Vervolgmeting aantal en kosten beschermingsbewinden

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

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

Inhoud

1. INLEIDING 1
   1.1 Aanleiding 1
   1.2 Doelstelling 1
   1.3 Aanpak 3
   1.4 Leeswijzer 4

2. AANVRAGEN BEWIND 5
   2.1 Inleiding 5
   2.2 Wettelijke beschermingsmaatregelen 5
   2.3 Ontwikkeling nieuwe aanvragen beschermingsmaatregelen 6

3. GEMEENTELIJKE UITGAVEN BEWIND 9
   3.1 Inleiding 9
   3.2 Ontwikkeling aantal personen voor wie gemeenten bijdragen in kosten bewind 9
   3.3 Gemeentelijke uitgaven bewind 14
   3.4 Extrapolatie gemeentelijke uitgaven bewind 19

4. VERSCHILLEN IN KOSTEN BEWIND 21
   4.1 Inleiding 21
   4.2 Beheersing kosten bewind 21
   4.3 Verschillen in gemeentelijke uitgaven bewind 25
   4.4 Mogelijke oorzaken voor verschillen in uitgaven 28

5. SAMENVATTENDE CONCLUSIES 33

Het auteursrecht van dit rapport ligt bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

In de afgelopen periode hebben gemeenten regelmatig signalen afgegeven dat er sprake is van een sterke stijging van de uitgaven van gemeenten voor ***beschermingsbewind***. In principe dienen personen die onder bewind gesteld zijn de kosten daarvan zelf te betalen. Indien zij daartoe echter niet in staat zijn, kan hiervoor een beroep op financiële ondersteuning van gemeenten worden gedaan. In de praktijk wordt deze ondersteuning veelal vanuit bijzondere bijstand verleend.

Mede vanwege de hierboven genoemde signalen heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) enige tijd geleden onderzoek uit laten voeren naar de ontwikkeling van het aantal onderbewindgestelden en de gemeentelijke uitgaven die daarmee gemoeid zijn[1]. De resultaten hiervan bevestigden het beeld dat steeds meer mensen onder beschermingsbewind worden geplaatst en dat deze groei ook gepaard is gegaan met (sterk) stijgende uitgaven voor gemeenten.

Deze uitkomsten vormden voor de staatssecretaris van SZW dan ook aanleiding om een aantal toezeggingen aan de Tweede Kamer te doen[2]. Eén van deze toezeggingen betrof een verdiepend onderzoek naar de kenmerken van onderbewindgestelden. Dit onderzoek is inmiddels uitgevoerd[3] en duidt op een 'dubbel effect' in het beroep op bijzondere bijstand. Niet alleen het aantal onderbewindgestelden neemt toe maar ook het aandeel onderbewindgestelden dat een beroep op bijzondere bijstand doet.

Een andere toezegging was om een ***vervolgmeting*** uit te voeren op het eerdere onderzoek – de 'nulmeting' – naar de ontwikkeling van het aantal verzoeken tot onderbewindstelling en van de daarmee gepaard gaande uitgaven voor gemeenten. Door de resultaten van de vervolgmeting af te zetten tegen die van de nulmeting kan namelijk inzicht worden verkregen in meer lange termijn ontwikkelingen die zich voordoen. Daarmee kan dan bijvoorbeeld ook nagegaan worden in hoeverre de in de nulmeting gesignaleerde toename van de gemeentelijke uitgaven voor beschermingsbewind tijdelijk dan wel structureel van aard is.

Aan Bureau Bartels is gevraagd om deze vervolgmeting uit te voeren. In deze rapportage doen we verslag van de bevindingen.

1.2 Doelstelling

De centrale doelstelling van de vervolgmeting was in feite om tot een beantwoording van de volgende vraag te komen:

Hoe heeft het aantal verzoeken tot onderbewindstelling en daarmee gepaard gaande uitgaven voor gemeenten zich in de periode 2013-2015 ontwikkeld en wat zijn mogelijke oorzaken voor verschillen in deze uitgaven?

[1] Stimulansz, *Beschermingsbewind. Kwantitatief onderzoek naar ontwikkelingen en kosten voor gemeenten*, mei 2014.
[2] Tweede Kamerbrief *Stijgende kosten bijzondere bijstand voor beschermingsbewind*, 1 juli 2014.
[3] Bureau Bartels, *Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden*, 31 augustus 2015.

Uit het bovenstaande volgt dat in het onderzoek een ***drietal thema's*** centraal heeft gestaan, namelijk:

A. Nieuwe aanvragen (beschermings)bewind.
B. Gemeentelijke uitgaven (beschermings)bewind.
C. Oorzaken verschillen in uitgaven.

In het navolgende lichten we deze thema's kort toe.

Een eerste doel van het onderzoek was om inzicht te verschaffen in de ***ontwikkeling*** van het aantal ***nieuwe aanvragen*** voor (beschermings)bewind zoals die zich in de periode 2013-2015 heeft voorgedaan. Uit de nulmeting kwam destijds naar voren dat dit aantal aanvragen in drie jaar tijd met 66% toegenomen was. Door actuele gegevens hierover te achterhalen en deze gegevens te relateren aan de bevindingen voor de nulmeting kan vastgesteld worden in hoeverre deze groei zich al dan niet in eenzelfde tempo voortgezet heeft.

Een ander belangrijk doel van de vervolgmeting was om zicht te krijgen op de ***gemeentelijke uitgaven voor (beschermings)bewind***. Ook hiervoor geldt dat actuele gegevens hierover gerelateerd dienen te worden aan de bevindingen van de nulmeting. Dit om daarmee over een langere periode trends in de ontwikkeling van deze uitgaven zichtbaar te maken. Aanvullend aan de nulmeting diende met de vervolgmeting ook een meer betrouwbaar inzicht te worden verkregen in de omvang van de gemeentelijke uitgaven voor (beschermings)bewind[4].

Ten slotte was een belangrijk derde doel van het onderzoek om antwoord te krijgen op de vraag hoe het komt dat de ene gemeente naar verhouding met (veel) hogere uitgaven voor (beschermings)bewind van doen heeft dan de andere gemeente. In feite gaat het hierbij dus om het achterhalen van ***achterliggende oorzaken*** voor ***verschillen*** in ***gemeentelijke uitgaven (beschermings)bewind***. Een belangrijk achterliggend doel hiervan was om gemeenten daarmee handvatten aan te reiken voor het beheersen van hun uitgaven voor beschermingsbewind.

Bij de uitvoering van het onderzoek hebben we bovenstaande thema's verder uitgewerkt door het formuleren van onderzoeksvragen die we via het verrichten van deskresearch en veldwerk (zie paragraaf 1.3) hebben getracht te beantwoorden. In het onderstaande presenteren we per thema enkele belangrijke voorbeelden van onderwerpen die daarbij aan bod zijn gekomen.

Ontwikkeling aanvragen (beschermings)bewind

- Aantal nieuwe aanvragen onderbewindstelling 2013-2015
- Trends in beschermingsbewind, mentorschap en curatele
- Veranderingen t.o.v. nulmeting

Uitgaven gemeenten

- Registratie uitgaven door gemeenten
- Trends in (aantal) personen met financiële betrokkenheid gemeenten
- Ontwikkeling gemeentelijke uitgaven (beschermings)bewind

[4] In de nulmeting zijn hierover geen cijfers opgenomen. Dit vanwege het feit dat de gemeenten die daaraan deelgenomen hebben niet representatief bleken te zijn voor alle Nederlandse gemeenten.

Oorzaken verschillen gemeentelijke uitgaven
- Relatieve verschillen in gemeentelijke uitgaven
- Initiatieven voor beheersing uitgaven (beschermings)bewind
- Beïnvloeden gemeentelijke uitgaven (beschermings)bewind

In de navolgende hoofdstukken presenteren we de uitkomsten van het onderzoek voor bovenstaande thema's en bijbehorende onderwerpen.

1.3 Aanpak

We hebben voor de uitvoering van de opdracht een aantal typen activiteiten ontplooid. Allereerst hebben we gegevens van de Raad voor de Rechtspraak over verschillende typen beschermingsmaatregelen geanalyseerd. Vervolgens hebben we, in samenspraak met de begeleidingscommissie die voor het onderzoek ingesteld was, een vragenlijst voor de raadpleging van gemeenten vervaardigd.

Het leeuwendeel van de onderzoeksinspanningen had betrekking op het feitelijk consulteren van gemeenten. In tabel 1.1 hebben we samengevat hoeveel gemeenten we geraadpleegd hebben en wat de respons was. We hebben daarbij een onderscheid gemaakt in individuele en samenwerkingsverbanden van gemeenten. De reden daarvoor is dat een deel van de gemeenten samenwerkt op verschillende terreinen van werk en inkomen, waaronder ook op het gebied van (beschermings)bewind. Dit impliceert dat bij dergelijke gemeenten sprake is van één centrale uitvoeringsorganisatie die de aanvragen voor bijdragen in de kosten van (beschermings)bewind behandelt en daarmee samenhangende uitgaven doet.

Tabel 1.1 Aantal geraadpleegde (samenwerkingsverbanden) gemeenten en respons

Aspect	Individuele gemeenten	Samenwerkings-verbanden (aantal gemeenten)
Totaal aantal	209	62
Niet bereikt	32	3
Aantal bereikt[5]	177	59
Non-respons:	4	2
▪ Geen tijd	3 keer genoemd	2 keer genoemd
▪ Contactpersoon niet meer in functie	1 keer genoemd	-
Netto respons (absoluut)	173	57
Netto respons (relatief)	98%	97%

We zien in bovenstaande tabel dat er met het onderzoek een (zeer) hoge respons gerealiseerd is. Slechts een beperkt deel van de (samenwerkingsverbanden van) gemeenten bleek geen mogelijkheden te hebben – of niet bereid te zijn – om deel te nemen aan het onderzoek. De redenen die deze gemeenten hiervoor aanvoerden hebben we in bovenstaande tabel opgenomen. Deze redenen geven er geen aanleiding toe om te veronderstellen dat de groep van non-respondenten op het terrein van (beschermings)bewind wezenlijk af zou wijken van de groep gemeenten die deelgenomen heeft aan het onderzoek.

[5] Daarmee bedoelen we dat we in de periode dat het onderzoek liep in contact konden komen (telefonisch of per mail) met de persoon binnen een gemeente die zicht heeft op (beschermings)bewind.

Als toelichting op de gegevens in bovenstaande tabel kunnen we nog het volgende opmerken. Het doel, dat we in samenspraak met de opdrachtgever vastgesteld hebben, was om in totaal effectief circa 75% van de gemeenten in het onderzoek te betrekken. Dit omdat verwacht kon worden dat met een dergelijk hoog aandeel de bevindingen voldoende representatief zouden zijn voor alle gemeenten.

Uiteindelijk hebben we een (nog) hogere deelname weten te realiseren. In totaal hebben we 173 functionarissen van individuele gemeenten en 57 vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden van gemeenten geraadpleegd. In deze samenwerkingsverbanden van gemeenten werken in totaal 175 gemeenten samen. Met de respondenten van individuele gemeenten en samenwerkingsverbanden 'dekken' we in totaal dus 348 gemeenten af. Dat is 89% van alle Nederlandse gemeenten. Deze gemeenten vertegenwoordigden samen 94% van de Nederlandse bevolking (per 31 december 2016). Overigens bleek een deel van de respondenten van samenwerkingsverbanden in staat om gegevens voor de afzonderlijke gemeenten binnen hun verband aan te reiken. Per saldo hebben we van ***256 individuele gemeenten*** en ***26 samenwerkingsverbanden*** gegevens aangereikt gekregen. Het totaal aantal waarnemingen bedraagt dus 282.

Niet alleen het feit dat we vrijwel alle gemeenten hebben bereikt, maar ook het hoge aandeel gemeenten dat daadwerkelijk in het onderzoek heeft geparticipeerd, kunnen we spreken van ***representatieve bevindingen***. Er is geen omvangrijke groep non-respondenten die qua gemeentelijke uitgaven eventueel af zou kunnen wijken van de groep respondenten. Of, anders geformuleerd, het potentiële gevaar van een scheve verdeling van de respons speelt niet.

1.4 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport ziet er als volgt uit. In het volgende hoofdstuk komen we eerst tot een afbakening van verschillende beschermingsmaatregelen, waaronder beschermingsbewind. Vervolgens gaan we in op de ontwikkeling van het aantal nieuwe aanvragen voor deze maatregelen in de afgelopen jaren. In hoofdstuk 3 zoomen we in op (de ontwikkeling van) het aantal personen voor wie gemeenten financieel bij moeten dragen aan de kosten van bewind. Daarbij schenken we ook aandacht aan de daarmee samenhangende (ontwikkeling van de) gemeentelijke uitgaven en maken we – waar mogelijk – een vergelijking met de resultaten voor de nulmeting. In hoofdstuk 4 verleggen we het accent naar gemeentelijke initiatieven om invloed uit te oefenen op de uitgaven voor bewind en mogelijke oorzaken voor de verschillen die zich tussen gemeenten voordoen waar het gaat om de (relatieve) uitgaven voor (beschermings)bewind. We ronden deze rapportage af met hoofdstuk 5 waarin we de belangrijkste conclusies van het onderzoek en een aantal aanbevelingen presenteren.

Bij de uitkomsten in de navolgende hoofdstukken merken we nog wel op dat niet alle respondenten cijfers of complete cijferreeksen konden aanreiken dan wel (alle) vragen konden beantwoorden. Vandaar dat het aantal waarnemingen (de N) bij een deel van de uitkomsten lager is dan hierboven genoemd.

2. AANVRAGEN BEWIND

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bakenen we eerst in paragraaf 2.2 de verschillende typen beschermingsmaatregelen af waarvoor – bij onvoldoende financiële draagkracht – een beroep op een bijdrage van gemeenten kan worden gedaan. Vervolgens presenteren we in paragraaf 2.3 gegevens van de Raad voor de Rechtspraak over de ontwikkeling van het aantal nieuwe aanvragen voor de verschillende beschermingsmaatregelen.

2.2 Wettelijke beschermingsmaatregelen

In essentie is bewind bedoeld om mensen te beschermen die zelf geen goede beslissingen (meer) kunnen nemen. In Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek wordt een drietal wettelijke beschermingsmaatregelen onderscheiden die we hieronder de revue laten passeren.

Beschermingsbewind

Beschermingsbewind is bedoeld voor personen die vanwege hun lichamelijke en/of geestelijke toestand niet in staat zijn om zelf hun ***financiële zaken*** (geld en goederen) te regelen. Een belangrijke recente aanpassing is dat vanaf 1 januari 2014, vanuit de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, ook verkwisting en het hebben van problematische schulden gronden vormen voor het toepassen van beschermingsbewind. Hiermee werd in feite een al langer bestaande praktijk geformaliseerd. Vóór 1 januari 2014 vormde namelijk het hebben van problematische schulden, en daardoor in een geestelijke toestand geraken waardoor personen niet in staat waren om de eigen financiële zaken te regelen, ook dikwijls een reden voor kantonrechters om beschermingsbewind toe te passen.

Beschermingsbewind kan door zowel professionele als niet-professionele bewindvoerders aangeboden worden. Bewindvoerders nemen dan beslissingen over geld en goederen van de betreffende personen die onder bewind zijn geplaatst. Dit dient in principe (indien mogelijk) wel in overleg met deze personen plaats te vinden. Dit omdat bij beschermingsbewind de rechthebbenden wel handelingsbekwaam blijven.

Mentorschap

Mentorschap richt zich op mensen die hun ***persoonlijke zaken*** niet zelf kunnen regelen. Mentoren, die in het kader van mentorschap opereren, nemen dan ook beslissingen over de verzorging, verpleging, behandeling of begeleiding van deze personen.

Curatele

Curatele richt zich op mensen die zowel hun ***financiële als persoonlijke zaken*** niet zelf kunnen regelen. Curatoren nemen dan ook beslissingen over zowel de financiële als de persoonlijke zaken van deze personen. In tegenstelling tot beschermingsbewind zijn personen die onder curatele zijn gesteld, handelingsonbekwaam.

Gemakshalve spreken we in het navolgende van ‘bewind’ daar waar we alle drie beschermingsmaatregelen gezamenlijk bedoelen. Met de ‘kosten van bewind’ bedoelen we dan ook de totale kosten van bewindvoerders, mentoren en curatoren zoals die door de kantonrechter aangewezen zijn (zie hieronder) in het kader van bovenstaande beschermingsmaatregelen.

Aanvragen voor de hierboven besproken typen beschermingsmaatregelen dienen bij de ***kantonrechter*** ingediend te worden. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden door de betreffende personen zelf (de 'rechthebbende'), familieleden, voogd of hulpverleners. Indien personen, die door de kantonrechter onder één (of meer[6]) van bovenstaande beschermingsmaatregelen zijn geplaatst, financieel onvoldoende draagkrachtig zijn dienen ***gemeenten*** financieel bij te dragen in de kosten van het bijbehorende bewind. Dit vindt, zoals in het inleidende hoofdstuk al aan de orde kwam, veelal plaats vanuit bijzondere bijstand. Daarnaast kunnen gemeenten echter ook vanuit andere kostenposten, zoals schuldhulpverlening, een bijdrage leveren. Ten slotte is nog vermeldenswaard dat gemeenten, bijvoorbeeld vanuit schuldhulpverlening, eventueel ook zelf beschermingsbewind aan kunnen bieden.

Sinds de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap mogen ook gemeenten, indien er sprake is van problematische schulden, de kantonrechter verzoeken om beschermingsbewind in te stellen of dit juist op te heffen. Dit laatste is relevant indien een gemeente van mening is dat een persoon, die onder beschermingsbewind is geplaatst, weer in voldoende mate in staat is om zelfstandig de financiële zaken te regelen en dus de (verplichte) gemeentelijke bijdrage aan de kosten van de bewindvoerder of curator niet langer nodig is. Per saldo blijft echter een belangrijk kenmerk van bovenstaande beschermingsmaatregelen dat gemeenten in principe maar beperkt invloed hebben op de ontwikkeling van de kosten daarvan. Immers, aanvragen en besluitvorming vinden voor een belangrijk deel buiten het gemeentelijk gezichtsveld plaats terwijl gemeenten wel verplicht zijn om in situaties van beperkte financiële draagkracht bij te dragen aan de kosten.

Uit het bovenstaande volgt overigens dat bewindvoering die plaatsvindt in het kader van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) buiten de reikwijdte van het onderzoek valt. De WSNP-bewindvoering behoort namelijk niet tot de drie wettelijke beschermingsmaatregelen die in dit onderzoek centraal hebben gestaan. Bewindvoering in het kader van de WSNP is namelijk uitsluitend gericht op schuldsanering. Gemeenten zijn niet verplicht om bij te dragen aan de kosten van deze vorm van bewindvoering.

2.3 Ontwikkeling nieuwe aanvragen beschermingsmaatregelen

In de nulmeting is onder andere aandacht besteed aan de ontwikkeling van het aantal nieuwe aanvragen voor beschermingsbewind over de periode 2010-2013. Zoals in de inleiding al aan bod kwam, bleek daaruit dat dit aantal over deze periode met minimaal 66% toegenomen was, een gemiddeld jaarlijks groeipercentage dus van meer dan 18%. Volgens de nulmeting bedroeg het aantal aanvragen voor beschermingsbewind in 2010 namelijk 21.700 en in 2013 minimaal 36.004. Daarbij vermeldde Stimulansz dat het aantal aanvragen voor 2013 een minimale inschatting zou zijn, omdat – vanwege het moment van uitvoering van het onderzoek – de maand december van 2013 niet meegenomen kon worden[7].

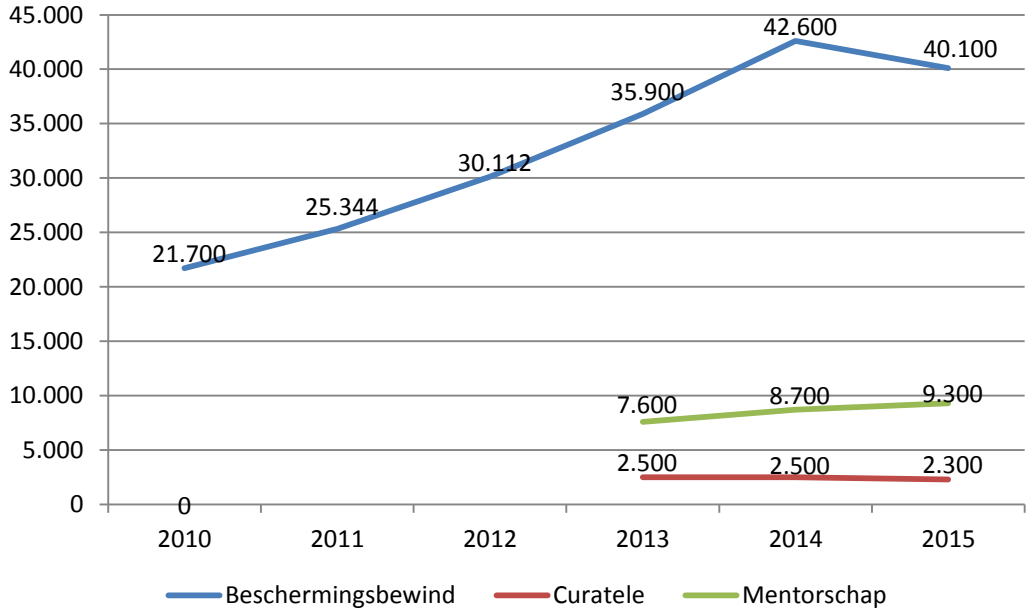
In de praktijk wordt het overgrote deel van de nieuwe aanvragen voor (beschermings) bewind gehonoreerd. Dit is bijvoorbeeld ook uit de nulmeting naar voren gekomen. In dit onderzoek zijn dossieranalyses uitgevoerd waarbij onder andere het 'honorerings-percentage' van de aanvragen voor beschermingsbewind in kaart is gebracht. Voor 2010

[6] In de praktijk kunnen beschermingsbewind en mentorschap gecombineerd worden.
[7] Stimulansz, *Beschermingsbewind. Kwantitatief onderzoek naar ontwikkelingen en kosten voor gemeenten*, mei 2014.

kwam dit percentage uit op 96% en voor 2012 op 94%. In dit onderzoek is dit honoreringspercentage niet opnieuw vastgesteld en is (impliciet) verondersteld dat dit percentage nog steeds ongeveer op het (hoge) niveau van de nulmeting ligt[8]. Gezien het feit dat maar een (zeer) beperkt deel afgewezen wordt, vormt de ontwikkeling van het aantal nieuwe aanvragen voor (beschermings)bewind een goede indicator voor de (toekomstige) ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven voor beschermings-maatregelen. Dit wordt daarnaast natuurlijk ook bepaald door het aandeel onderbewind-gestelden dat een beroep op gemeenten doet voor de dekking van kosten van (beschermings)bewind. In het inleidende hoofdstuk is al vermeld dat recent onderzoek er op duidt dat dit aandeel toeneemt[9].

Om een vergelijking met de nulmeting te kunnen maken hebben we de Raad voor de Rechtspraak gevraagd naar gegevens over de ontwikkeling van het ***aantal nieuwe aanvragen*** voor verschillende beschermingsmaatregelen over de periode 2013-2015. In figuur 2.1 hebben we de resultaten daarvan samengevat. De vermelde aantallen uit de jaren 2010-2012 zijn afkomstig uit de genoemde nulmeting.

Figuur 2.1 Aantal nieuwe aanvragen beschermingsmaatregelen 2010-2015 (afgerond op 100-tallen)



Bron: Raad voor de Rechtspraak, DataWareHouse (DWH) InfoRM, datum uitvraag 14 januari 2016

Allereerst zien we dat voor 2013 het aantal nieuwe aanvragen voor beschermingsbewind uitgekomen is op 35.900. Dit impliceert enerzijds dat achteraf gezien het woordje 'minimaal' in de nulmeting, wat de ontwikkeling van het aantal nieuwe aanvragen voor beschermingsbewind in 2013 betreft, wel weggelaten had kunnen worden. Anderzijds is er daarmee wat dit jaar betreft sprake van een redelijke aansluiting met de nulmeting. Immers, het aantal van 35.900 voor 2013 in figuur 2.1 komt redelijk in de buurt van het aantal van 36.004 zoals dat in de nulmeting is berekend[10].

---

8 Gezien het feit dat ook de Raad voor de Rechtspraak niet over deze gegevens beschikt zouden hiervoor dan wederom omvangrijke dossieranalyses uitgevoerd dienen te worden terwijl er geen duidelijke indicaties zijn dat dit percentage recentelijk wezenlijk gewijzigd zou zijn.

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

10 Hoewel deze getallen dicht bij elkaar liggen hanteren we desondanks de term 'redelijk'. Dit omdat in de nulmeting de maand december voor 2013 achterwege moest blijven. Met deze maand erbij zou verwacht kunnen worden dat in 2013 het aantal nieuwe aanvragen voor beschermingsbewind op ruim 39.000 uitgekomen was (12/11 x 36.004).

Een andere belangrijke conclusie die uit figuur 2.1 getrokken kan worden is dat in 2014 de groei van het ***aantal nieuwe aanvragen*** voor ***beschermingsbewind*** nog flink toegenomen is ten opzichte van 2013 (+18,7%). Dit is vergelijkbaar met de groei zoals die zich in de voorgaande jaren voorgedaan heeft. In ***2015*** blijkt er echter sprake te zijn van een duidelijke ***trendbreuk***. In vergelijking met 2014 is het ***aantal nieuwe aanvragen*** voor beschermingsbewind in 2015 namelijk gedaald met circa 6%. Een verklaring voor deze omslag kon niet door de Raad voor de Rechtspraak worden gegeven.

Verder kan uit figuur 2.1 afgeleid worden dat het ***aantal nieuwe aanvragen*** voor ***curatele*** over de periode 2013-2014 stabiel is gebleven terwijl, net als bij beschermingsbewind, dit aantal in 2015 terugloopt. Dit impliceert dat over de gehele periode 2013-2015 gezien ontwikkelingen in het aantal personen dat onder curatele is gesteld waarschijnlijk niet in wezenlijke stijgingen van de gemeentelijke uitgaven kunnen hebben geresulteerd[11]. Dit ook gezien het feit dat het aantal nieuwe aanvragen voor curatele in de afgelopen jaren slechts ongeveer 5% bedraagt van het aantal nieuwe aanvragen voor beschermingsbewind. In de nulmeting is geen aandacht besteed aan de ontwikkeling van het aantal nieuwe aanvragen voor curatele. We kunnen de resultaten voor deze beschermings-maatregel dan ook niet afzetten tegen de bevindingen van de nulmeting.

Verder zien we dat het ***aantal nieuwe aanvragen*** voor ***mentorschap*** wel een gestage groei laat zien. De gemiddelde jaarlijkse groei voor deze beschermingsmaatregel komt in de periode 2013-2015 namelijk uit op ruim 10%. Deze maatregel 'tikt' echter, zie hierna, veel minder door in de gemeentelijke uitgaven voor bewind dan beschermingsbewind. Net als voor curatele bevat de nulmeting geen gegevens over de ontwikkeling van het aantal nieuwe aanvragen voor mentorschap. Daardoor kunnen we ook voor deze beschermingsmaatregel de trends die zich in de periode 2013-2015 voorgedaan hebben niet relateren aan de ontwikkelingen in de periode 2010-2013.

Indien de meer recente trends, die in figuur 2.1 zichtbaar zijn, zich de komende jaren doorzetten dan valt te voorzien dat dit een 'drukkend' effect zal hebben op de groei van het aantal personen – en de uitgaven die daarmee gemoeid zijn – voor wie gemeenten bij dienen te dragen in de kosten van bewind. Immers, de daling van het aantal nieuwe aanvragen voor beschermingsbewind en curatele is in 2015 duidelijk groter dan de stijging van het aantal personen dat onder mentorschap is geplaatst. Bovendien is het zo dat de cijfers er op duiden dat gemeenten bij mentorschap bij een kleiner deel van de betreffende personen financieel bij dienen te springen dan bij beschermingsbewind. Met andere woorden, een daling van een X aantal personen dat onder beschermingsbewind is geplaatst telt voor de gemeentelijke uitgaven veel sterker aan dan een stijging van een zelfde aantal personen (X) dat onder mentorschap is geplaatst.

[11] Wel zou het natuurlijk zo kunnen zijn dat het aandeel personen dat onder curatele is gesteld en voor wie een bijdrage van de gemeente wordt gevraagd in de loop der tijd toegenomen is. Hiervoor hadden we echter geen gegevens ter beschikking.

3. GEMEENTELIJKE UITGAVEN VOOR BEWIND

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk focussen we op de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven voor bewind. Daartoe beginnen we in paragraaf 3.2 met het presenteren van gegevens over de ontwikkeling van het aantal personen – dat in de afgelopen periode onder één van de beschermingsmaatregelen is gesteld – voor wie gemeenten bij moeten dragen aan de kosten van bewind. Vervolgens komen we in paragraaf 3.3 tot een raming van de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven voor bewind. Daarbij maken we ook een vergelijking met de nulmeting. We ronden af met paragraaf 3.4 waarin we tot een extrapolatie komen van de gemeentelijke uitgaven voor bewind.

3.2 Ontwikkeling aantal personen voor wie gemeenten bijdragen in kosten bewind

In het navolgende presenteren we de resultaten voor de verschillende typen beschermingsmaatregelen. Alvorens daartoe over te gaan merken we meer in het algemeen op dat gebleken is dat het leeuwendeel van de gemeenten in haar monitoring (qua personen en uitgaven) niet differentieert naar de afzonderlijke beschermingsmaatregelen. Daar waar gemeenten spreken van 'beschermingsbewind' bedoelen zij veelal alle drie beschermingsmaatregelen – beschermingsbewind, mentorschap en curatele – gezamenlijk[12]. Op zich is dit ook niet heel verwonderlijk gezien het feit dat beschermingsbewind duidelijk dominant is binnen de gemeentelijke uitgaven (zie hoofdstuk 2 maar ook de resultaten hierna).

Zoals gezegd, kon maar een beperkt deel van de door ons geraadpleegde respondenten ***per beschermingsmaatregel*** gegevens aanreiken over het aantal personen voor wie gemeenten bij dienen te dragen in de kosten van bewind. In totaal 23 vertegenwoordigers van individuele gemeenten en 7 respondenten van samenwerkingsverbanden – die gezamenlijk 16 gemeenten vertegenwoordigden – konden dat wel. Daarmee konden dergelijke gedifferentieerde cijfers dus voor 39 gemeenten aangereikt worden. Dit is 11% van het totaal aantal gemeenten dat (individueel of via hun samenwerkingsverband) in het onderzoek geparticipeerd heeft. Dit bevestigt nogmaals dat maar een beperkt deel van de gemeenten inzicht heeft in de afzonderlijke beschermingsmaatregelen.

Tabel 3.1 bevat – voor het jaar 2015 – gegevens voor de gemeenten waarbij wel gedifferentieerd kon worden naar de afzonderlijke beschermingsmaatregelen. De gegevens in deze tabel hebben betrekking op het aantal personen – binnen de afzonderlijke beschermingsmaatregelen – voor wie gemeenten bijdragen in de kosten van bewind. We hebben daarbij nog een onderscheid gemaakt naar gemeenten die hiervoor feitelijke cijfers aan konden dragen en gemeenten die hiervan schattingen gemaakt hebben.

[12] Dit impliceert dat te verwachten valt dat de gegevens in de nulmeting veelal ook betrekking hadden op alle drie beschermingsmaatregelen gezamenlijk.

Tabel 3.1 Aantal personen voor wie gemeenten bij moeten dragen in de kosten van bewind, naar beschermingsmaatregel, 2015

Categorie	Aantal gemeenten	Beschermings-bewind	Mentor-schap	Curatele	Aandeel beschermings-bewind
Gemeenten met feitelijke cijfers	34	11.195	228	150	97%
Gemeenten met schattingen	5	693	21	17	95%
Totaal*	**39**	**11.888**	**249**	**167**	**97%**

* Totaal waarbij feitelijke cijfers en schattingen bij elkaar opgeteld zijn. Dit geldt ook voor navolgende tabellen waarin sprake is van feitelijke cijfers en schattingen

De resultaten van tabel 3.1 bevestigen nogmaals dat voor gemeenten vooral beschermingsbewind relevant is. Voor de gemeenten die gedifferentieerd inzicht konden verschaffen geldt namelijk dat 97% van het aantal personen, voor wie deze gemeenten bij moeten dragen in de kosten van bewind, onder beschermingsbewind valt. Dit vormt waarschijnlijk ook een belangrijke verklaring voor het gegeven dat het merendeel van de gemeenten (in hun monitoring) niet differentieert naar de afzonderlijke beschermings-maatregelen. Desondanks presenteren we in het navolgende – voor de gemeenten waarvoor dat wel kon – een aantal gegevens over de afzonderlijke beschermings-maatregelen. Uiteraard schenken we in aanvulling daarop ook aandacht aan de resultaten voor de drie beschermingsmaatregelen gezamenlijk. Immers, het leeuwendeel van de gemeenten kon alleen voor dit aggregatieniveau gegevens aanreiken.

We zijn allereerst nagegaan hoe het aantal personen, voor wie gemeenten bij moeten dragen in de kosten van ***beschermingsbewind***, zich in de periode 2013-2015 ontwikkeld heeft. De resultaten van deze vraagstelling hebben we in tabel 3.2 vervat. We hebben daarbij weer gedifferentieerd naar gemeenten die hiervoor feitelijke cijfers aan konden dragen en gemeenten die hiervan een zo goed mogelijke inschatting gemaakt hebben.

Tabel 3.2 Aantal personen voor wie gemeenten bijdragen in de kosten van beschermingsbewind, 2013-2015[13]

Categorie	Aantal gemeenten	2013	2014	2015	Gemiddelde jaarlijkse groei 2013-2015
Gemeenten met feitelijke cijfers	34	6.266	8.139	11.195	+34%
Gemeenten met schattingen	5	412	515	693	+30%
Totaal	**39**	**6.678**	**8.654**	**11.888**	**+33%**

Uit de resultaten van tabel 3.2 kan een aantal conclusies worden getrokken. Allereerst zien we dat het aantal personen voor wie de betreffende gemeenten bij moeten dragen in de kosten van beschermingsbewind in de afgelopen periode verder gestegen is. Dit geldt voor beide deelsegmenten van gemeenten die we in tabel 3.2 onderscheiden hebben. Daarbij blijken de resultaten voor beide deelsegmenten goed met elkaar te sporen. Dit duidt er op dat gemeenten die niet over feitelijke cijfers beschikten blijkbaar wel goede inschattingen konden maken voor het aantal personen voor wie zij bijdragen aan de kosten van beschermingsbewind.

[13] Personen die door de kantonrechter zowel onder beschermingsbewind als onder mentorschap zijn geplaatst zijn meegeteld bij beschermingsbewind.

In tabel 3.3 hebben we op een vergelijkbare wijze cijfers opgenomen over de aantallen personen voor wie gemeenten bij moeten dragen aan de kosten van bewindvoering omdat deze personen door de kantonrechter onder ***curatele*** zijn geplaatst. Ook in dit geval hebben we weer gedifferentieerd naar gemeenten die hiervoor feitelijke gegevens konden aandragen en gemeenten die deze aantallen geschat hebben.

Tabel 3.3 Aantal personen voor wie gemeenten bijdragen in de kosten van curatele, 2013-2015

Categorie	Aantal gemeenten	2013	2014	2015	Gemiddelde jaarlijkse groei 2013-2015
Gemeenten met feitelijke cijfers	34	97	126	150	+24%
Gemeenten met schattingen	5	10	14	17	+30%
Totaal	**39**	**107**	**140**	**167**	**+25%**

De gemeenten die in hun registratie kunnen differentiëren naar type beschermingsmaatregel blijken in de onderzochte periode ook een groei te hebben van het aantal personen onder curatele waaraan is bijgedragen in de kosten. De gemiddelde jaarlijkse groei is echter iets lager dan hiervoor bij beschermingsbewind.

Tabel 3.4 bevat vergelijkbare gegevens als in bovenstaande tabellen maar dan voor personen voor wie de kantonrechter een ***mentor*** aangewezen heeft. Daaruit blijkt dat de beschermingsmaatregel de sterkste groei vertoont wat betreft het aantal personen voor wie gemeenten bij hebben moeten dragen in de kosten.

Tabel 3.4 Aantal personen voor wie gemeenten bijdragen in de kosten van mentorschap, 2013-2015

Categorie	Aantal gemeenten	2013	2014	2015	Gemiddelde jaarlijkse groei 2013-2015
Gemeenten met feitelijke cijfers	34	109	136	228	+45%
Gemeenten met schattingen	5	14	16	21	+22%
Totaal	**39**	**123**	**152**	**249**	**+42%**

Tabel 3.5 bevat gegevens voor de ***drie beschermingsmaatregelen gezamenlijk***. Deze tabel bevat de ontwikkeling van het aantal personen voor wie gemeenten bij moeten dragen in de kosten van beschermingsbewind, mentorschap of curatele. Zoals gezegd, kon het merendeel van de gemeenten alleen voor dit geaggregeerde niveau gegevens aanreiken.

Tabel 3.5 Aantal personen voor wie gemeenten bijdragen in de kosten van bewind (beschermingsbewind, curatele en mentorschap), 2013-2015

Categorie	Aantal gemeenten	2013	2014	2015	Gemiddelde jaarlijkse groei 2013-2015
Gemeenten met feitelijke cijfers	235	36.855	49.893	65.035	+33%
Gemeenten met schattingen	27	3.456	4.553	5.562	+27%
Totaal	**262**	**40.341**	**54.446**	**70.597**	**+32%**

Uit tabel 3.5 blijkt dat er in de afgelopen jaren sprake is geweest van een duidelijke toename van het aantal personen voor wie gemeenten bij moeten dragen aan de kosten van bewind. In de periode 2013-2015 bedroeg de jaarlijkse gemiddelde groei namelijk ruim 30%. Daarbij zijn de verschillen tussen beide typen gemeenten die we in tabel 3.5 opgenomen hebben – gemeenten die feitelijke cijfers konden aanreiken en gemeenten die uitsluitend schattingen konden geven – beperkt.

Bezien we de ontwikkeling per jaar, dan valt op dat recentelijk de groei van het aantal personen voor wie gemeenten bij dienen te dragen in de kosten van bewind iets afvlakt. Tussen 2013 en 2014 bedroeg de groei namelijk 35%, terwijl tussen 2014 en 2015 het aantal personen voor wie bijgedragen is in de kosten met 30% toenam. Mogelijk dat de trendbreuk in het aantal nieuwe aanvragen, zoals die in paragraaf 2.3 uit de cijfers van de Raad voor de Rechtspraak bleek, hieraan debet is.

Uit voorgaande onderzoeken[14] is gebleken dat het hebben van problematische schulden (mede) een belangrijke oorzaak is voor het aanvragen van beschermingsbewind. Bovendien blijkt dat het belang hiervan in de afgelopen periode ook toegenomen is en dus (mede) debet te zijn aan de stijging van het aantal beschermingsbewinden dat zich in de afgelopen periode gemanifesteerd heeft. Naast beschermingsbewind kan ook bij curatele sprake zijn van 'schuldenbewinden'. Immers, in hoofdstuk 2 hebben we gezien dat 'curatele' mede betrekking heeft op financiële zaken.

In het licht van het bovenstaande hebben we gemeenten gevraagd of zij voor 2015 aan konden geven bij hoeveel personen, voor wie zij bijdragen in de kosten van bewind (vanwege beschermingsbewind of curatele), sprake was van ***schuldenbewind***. Voor in totaal 63 gemeenten konden hiervoor cijfers aangereikt worden (zie tabel 3.6). Het merendeel van deze gemeenten kon daarbij echter geen onderscheid maken naar beschermingsbewind en curatele. Daarom hebben we in de onderstaande tabel ook niet gedifferentieerd naar beide beschermingsmaatregelen. Gezien het belang van beschermingsbewind (zie hierboven) zullen de cijfers in onderstaande tabel overigens vooral betrekking hebben op deze beschermingsmaatregel.

Tabel 3.6 Aantal en aandeel personen met schuldenbewinden in 2015

Beschermings-maatregel	Aantal gemeenten	Totaal aantal personen voor wie gemeenten bijdragen in kosten bewind*	Waarvan aantal personen met schuldenbewind	Aandeel**
Gemeenten met feitelijke cijfers	43	15.009	6.414	43%
Gemeenten met schattingen	20	9.501	4.117	43%
Totaal	**63**	**24.510**	**10.531**	**43%**

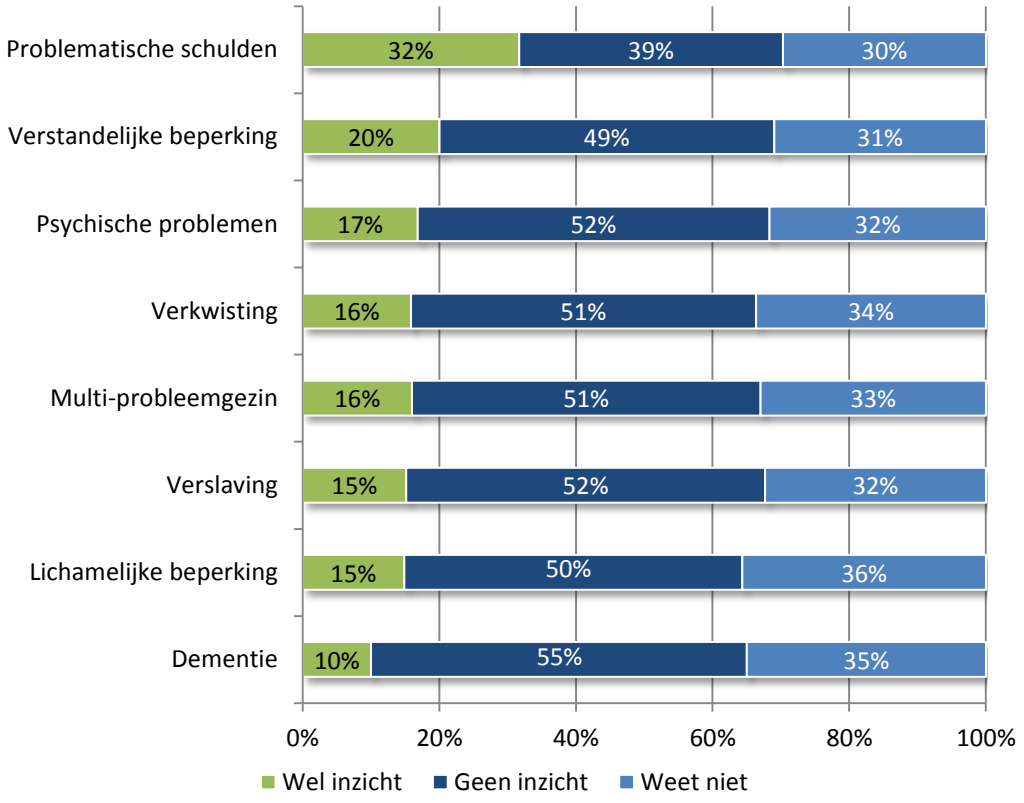
* Het gaat hierbij om het aantal personen voor wie gemeenten bijdragen in de kosten van bewind voor beschermingsbewind of curatele.
** Het betreft hier gewogen gemiddelden.

We zien uit bovenstaande tabel dat bij een aanzienlijk deel van de personen, voor wie gemeenten bij moeten dragen in de kosten van bewind, sprake is van schuldenbewind. Dit beeld komt zowel naar voren bij gemeenten waarvoor feitelijke cijfers aangereikt zijn als voor gemeenten die hiervan schattingen gemaakt hebben.

[14] Zoals de eerder genoemde nulmeting en het *Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden* (Bureau Bartels, augustus 2015).

We hebben verder ook aandacht besteed aan de vraag of gemeenten ***zicht*** hebben op de ***'toestanden'*** van de ***personen*** voor wie zij bij moeten dragen aan de kosten van bewind. In het eerdere onderzoek naar de kenmerken van onderbewindgestelden[15] bleek dat de kans op uitstroom uit beschermingsbewind mede samenhangt met de (combinatie van) toestanden van de personen die onder bewind staan. Het hebben van inzicht in deze toestanden kan dan ook een 'fundament' vormen voor de beleidsinspanningen en inzet van alternatieve instrumenten om het aantal beschermingsbewinden te verminderen en zo meer grip op de kosten te krijgen. We hebben dan ook getoetst in hoeverre gemeenten inzicht hebben in de 'toestanden' van de personen voor wie een gemeentelijke bijdrage in de kosten van bewind aangevraagd wordt. Figuur 3.1 bevat de resultaten van deze vraagstelling. In deze figuur hebben we dus ook de verschillende typen toestanden, die we aan gemeenten voorgelegd hebben, opgenomen.

Figuur 3.1 Inzicht in toestanden van personen voor wie gemeentelijke bijdrage in kosten van bewind wordt aangevraagd (N=332[16])



Meer in het algemeen blijkt uit bovenstaande figuur dat een aanzienlijk deel van de gemeenten geen inzicht heeft in de toestanden van de personen voor wie gemeentelijke bijdragen voor de kosten van bewind aangevraagd worden. Relatief gezien zijn gemeenten er het meest bekend mee indien er bij deze personen sprake is van problematische schulden en verstandelijke beperking. Als 'spiegelbeeld' daarvan zijn gemeenten er minder bekend mee indien deze personen te maken hebben met dementie.

Diverse gemeenten geven aan dat zij door dossieronderzoek op individueel niveau wel meer zicht kunnen krijgen op de toestanden waarin personen verkeren die een beroep op de gemeente doen voor de kosten van bewind. Zo beschikken gemeenten in het kader

[15] Bureau Bartels, *Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden*, 31 augustus 2015.
[16] In totaal 16 gemeenten konden deze vraag niet beantwoorden.

van schuldhulpverlening over informatie van personen met problematische schulden. Daarnaast hebben organisaties die in de sociale wijkteams participeren vaak ook zicht op de toestanden waarin hun cliënten zich bevinden. Bij veel gemeenten is dus wel meer informatie over toestanden van tenminste een deel van de doelgroep voor handen, maar is deze niet één op één gekoppeld aan het bestand met gegevens over verstrekkingen vanuit de bijzondere bijstand.

3.3 Gemeentelijke uitgaven bewind

In deze paragraaf zoomen we in op de (ontwikkeling van de) ***gemeentelijke uitgaven*** aan ***bewind*** voor de drie beschermingsmaatregelen die in dit onderzoek centraal staan. Daarbij schenken we eerst aandacht aan de bijdragen die gemeenten vanuit ***bijzondere bijstand*** leveren. Immers, uit de nulmeting kwam naar voren dat het leeuwendeel van de gemeentelijke bijdragen voor bewind verstrekt wordt vanuit bijzondere bijstand. Daarna gaan we in op de vraag in hoeverre gemeenten nog vanuit ***andere budgetten*** bijdragen hebben geleverd aan de kosten van bewind.

Bijdragen uit bijzondere bijstand

In het navolgende differentiëren we weer naar de vormen van bewind die hierboven al aan bod zijn gekomen. We starten wat dit aangaat dan ook met ***beschermingsbewind***. Tabel 3.7 biedt inzicht in de (ontwikkeling van de) gemeentelijke bijdragen – vanuit ***bijzondere bijstand*** – voor de kosten van beschermingsbewind. Net als we in de voorgaande paragraaf al zagen, konden gemeenten ook wat de uitgaven betreft maar in beperkte mate differentiëren naar de afzonderlijke beschermingsmaatregelen. Daardoor konden maar voor een beperkt deel van de gemeenten, die meegedaan hebben aan het onderzoek, gegevens voor de tabellen 3.7 tot en met 3.9 aangereikt worden. Deze tabellen zijn op (nog) minder waarnemingen gebaseerd dan de tabellen over aantallen personen (tabellen 3.2 tot en met 3.4). Het leeuwendeel van de gemeenten kon alleen cijfers voor de drie beschermingsmaatregelen verstrekken. Deze 'overall' gegevens over de bijdragen vanuit bijzondere bijstand aan bewind komen in tabel 3.10 hieronder aan bod.

Tabel 3.7 bevat, voor de gemeenten voor wie deze gegevens verstrekt konden worden, de gemeentelijke bijdrage vanuit ***bijzondere bijstand*** voor de kosten van ***beschermingsbewind***.

Tabel 3.7 Gemeentelijke bijdragen vanuit bijzondere bijstand aan kosten beschermings-bewind, 2013-2015[17]

Categorie	Aantal gemeenten	2013	2014	2015	Gemiddelde jaarlijkse groei 2013-2015
Gemeenten met feitelijke cijfers	23	€9.519.495	€11.979.057	€18.218.286	+38%
Gemeenten met schattingen	4	€425.453	€533.233	€784.409	+36%
Totaal	**27**	**€9.944.948**	**€12.512.290**	**€19.002.695**	**+38%**

Hoewel het aantal waarnemingen vrij beperkt is, zien we uit bovenstaande tabel wel dat dat de gemeentelijke bijdragen vanuit bijzondere bijstand voor beschermingsbewind in de afgelopen periode significant toegenomen zijn. Dit geldt voor beide deelsegmenten van

[17] De kosten van bewind van personen die door de kantonrechter zowel onder beschermingsbewind als onder mentorschap zijn geplaatst zijn meegeteld bij beschermingsbewind.

gemeenten die we in tabel 3.7 opgenomen hebben. Deze groei van de gemeentelijke uitgaven spoort met de ontwikkelingen die we eerder signaleerden. Zo bleek uit tabel 3.2 dat het aantal personen, voor wie gemeenten bij dienen te dragen in de kosten van beschermingsbewind, in de afgelopen jaren behoorlijk toegenomen is.

Op een vergelijkbare wijze als hierboven bevat tabel 3.8 gegevens over de (ontwikkeling van de) bijdragen van gemeenten uit ***bijzondere bijstand*** voor de kosten van bewind voor personen die door de kantonrechter onder ***curatele*** geplaatst zijn. In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat in de periode 2013-2015 het aantal nieuwe aanvragen hiervoor redelijk stabiel is gebleven. Deze resultaten worden in feite ook onderschreven vanuit tabel 3.3 hierboven. Daaruit is namelijk gebleken dat de groei van het aantal personen, voor wie gemeenten bij dienen te dragen in de kosten van bewind voor curatele, veel lager uitgekomen is dan voor beschermingsbewind. Desondanks blijkt uit tabel 3.8 dat de stijgende kostenontwikkeling vanwege curatele groter is dan die van beschermings-bewind. De gemiddelde jaarlijkse groei van de gemeentelijke bijdragen vanuit bijzondere bijstand voor deze beschermingsmaatregel is voor de betreffende gemeenten in de periode 2013-2015 namelijk uitgekomen op minder dan 40%.

Tabel 3.8 Gemeentelijke bijdragen vanuit bijzondere bijstand aan kosten van bewind voor personen die onder curatele zijn gesteld, 2013-2015[18]

Categorie	Aantal gemeenten	2013	2014	2015	Gemiddelde jaarlijkse groei 2013-2015
Gemeenten met feitelijke cijfers	20	€45.066	€73.801	€93.638	+44%
Gemeenten met schattingen	4	€15.200	€21.121	€27.140	+34%
Totaal	**24**	**€60.266**	**€94.922**	**€120.778**	**+42%**

In tabel 3.9 verschaffen we inzicht in de ontwikkeling van de gemeentelijke bijdragen vanuit ***bijzondere bijstand*** voor ***mentorschap***. Uit tabel 3.4 volgt dat het aantal personen die vanwege mentorschap een beroep op de gemeente doen jaarlijks met ruim 40% toenemen. Uit tabel 3.9 blijkt dat de kostenontwikkeling hiervan in gelijke tred verloopt met de toename van het aantal personen.

Tabel 3.9 Gemeentelijke bijdragen vanuit bijzondere bijstand aan kosten van mentorschap, 2013-2015

Categorie	Aantal gemeenten	2013	2014	2015	Gemiddelde jaarlijkse groei 2013-2015
Gemeenten met feitelijke cijfers	23	€133.586	€142.322	€282.766	+45%
Gemeenten met schattingen	4	€23.798	€31.050	€44.489	+37%
Totaal	**27**	**€157.384**	**€173.372**	**€327.255**	**+44%**

We zien dat ook wat de ontwikkeling van de bijdragen vanuit bijzondere bijstand betreft mentorschap een vergelijkbare ontwikkeling laten zien dan hiervoor bij curatele. Het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage hiervoor is in de periode 2013-2015 namelijk uitgekomen op circa 44% waarbij dit percentage wat lager lag bij gemeenten die deze

[18] De kosten van bewind van personen die door de kantonrechter zowel onder beschermingsbewind als onder mentorschap zijn geplaatst zijn meegeteld bij beschermingsbewind.

uitgaven geschat hebben dan bij gemeenten die hiervoor de precieze cijfers aan konden reiken.

In tabel 3.10 hebben we de gemeentelijke bijdragen vanuit bijzondere bijstand voor de ***drie beschermingsmaatregelen gezamenlijk*** gepresenteerd. Zoals gezegd, konden deze gegevens voor het merendeel van de gemeenten alleen voor dit geaggregeerde niveau verstrekt worden. Van in totaal 264 gemeenten hebben we gegevens over de ontwikkeling van deze uitgaven verwerkt in onderstaande tabel.

Tabel 3.10 Gemeentelijke bijdragen vanuit bijzondere bijstand aan kosten bewind (beschermingsbewind, curatele en mentorschap), 2013-2015

Categorie	Aantal gemeenten	2013	2014	2015	Gemiddelde jaarlijkse groei 2013-2015
Gemeenten met feitelijke cijfers	225	€38.642.413	€52.075.263	€79.573.029	+43%
Gemeenten met schattingen	39	€6.975.814	€10.229.695	€15.200.664	+48%
Totaal	**264**	**€45.618.227**	**€62.304.958**	**€94.773.693**	**+44%**

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de gemeentelijke bijdragen voor bewind vanuit bijzondere bijstand in de afgelopen periode sterk toegenomen zijn. Dit geldt voor beide deelsegmenten van gemeenten die in tabel 3.10 opgenomen zijn. In totaal zijn deze bijdragen, voor beide deelsegmenten van gemeenten gezamenlijk, in de periode 2013-2015 ruim verdubbeld. Het gemiddeld jaarlijks groeipercentage komt uit op 44%. Vergelijken we dit met de ontwikkeling van het aantal personen in diezelfde periode voor wie in de kosten van de drie beschermingsmaatregelen wordt bijgedragen, dan blijken de uitgaven veel sterker te groeien dan het aantal personen (44% versus 32%, zie tabel 3.5).

Wat verder opvalt is dat de gemeentelijke bijdragen uit de bijzondere bijstand tussen 2014 en 2015 sterker toenemen dan tussen 2013 en 2014 (namelijk 49% versus 39%). Dit is des te opvallender omdat we hiervoor hebben gezien dat in aantal personen de groei juist iets afgezwakt was (van 35% 2013/2014 naar 30% 2014/2015).

Combineren we beide uitkomsten – dus ontwikkeling van het aantal personen voor wie gemeenten vanuit de bijzondere bijstand bijdragen in de kosten van bewind en de ontwikkeling van de uitgaven zelf – dan kan een deel van de toename van de gemeentelijke uitgaven voor bewind in de periode 2013-2015 verklaard worden door de aanwas van personen voor wie wordt bijgedragen[19]. De grotere stijging van uitgaven – met name tussen 2014 en 2015 – kan met het bovenstaande echter niet worden verklaard. In de optiek van diverse gemeenten is de introductie van de grondslag ‘problematische schulden’ waarvoor meer uren (en dus ook kosten) in rekening gebracht kunnen worden door de bewindvoerder, een mogelijke verklaring voor een sterkere stijging van de kosten. De gegevens in dit onderzoek laten het echter niet toe om dit ook (cijfermatig) ‘hard’ te maken.

[19] In het verdiepend onderzoek naar kenmerken van onderbewindgestelden hebben we aanwijzingen gevonden dat er sprake is van een (klein) ‘dubbel-effect’. Niet alleen nam het aantal onderbewindgestelden toe, maar ook het aandeel dat een beroep op de bijzondere bijstand deed (Bureau Bartels, 2015).

Bijdragen vanuit andere budgetten dan bewind

Gemeenten kunnen eventueel ook vanuit ***andere budgetten*** bijdragen aan de kosten van bewind. Daarom zijn we nagegaan in hoeverre dit speelt bij gemeenten. Voor in totaal 281 gemeenten (81%) is aangegeven dat er alleen bijdragen vanuit bijzondere bijstand verstrekt worden terwijl deze vraag voor 36 gemeenten (10%) niet beantwoord kon worden.

Per saldo is dus bij 31 gemeenten (9%) ook vanuit andere budgetten dan bijzondere bijstand bijgedragen aan de kosten van bewind. In tabel 3.11 presenteren we de cijfers hierover. Doordat maar een beperkt deel van de gemeenten kon differentiëren naar de afzonderlijke beschermingsmaatregelen en de bijdragen vanuit andere budgetten relatief bescheiden zijn, hebben we in deze tabel alleen de overall gegevens voor deze maatregelen opgenomen. Daarnaast hebben zeven gemeenten weliswaar aangegeven dat zij ook gebruikmaken van andere budgetten, maar konden zij hiervoor geen compleet beeld aanleveren van cijfermateriaal voor de onderzoeksperiode.

Tabel 3.11 Gemeentelijke bijdragen uit andere budgetten dan bijzondere bijstand aan bewind (beschermingsbewind, curatele en mentorschap), 2013-2015

Categorie	Aantal gemeenten	2013	2014	2015	Gemiddelde jaarlijkse groei 2013-2015
Gemeenten met feitelijke cijfers	14	€1.894.685	€2.077.598	€2.416.298	+13%
Gemeenten met schattingen	10	€213.029	€262.984	€353.174	+29%
Totaal	**24**	**€2.107.754**	**€2.340.582**	**€2.769.472**	**+15%**

We zien uit bovenstaande tabel dat de bijdragen vanuit andere gemeentelijke budgetten (inderdaad) vrij beperkt zijn in vergelijking met de bijdragen vanuit bijzondere bijstand. Indien we de resultaten van de tabellen 3.10 en 3.11 met elkaar vergelijken dan blijkt dat ongeveer 97% van de gemeentelijke bijdragen voor bewind verleend wordt vanuit bijzondere bijstand en slechts 3% vanuit andere budgetten.

Dit laatste aandeel is iets lager dan destijds in de nulmeting werd geconstateerd (9%). Voor dit verschil kunnen meerdere verklaringen worden aangevoerd. Allereerst moet niet worden uitgesloten dat destijds in de nulmeting deels ook kosten van schuldhulpverlening zijn meegenomen in deze andere budgetten. Bovendien blijkt uit de toelichting van respondenten dat sommige gemeenten de bijdragen voor bewind consequenter vanuit de bijzondere bijstand (in plaats van andere budgetten) zijn gaan betalen.

In tabel 3.12 vatten we de ***overall uitgaven van gemeenten voor bewind*** samen. We hebben daarbij dus de bijdragen vanuit bijzondere bijstand en vanuit andere gemeentelijke budgetten bij elkaar opgeteld. Gezien de dominante positie van de bijzondere bijstand wijken de groeipercentages nauwelijks af van die in tabel 3.10.

Tabel 3.12 Totale gemeentelijke bijdragen aan bewind (beschermingsbewind, curatele en mentorschap), 2013-2015

Categorie	Aantal gemeenten	2013	2014	2015	Gemiddelde jaarlijkse groei 2013-2015
Gemeenten met feitelijke cijfers	226	€40.537.098	€54.152.861	€81.989.327	+42%
Gemeenten met schattingen	40	€7.188.843	€10.492.679	€15.553.838	+47%
Totaal	**266**	**€47.725.981**	**€64.645.540**	**€97.543.165**	**+43%**

Vergelijking met nulmeting

In de nulmeting is ook aandacht besteed aan de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven voor beschermingsbewind. Zoals eerder vermeld, kan ervan uit gegaan worden dat deze uitgaven (veelal) betrekking hadden op alle drie beschermingsmaatregelen gezamenlijk. Daarom zullen we in het navolgende de resultaten van de nulmeting dan ook afzetten tegen onze resultaten voor bewind als geheel (beschermingsbewind, mentorschap en curatele).

In de nulmeting zijn geen absolute cijfers over de bijdragen vanuit bijzondere bijstand gepresenteerd, maar is nagegaan welk deel van het budget voor bijzondere bijstand van gemeenten besteed werd aan kosten van (beschermings)bewind. Voor 2010 kwam dit aandeel – voor de gemeenten die hiervoor in de nulmeting gegevens aangereikt hebben – uit op 11% en in 2013 op 22%. Dit duidt op een verdubbeling van de bijdragen vanuit bijzondere bijstand voor de kosten van (beschermings)bewind in deze periode 2010-2013[20]. Dit impliceert in feite een gemiddeld jaarlijks groeipercentage van ruim 25%. Indien we dit afzetten tegen de resultaten van tabel 3.10 – de totale bijdragen vanuit de bijzondere bijstand – dan kunnen we concluderen dat in de periode 2013-2015 kostenontwikkeling zich nog sterker heeft voortgezet. Gemiddeld kwam deze namelijk uit op een groei van 44% per jaar.

Zoals eerder aan de orde kwam, waren de gemeenten die deelnamen aan de nulmeting niet representatief voor alle Nederlandse gemeenten. Gemeenten die participeerden bleken namelijk voornamelijk grote gemeenten (>50.000 inwoners) te zijn. Bovendien gaven gemeenten die deelnamen gemiddeld twee keer zoveel uit aan bijzondere bijstand als gemeenten die niet deelnamen en woonden er gemiddeld meer mensen met een bijstandsuitkering in gemeenten die participeerden. Daardoor zijn in de nulmeting dan ook geen cijfers gepresenteerd over de absolute omvang van bijvoorbeeld de kosten voor beschermingsbewind. Wel werd verondersteld dat de ontwikkelingen die zich bij de respondenten van de nulmeting voordeden vergelijkbaar zouden zijn met de trends die zich bij andere gemeenten voordeden. Of, anders geformuleerd, dat de gesignaleerde ontwikkelingen wel representatief waren voor alle Nederlandse gemeenten.

Om bovenstaande veronderstelling te toetsen zijn we nagegaan of ***voor de periode 2013-2015*** de ontwikkelingen bij de respondenten van de nulmeting vergelijkbaar zijn met die van de andere gemeenten die aan het onderzoek deelgenomen hebben. Indien

[20] In principe zou de groei van dit aandeel naar 22% ook (mede) veroorzaakt kunnen worden door een daling van de budgetten voor bijzondere bijstand bij de betreffende gemeenten. Uit een nadere analyse van 32 gemeenten die hiervoor voldoende gegevens aangeleverd hadden blijkt echter dat de totale uitgaven voor bijzondere bijstand bij deze gemeenten in 2010 en 2013 op een vergelijkbaar niveau lagen (zie figuur B 2.3, pagina 58 van de nulmeting). In de nulmeting wordt dan ook het volgende geconcludeerd: '*We onderzochten of deze relatieve stijging* – bedoeld wordt de stijging van 11% naar 22% – *ook is toe te schrijven aan een werkelijke stijging van de kosten aan beschermingsbewind in harde euro's. Uit figuur B 2.3 blijkt dat dit inderdaad zo is*', pagina 58 nulmeting.

daarvan sprake is wordt daarmee immers ook bovenstaande veronderstelling van de nulmeting onderbouwd en kunnen de bevindingen van dit onderzoek zinvol(ler) afgezet worden tegen de resultaten van de nulmeting.

Van de 79 gemeenten die deelnamen aan de nulmeting hebben 74 gemeenten ook geparticipeerd in ons onderzoek. Hiervan konden 10 gemeenten geen (complete reeks van) cijfers over de uitgaven aanreiken, een gemeente maakt thans deel uit van een samenwerkingsverband (waarbij uitsluitend op het niveau van het samenwerkingsverband gegevens konden worden aangereikt en niet op het niveau van de individuele). In tabel 3.13 hebben we samengevat hoe voor de resterende 63 gemeenten uit de nulmeting de bijdragen vanuit bijzondere bijstand voor bewind zich in de periode 2010-2013 ontwikkeld hebben. Hetzelfde hebben we gedaan voor gemeenten die wel aan ons onderzoek deel hebben genomen maar niet aan de nulmeting.

Tabel 3.13 Ontwikkeling gemeentelijke bijdragen vanuit bijzondere bijstand voor deelnemers en niet-deelnemers nulmeting

Categorie	Aantal gemeenten	2013	2015	Gemiddelde jaarlijkse groei 2013-2015
Deelnemers nulmeting	59[21]	€24.772.923	€50.755.468	+43%
Niet-deelnemers nulmeting	193	€19.474.505	€41.184.869	+45%

We zien dat de percentages van de gemiddelde jaarlijkse groei dicht bij elkaar liggen. De deelnemers uit de nulmeting blijken dus een vergelijkbaar (groei)patroon te vertonen als de niet-deelnemers. Vandaar dat – met de nodige voorzichtigheid – het gemiddelde groeipercentage uit de nulmeting afgezet mag worden tegen het groeipercentage zoals we die in de vervolgmeting hebben vastgesteld. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat de uitgaven uit bijzondere bijstand in de huidige periode veel sneller zijn gestegen dan in de periode van de nulmeting (44% versus 25%).

3.4 Extrapolatie gemeentelijke uitgaven bewind

In het navolgende komen we tot een ***extrapolatie*** van de uitgaven van gemeenten aan bewind. Hierbij gaat het dus om de drie beschermingsmaatregelen – beschermingsbewind, mentorschap en curatele – gezamenlijk, waarbij uit het voorgaande duidelijk is geworden dat voor gemeenten vooral beschermingsbewind relevant is. We maken deze extrapolatie van de gemeentelijke uitgaven op basis van het aantal bijstandsgerechtigden. Immers, verwacht kan worden dat dit van invloed is op de mate waarin gemeenten bij moeten dragen aan de kosten van (beschermings)bewind. Enerzijds omdat bijstandsgerechtigden een grotere kans hebben om met problematische schulden van doen te krijgen en schuldenbewinden een aanzienlijk deel uitmaken van alle bewinden (zie hiervoor). Anderzijds omdat verwacht kan worden dat deze groep dikwijls financieel onvoldoende draagkrachtig is om de kosten van bewind zelf te bekostigen waardoor gemeenten bij moeten springen.

In tabel 3.14 presenteren we de resultaten van deze vorm van extrapolatie voor het jaar 2015. We maken daarbij nog een onderscheid in een tweetal deelvarianten, namelijk één op basis van gemeenten die feitelijke cijfers aangedragen hebben en één op basis van

[21] De gemeentelijke bijdragen van 9 gemeenten die aan de nulmeting hebben deelgenomen en ook aan de deze vervolgmeting medewerking verleenden, konden niet worden meegenomen omdat deze gemeenten thans deel uit maken van een samenwerkingsverband of bij een gemeentelijke herindeling zijn opgegaan in een nieuwe gemeente.

alle gemeenten die aan de vervolgmeting deelgenomen hebben. Bij deze laatste deelvariant betrekken we dus ook gemeenten waarvoor schattingen van hun uitgaven voor bewind aangereikt zijn. De gemeentelijke uitgaven zoals die in onderstaande tabel zijn weergegeven, hebben betrekking op de bijdragen vanuit de bijzondere bijstand en de bijdragen vanuit andere gemeentelijke budgetten.

In tabel 3.14 is – voor beide deelvarianten – het aantal bijstandsgerechtigden voor de desbetreffende gemeenten gedeeld op het totaal aantal bijstandsgerechtigden per december 2015. Op deze wijze is berekend welk aandeel de gemeenten uitmaken van het totaal aantal bijstandsgerechtigden. Op deze wijze kan voor beide deelvarianten de 'ophoogfactor' worden vastgesteld. De uitgaven van deze gemeenten hebben we vervolgens vermenigvuldigd met de ophoogfactor, om inzicht te krijgen in de totale uitgaven voor ons land.

Tabel 3.14 Extrapolatie gemeentelijke uitgaven bewind voor het jaar 2015

Categorie	Aantal gemeenten	Aandeel bijstands-gerechtigden*	Ophoog-factor	Totale uitgaven bewind**	Extrapolatie Nederland
Gemeenten met feitelijke cijfers	226	73,1% (311.210/425.950)	1,3686	€81.989.327	€112.217.968
Alle gemeenten: met feitelijke cijfers en schattingen	266	83,8% (357.100/425.950)	1,1928	€97.543.165	€116.349.793

* Aandeel bijstandsgerechtigden van deze gemeenten in het totale aantal bijstandsgerechtigden in 2015
** Vanuit bijzondere bijstand en andere budgetten

De extrapolatie van beide varianten – alleen feitelijke cijfers en feitelijke cijfers plus schattingen opgeteld – leveren ongeveer dezelfde uitkomst op. Uit bovenstaande tabel blijkt dat de totale gemeentelijke uitgaven voor bewind in 2015 op circa 115 miljoen euro geraamd kunnen worden.

In tabel 3.15 hebben we een vergelijkbare exercitie gedaan, maar dan voor 2013. Daaruit volgt dat voor dat jaar de gemeentelijke uitgaven voor bewind op circa 55 miljoen euro geraamd kunnen worden.

Tabel 3.15 Extrapolatie gemeentelijke uitgaven bewind voor het jaar 2013

Categorie	Aantal gemeenten	Aandeel bijstands-gerechtigden*	Ophoog-factor	Totale uitgaven bewind**	Extrapolatie Nederland
Gemeenten met feitelijke cijfers	225	74,9% (291.820/389.490)	1,3347	€39.450.997	€52.654.954
Alle gemeenten: met feitelijke cijfers en schattingen	265	85,5% (333.050/389.490)	1,1695	€46.639.840	€54.543.616

* Aandeel bijstandsgerechtigden van deze gemeenten in het totale aantal bijstandsgerechtigden in 2013
** Vanuit bijzondere bijstand en andere budgetten

Combineren we de beide extrapolaties uit de tabellen 3.14 en 3.15, dan zijn de gemeentelijke bijdragen aan de kosten van bewind in twee jaar tijd toegenomen van circa 55 miljoen euro naar circa 115 miljoen euro. Dit impliceert dat de gemeentelijke uitgaven voor bewind in de periode 2013-2015 ruim verdubbeld zijn.

4. VERSCHILLEN IN UITGAVEN BEWIND

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan twee onderwerpen centraal. Zo gaan we allereerst in op het beleid dat gemeenten al dan niet voeren om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van de uitgaven aan (beschermings)bewind. Daartoe gaan we in paragraaf 4.2 na in hoeverre gemeenten een aantal specifieke initiatieven ontplooien. In de tweede plaats besteden we aandacht aan verschillen in gemeentelijke uitgaven aan bewind. In paragraaf 4.3 geven we inzicht in de mate waarin er sprake is van dergelijke verschillen. Vervolgens verleggen we in paragraaf 4.4 de aandacht naar mogelijke oorzaken voor deze verschillen.

4.2 Beïnvloeding uitgaven bewind

In het onderzoek hebben we ook aandacht besteed aan de vraag in hoeverre gemeenten een ***actief beleid*** voeren om ***invloed*** uit te oefenen op hun ***uitgaven voor bewind***. Daarbij tekenen we aan dat wat dit beleid betreft vooral gedoeld wordt op initiatieven van gemeenten om 'aan de voorkant' de instroom in bewind te verminderen en daarmee het beslag op de bijzondere bijstand in de greep te krijgen. Zoals ook uit eerder onderzoek is gebleken, komt een deel van de mensen waarvoor een wettelijke beschermingsmaatregel wordt uitgesproken, vooraf helemaal niet in beeld bij de gemeente[22]. In de optiek van gemeenten wordt dan ook niet in alle gevallen nagegaan of beschermingsbewind wel de beste maatregel is voor de betreffende persoon. Gemeenten streven er dan ook naar om die vorm van dienstverlening te realiseren die het beste past bij de situatie van de belanghebbende. Dit kan overigens ook goed één van de drie beschermingsmaatregelen zijn.

Per saldo hebben 50 respondenten (18% bij N=282) aangegeven dat hun (samenwerkingsverband van) gemeente(n) niet een dergelijk beleid voert terwijl 3 respondenten (1%) deze vraag niet konden beantwoorden. Verder hebben 24 respondenten (9%) gemeld dat hun (samenwerkingsverband van) gemeente(n) bezig is met het ontwikkelen van een dergelijk beleid. Per saldo voert dus 73% van de (samenwerkingsverbanden van) gemeenten wel een actief beleid om invloed uit te oefenen op de uitgaven van bewind. Hierbij melden veel respondenten dat hun samenwerkingsverband of gemeente nog maar vrij recent beleidsinitiatieven zijn gaan ontplooien om 'grip' te krijgen op (de ontwikkeling) van hun uitgaven voor bewind.

In het navolgende laten we de initiatieven die gemeenten naar eigen zeggen ondernemen om hun uitgaven voor bewind te beïnvloeden, successievelijk de revue passeren.

Initiatieven

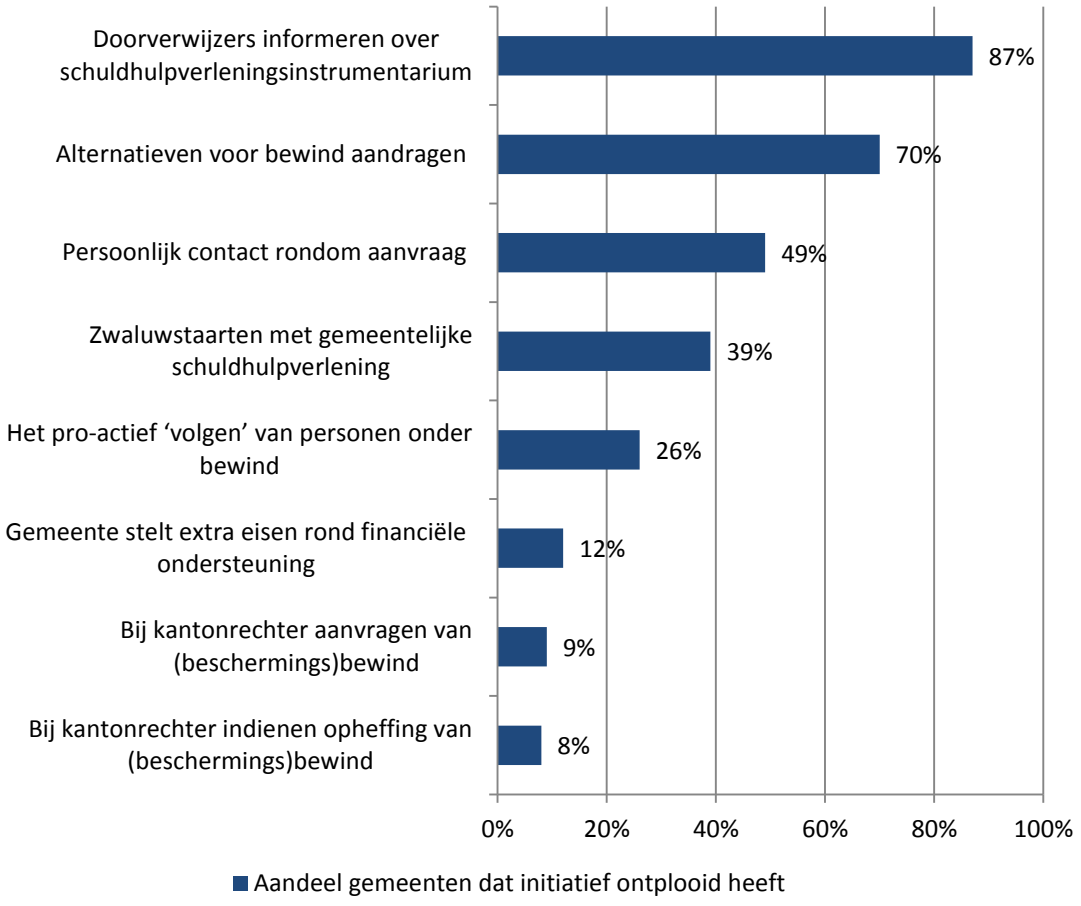
Samenhangend met het voorgaande zijn we nagegaan in hoeverre de (samenwerkingsverbanden van) gemeenten een aantal specifieke initiatieven ontplooien om invloed uit te oefenen op hun uitgaven voor bewind. Figuur 4.1 (zie hierna) bevat de initiatieven die aan de respondenten voorgelegd zijn alsmede de mate waarin de betreffende (samenwerkingsverbanden van) gemeenten deze toepassen. We zien dat, voor zover (samenwerkingsverbanden van) gemeenten dergelijke initiatieven ontplooien, dit met name plaatsvindt via het informeren van 'doorverwijzers' – zoals zorginstellingen, maatschappelijk werk en wijkteams – over het gemeentelijk instrumentarium op het

[22] Zie bijv. Bureau Bartels, *Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden*, 31 augustus 2015.

gebied van schuldhulpverlening en door alternatieven voor bewind aan te dragen richting betreffende personen[23]. De betreffende gemeenten trachten hiermee de toestroom naar de beschermingsmaatregelen in te dammen.

Daarentegen worden initiatieven zoals het verzoeken van de kantonrechter tot het instellen of opheffen van bewind en het stellen van extra eisen aan het verkrijgen van financiële ondersteuning voor de kosten van bewind maar in beperkte mate ingezet. Bij de (16) gemeenten die actief gebruikmaken van de mogelijkheid om verzoeken tot opheffing van het bewind in te dienen, staat dit in veel gevallen nog in de kinderschoenen.

Figuur 4.1 Mate waarin (samenwerkingsverbanden van) gemeenten initiatieven toepassen om instroom in bewind te beheersen (N=205)



We hebben de respondenten gevraagd welke ***andere typen beleidsinitiatieven*** – dan in figuur 4.1 al aan de orde zijn gekomen – hun gemeente(lijk samenwerkingsverband) eventueel nog onderneemt. Dit resulteerde in het volgende beeld (waarbij we hieronder alleen de initiatieven weergegeven die drie keer of vaker zijn genoemd door de respondenten van gemeenten):

- rechtbank informeren over het gemeentelijke instrumentarium op het gebied van schuldhulpverlening (14 keer genoemd);
- contacten leggen met bewindvoerders om zelfredzaamheid te bevorderen (12);
- inschakelen van kredietbank voor het aanbieden van beschermingsbewind (en budgetbeheer) (11);

[23] Over de aard en feitelijke beschikbaarheid van deze alternatieven rapporteren we in een separaat document.

- heronderzoek doen naar cliënten met een dossier voor beschermingsbewind (veelal gekoppeld aan de beoordeling van de aanvraag voor bijzondere bijstand) (11);
- schuldhulpverlening in eigen beheer aanbieden, zodat gemeente beter regie kan voeren over instroom en bevorderen uitstroom (11);
- verhogen van inkomensgrens/vermogensgrens om instroom in de beschermingsmaatregelen te beperken (9);
- toetsen van doel bewind dat in plan van aanpak is opgenomen (6);
- preventie door voorlichting via wijkteams en op scholen (5);
- participeren in het project Samen Verder van de BPBI[24] (5);
- bij de intake voor schuldhulpverlening diagnosetool gebruiken om de cliënt naar een passend schuldhulpinstrument te leiden (4);
- vroegsignalering van problematische schulden door samenwerking met woningbouwcorporaties en nutsvoorzieningen die betaalachterstanden doorgeven (4);
- onderzoek bij cliënten naar ontstaan schulden (3);
- als gemeente zelf beschermingsbewind aanbieden (3);
- vroegsignalering via wijkteam/maatschappelijk werk die bij integrale intake ook toetsen op het bestaan van schulden (3);
- strenge toets op declaraties van bewindvoerders (3).

Met het informeren van rechtbanken over het gemeentelijke instrumentarium op het gebied van schuldhulpverlening trachten de betreffende (samenwerkingsverbanden van) gemeente(n) invloed uit te oefenen op de kosten van bewind door voorliggende gemeentelijke voorzieningen onder de aandacht van de rechtbank te brengen. In het geval van de contacten met bewindvoerders wordt getracht om de aandacht voor het bevorderen van zelfredzaamheid van de cliënten te versterken en daarmee de uitstroom uit de beschermingsmaatregel te bevorderen. Diverse gemeenten geven aan dat zij de kredietbank trachten in te schakelen voor de inzet van beschermingsbewind (en budgetbeheer). Het idee hierachter is dat gemeenten over de kredietbank beter regie kunnen voeren dan over commerciële bewindvoerders, omdat de kredietbank namens een aantal gemeenten werkt.

Uit raadpleging van gemeenten blijkt verder dat zij de doelgroep kritischer gaan volgen om vast te stellen of bewind nog noodzakelijk is. Dit geschiedt dan door het uitvoeren van heronderzoek op individueel casusniveau. Het heronderzoek wordt veelal gekoppeld aan de jaarlijkse aanvraag voor bijzondere bijstand. Gemeenten richten zich daarbij op personen waar zij kansen zien voor het stimuleren van zelfredzaamheid. Ten slotte zet een aantal gemeenten in op het in eigen beheer uitvoeren van schuldhulpverlening. Dit houdt in dat betreffende gemeenten met eigen ambtenaren schuldhulpverlening gaan uitvoeren en dit niet langer uitbesteden aan een externe partij. Hiermee hopen deze gemeenten meer ‘grip’ te krijgen op de doelgroep – en daarmee ook op de kosten – en bovendien zelf als gemeente meer kennis op te doen van schuldhulpverlening.

Perceptie effectiviteit initiatieven

Bij de vertegenwoordigers van (samenwerkingsverbanden van) gemeenten, die ervaring hebben met initiatieven gericht op het beïnvloeden van de kosten van bewind, zijn we nagegaan wat in ***hun optiek*** de meest effectieve initiatieven zijn. In totaal 106

[24] Aanleiding voor dit project is om stroef lopende contacten tussen gemeenten en bewindvoerders over en weer (waar cliënten de dupe van kunnen worden) te verbeteren. Door middel van een aantal regiobijeenkomsten in het najaar van 2015 zijn gemeenten en bewindvoerders met elkaar het gesprek aan gegaan. Dit heeft geresulteerd in een aantal pilotprojecten die tot concrete werkafspraken tussen beide partijen moeten leiden. Daarbij is het de bedoeling dat deze werkafspraken worden opgenomen in een nog op te stellen convenant.

respondenten konden deze vraag beantwoorden. De ‘top-drie’ die hieruit resulteerde zag er daarbij als volgt uit:

- het gemeentelijk schuldhulpinstrumentarium onder de aandacht brengen bij kantonrechters, zodat deze in de beoordeling van een aanvraag rekening kan houden met beschikbare, passende alternatieven (33 keer genoemd);
- (iets soortgelijks maar dan concreet rondom een specifiek instrument) toepassen van Budgetbeheer Plus (eventueel in combinatie met budgetcoaching) als alternatief voor beschermingsbewind of beschermingsbewind in eigen beheer in plaats van door een externe partij (30);
- gemeenten trachten afspraken te maken met bewindvoerders over het stimuleren van financiële zelfredzaamheid om zo uitstroom uit de beschermingsmaatregel naar eventueel gemeentelijk schuldhulpinstrumentarium te bevorderen (14).

Toetsingsgronden

Bij het raadplegen van gemeenten hebben we aandacht besteed aan de vraag in hoeverre zij bij aanvragen voor gemeentelijke bijdragen aan de kosten van (beschermings)bewind bepaalde ***toetsingsgronden*** hanteren. Door dergelijke toetsingsgronden te hanteren, wordt in zekere zin een drempel opgeworpen voor het aanvragen van gemeentelijke ondersteuning op dit terrein. In totaal 254 respondenten (90%) hebben deze vraag bevestigend beantwoord. Vertegenwoordigers van gemeenten die deze vraag niet hebben beantwoord gaven veelal aan dat zij hier onvoldoende zicht op hebben.

Vrijwel alle gemeenten werken dus met toetsingsgronden. In tabel 4.1 hebben we samengevat welke toetsingsgronden worden gehanteerd bij gemeenten voor wie dit relevant is.

Tabel 4.1 Toetsingsgronden die (samenwerkingsverbanden van) gemeenten hanteren bij aanvragen voor bijdragen in kosten bewind (N=252)

Toetsingsgrond	Aandeel
Regels rondom draagkracht	98%
Tijdigheid aanvraag	77%
Mogelijkheid van een passend en toereikend alternatief voor bewind	12%
Oordeel noodzaak en omvang kosten door college van B&W	2%

We zien dat, voor zover gemeenten toetsingsgronden hanteren, het hierbij in de eerste plaats gaat om regels rondom draagkracht wat betreft het inkomen en vermogen. Op een goede tweede plaats volgt dan de tijdigheid van de aanvraag, waarbij geldt dat gemeenten met uiteenlopende termijnen werken. Daarentegen worden de mogelijkheid van een passend en toereikend alternatief en oordeel door het college van B&W over noodzaak en omvang van de vergoeding maar in beperkte mate toegepast. Overigens merken we hierbij op dat het college van B&W uitsluitend bevoegd is om over de vergoeding voor het beheer van PGB een oordeel te vormen.

Aan de 247 respondenten die gemeld hebben (zie tabel 4.1) dat hun (samenwerkingsverband van) gemeente(n) regels rondom draagkracht hanteert, hebben we gevraagd welk percentage dan toegepast wordt en vanaf welke norm. De antwoorden op deze vraag geven het volgende beeld (zie onderstaande tabel).

Tabel 4.2 Gehanteerde combinaties van percentages en normen bij de toepassing van draagkrachtregels (N=247)

Combinatie	Aandeel
100% van de geldende bijstandsnorm	21%
105% van de geldende bijstandsnorm	1%
110% van de geldende bijstandsnorm	35%
115% van de geldende bijstandsnorm	6%
120% van de geldende bijstandsnorm	21%
125% van de geldende bijstandsnorm	2%
130% van de geldende bijstandsnorm	2%
135% van de geldende bijstandsnorm	1%
Onbekend/ weet niet	11%
Totaal	**100%**

Voor de combinaties als weergegeven in tabel 4.2 geldt dat betreffende gemeenten de kosten van beschermingsbewind volledig vergoeden. Uit de tabel volgt dat een derde van de gemeenten de draagkrachtregel van 110% van de geldende bijstandsnorm hanteert. Een vijfde van de gemeenten werkt met een draagkrachtregel van 120% van de bijstandsnorm en eveneens een vijfde van de gemeenten gebruikt een draagkrachtregel van 100%.

Uit de toelichting van de respondenten is gebleken dat sommige gemeenten voor de kosten van bewind een lagere norm hanteren dan voor overige vergoedingen vanuit bijzondere bijstand. Dit om de kosten van bewind beter te kunnen beheersen. Door verlaging van deze norm werpen zij namelijk een grotere drempel voor vergoedingen voor bewind op. In welke mate wordt gewerkt met ‘afwijkende (lagere) normen voor bewind, is in het onderzoek niet vastgesteld. Een beperkt aantal gemeenten heeft dit ‘spontaan’ aangegeven.

Voor personen die onder de norm zitten zoals weergegeven in tabel 4.2, vergoeden gemeenten de kosten van bewind volledig (uit de bijzondere bijstand). Daarnaast geldt voor een deel van de gemeenten – namelijk 96 (samenwerkingsverbanden van) gemeenten – dat zij voor cliënten met een inkomen boven de norm de kosten van bewind gedeeltelijk vergoeden. In dat geval wordt een draagkrachtberekening gemaakt. Voor de verstrekkingen die boven de norm worden gedaan bestaan verschillende varianten. In totaal rekenen 33 gemeenten 35% van het inkomen boven de norm als draagkracht. Nog eens 17 gemeenten beschouwen 50% van het inkomen boven de norm als draagkracht. De overige gemeenten hanteren andere percentages, werken met een glijdende schaal of maken in schuldensituaties uitzonderingen.

4.3 Verschillen in gemeentelijke uitgaven bewind

Uit het onderzoek is gebleken dat er sprake is van aanzienlijke verschillen in gemeentelijke uitgaven voor bewind. Dit geldt niet alleen in absolute zin – wat op zich ook logisch is gezien de verschillen in omvang van gemeenten – maar ook in relatieve zin. Om dit laatste te illustreren hebben we in tabel 4.3 inzicht gegeven in de verschillen die zich tussen gemeenten voordoen waar het gaat om de ***uitgaven voor bewind per bijstandsgerechtigde***. We zien daarbij dat de bedragen voor de ‘koplopers’ meer dan vijf keer zoveel hoger liggen dan voor de ‘achtervolgers’. Het (ongewogen) gemiddelde ligt op 318 euro per bijstandsgerechtigde.

Tabel 4.3 Verdeling (samenwerkingsverbanden van) gemeenten over klassen gemiddelde uitgaven voor bewind, in 2015 (N=251)

Klasse	Aandeel
Tot 100 euro per bijstandsgerechtigde	7%
100 tot 200 euro per bijstandsgerechtigde	19%
200 tot 300 euro per bijstandsgerechtigde	21%
300 tot 400 euro per bijstandsgerechtigde	25%
400 tot 500 euro per bijstandsgerechtigde	14%
500 euro en hoger per bijstandsgerechtigde	14%
Totaal	**100%**

Aan de hand van de berekende gemiddelde uitgaven voor bewind per uitkeringsgerechtigde hebben we twee 'top-15's' gemaakt, namelijk de vijftien gemeenten met de hoogste relatieve uitgaven en – aan de andere kant van het spectrum – de vijftien gemeenten met de laagste relatieve uitgaven voor bewind. In tabel 4.4 zijn deze gemeenten weergegeven. In samenspraak met de opdrachtgever is ervoor gekozen om deze gemeenten niet met naam en toenaam te vermelden, maar deze aan de hand van een (geografische) typering te vermelden. Tussen haakjes staan hun gemiddelde uitgaven voor bewind voor 2015 vermeld.

Tabel 4.4 Gemeenten met de hoogste en laagste gemiddelde uitgaven voor bewind per bijstandsgerechtigde, in 2015

Hoogste gemiddelde uitgaven	Laagste gemiddelde uitgaven
1. Kleine gemeente in Limburg (€ 874)	1. Kleine Limburgse gemeente (€ 27)
2. Samenwerkingsverband in Zuid-Nederland (€ 764)	2. Kleine gemeente in Flevoland (€ 32)
3. G32-gemeente in Noord-Holland (€ 711)	3. Kleine Utrechtse gemeente (€ 35)
4. Kleine Brabantse gemeente (€ 697)	4. Kleine Brabantse gemeente (€ 37)
5. Middelgrote Gelderse gemeente (€ 688)	5. Kleine gemeente in Zuid-Holland (€ 43)
6. Middelgrote gemeente in Limburg (€ 688)	6. Kleine Friese gemeente (€ 50)
7. Kleine gemeente in Noord-Brabant (€ 688)	7. Middelgrote gemeente in Zuid-Holland (€ 55)
8. Middelgrote gemeente in Noord-Holland (€ 669)	8. Middelgrote gemeente in Zuid-Holland (€ 56)
9. Kleine gemeente in Noord-Brabant (€ 668)	9. Kleine gemeente in Zuid-Holland (€ 62)
10. Middelgrote gemeente in Noord-Holland (€ 652)	10. Kleine gemeente in Zuid-Holland (€ 78)
11. Kleine Brabantse gemeente (€ 595)	11. Middelgrote gemeente in Zuid-Holland (€ 79)
12. Kleine Brabantse gemeente (€ 592)	12. Middelgrote gemeente in Zuid-Holland (€ 82)
13. Kleine Brabantse gemeente (€ 587)	13. Kleine gemeente in Noord-Brabant (€ 87)
14. Middelgrote gemeente in Noord-Holland (€ 573)	14. Samenwerkingsverband in Randstad (€ 94)
15. Kleine gemeente in Groningen (€ 573)	15. Kleine gemeente in Zuid-Holland (€ 98)

Wat in de lijst met gemeenten in de top 15 met hoogste gemiddelde uitgaven opvalt is de geografische concentratie. Gemeenten in twee provincies blijken sterk vertegenwoordigd te zijn, namelijk Noord-Brabant en Noord-Holland. Verder zijn het vooral kleine en middelgrote gemeenten in deze provincies die te maken hebben met relatief hoge uitgaven voor bewind.

De gemeenten die in 2015 de laagste gemiddelde uitgaven voor bewind hadden, kenmerken zich vooral door de omvang – het betreft vooral kleine gemeenten – en de ligging. Maar liefst acht gemeenten en één samenwerkingsverband liggen in de provincie Zuid-Holland. Dit impliceert dat we in deze provincie beide uitersten aantreffen: zowel gemeenten met de hoogste gemiddelde kosten als gemeenten met de laagste

gemiddelde uitgaven voor bewind. Verder bevinden zes van de vijftien gemeenten zich op de zogenoemde ‘biblebelt’.

Naast een verschil in relatieve uitgaven is uit het onderzoek ook gebleken dat er sprake is van aanzienlijke verschillen tussen gemeenten waar het gaat om de ***ontwikkeling*** van de uitgaven aan bewind. Dit hebben we in tabel 4.5 geïllustreerd.

Tabel 4.5 Verdeling (samenwerkingsverbanden van) gemeenten over klassen ontwikkeling jaarlijkse uitgaven voor bewind tussen 2013 en 2015 (N=216)

Klasse	Aandeel
Daling of stabiel	1%
Tot 25% stijging per jaar	12%
25% tot 50% stijging per jaar	46%
50% tot 100% stijging per jaar	32%
Stijging van 100% of meer per jaar	8%
Totaal	**100%**

Uit tabel 4.5 blijkt dat een daling of gelijkblijvende uitgaven nauwelijks zijn voorgekomen. Bij slechts één gemeente zijn de uitgaven voor bewind in de afgelopen periode gedaald en bij eveneens één gemeente zijn deze uitgaven stabiel gebleven. Zoals verwacht kon worden op basis van de resultaten van de voorgaande hoofdstukken, is bij het leeuwendeel van de gemeenten echter sprake van een stijging van de uitgaven voor bewind in de onderzochte periode. Daarbij geldt dat bijna de helft van de gemeenten geconfronteerd werd met een stijging tussen 20% en 50% per jaar. Bij een derde deel bedroeg de jaarlijkse groei tussen 50% en 100% per jaar. Bij 8% van de (samenwerkingsverbanden van) gemeenten zijn de uitgaven in de periode 2013-2015 elk jaar verdubbeld. Dit laatste deed zich overigens uitsluitend bij kleine gemeenten voor.

Op een vergelijkbare wijze als hiervoor bij de gemiddelde hoogte van uitgaven van bewind hebben we ook voor de ontwikkeling van deze uitgaven vastgesteld welke gemeenten de ***minst gunstige*** respectievelijk ***meest gunstige ontwikkeling*** laten zien in de afgelopen jaren. In tabel 4.6 staan voor beide typen weer een ‘top 15’ weergegeven. Tussen haakjes staat de gemiddelde jaarlijkse groei in de periode 2013-2015.

Tabel 4.6 Gemeenten met de minst gunstige en meest gunstige ontwikkeling van uitgaven voor bewind per jaar, periode 2013-2015

Minst gunstige ontwikkeling uitgaven	Meest gunstige ontwikkeling uitgaven
1. Kleine gemeente in Zuid-Holland (+171%)	1. Kleine Brabantse gemeente (-13%)
2. Kleine gemeente in Zuid-Holland (+170%)	2. Kleine Friese gemeente (0%)
3. Kleine gemeente in Zuid-Holland (+164%)	3. Middelgrote gemeente in Zuid-Holland (+1%)
4. Kleine Utrechtse gemeente (+149%)	4. Middelgrote gemeente in Zuid-Holland (+5%)
5. Kleine Gelderse gemeente (+149%)	5. Middelgrote Utrechtse gemeente (+12%)
6. Kleine Utrechtse gemeente (+143%)	6. G32-gemeente in Overijssel (+13%)
7. Middelgrote Brabantse gemeente (+137%)	7. Kleine Brabantse gemeente (+13%)
8. Kleine gemeente in Zuid-Holland (+135%)	8. Middelgrote gemeente in Limburg (+14%)
9. Kleine Brabantse gemeente (+133%)	9. Kleine Gelderse gemeente (+16%)
10. Kleine Brabantse gemeente (+131%)	10. Kleine Limburgse gemeente (+16%)
11. Kleine Utrechtse gemeente (+129%)	11. Kleine gemeente in Overijssel (+16%)
12. Kleine Brabantse gemeente (+121%)	12. Kleine Groningse gemeente (+17%)
13. Kleine gemeente in Zuid-Holland (+116%)	13. Kleine gemeente in Noord-Holland (+18%)
14. Samenwerkingsverband in het zuiden (+113%)	14. Middelgrote gemeente in Noord-Holland (+18%)
15. Kleine Brabantse gemeente (+109%)	15. Middelgrote gemeente in Noord-Holland (+20%)

In de lijst met gemeenten die met de grootste relatieve stijging van uitgaven voor bewind werden geconfronteerd, staan hoofdzakelijk kleine gemeenten. Verder blijken ook nu weer – net als hiervoor bij de hoogste gemiddelde uitgaven – de provincies Zuid-Holland en Brabant oververtegenwoordigd (met elk vijf gemeenten).

Bij de groep gemeenten die de meest gunstige ontwikkeling van hun uitgaven voor bewind (namelijk een daling in de periode 2013-2015) laten zien, zien we juist een grote variatie, zowel in omvang van de gemeente als in geografische ligging. De bovenste vier gemeenten met de meest gunstige ontwikkeling staan ook in de lijst met de laagste gemiddelde uitgaven (tabel 4.4). In die gevallen is de ontwikkeling dusdanig gunstig geweest dat dit geresulteerd heeft in relatief lage uitgaven voor bewind.

4.4 Mogelijke oorzaken voor verschillen in uitgaven

Uit het voorgaande blijkt dat zich aanzienlijke verschillen voordoen in de (de ontwikkeling van) gemeentelijke uitgaven voor de drie beschermingsmaatregelen. Zoals in hoofdstuk 1 weergegeven, was een doel van de vervolgmeting ook om zicht te geven op mogelijke oorzaken voor deze verschillen. De intentie van deze vervolgmeting was niet om wetenschappelijk vast te stellen welke initiatieven aantoonbaar tot lage(re) gemeentelijke kosten van bewind leiden, maar wel om aangrijpingspunten voor mogelijke oplossingsrichtingen voor gemeenten in beeld te krijgen. Langs verschillende ‘sporen’ hebben we getracht hier ‘grip’ op te krijgen.

Spoor 1: Identificeren ‘rode draden’ in de ‘top-15’ lijsten

In de voorgaande paragraaf hebben we zowel wat betreft de hoogte van de uitgaven voor bewind als de ontwikkeling van deze uitgaven weergegeven welke gemeenten het hoogst/het minst gunstig dan wel het laagst/het gunstigst zijn uitgekomen. Deze ‘top-15’ lijsten hebben we samen met de opdrachtgever doorgenomen om na te gaan of hierin bepaalde patronen of kenmerken van gemeenten vast te stellen zijn. Voor de oververtegenwoordiging van de provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland, zoals die in de tabellen 4.4 en 4.6 blijkt, hebben we geen sluitende verklaring gevonden.

Wel viel op dat een aantal gemeenten met relatief lage kosten in eerdere onderzoeken als goede praktijken en 'voorlopers' zijn gepresenteerd daar waar het gaat om het voeren van een ***integraal beleid***[25]. Deze gemeenten blijken erin geslaagd om een succesvolle verbinding te maken tussen het schuldenbeleid en andere gemeentelijke beleidsterreinen als welzijn/Wmo, zorg e.d. Door een dergelijk integraal beleid komen mensen met financiële problemen vroegtijdig in beeld, waardoor zij eerder naar andere vormen van hulp/ondersteuning kunnen worden geleid. Het lijkt erop dat deze gemeenten 'beloond' worden voor een effectief integraal beleid in de vorm van relatief lage uitgaven voor bewind of een meer gunstige ontwikkeling (in casu: een minder sterke stijging van de uitgaven).

Ook lijkt de 'signatuur' van gemeenten een zekere rol te spelen bij de hoogte van de uitgaven. Zoals hiervoor aangegeven, is de 'biblebelt' relatief sterk vertegenwoordigd in de 'top-15' van gemeenten met de relatief laagste uitgaven. Dit zijn doorgaans kleine gemeenten. Mogelijk speelt hier een rol dat in deze gemeenten mensen in (financiële) nood eerder door de gemeenschap worden opgevangen en – als 'spiegel' – minder mensen onder bewind hoeven worden geplaatst. Mogelijk dat begeleiding door vrijwilligers en familiebewind hier vaker aan de orde zijn dan professioneel bewind. Een kleine omvang van een gemeente is echter geen garantie voor goed 'presterende' gemeenten: kleine gemeenten komen ook voor in de top-15 van relatief hoge uitgaven dan wel de minst gunstige ontwikkeling van de uitgaven voor bewind (zie tabel 4.6).

Bij gemeenten die ongunstig afsteken qua volume of ontwikkeling van de uitgaven van bewind, is enkel op individueel niveau een mogelijke verklaring gevonden. Van sommige van deze gemeenten is bekend dat de integrale aanpak van armoede en schulden in de komende tijd (verder) zal worden uitgewerkt. Bij een samenwerkingsverband speelt mogelijk dat de samenwerking geen succes is gebleken en dat momenteel een proces van ontvlechting plaatsvindt.

Spoor II. Additionele informatie opgevraagd bij gemeenten

De gemeenten die in de 'top 15' lijst van hoogste en laagste gemiddelde uitgaven voor bewind staan, hebben we opnieuw benaderd om een aantal additionele vragen te stellen over de achtergronden van hun positie. Dit om na te gaan welke verklaringen zij zelf hebben voor de relatief hoge respectievelijk lage uitgaven voor bewind. Dit leverde de volgende aanvullende informatie op.

Relatief hoge uitgaven

Over het algemeen konden de respondenten van gemeenten met relatief hoge uitgaven voor bewind geen verklaring geven voor deze uitkomst. Vrij filosoferend komen de gesprekspartners met ontwikkelingen die ook voor andere gemeenten gelden en dus geen verklaring voor verschillen tussen gemeenten vormen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om zaken als meer bekendheid van beschermingsbewind, een hogere vergoeding voor schuldenbewind en zorginstellingen die niet meer in de rol van bewindvoerder het financiële beheer voor cliënten mogen doen (waardoor het beroep op professionele bewindvoering zou zijn toegenomen).

Eén gemeente uit deze lijst kon wel de 'vinger op de zere plek leggen'. Deze gemeente was in 2014 vanuit het oogpunt van bezuinigingen gestopt met budgetbeheer. De consequentie hiervan is dat personen die voorheen vanuit budgetbeheer werden

[25] O.a. in Verwey-Jonker Instituut '*Schuldhulpverlening in het sociaal domein*', augustus 2014.

geholpen, naar een alternatief moesten omzien. Het aantal personen voor wie de gemeente moest bijgedragen in de kosten van bewind en de uitgaven die daarmee gemoeid gaan, stegen vervolgens fors.

Relatief lage uitgaven

Enkele gemeenten met een gunstige positie qua gemiddelde uitgaven voor bewind, voerden als verklaring aan dat zij al langere tijd succesvol zijn met het uitvoeren van een integraal beleid. Dit beleid heeft in de optiek van de gesprekspartners inmiddels zijn vruchten afgeworpen, in die zin dat de toestroom naar beschermingsbewind afvlakt of zelfs aan het verminderen is (met in het verlengde een minder groot beslag op gemeentelijke middelen). Met name de vervlechting van wijk-/zorgteams met de schuldhulpverlening en vroegsignalering worden daarbij als kern van hun aanpak beschouwd. Hierdoor komen mensen die in de financiële problemen geraken eerder in beeld bij hulpverleners en kan tijdig hulp bij schulden worden aangeboden.

Een tweede element dat uit de aanvullende gesprekken naar voren kwam is de sterke lokale structuur binnen de gemeente. De onderlinge verbondenheid binnen deze kleine gemeenten is naar eigen zeggen zo groot dat eerder hulp bij schulden wordt georganiseerd en minder snel een beroep op professioneel beschermingsbewind wordt gedaan.

Eén van de respondenten zocht de mogelijke verklaring voor de relatief lage uitgaven van bewind in de ‘ingrepen’ van de gemeente aan de uitgavenkant. Zo was in deze gemeente de inkomensgrens voor toepassing van bijzondere bijstand voor bewind verlaagd. Bovendien werd met een vergrootglas gekeken naar de kosten die in rekening worden gebracht door bewindvoerders. Door de gemeente wordt daarbij streng gekeken naar eventuele dubbele boekingen en het onnodig opvoeren van extra kosten (zoals voor het beheer van het PGB).

Spoor III. Vergelijking grootteklassen

In de tabellen 4.4 viel op dat de gemeenten met relatief hoge uitgaven voor bewind vooral bestonden uit kleine en middelgrote gemeenten (met name in een tweetal provincies). Dit roept de vraag op of ‘grootte’ van de gemeenten wellicht een rol speelt. Dit hebben we voor de totale populatie van gemeenten in ons onderzoek (dat in staat was om uitgaven aan te reiken) geanalyseerd.

In tabel 4.7 is voor drie grootteklassen van gemeenten – de G36-gemeenten[26], middelgrote gemeenten (50.000 inwoners of meer) en kleine gemeenten – weergegeven wat de gemiddelde uitgaven voor bewind waren. Net als hiervoor zijn de uitgaven voor bewind afgezet tegen het aantal bijstandsgerechtigden in deze gemeenten. Als peiljaar is daarbij (wederom) voor 2015 gekozen.

[26] De G4-gemeenten en G32-gemeenten (zoals afgebakend door de VNG) tezamen.

Tabel 4.7 Gemiddelde uitgaven voor bewind per bijstandsgerechtigde, naar grootteklasse (2015)

Grootteklasse	Gemiddelde uitgaven voor bewind
G36-gemeenten (N=35)	€ 305
Middelgrote gemeenten (N=32)	€ 294
Kleine gemeenten (N=183)	€ 322
Totaal	**€ 316**

Uit tabel 4.7 volgt dat de gemiddelde uitgaven voor bewind niet heel erg discrimineren naar grootteklasse. De kleinere gemeenten blijken gemiddeld genomen iets hogere uitgaven te hebben, de middelgrote gemeenten daarentegen iets lagere uitgaven dan gemiddeld. De G36-gemeenten nemen op dit punt een middenpositie in.

Spoor IV. Analyse intensiteit beleidsinspanningen

In het onderzoek hebben we gemeenten gevraagd in hoeverre zij een actief beleid voeren om invloed uit te oefenen op de kosten van bewind en – zo ja – welke beleidsinitiatieven zij daarbij dan ontplooien. In paragraaf 4.2 hebben we de uitkomsten op deze vraag besproken. Bij effectieve beleidsinspanningen zou sprake moeten zijn van een 'dempend' effect op de uitgaven van bewind. Om na te gaan of hiervan sprake is, hebben we de gemeenten – waarvan we gegevens over de uitgaven hebben verkregen – ingedeeld in drie groepen, namelijk:

- gemeenten die geen beleidsinspanningen plegen;
- gemeenten die wel enige beleidsinspanningen plegen, maar geen alternatieven voor bewind aanbieden (dus één of meerdere initiatieven in figuur 4.1 behalve de tweede antwoordcategorie 'alternatieven voor bewind aandragen';
- gemeenten die actief alternatieven voor bewind aandragen.

Voor deze drie groepen hebben we in onderstaande tabel de gemiddelde uitgaven voor bewind in 2015 weergegeven. Opvallende uitkomst daarbij is dat gemeenten die geen beleidsinspanningen hebben ontplooid, gemiddeld genomen de laagste uitgaven blijken te hebben. Deze uitgaven zijn vrijwel gelijk aan gemeenten aan de andere kant van het spectrum, namelijk zij die actief alternatieven aanbieden. Gemeenten die enige beleidsinspanningen hebben ontplooid blijken op een iets hoger uitgavenniveau te zitten.

Tabel 4.8 Gemiddelde uitgaven voor bewind, naar intensiteit beleidsinspanningen

Type gemeenten	Gemiddelde uitgaven voor bewind 2015
Geen beleidsinspanningen (N=59)[27]	€ 301
Enige beleidsinspanningen (geen alternatieven voor bewind) (N=58)	€ 332
Actief alternatieven voor bewind aanbieden (N=127)	€ 307
Totaal	**€ 316**

Vanuit de meest actieve groep gemeenten qua beleidsinspanningen is aangegeven dat men over het algemeen nog maar kort ervaring heeft met het actief aanbieden van alternatieven. In hun optiek is het dan ook nog te vroeg om hiervan al effecten te kunnen waarnemen. Het duurt namelijk enige tijd voordat de 'acties' echt gaan lonen en zich vertalen in een grotere beheersing van de uitgaven. Vanwege dit vertragingseffect zal

[27] De 38 respondenten van (samenwerkingsverbanden van) gemeenten die aangaven geen actief beleid op dit punt te voeren (zie eerste alinea van paragraaf 4.2), konden voor 59 individuele gemeenten gegevens over de uitgaven voor bewind in 2015 aanreiken.

pas op termijn verschillen tussen ‘wel actie’ en ‘geen actie’ zichtbaar gemaakt kunnen worden in de cijfers.

Spoor V. Analyse gehanteerde normen voor volledige vergoeding

Uit tabel 4.2 blijkt dat gemeenten verschillende normen hanteren voor de volledige vergoeding van de kosten van bewind. Gemeenten die een lagere norm hanteren laten minder mensen in aanmerking komen voor een volledige vergoeding van deze kosten (uit de bijzondere bijstand). Het effect zou dan moeten zijn dat dergelijke gemeenten met minder kosten van bewind te maken hebben dan gemeenten die een hogere norm hanteren. We hebben dit getoetst door gemeenten die dergelijke normen hanteren in twee groepen in te delen en van beide groepen de gemiddelde uitgaven voor bewind in 2015 te berekenen. Als grens is daarbij ‘110% van de geldende bijstandsnorm’ genomen. In tabel 4.9 staan de uitkomsten van deze analyse weergegeven

Tabel 4.9 Gemiddelde uitgaven voor bewind per bijstandsgerechtigde, naar hoogte van toegepaste bijstandsnorm (2015)

Grootteklasse	Gemiddelde uitgaven voor bewind
Gemeenten met bijstandsnorm van 110% of lager (N=125)	€ 292
Gemeenten met bijstandsnorm van hoger dan 110% (N=72)	€ 352
Totaal	**€ 316**

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het hanteren van een lagere norm inderdaad tot lagere gemiddelde uitgaven voor bewind leiden. Gemeenten met een bijstandsnorm van 110% of lager blijken in 2015 gemiddeld genomen 60 euro minder per bijstandsgerechtigde uit te geven aan bewind dan gemeenten die een hogere norm hanteren.

5. SAMENVATTENDE CONCLUSIES

In dit afsluitende hoofdstuk vatten we de conclusies samen, die op grond van de voorgaande bevindingen kunnen worden getrokken.

In de eerste helft van 2016 heeft Bureau Bartels voor het ministerie van SZW onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van het aantal nieuwe aanvragen voor wettelijke beschermingsmaatregelen en de gemeentelijke uitgaven voor deze maatregelen in de periode 2013-2015. Gemeenten dragen bij aan de kosten van beschermingsbewind, mentorschap en curatele als de betreffende personen niet in staat zijn om deze kosten zelf te dragen. Deze bijdragen worden veelal uit bijzondere bijstand verstrekt.

Het onderzoek was een vervolg op een eerdere meting uit 2014[28]. Aangezien destijds geen representatieve uitkomsten konden worden gepresenteerd, is in de vervolgmeting veel energie gestoken in het mobiliseren van gemeenten. Dit heeft geresulteerd in de deelname aan het onderzoek van 173 individuele gemeenten en 57 samenwerkingsverbanden van gemeenten. Zij vertegenwoordigen 89% van alle gemeenten in ons land en 94% van de bevolking. De uitkomsten van de vervolgmeting zijn daarmee zonder twijfel representatief.

Ontwikkeling nieuwe aanvragen

Een eerste doel van de vervolgmeting was om zicht te krijgen op de ontwikkeling van het aantal nieuwe aanvragen voor de drie genoemde beschermingsmaatregelen. Hiervoor is een beroep gedaan op de Raad voor de Rechtspraak. Uit de gegevens die vanuit de Raad zijn aangereikt, blijkt dat het aantal nieuwe aanvragen voor beschermingsbewind tot 2014 eenzelfde patroon vertoonde als in de eerdere meting, namelijk een jaarlijkse stijging van 18% à 19%. In 2015 heeft zich echter een trendbreuk voorgedaan: het aantal nieuwe aanvragen voor beschermingsbewind daalde met 6% ten opzichte van het jaar daarvoor. Waardoor deze trendbreuk is opgetreden, is niet vastgesteld. In totaal namen kantonrechters in 2015 ruim 40.000 nieuwe aanvragen voor beschermingsbewind in behandeling.

Voor curatele geldt eveneens dat in 2015 een (lichte) afname van het aantal nieuwe aanvragen is waar te nemen (namelijk van 2.500 naar 2.300 nieuwe aanvragen). Bij mentorschap zien we een afwijkend patroon: in de periode 2013-2015 nam het aantal nieuwe aanvragen jaarlijks met ruim 10% toe (namelijk 7.600 naar 9.300).

Ontwikkeling gemeentelijke uitgaven

Een tweede doel van het onderzoek was om zicht te krijgen op de gemeentelijk uitgaven voor de drie beschermingsmaatregelen, zowel de ontwikkeling van deze uitgaven als het totale volume. Om hier zicht op te krijgen zijn de gemeenten in het onderzoek gevraagd om voor de jaargangen 2013, 2014 en 2015 gegevens aan te dragen over het aantal personen voor wie is bijgedragen in de kosten van bewind alsmede de uitgaven die hiermee gepaard gaan. In totaal zijn op deze wijze voor ruim 260 gemeenten complete cijferreeksen voor aantallen en bedragen beschikbaar gekomen. In deze reeksen kon overigens veelal niet gedifferentieerd worden naar de drie afzonderlijke beschermingsmaatregelen.

[28] Stimulansz, *Beschermingsbewind. Kwantitatief onderzoek naar ontwikkelingen en kosten voor gemeenten*, mei 2014.

Allereerst blijken gemeenten vooral uit de bijzondere bijstand bij te dragen in de kosten van bewind. Slechts 9% van de ondervraagde (samenwerkingsverbanden van) gemeenten zetten ook nog uit andere budgetten in voor dergelijke bijdragen. In volume gerekend blijkt 97% van de gemeentelijke bijdragen voor bewind vanuit bijzondere bijstand te worden verstrekt en de overige 3% vanuit andere budgetten.

Een belangrijke uitkomst is dat de gemeentelijke uitgaven voor bewind in de periode 2013-2015 veel sterker stijgen dan het aantal personen voor wie gemeenten in de kosten bijdragen. Het aantal personen voor wie wordt bijgedragen in de kosten van beschermingsbewind, curatele of mentorschap nam bij de geraadpleegde gemeenten toe van 40.341 in 2013 naar 70.597 in 2015. Dit betekent een jaarlijkse toename van 32%. De gemeentelijke bijdragen uit bijzondere bijstand nam in diezelfde periode toe met 44% per jaar. Zoomen we in op de afzonderlijke jaren, dan zien we het patroon van aantallen personen en uitgaven nog meer uiteen lopen. Het aantal personen nam tussen 2013 en 2014 toe met 35% en tussen 2014 en 2015 met 30%. Het aantal personen voor wie wordt bijgedragen neemt dus nog steeds toe, hoewel er wel sprake is van een lichte afvlakking van de groei. Bij de uitgaven uit bijzondere bijstand zien we daarentegen een opwaartse ontwikkeling: tussen 2013 en 2014 namen de kosten met 39% toe, tussen 2014 en 2015 zelfs met 49%!

Op grond van de gegevens over de uitgaven voor bewind zoals die door gemeenten zijn aangereikt, hebben we een berekening kunnen maken voor de totale gemeentelijke uitgaven voor de drie beschermingsmaatregelen. In de onderzoeksperiode zijn deze kosten toegenomen van circa 55 miljoen euro in 2013 naar ongeveer 115 miljoen euro in 2015. Dit impliceert dat de gemeentelijke uitgaven voor bewind in twee jaar tijd ruim verdubbeld zijn.

Verschillen tussen gemeenten

Een derde en laatste doel van het onderzoek was om mogelijke verklaringen te vinden voor verschillen in gemeentelijke uitgaven voor bewind. Hieruit kunnen mogelijke aangrijpingspunten worden gedestilleerd om naar de toekomst toe meer ‘grip’ te krijgen op deze uitgaven.

Bezien we de verschillen tussen gemeenten, dan kan met recht gesproken worden over een zeer diffuus veld. Zowel wat betreft de (relatieve) omvang van de uitgaven van bewind als de ontwikkeling van deze uitgaven, blijken gemeenten zeer uiteenlopend te ‘presteren’. Zo variëren de gemiddelde uitgaven voor bewind in 2015 van 27 euro tot maar liefst 874 euro per bijstandsgerechtigde. Maar één gemeente had in de periode 2013-2015 te maken met een afname van de uitgaven, bij eveneens één gemeente was de situatie stabiel. In alle overige gevallen namen de uitgaven van bewind toe, van 1% tot maar liefst 171% per jaar. Bij 8% van de gemeenten in ons onderzoek verdubbelden de uitgaven voor bewind elk jaar.

Uit het onderzoek blijkt dat veel gemeenten inmiddels initiatieven ontplooien om de instroom in de wettelijke beschermingsmaatregelen en daarmee de gemeentelijke uitgaven voor bewind te beïnvloeden. Van de ondervraagde (samenwerkingsverbanden van) gemeenten heeft 73% één of meer beleidsinitiatieven ondernomen. Daarbij gaat het veelal om het informeren van doorverwijzers (zorginstellingen, maatschappelijk werk, wijkteams) over beschikbare schuldhulpverleningsinstrumenten en het aandragen van alternatieven voor bewind (zoals verschillende varianten van budgetbeheer). Veelal zijn de beleidsinitiatieven van gemeenten nog maar recent ingevoerd. Dit verklaart waarom

het nu nog te vroeg is om cijfermatig aan te tonen dat ‘actie loont’ en tot een significant lager uitgavenniveau voor bewind leidt.

Toch zijn er vanuit de vervolgmeting indicaties verkregen dat een succesvol integraal beleid – waarbij schuldenbeleid is vervlochten met andere beleidsterreinen als welzijn/Wmo en zorg – positief uitpakt op (de beheersing van) de gemeentelijke uitgaven van bewind. In de top-15 van gemeenten met de laagste uitgaven of de meest gunstige ontwikkeling van deze uitgaven, komen we gemeenten tegen die eerder al als goede praktijken of ‘voorlopers’ van integraal beleid zijn gepresenteerd. In aanvullende contacten met deze gemeenten werd bevestigd dat de vervlechting van wijk-/zorgteams met de schuldhulpverlening en een effectieve vroegsignalering hun vruchten beginnen af te werpen.

Ook werd er vanuit de gemeenten die relatief goed ‘scoren’ op (de ontwikkeling van) de uitgaven voor bewind gewezen op de sterke lokale structuur binnen hun gemeente. De onderlinge verbondenheid binnen deze kleine gemeenten is naar eigen zeggen zo groot dat eerder hulp bij schulden wordt georganiseerd en minder snel een beroep op professioneel beschermingsbewind wordt gedaan. Dit verklaart mogelijk de vertegenwoordiging van een aantal gemeenten uit de ‘biblebelt’ in de ‘top 15’ van laagste uitgaven van bewind.

Verlaging van de draagkrachtregels – waardoor minder mensen onder bewind in aanmerking komen voor volledige vergoeding van de kosten – levert wel een lager uitgavenniveau op. Gemeenten met een draagkrachtnorm van maximaal 110% van de bijstandsnorm gaven gemiddeld genomen 60 euro minder per bijstandsgerechtigde aan uitgaven voor bewind uit dan gemeenten met een hogere norm.