werken. Een goede samenwerking met bewindvoerders, bijvoorbeeld door snel te schakelen als de financiële situatie van een cliënt het opstarten van een schuldhulpverleningstraject toestaat, door goede afspraken te maken over de werkverdeling rondom het opvragen van schulden bij schuldeisers en rondom het bevorderen van de financiële zelfredzaamheid, kan immers ook worden gezien als een investering om de uitgaven aan bewindvoering uiteindelijk te beperken. Het overhevelen van de bekostiging naar het Rijk betekent overigens niet dat gemeenten helemaal geen belang meer hebben bij dit soort investeringen of bij de samenwerking met bewindvoerders.

Een tweede kanttekening is dat deze knelpunten vooral van toepassing zijn voor schuldenbewinden, terwijl het grootste deel van de onderbewindgestelden de grondslag lichamelijke of geestelijke toestand heeft. Gemeenten die erin slagen om de schulden van deze groep effectief aan te pakken blijven daarna dus nog steeds voor bewind betalen, al gaat het dan wel om het lagere tarief.

In een variant compenseert het Rijk gemeenten voor ontwikkeling in uitgaven op landelijk niveau. De verdeling over individuele gemeenten blijft gelijk aan de bestaande verdeling. De vergoeding kan dan als een extra decentralisatie-uitkering onderdeel blijven van het gemeentefonds. Het knelpunt dat gemeentelijke uitgaven aan beschermingsbewind sterker toenemen dan de middelen die ze hiervoor ontvangen wordt dan kleiner, hoewel het nog steeds speelt in gemeenten waar de uitgaven aan beschermingsbewind relatief snel stijgen. Gemeenten behouden echter dezelfde financiële prikkels als in de huidige situatie, dus deze optie heeft niet de nadelen van het overhevelen van de bekostiging naar het Rijk.

Een groter deel van de beloning in het eerste jaar uitkeren

Een groter deel van de beloning in het eerste jaar uitkeren verkleint het knelpunt dat een snelle afhandeling van een bewindvoeringstraject in de huidige systematiek niet wordt beloond. Bewindvoerders geven aan dat de kosten van een bewind in het eerste jaar van het traject ongeveer anderhalf keer zo hoog zijn als in de jaren daarna, zowel in dossiers zonder als met problematische schulden. De vergoeding voor aanvangswerkzaamheden dekt ongeveer de helft van dit verschil. Verhoging van de vergoeding in het eerste jaar, mogelijk middels een verhoging van de vergoeding voor aanvangswerkzaamheden, geeft bewindvoerders een prikkel om trajecten sneller af te handelen. Ze kunnen dit bewerkstelligen door tijdig door te verwijzen naar de schuldhulpverlening en voor zover mogelijk de financiële zelfredzaamheid te bevorderen. Hiermee krijgen bewindvoerders ook een groter financieel belang bij samenwerking met gemeenten op deze vlakken. Veel gesprekspartners vinden dan ook dat de hoogte van de vergoeding afhankelijk zou moeten zijn van het aantal jaar dat een bewind loopt. Voor zover deze aanpassing leidt tot kortere bewindvoeringstrajecten beperkt dit ook het knelpunt van de stijgende gemeentelijke uitgaven aan

beschermingsbewind. Het is echter de vraag hoe groot het effect is dat van deze aanpassing in de prikkelwerking verwacht mag worden.

Het knelpunt dat het voor bewindvoerders financieel minder aantrekkelijk wordt om complexe dossiers op zich te nemen wordt door deze beleids optie groter. Zwaardere cliënten stromen namelijk minder snel uit waardoor bewindvoerders gedurende lange tijd een lage vergoeding krijgen voor deze cliënten. Omdat dit effect alleen optreedt voor zover deze trajecten langer duren én voor zover de nieuwe beloning in latere jaren onder het huidige niveau ligt, zal de omvang ervan naar verwachting beperkt zijn.

De beloning voor bewinden met problematische schulden verhogen

Een hogere beloning voor bewinden met problematische schulden brengt de vergoeding die bewindvoerders ontvangen meer in overeenstemming met de tijd die ze aangeven aan een dossier kwijt te zijn. Het knelpunt dat de beloning volgens bewindvoerders te laag is, wordt hiermee kleiner. In onze enquête geven bewindvoerders aan dat ze zo'n 150 uur nodig hebben voor een bewindvoeringstraject met problematische schulden van vijf jaar, terwijl de beloning inclusief aanvangswerkzaamheden en het opmaken van een eindrekening en -verantwoording uitgaat van 121 uur. De beloning voor een vergelijkbaar traject zonder problematische schulden sluit wel goed aan bij het gerapporteerde tijdsbeslag in de enquête. Een meerderheid van de bewindvoerders geeft ook aan dat ze voor dossiers met problematische schulden tijd tekortkomen, terwijl dat niet zo is voor dossiers zonder problematische schulden.

Behalve het aantal uren schiet het uurtarief voor bewindvoering mogelijk ook tekort. In hun jaarrekeningen vinden we echter geen aanwijzing dat de geënquêteerde bewindvoerderskantoren er financieel slecht voorstaan. Een belangrijke kanttekening bij de resultaten uit de enquête en het onderzoek naar de jaarrekeningen is dat de steekproef van deelnemende kantoren klein en niet aselekt is. Het valt bijvoorbeeld niet uit te sluiten dat kantoren die de vergoeding onvoldoende vinden vaker meer bereid zijn om mee te werken, of dat kantoren die er financieel slecht voorstaan hier juist minder toe bereid zijn. Daarnaast zeggen de financiële gegevens niets over de kwaliteit van de geboden dienstverlening en de arbeidsvoorwaarden voor het personeel.

Een verhoging van het tarief voor bewinden met problematische schulden kan budgetneutraal worden ingevoerd door het tarief voor bewinden zonder problematische schulden te verlagen. In de gesprekken voor de vier gemeentelijke cases geven bewindvoerders, maar ook rechters, aan dat de beloning afdoende kan zijn als een bewindvoerder naast complexe zaken ook genoeg eenvoudige zaken beheert. Dit sluit aan bij de resultaten uit de enquête in de zin dat de bekostiging knelt bij de complexe dossiers waarbij problematische schulden vaak een rol spelen. Als het klopt dat de beloning afdoende is voor een goede mix van dossiers, dan betekent dit echter ook dat de beloning voor eenvoudige dossiers zonder problematische schulden te hoog is.

Een verhoging van het tarief voor bewinden met problematische schulden heeft ook gevolgen voor andere knelpunten in Tabel 6.1. In het bijzonder neemt de beloning van zware dossiers toe, voor zover hierbij sprake is van problematische schulden. Hiermee neemt het risico op *cream skimming* af. Het wordt financieel wel aantrekkelijker om bewinden langer te laten lopen. Deze effecten zijn tegengesteld aan de effecten van het uitkeren van een groter aandeel van de beloning in het eerste jaar. Dit kan een argument zijn om een combinatie van de twee beleids opties in te voeren, ofwel om een verhoging van de beloning voor bewinden met problematische schulden deels vorm te geven door een hogere vergoeding voor aanvangswerkzaamheden bij deze dossiers. Er kan daarnaast een effect zijn op de kwaliteit van bewindvoering, omdat er meer tijd is voor cliënten met problematische schulden. Voor zover de totale uitgaven aan bewindvoering stijgen, versterkt dit de prikkel voor gemeenten om te investeren in lichtere alternatieven en in goede en toegankelijke schuldhulpverlening.

Beperking van de kosten voor bewindvoerders door de taakverdeling

Als bewindvoerders en gemeenten beter samenwerken bij het financieel zelfredzaam maken van cliënten met problematische schulden, dan kan dit het tekort van bewindvoerders op dit soort dossiers ook verkleinen. Een meerderheid van de bewindvoerders die tijd tekortkomen voor cliënten met problematische schulden geeft namelijk aan dat het daarbij gaat om deze taak. Bevordering van de financiële zelfredzaamheid kan een ingewikkeld traject zijn, waarbij het gedrag van cliënten veranderd moet worden of hun inkomen moet worden vergroot. Het budget van drie uur per jaar laat echter geen ruimte om cliënten hierin echt te begeleiden of aan coaching te doen. Dit is een taak voor gemeenten. In de praktijk willen sommige bewindvoerders dit soms zelf doen, of wordt dat van ze verwacht. Een alternatief voor betere samenwerking is om de bevordering van de financiële zelfredzaamheid en de bijbehorende beloning helemaal bij bewindvoerders weg te halen en gemeenten hiervoor verantwoordelijk te maken.

De kosten voor bewindvoerders kunnen mogelijk ook worden beperkt door betere afspraken rondom het aanleveren van informatie en bewijsstukken voor het schulpverleningstraject. Bewindvoerders geven aan dat hier soms meer van hen wordt verwacht dan waartoe ze verplicht zijn. Als de cliënt hier zelf niet uitkomt, dan moeten gemeenten helpen in het kader van Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. De bewindvoerder hoeft dan minder tijd te besteden aan de inventarisatie van de schulden.

Andere manieren om de samenwerking te bevorderen

Tabel 6.1 maakt duidelijk dat alternatieve bekostigingsmodellen hoogstens een gedeeltelijke oplossing vormen voor knelpunten. De mogelijkheden om de samenwerking via financiële prikkels te verbeteren zijn beperkt. Van de opties in deze tabel versterkt alleen een groter deel van de beloning in het eerste jaar uitkeren voor bewindvoerders het financiële belang hiervan.

Er zijn ook andere manieren om de samenwerking tussen bewindvoerders en gemeenten te verbeteren. Zo kunnen gemeenten sinds 2021 gebruikmaken van het adviesrecht, hoewel er in de praktijk nog niet veel gemeenten zijn die dit doen. Daarnaast kunnen gemeenten een convenant afsluiten met bewindvoerders, met afspraken over de communicatie tussen gemeente en bewindvoerders, het werkproces, de rolverdeling en de kwaliteitsborging. Een van de mogelijke afspraken in een convenant is dat partijen elkaar op de hoogte houden. Gemeenten verwijzen inwoners die een bewindvoerder nodig hebben door naar aangesloten bewindvoerders. De aangesloten bewindvoerders brengen op hun beurt de gemeente op de hoogte als een inwoner onder bewind wordt gesteld. Beide instrumenten hebben in de praktijk vooral een signaalfunctie. Gemeenten kunnen hierdoor tijdig de hulpverlening opstarten.

Referenties

- Allers, M. A. (2021). De gemeentefinanciën zijn onhoudbaar. *Economisch-Statistische Berichten*, 106(4798), 298-300.
- Allers, M. A., Edzes, A. J. E., Engelen, M., de Geertsema, S., & Wolf, E. (2013). De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten. Groningen: COELO en Panteia.
- Bureau Bartels (2015). Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden. Amersfoort: Bureau Bartels.
- Bureau Bartels (2018a). Onderbewindgestelde Rotterdammers. Amersfoort: Bureau Bartels.
- Bureau Bartels (2018b). Werking Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, Besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm. Amersfoort: Bureau Bartels.
- Burgess, S. en Ratto, M. (2003). The role of incentives in the public sector: Issues and evidence. *Oxford review of economic policy*, 19(2), 285-300.
- Douven, R., Remmerswaal, M. en Mosca, I. (2015). Unintended effects of reimbursement schedules in mental health care. *Journal of health economics*, 42, 139-150.
- Gemeente Groningen (2021). Evaluatie beleid beschermingsbewind en bijzondere bijstand. Groningen: gemeente Groningen.
- Geruso, M. en Layton, T. (2020). Upcoding: evidence from Medicare on squishy risk adjustment. *Journal of Political Economy*, 128(3), 984-1026.
- Hayen, A., van den Berg, M. J., Struijs, J. N., en Westert, G. P. (2021). Dutch shared savings program targeted at primary care: Reduced expenditures in its first year. *Health Policy*, 125(4), 489-494.
- Kattenberg, M., en Vermeulen, W. (2018). The stimulative effect of an unconditional block grant on the decentralized provision of care. *International Tax and Public Finance*, 25(1), 166-199.
- Koning, P., en Heinrich, C. J. (2013). Cream-skimming, parking and other intended and unintended effects of high-powered, performance-based contracts. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(3), 461-483.
- Nationale Ombudsman (2020). Hindernisbaan zonder finish. Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- NZa (2020). Bekostiging wijkverpleging 2022. Van kwantiteit naar kwaliteit. Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit.
- Rechtbank Zeeland - West-Brabant en gemeente Tilburg (2019). T-aanpak Schuldenbewind. Evaluatie pilot Rechtbank Zeeland - West-Brabant - gemeente Tilburg. Tilburg: Rechtbank Zeeland - West-Brabant en gemeente Tilburg.

- Roos, A. F., Diepstraten, M., & Douven, R. (2021). When Financials Get Tough, Life Gets Rough?: Problematic Debts and Ill Health. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Van Eijkel en Vermeulen (2015). Een ruimer lokaal belastinggebied. Den Haag: Centraal Planbureau.
- VNG (2018). Bestuurlijke reactie op conceptwetsvoorstel adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Waters, H. R., & Hussey, P. (2004). Pricing health services for purchasers—a review of methods and experiences. *Health Policy*, 70(2), 175-184
- Webbink, E. et al. (2020). Bijzondere bijstand 2019. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Zie: <https://www.cbs.nl/-/media/pdf/2020/46/bus-d-extra-uitvraag-bijzondere-bijstand-2019.pdf>

Bijlage A Overzicht van gesprekspartners

Organisatie
Rechtbank Overijssel
Rechtbank Oost-Brabant
Rechtbank Midden-Nederland
NBPB
NBBI
Horus
NVVK
Kredietbank Limburg
Gemeente Dordrecht
Gemeente Den Haag
Gemeente Tilburg
Gemeente Breda
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Landelijke Cliëntenraad
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Bron: SEO Economisch Onderzoek en COELO

Bijlage B Vragenlijst enquête

Toestemming delen jaarrekening

Geef u toestemming aan het Landelijk Kwaliteitsbureau CBM om de jaarrekening en het accountantsverslag voor 2020 van uw kantoor met ons te delen?

- a. Ja.
- b. Nee.

[alleen als vorig antwoord=ja]

Wat is de LKB CBM-code van uw organisatie?

...

Start van de enquête

De volgende elf vragen gaan over uw organisatie. Met uitzondering van vraag 1 kunt u de vragen overslaan waarop u het antwoord niet weet.

1. Bij welke organisatie bent u werkzaam?
2. Om wat voor een type organisatie gaat het?
 - a. Privaat bewindvoerderskantoor
 - b. Kredietbank
 - c. Anders, namelijk...
3. In welke gemeente(n) is uw organisatie actief? Indien uw organisatie in meer dan tien gemeenten actief is, kunt u de tien gemeenten met de meeste cliënten opgeven.
4. Hoeveel fte heeft uw organisatie in totaal? Ga er hier hierbij van uit dat één fte staat voor 40 uur per week.
5. Hoeveel fte wordt er ingezet voor bewindvoering (inclusief ondersteunend personeel)?
6. Hoeveel bewindvoeringsdossiers heeft uw organisatie momenteel onder zich?
7. Bij hoeveel daarvan is de grondslag 'verkwisting of het hebben van problematische schulden'?
8. Bij hoeveel dossiers is de grondslag 'lichamelijke en geestelijke toestand' én is er sprake van problematische schulden?
9. Bij hoeveel dossiers zit de klant in een minnelijke schuldregeling?
10. Bij hoeveel dossiers zit de klant in de wettelijke schuldregeling (Wsnp)?
11. Bij hoeveel dossiers wordt er bijzondere bijstand verleend? Hierbij gaat het om de bijzondere bijstand die bedoeld is ter bekostiging van bewindvoering.

De volgende 11 vragen gaan over de uren/kosten van dossiers waarbij er sprake is van problematische schulden. Met uitzondering van vraag 1 kunt u de vragen overslaan waarop u het antwoord niet weet.

12. Wat is *gemiddeld* genomen het totaal aantal uur per maand dat uw organisatie kwijt is aan een dossier met als grondslag 'verkwisting of het hebben van problematische schulden'?

13. Wat is gemiddeld genomen het totaal aantal uur per maand dat uw organisatie kwijt is aan een dossier met als grondslag 'lichamelijke en geestelijke toestand' als er **wel** sprake is van problematische schulden?
14. Ga bij deze vraag uit van een gemiddeld dossier waarbij er **wel** sprake is van problematische schulden (ongeacht grondslag). Ga er verder vanuit dat het bewindvoeringstraject vijf jaar duurt. We zetten de duur van een traject hier vast om de antwoorden van de verschillende respondenten goed met elkaar te kunnen vergelijken. In de praktijk duren veel trajecten minder lang of juist langer dan vijf jaar.

Hoeveel uur bent u in totaal kwijt aan het gehele dossier?

Totaal aantal uur:

Vervolg vraag: Kunt u hieronder het totaal aantal uur voor het gehele dossier uitsplitsen naar aantal uur per jaar? Let er hierbij op dat het aantal uur per jaar bij elkaar optelt tot het totale aantal uur voor het gehele dossier.

Per jaar:

Jaar 1: ... uur.

Jaar 2: ... uur.

Jaar 3: ... uur.

Jaar 4: ... uur.

Jaar 5: ... uur.

15. Ga bij deze vraag weer uit van een gemiddeld dossier waarbij er **wel** sprake is van problematische schulden (ongeacht grondslag) en dat vijf jaar duurt. Wat is de totaal bestede tijd in uren aan de verschillende werkzaamheden gedurende het gehele bewindvoeringstraject? Let er hierbij weer op dat het aantal uur per activiteit bij elkaar optelt tot het totaal aantal uur voor het gehele dossier. Als een of meerdere activiteiten in onderstaande lijst niet tot uw werkzaamheden behoren, vult u voor deze activiteiten geen waarde in.
- a. Het intakegesprek bij de cliënt thuis, inclusief voorbereiding en reistijd: ... uur.
 - b. Inventariseren van de schulden: ... uur.
 - c. Het regelen van bankzaken bij aanvang van het bewind, inclusief het openen van een beheer-/leefrekening: ... uur.
 - d. Het opstellen van een boedelbeschrijving: ... uur.
 - e. Bijwonen van zittingen van de kantonrechter: ... uur.
 - f. Reguliere beheerswerkzaamheden, zoals de belastingaangifte: ... uur.
 - g. Toeleiden naar schuldhelpverlening of de Wsnp: ... uur.
 - h. Ondersteuning bij de uitvoering van het schuldhelpverleningstraject: ... uur.
 - i. Jaarlijkse rekening en verantwoording: ... uur.
 - j. Bevorderen van zelfredzaamheid: ... uur.
 - k. Anders, namelijk: ... uur.
16. Acht u het bij één of meerdere van bovenstaande activiteiten nodig om hier meer tijd aan te besteden dan u nu doet?
17. Om welke activiteiten gaat het dan? Bij meer dan vier activiteiten kiest u de vier activiteiten met het grootste verschil tussen de werkelijk bestede tijd en de gewenste bestede tijd (in uren).

18. Hoeveel extra tijd (in uren) gedurende het gehele traject acht u nodig per activiteit en waarom?

Activiteit: ...: ... uren extra. Toelichting [open tekstruimte]

Activiteit: ...: ... uren extra. Toelichting [open tekstruimte]

19. Zijn er omstandigheden (bijvoorbeeld een scheiding of verhuizing) die zorgen voor **hogere** kosten bij een dossier waarbij er **wel** sprake is van problematische schulden (ongeacht grondslag)? U kunt hier maximaal vier verschillende omstandigheden kiezen.
- Scheiding
 - Verhuizing
 - Geboorte van een kind:
 - Andere omstandigheid, namelijk:
 - Andere omstandigheid, namelijk:
 - Andere omstandigheid, namelijk:
 - Andere omstandigheid, namelijk:
20. Geef per omstandigheid aan wat gemiddeld genomen het extra aantal uur **per jaar** is dat aan een dossier wordt besteed als gevolg van de betreffende omstandigheid. Geef per omstandigheid ook aan bij welk percentage van de dossiers waarbij er **wel** sprake is van problematische schulden de betreffende omstandigheid zich voordoet.
- Omstandigheid 1: ... uur extra. Frequentie: ... procent van de dossiers.
Omstandigheid 2: ... uur extra. Frequentie: ... procent van de dossiers.
Omstandigheid 3: ... uur extra. Frequentie: ... procent van de dossiers.
Omstandigheid 4: ... uur extra. Frequentie: ... procent van de dossiers.
21. Zijn er eigenschappen van de onderbewindgestelde (bijvoorbeeld crimineel gedrag of verslavingsproblematiek) die zorgen voor **hogere** kosten bij een dossier waarbij er **wel** sprake is van problematische schulden (ongeacht grondslag)? U kunt hier maximaal vier verschillende eigenschappen noemen.
- Crimineel gedrag
 - Verslavingsproblematiek
 - Geen inkomen uit werk
 - Andere eigenschap, namelijk:
 - Andere eigenschap, namelijk:
 - Andere eigenschap, namelijk:
 - Andere eigenschap, namelijk:
22. Geef per eigenschap aan wat gemiddeld genomen het extra aantal uur **per jaar** is dat aan een dossier besteed wordt als gevolg van de betreffende eigenschap. Geef per eigenschap ook aan bij welk percentage van de dossiers waarbij er **wel** sprake is van problematische schulden de betreffende eigenschap zich voordoet.
- Eigenschap 1: ... uur extra. Frequentie: ... procent van de dossiers.
Eigenschap 2: ... uur extra. Frequentie: ... procent van de dossiers.
Eigenschap 3: ... uur extra. Frequentie: ... procent van de dossiers.
Eigenschap 4: ... uur extra. Frequentie: ... procent van de dossiers.

Het restant van de enquête bestaat uit zes vragen over dossiers waarbij er geen sprake is van problematische schulden en twee vragen die betrekking hebben op alle dossiers. Daarmee is dit laatste deel minder uitgebreid dan het deel over dossiers waarbij er wel sprake is van problematische schulden.

23. Wat is gemiddeld genomen het totaal aantal uur per maand dat uw organisatie kwijt is aan een dossier met als grondslag 'lichamelijke en geestelijke toestand' als er **geen** sprake is van problematische schulden?
24. Ga bij deze vraag uit van een gemiddeld dossier waarbij er **geen** sprake is van problematische schulden. Ga er verder vanuit dat het bewindvoeringstraject vijf jaar duurt.

Hoeveel uur bent u in totaal kwijt aan het gehele dossier en hoeveel uur per jaar? Let er hierbij op dat het aantal uur per jaar bij elkaar optelt tot het totale aantal uur voor het gehele dossier.

Totaal aantal uur:

Vervolg vraag: Ga bij deze vraag wederom uit van een gemiddeld dossier waarbij er **geen** sprake is van problematische schulden. Ga er verder vanuit dat het bewindvoeringstraject vijf jaar duurt. Kunt u hieronder het aantal uur uitsplitsen naar het aantal uur per jaar? Let er hierbij op dat het aantal uur per jaar bij elkaar optelt tot het totale aantal uur voor het gehele dossier.

Per jaar:

Jaar 1: ... uur.

Jaar 2: ... uur.

Jaar 3: ... uur.

Jaar 4: ... uur.

Jaar 5: ... uur

25. Ga bij deze vraag uit van een gemiddeld dossier waarbij er **geen** sprake is van problematische schulden en dat vijf jaar duurt. Wat is de totaal bestede tijd in uren aan de verschillende werkzaamheden gedurende het gehele bewindvoeringstraject? Let er hierbij weer op dat het aantal uur per activiteit bij elkaar optelt tot het totaal aantal uur voor het gehele dossier. Als een of meerdere activiteiten in onderstaande lijst niet tot uw werkzaamheden behoren, vult u voor deze activiteiten geen waarde in.

Opgegeven aantal uren bij vraag 24:

- a. Het intakegesprek bij de cliënt thuis, inclusief voorbereiding en reistijd: ... uur.
- b. Inventariseren van de schulden: ... uur.
- c. Het regelen van bankzaken bij aanvang van het bewind, inclusief het openen van een beheer/leefrekening: ... uur.
- d. Het opstellen van een boedelbeschrijving: ... uur.
- e. Bijwonen van zittingen van de kantonrechter: ... uur.
- f. Reguliere beheerswerkzaamheden, zoals de belastingaangifte: ... uur.
- g. Toeleiden naar schuldhelpverlening of de Wsnp: ... uur.
- h. Ondersteuning bij de uitvoering van het schuldhelpverleningstraject: ... uur.
- i. Jaarlijkse rekening en verantwoording: ... uur.
- j. Bevorderen van zelfredzaamheid: ... uur.
- k. Anders, namelijk: ... uur.

26. Acht u het bij één of meerdere van bovenstaande activiteiten nodig om hier meer tijd aan te besteden dan u nu doet?

27. Om welke activiteiten gaat het dan?

28. Hoeveel extra tijd (in uren) gedurende het gehele traject acht u nodig per activiteit en waarom?

Activiteit: ...: ... uren extra. Toelichting [open tekstruimte]

Activiteit: ...: ... uren extra. Toelichting [open tekstruimte]

29. Zijn er werkzaamheden die betrekking hebben op meerdere bewindvoeringstrajecten tegelijkertijd, zoals algemeen overleg met de gemeente? Ga hierbij uit van zowel dossiers met problematische schulden als dossiers zonder problematische schulden.

30. Om welke werkzaamheden gaat het dan en hoeveel uur **per jaar** nemen deze werkzaamheden in beslag?

Activiteit: ... Bestede tijd: ... uur.

Activiteit: ... Bestede tijd: ... uur.

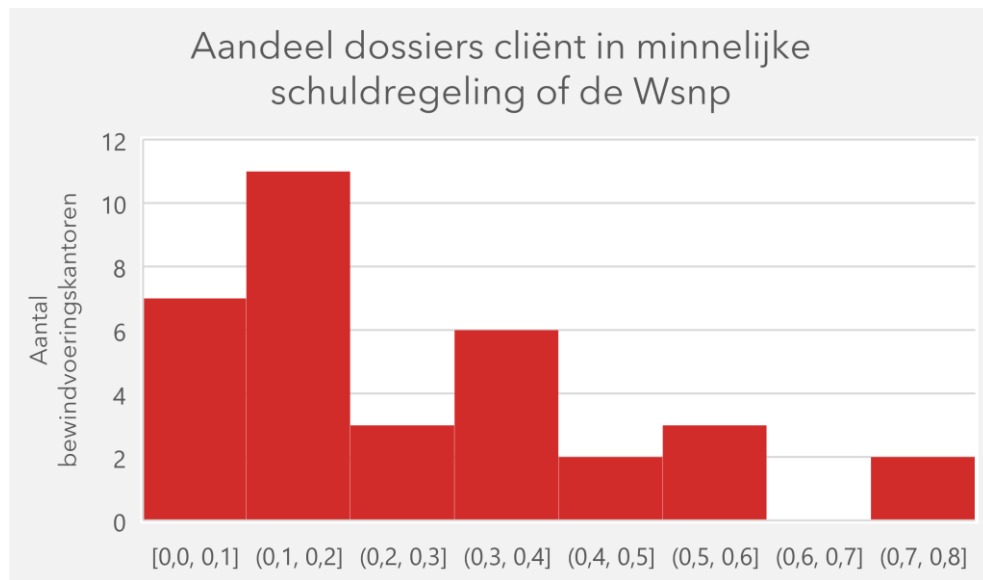
Activiteit: ... Bestede tijd: ... uur.

Wilt u nog iets vermelden over de kosten van bewindvoering dat u niet in de antwoorden van deze enquête kwijt kon?

Dit waren onze enquêtevragen. Hartelijk dank voor het invullen.

Bijlage C Extra tabellen en figuren

Figuur C.1 Veel respondenten hebben relatief weinig cliënten in de minnelijke schuldregeling of de Wsnp



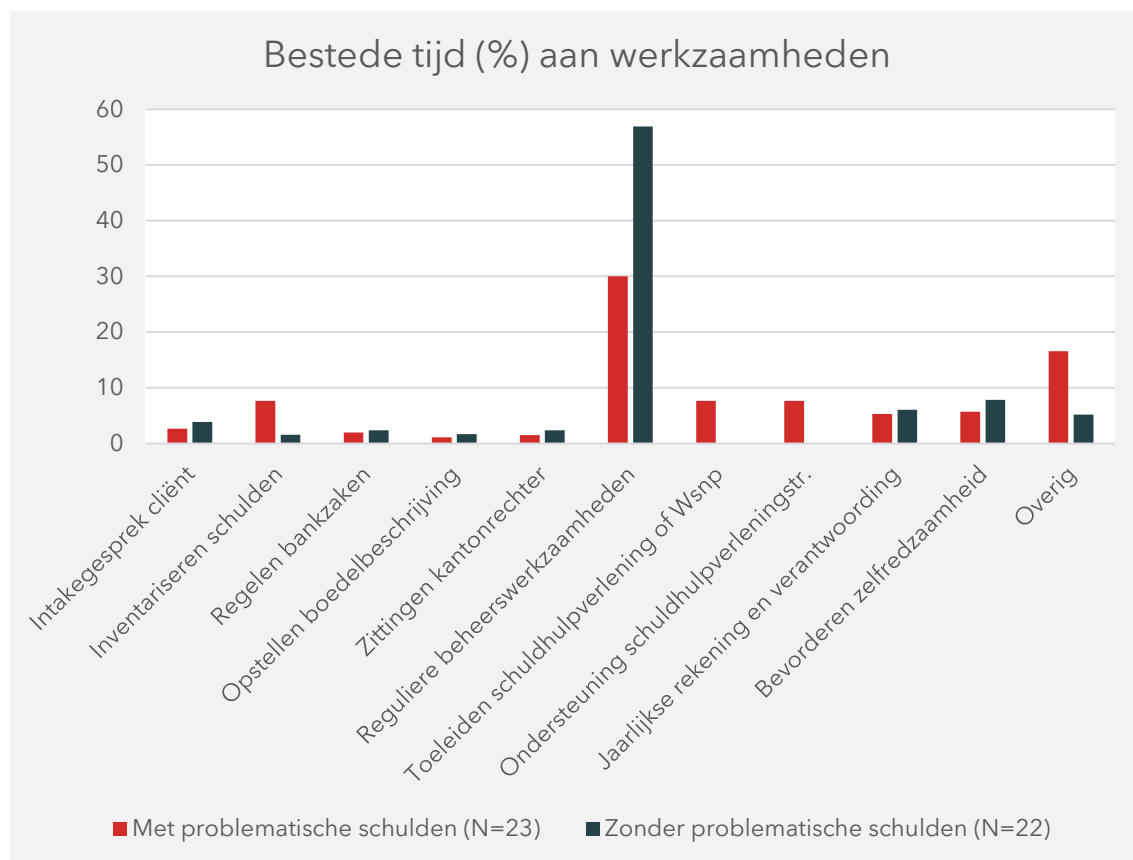
Bron: Enquête onder bewindvoerders, SEO Economisch Onderzoek

Figuur C.2 Bij de meeste respondenten wordt in meer dan de helft van de dossiers bijzondere bijstand verleend



Bron: Enquête onder bewindvoerders, SEO Economisch Onderzoek

Figuur C.3 Van alle activiteiten wordt de meeste tijd besteed aan reguliere beheersmaatregelen



Bron: Enquête onder bewindvoerders, SEO Economisch Onderzoek

Bijlage D Gespreksleidraad case studies

Dit is de opzet van de gespreksleidraad die is gehanteerd voor de gesprekken met medewerkers van gemeenten, bewindvoerders en kantonrechters. Afhankelijk van de gesprekspartner zijn hierop kleine wijzigingen gemaakt.

Gespreksleidraad

COELO en SEO doen in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken onderzoek naar de financiering en bekostiging van schuldenbewind. Onderdeel van dit onderzoek is om in kaart te brengen welke knelpunten en verbeterpunten er zijn bij de samenwerking tussen gemeenten, bewindvoerders en rechters rondom schuldenbewind. Hiervoor voeren wij gesprekken met vier gemeenten en bewindvoerders en rechters die te maken hebben met één of meer van deze gemeenten.

We willen graag praten over de samenwerking in de gemeente Gaasterzijl rond cliënten met problematische schulden. Het gaat dan onder meer om de volgende punten:

- Hoe verloopt de samenwerking tussen partijen rondom het schuldenbewind in het algemeen? En in Gaasterzijl in het bijzonder?
- Ziet u knelpunten in deze samenwerking (bij cliënten met problematische schulden), en wat zou daaraan gedaan kunnen worden?
- Gaasterzijl heeft eigen bewindvoerders in dienst/ een convenant/ maakt gebruik van het adviesrecht. Heeft dit effect op de samenwerking met bewindvoerders? En op de samenwerking met de rechtbank?
- Ook zouden we indien mogelijk graag willen weten of u ideeën heeft over de vergoeding die bewindvoerders ontvangen voor schuldenbewind. De vergoeding bestaat nu uit vaste jaarbedragen die los staan van bijvoorbeeld de werkzaamheden die in een bepaald jaar worden uitgevoerd. We hebben al verschillende gesprekken gehad. Daarin is een aantal suggesties gedaan om dit te veranderen. We horen graag uw ideeën over de volgende suggesties:
- Maak de vergoeding afhankelijk van de taken. Ken een apart bedrag toe voor het in kaart brengen van schulden, het treffen van betalingsregeling, toewerken naar financiële zelfredzaamheid, zitting of bijeenkomst met gemeente, etc.
- Maak de vergoeding afhankelijk van het aantal jaar dat het schuldenbewind al loopt (omdat er in het eerste jaar vaak veel meer moet worden gedaan dan in latere jaren)
- Maak de vergoeding afhankelijk van de ingewikkeldheid van een zaak. Bij deze suggestie vragen wij ons dan ook af hoe je zou kunnen weergeven hoe ingewikkeld een zaak is.
- Maak de vergoeding afhankelijk van het aantal schuldeisers waar de bewindvoerder mee te maken heeft bij iedere cliënt (als indicator voor de ingewikkeldheid van de taak).
- Maak de vergoeding afhankelijk van het daadwerkelijke aantal uren dat is besteed (met bovengrens)
- Ten slotte zouden we graag horen of er ideeën zijn over de bekostiging van en door gemeenten. De kosten van het schuldenbewind voor gemeenten lopen op. Gemeenten bekostigen dit nu veelal uit de bijzondere bijstand. Er zijn alternatieven denkbaar. We horen graag uw ideeën over de volgende alternatieven:
- Gemeenten bekostigen het schuldenbewind niet langer uit de bijzondere bijstand, maar dit wordt onderdeel van de Wmo;
- Het Rijk bekostigt voortaan het schuldenbewind in plaats van de gemeenten;
- Het Rijk bekostigt het toestandsbewind en de gemeente alleen het schuldenbewind;
- Vergoeding van Rijk aan gemeenten op basis van gerealiseerde uitgaven aan bewindvoering (conform bekostiging van de loonkostensubsidie).



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2022-131
ISBN 978-90-5220-245-7

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2022 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit magazine te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 525 1630
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl