

Onderwerp Reactie op rapport beschermingsbewind Rekenkamer  
februari 2021



Steller G.J.A. Jonkman

De leden van de raad van de gemeente Groningen  
te  
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 55 11 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk



Datum 31-3-2021 Uw brief van -

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Op 19 februari 2021 heeft de Rekenkamer Groningen het rapport “De gemeente als bewindvoerder” gepresenteerd. De verwachting is dat het rapport op 7 april 2021 wordt besproken door uw raad.

#### Algemene reactie op het rapport

De Rekenkamer is er volgens ons in geslaagd om dit complexe onderwerp op een heldere manier inzichtelijk te maken. Een compliment hiervoor is op zijn plaats, want het beschermingsbewind in Groningen kent vele aspecten en heeft een lange geschiedenis.

De inhoud van het rapport van de Rekenkamer is voor ons een bevestiging dat het een goede keuze van uw raad is geweest, om het door de gemeente uitgevoerde beschermingsbewind gratis aan te bieden aan onze inwoners met een minimuminkomen. Door ons beleid op die manier in te richten, behoeven we, behoudens enkele uitzonderingen, geen bijzondere bijstand meer voor de kosten van beschermingsbewind te verstrekken. Al zijn enkele doelen van uw besluit nog niet behaald, wel is duidelijk dat deze aanpak van beschermingsbewind ertoe heeft geleid dat wij de kosten succesvol hebben kunnen beheersen en zelfs een besparing hebben kunnen realiseren in tegenstelling tot een groot aantal andere Nederlandse gemeenten. Bovendien concludeert de Rekenkamer dat de gemeente beter in staat is om aan haar inwoners met een hulpvraag een passend ondersteuningsaanbod te doen.

Daarnaast blijkt uit de inhoud van het Rekenkamerrapport dat het beleid als zodanig solide in elkaar steekt en juridisch houdbaar is gebleken. Zowel op het vlak van de regels omtrent de economische mededinging

(Mededingingswet; Algemeen belang besluit), als op privaatrechtelijk (Burgerlijk Wetboek inzake bewind) en bestuursrechtelijk gebied (Participatiewet inzake bijzondere bijstand), heeft het beleid stand gehouden.

Beschermingsbewind is een onderwerp dat landelijk de gemoederen bezig houdt. Er zijn vele partijen betrokken bij de uitvoering; allemaal met hun eigen belangen. Allereerst burgers, die hulp nodig hebben en daarnaast de bewindvoerders die de uitvoering van beschermingsbewind voor hun rekening nemen. Verder natuurlijk de Rechtbank die de beschermingsbewindvoerders benoemt en die toezicht houdt op de uitvoering. Tenslotte de gemeenten, die in veel gevallen de rekening mogen dan wel moeten betalen. In het laatste geval heeft de gemeente echter geen invloed op de kwaliteit van de uitvoering en de aansluiting met andere hulpverlening, die onder verantwoordelijkheid van die gemeenten georganiseerd wordt rondom deze groep burgers.

In Groningen begrepen we al in 2001 dat het van groot belang is dat we de dienstverlening aan onze inwoners niet uitsluitend aan marktpartijen over moeten laten. Gebleken was namelijk dat niet alle kwetsbare inwoners voor beschermingsbewind terecht konden bij die marktpartijen, omdat bijvoorbeeld de problematiek te groot en te bewerkelijk werd geacht. We zijn daarom in overleg met uw raad in een vroeg stadium zeer succesvol begonnen om als gemeente zelf beschermingsbewind uit te voeren om die inwoners die tussen wal en schip dreigden te vallen, te helpen en de afstemming met andere financiële dienstverlening door de Groningse Kredietbank (GKB) te waarborgen. Het Algemeen belang besluit dat door uw raad is genomen in 2014 is daar een logisch gevolg van geweest en maakt dat wij als een van de weinige gemeenten in Nederland in de bevoorrechte positie verkeren dat wij beschermingsbewind kosteloos aan mogen bieden als voorliggende voorziening voor de bijzondere bijstand.

De gemeente Groningen heeft de regie op dit onderwerp terug en we zijn niet volledig afhankelijk van alle overige partijen die hierboven zijn genoemd. Mede naar aanleiding van de invoering van het Adviesrecht voor gemeenten bij de instelling van beschermingsbewind (schulden-bewinden) zijn veel andere gemeenten momenteel druk met de inrichting van dat adviesrecht en/of de uitwerking van convenanten hierover met externe bewindvoerders. Belangrijkste verschil met de situatie in onze gemeente blijft dat de andere gemeenten altijd afhankelijk zullen zijn van de vrijwillige medewerking van bewindvoerders. Werken die niet vrijwillig mee, dan mag die gemeente alsnog gewoon de rekening voldoen. In Groningen ligt dit, zoals bekend, anders.

We zijn op de goede weg, maar we zijn er nog niet. Gezien het aantal betrokken partijen is het een proces dat blijvend aandacht zal vragen en in de praktijk wordt bijgestuurd op basis van voortschrijdend inzicht en actuele ontwikkelingen.

Niet alle conclusies en aanbevelingen uit het rapport worden door ons onderschreven, dan wel betreffen zaken die inmiddels al op een andere wijze zijn opgepakt (zie de brief aan de raad inzake innovatie schuldhulpverlening die op 19 januari jl. door uw raad is behandeld). Hieronder gaan wij inhoudelijk op een aantal zaken in.

### **Inhoudelijke reactie op het rapport**

Ten aanzien van 0. Samenvatting.

Vanaf maart 2018 heeft de gemeente Groningen als beleid dat de dienst beschermingsbewind kosteloos wordt aangeboden aan inwoners met een minimuminkomen. Dit geldt zowel voor nieuwe bewinden als voor inwoners die al een externe bewindvoerder hebben.

Het is correct dat de doelstelling om eind 2021 de bestaande groep inwoners in beschermingsbewind bij de GKB opgenomen te hebben en daarmee een besparing van € 1 miljoen te realiseren niet volledig zal worden gehaald. Dit heeft hoofdzakelijk te maken met het zgn. Puddingakkoord dat met de externe bewindvoerders is gesloten ten aanzien van hun bestaande cliënten. Dit betekende inderdaad dat de beoogde besparing op de bijzondere bijstand niet direct volledig zou worden behaald, maar dat ten aanzien van de bestaande groep in 2021 wel een significante besparing van ongeveer € 0,525 miljoen zal worden gerealiseerd. Met het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst (het Puddingakkoord) hebben we voldaan aan het verzoek van uw raad om de samenwerking met de externe bewindvoerders te zoeken en hebben we verschillende (dure) gerechtelijke procedures kunnen voorkomen. In de overeenkomst staat (kort gezegd) dat cliënten die vóór het nieuwe beleid bij externe bewindvoerders zaten, daar de komende jaren kunnen blijven en bijzondere bijstand kunnen blijven ontvangen onder twee voorwaarden. In de eerste plaats zullen bewindvoerders het hogere schuldentariaf niet meer in rekening brengen bij hun cliënten, als dat aan de orde is. In de tweede plaats zullen de bewindvoerders ervoor zorgen dat 10 procent van dit bestand jaarlijks uitstroomt.

Het Puddingakkoord geldt overigens niet voor nieuwe instroom. Vanaf maart 2018 kunnen nieuwe aanvragers met een minimuminkomen voor beschermingsbewind gratis bij de gemeente terecht.

Door de implementatie van het nieuwe beleid zijn de wachttijden bij de GKB toegenomen. Dit heeft onder andere te maken met de niet altijd soepel verlopende overdracht van cliënten door de externe bewindvoerders die niet deelnamen aan de samenwerkingsovereenkomst. De wachttijd was slechts tijdelijk en is door de extra inzet van personeel ingaande december 2020 volledig ingelopen.

Het is correct dat de grotere toestroom (omzettingen van externe naar gemeentelijke bewindvoerder en de nieuwe instroom) heeft geleid tot uitbreiding van formatie en hogere uitvoeringskosten. De reden hiervoor is

dat we uw raad hebben toegezegd ervoor te zorgen dat de kwaliteit en de continuïteit van dienstverlening van de GKB te allen tijde geborgd blijft.

Naar het oordeel van de Rekenkamer zou het passend zijn geweest als uw raad uitdrukkelijker was meegenomen in de wijzigingen en consequenties die samenhangen met het Puddingakkoord.

De ontwikkeling van het budget bijzondere bijstand wordt zoals gebruikelijk meegenomen in de P&C cyclus. Daarnaast hebben we in januari 2019 uw raad in een brief geïnformeerd over het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst met de externe bewindvoerders.

Wat ons inziens onderbelicht is gebleven in het onderzoek is, dat wij in onze gemeente in tegenstelling tot vrijwel alle andere gemeenten in Nederland, de groei van beschermingsbewind en het beroep op de bijzondere bijstand voor de kosten van beschermingsbewind hebben kunnen beperken. Uit recente cijfers van het CBS blijkt namelijk, dat de uitgaven aan bijzondere bijstand inzake de kosten van beschermingsbewind voor de Nederlandse gemeenten in 2019 ten opzichte van 2018 met 45% zijn gestegen.<sup>1</sup>

Zouden we deze cijfers toepassen op de Groningse situatie bij ongewijzigd beleid, dan zouden de kosten van bijzondere bijstand in de periode 2018-2019 vrijwel zeker zijn gestegen met € 1,5 miljoen naar meer dan € 4,5 miljoen per jaar. En dat terwijl bij het huidige beleid sprake is van een besparing van € 0,525 miljoen op de totale kosten van beschermingsbewind. Of dit ook betekent dat het aantal bewinden in onze gemeente minder toeneemt dan in andere gemeenten in Nederland, valt op dit moment nog niet met zekerheid te zeggen, maar dat hopen we bij de evaluatie later dit jaar in beeld te kunnen brengen.

## Ten aanzien van 10. Conclusies en aanbevelingen

### 10.1 Conclusies

We kunnen ons grotendeels vinden in de conclusies van de Rekenkamer, maar gaan graag op enkele punten nog nader in.

#### Punten 3 en 6

De Rekenkamer geeft aan dat de toename van 11 fte bij beschermingsbewind hoog is, gelet op de feitelijke instroom.

Sec zou je kunnen zeggen dat de berekening van de formatie klopt. Echter, achteraf is gebleken, dat door het niet altijd even soepel verlopen van de overdracht van cliënten door externe bewindvoerders, omzettingen bewerkelijker waren dan verwacht. Ook blijkt de kwaliteit van de overgedragen dossiers ons inziens onverwachts regelmatig onder de maat. Daarbij komt dat het opstarten van nieuwe dossiers ook meer tijd kost. Zo moeten we bijvoorbeeld alle schuldeisers en inkomstenbronnen aanschrijven. Allemaal extra werkzaamheden die extra formatie eisen. Hetzelfde geldt voor het bevorderen van de uitstroom en het vergroten van de financiële

---

<sup>1</sup> <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/sterke-stijging-in-uitgaven-aan.14962211.lynkx>

vaardigheden van inwoners. De GKB hanteert voor een kwalitatief goede uitvoering van beschermingsbewind een maximale caseload van 100 dossiers per 1,5 fte, waarvan 1 fte consulent én een ½ fte administratieve ondersteuning.

We hebben gekozen voor het aannemen van extra personeel, omdat we uw raad hadden toegezegd ervoor te zorgen dat de kwaliteit en de continuïteit van dienstverlening van de GKB geborgd blijft. Door deze extra inzet van formatie is de ontstane wachttijd, die onder punt 6 wordt vermeld, reeds per december 2020 ingelopen. Momenteel is de caseload van medewerkers nog niet helemaal gevuld, zodat we als gemeente klaar staan voor de verwachte aanwas van nieuwe inwoners in beschermingsbewind de komende tijd.

#### Punten 10 en 11

De Rekenkamer geeft aan dat de informatievoorziening aan inwoners niet duidelijk genoeg en de sturingsinformatie binnen de GKB beperkt is.

We zijn bezig om de informatie aan de inwoners in beschermingsbewind te verbeteren, zodat zij meer inzicht in hun financiële situatie krijgen. De Rekenkamer geeft aan dat de informatie op cliëntniveau op orde lijkt te zijn. Wij zijn van mening dat onze sturingsinformatie en monitoring van de in-, door- en uitstroom van de verschillende vormen van dienstverlening voldoende is, maar we zijn vanzelfsprekend continu bezig deze verder te verbeteren. We houden hiervoor zoveel mogelijk relevante gegevens bij, zodat we zelf beter kunnen sturen en uw raad zo adequaat mogelijk kunnen informeren. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat onze dienstverlening vaak maatwerk betreft, wat in systeemtechnische monitoring niet altijd even helder naar voren kan komen. Verder zijn we voor het verkrijgen van verschillende soorten informatie afhankelijk van externe instanties, zoals de Rechtbank.

#### Punt 15

De Rekenkamer geeft aan dat de externe bewindvoerders nog niet tevreden zijn over de samenwerking met de gemeente.

In lijn van uw wens tijdens de behandeling van het raadsvoorstel (zie verworpen motie d.d. 21 februari 2018) om beschermingsbewindvoerders en de brancheverenigingen tijdig te informeren, hebben we op 15 maart 2018 een goed bezochte bijeenkomst belegd over het nieuwe beleid en de vervolgstappen voor alle bewindvoerders. In het voorjaar van 2018 zijn vervolgens de brancheverenigingen uitgenodigd voor een gesprek. Zij hebben aan deze uitnodiging geen gehoor gegeven. In juni 2018 zijn op verzoek van een groep externe bewindvoerders onderhandelingen gestart over mogelijke samenwerkingsafspraken over de uitvoering van het nieuwe beleid. Deze onderhandelingen hebben in november 2018 geresulteerd in een overeenkomst uitvoering beschermingsbewind (het zgn. Puddingakkoord), waarbij zich uiteindelijk 26 commerciële kantoren hebben aangesloten. Hoewel een deel van de externe bewindvoerders ons nieuwe beleid nog steeds niet accepteert, wordt op uitvoeringsniveau over het algemeen goed samengewerkt bij de omzettingen en bij het opstarten van minnelijke schuldregelingen. Verder blijven we ons best doen om de samenwerking met

de externe bewindvoerders te bevorderen. Om die reden is er naast het in het Puddingakkoord vastgelegde reguliere bewindvoerdersoverleg, een zogenoemde Denktank opgericht waarin we samen met bewindvoerders ideeën voor nadere samenwerking bespreken. De uitwerking van deze ideeën dient, indien mogelijk, als input voor het opstellen van een vervolgovereenkomst na 2021. Wij blijven benadrukken dat wat ons betreft het beleid zoals dat nu staat, geenszins een belemmering hoeft te zijn voor een goede samenwerking met bewindvoerders, nu en in de toekomst.

### 10.3 Aanbevelingen

Enkele aanbevelingen zijn gericht tot uw raad. Op een aantal andere punten gaan we nader in.

#### Punt 3

De Rekenkamer beveelt aan om belanghebbenden een platform te geven waarop zij mee kunnen praten over de dienstverlening.

We hebben in december 2020 besloten om een panel in te stellen om belanghebbenden en ervaringsdeskundigen een platform te geven waarop zij mee kunnen praten over de dienstverlening met betrekking tot schuldhulpverlening.

#### Punt 5

De Rekenkamer beveelt aan om open te staan voor andere vormen van samenwerking dan de huidige.

Er zijn nauwe contacten met verschillende gemeenten die andere vormen van samenwerking hebben ontwikkeld met bewindvoerders. Wanneer zij met werkwijzen komen die ook voor ons interessant zijn, bekijken we of we die kunnen overnemen. Tot op heden zijn het echter vooral de andere gemeenten die kijken hoe wij het in Groningen doen en of ze onze werkwijze over kunnen nemen.

Ook in de hierboven genoemde Denktank kunnen andere vormen van samenwerking worden besproken.

#### Punt 6

De Rekenkamer beveelt aan om extra in te zetten op preventie van schulden door zowel het voorliggend veld als andere partijen in het netwerk in te schakelen.

De GKB werkt al enkele jaren samen met de WIJ-teams en welzijnsorganisaties bij de inzet van preventie en vroegsignalering. De afdeling schuldpreventie van de GKB besteedt veel aandacht aan financiële educatie op scholen en we zijn bezig met een actieplan loonbeslag, waarvan voorlichting aan werkgevers over schuldenproblematiek e.d. deel uitmaakt. Daarnaast bestaat er een Lokaal Platform integrale schuldhulpverlening waarop naast de gemeente en WIJ, allerlei welzijns- en maatschappelijke instellingen, die vanuit hun expertise en discipline een deel van de (schuld)hulpverlening verzorgen, participeren.



Het gedegen onderzoek van de Rekenkamer komt voor ons op een passend moment. We zijn voornemens de uitvoering en uitwerking van ons nieuwe beleid aan het einde van dit jaar te evalueren. We gaan het rapport van de Rekenkamer en de visie van uw raad hieromtrent betrekken bij deze evaluatie.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,  
Koen Schuiling

secretaris,  
Christien Bronda

*Deze brief is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.*