

De verwachte effectiviteit van een doorstroombeloning voor bewindvoerders

Onderzoek naar procesinrichting,
samenwerking en doorstroom in
de keten van financiële hulpverlening



Auteur: Judith Broeks

Datum: 16 juni 2026

Opdracht: Master Thesis Legal Management

Voorwoord

Dit onderzoeksverslag vormt de afronding van mijn master Legal Management aan de Hogeschool van Amsterdam. Het onderzoek richtte zich in eerste instantie vooral op de vraag in hoeverre een doorstroombeloning voor beschermingsbewindvoerders, waarmee een snellere instroom van schuldenbewinden in gemeentelijke schuldhulpverlening wordt beoogd, gesteund wordt door de ketenpartners. Daarbij is uitgebreid gekeken naar de rol van samenwerking en procesinrichting in de keten en uiteindelijk naar de wijze waarop de ketenpartners de doorstroombeloning beoordelen. Naarmate het onderzoek vorderde, werd duidelijk dat de doorstroombeloning slechts één oplossingsrichting is binnen een breder stelsel van knelpunten die samenhangen met tijdige doorstroom naar schuldhulpverlening. Dit heeft ertoe geleid dat het onderzoek zich gaandeweg niet alleen richtte op de doorstroombeloning, maar steeds meer op die onderliggende knelpunten.

De opdrachtgever voor het onderzoek was de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (hierna: NVVK) en in het bijzonder beleidscoördinator Joeri Eijzenbach en beleidsadviseur Judith van Geffen. Hoewel ik niet bij de NVVK in dienst ben, heb ik affiniteit met, en werkervaring in deze branche. De NVVK is een branchevereniging voor private en publieke organisaties die zich bezighouden met financiële hulpverlening. De NVVK vertegenwoordigt 120 leden, waaronder sociale kredietbanken, ruim 90% van de gemeenten die de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (hierna: Wgs) uitvoeren en circa 20% van de beschermingsbewindvoerders. Ook worden diverse budgetbeheerders, -begeleiders en schuldhulpverleners voor ondernemers vertegenwoordigd. De NVVK zet zich namens de leden in voor kwaliteitsverbetering van de financiële hulpverlening door kennisdeling. Ook vervult de NVVK een actieve rol in belangenbehartiging en lobby richting ministeries en de Rechtspraak (NVVK, z.d.). De NVVK faciliteerde het onderzoek door mij toegang te geven tot hun systemen, data en communicatiekanalen en door mij in contact te brengen met ketenpartners.

Ik ben de NVVK dankbaar voor het vertrouwen en de ruimte die is geboden om dit onderzoek te verrichten. Daarnaast wil ik mijn afstudeerbegeleider **NIET OPENBAAR** bedanken voor de begeleiding gedurende het traject. Zijn feedback hielp mij om scherp te blijven en vertrouwen te houden in een kwalitatief goed en bruikbaar eindresultaat.

Voor dit onderzoek zijn interviews afgenomen en gesprekken gevoerd met verschillende ketenpartners. In deze openbare versie zijn persoonsgegevens en andere herleidbare gegevens zoveel mogelijk verwijderd of geanonimiseerd. Bij het samenstellen van deze versie is de grootst mogelijke zorgvuldigheid betracht om te voorkomen dat uitspraken kunnen worden herleid tot individuele personen.

Dit document is opgesteld voor kennisdeling en informatiedoeleinden. De inhoud mag worden geraadpleegd en geciteerd met bronvermelding, maar niet worden gebruikt op een manier waardoor conclusies uit hun verband worden gehaald of de inhoud een andere betekenis krijgt.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting.....	6
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Beschrijving praktijkprobleem	8
1.3 Doelstellingen van het onderzoek	10
1.4 Centrale onderzoeksvraag	10
1.5 Deelvragen en methodologische verantwoording	11
2 Theoretisch en juridisch kader	15
2.1 Beloningssystematiek voor bewindvoerders	15
2.1.1 Juridisch kader	15
2.1.2 Toevoeging doorstroombeloning	16
2.1.3 Deelconclusie	16
2.2 Procesinrichting en samenwerking	17
2.2.1 Juridisch kader	17
2.2.2 Samenwerking	18
2.2.3 Deelconclusie	20
3 Inzichten uit de interviews en workshop	21
3.1 Samenwerking tussen bewindvoerders en schuldhulpverleners	21
3.1.1 Samenwerking	21
3.1.2 Verbeterpunten	23
3.1.3 Deelconclusie	23
3.2 Beoordeling doorstroombeloning door ketenpartners	24
3.2.1 De doorstroombeloning	24
3.2.2 Aangedragen alternatieven	25
3.2.3 Deelconclusie	26
4 Analyse van onderzoeksresultaten vanuit proces- en risicomanagement	27
4.1.1 Procesanalyse	28
4.1.2 Risicoanalyse	30
4.1.3 Deelconclusie	32
5 Conclusies en aanbevelingen	34
5.1 Conclusies	34
5.1.1 Hoofdconclusie	34
5.1.2 Procesinrichting: gemeentelijke verschillen	34
5.1.3 Samenwerking: noodzakelijk maar geen wondermiddel	34
5.1.4 Doorstroombeloning: beperkte steun	35
5.1.5 Onvoldoende data als knelpunt	35
5.1.6 Aansluiting bij bestaand onderzoek	36
5.2 Aanbevelingen	36

5.2.1	Prioriteit voor procesinrichting en samenwerking boven financiële prikkels	36
5.2.2	Verminder gemeentelijke verschillen door een landelijk raamwerk	36
5.2.3	Samenwerking als belangrijk middel	37
5.2.4	Heroverweeg de doorstroombeloning	37
5.2.5	Investeer in dataverzameling.....	38
5.2.6	Gerelateerde onderzoeken	38
5.3	Beroepsproduct.....	39
6	Beantwoording centrale vraag	40
7	Reflectie.....	42
8	Literatuurlijst	42
9	Bijlagen.....	45
9.1	Stroomschema aanmeldproces schuldhulpverlening	45
9.2	Risicoanalyse op de invoering van de doorstroombeloning	46
9.3	Interviewverslagen	47
9.4	Beroepsproduct.....	47
9.5	Gemeentelijke schuldhulpverlening en beschermingsbewind: de context	48

Samenvatting

Dit onderzoek richtte zich op de vraag in hoeverre een doorstroombeloning voor bewindvoerders een geschikte interventie is om de instroom van onderbewindgestelden in de gemeentelijke schuldhulpverlening te versnellen en op de rol die procesinrichting en samenwerking daarbij spelen. De aanleiding voor het onderzoek ligt in voornemens van het Rijk om de doorstroom van schuldenbewinden naar schuldhulpverlening te bevorderen, onder andere door middel van een financiële prikkel voor bewindvoerders. Daar kwam bij dat ketenpartners al langere tijd knelpunten in de samenwerking en het aanmeldproces rondom aanmeldingen schuldhulpverlening signaleerden. Ook bestaan er in de keten twijfels over of de huidige beloningsstructuur voor bewindvoerders nog passend en toereikend is.

Om deze vraag te beantwoorden is literatuur- en documentenonderzoek en empirisch onderzoek in de vorm van interviews met ketenpartners gedaan. De bevindingen zijn aangevuld met input uit een workshop tijdens de NVVK-congresdag, waarin professionals uit het werkveld reflecteerden op samenwerking, procesinrichting en de mogelijke invoering van een doorstroombeloning. Verder is er een procesanalyse uitgevoerd van de aanmelding bij gemeentelijke schuldhulpverlening en is er een risicoanalyse opgesteld.

Uit het onderzoek blijkt dat een doorstroombeloning die budgetneutraal wordt ingevoerd geen aantoonbare toegevoegde waarde heeft als instrument om de instroom in schuldhulpverlening te versnellen, zolang de grondoorzaken voor vertragende instroom niet worden aangepakt. De veronderstelling dat bewindvoerders onvoldoende tijd en prikkels hebben om rechthebbenden tijdig aan te melden, wordt niet bevestigd door de respondenten. In plaats daarvan blijkt dat vertraging voornamelijk ontstaat in het doorlopen van het aanmeldproces, namelijk door de complexiteit van casuïstiek en de daarbij noodzakelijke stabilisatiefase en door verschillen in gemeentelijke werkwijzen. Bewindvoerders hebben bovendien beperkte invloed op het moment van aanmelding, omdat dit in grote mate afhankelijk is van stabiliteit op diverse leefgebieden, gedrag en motivatie van de rechthebbende.

De analyse van het aanmeldproces laat zien dat inefficiënties vooral ontstaan door wachttijden en het herhaald opvragen van informatie. Gemeentelijke verschillen in dossiervereisten, toelatingscriteria en werkwijzen zorgen voor onduidelijkheid en daarmee tot extra tijdsinvestering. Hierdoor vertraagt het proces zonder dat dit aantoonbaar bijdraagt aan betere besluitvorming. In dit licht blijkt dat de kern van het probleem niet ligt bij het handelen van bewindvoerders, maar bij de inrichting van het proces en het ontbreken van uniformiteit.

Samenwerking wordt door de respondenten als belangrijk gezien. Goede samenwerking ontstaat vooral wanneer rollen en verantwoordelijkheden duidelijk zijn en geaccepteerd worden en als communicatie tussen partijen praktisch en laagdrempelig is georganiseerd. Negatieve beeldvorming over en weer, voornamelijk ten aanzien van de motivatie van bewindvoerders en controle vanuit gemeenten, bemoeilijkt de samenwerking. Bestaande convenanten en overige samenwerkingsafspraken spelen een belangrijke rol bij het samenwerken, maar hun daadwerkelijke effect op doorlooptijden en kwaliteit is niet inzichtelijk.

Ten aanzien van de doorstroombeloning worden bezwaren genoemd. Naast het ontbreken van empirische onderbouwing over de omvang van het probleem van vertraagde instroom, bestaat zorg over de uitvoerbaarheid, de toename van administratieve lasten en het risico op strategisch gedrag. Ook wordt betwijfeld of het wenselijk is om snelheid als primair criterium te hanteren, aangezien een duurzame schuldenvrije toekomst juist vraagt om zorgvuldige stabilisatie en voldoende begeleiding. De voorgestelde koppeling met verkorting van schuldenbewinden van vijf naar drie jaar, om de doorstroombeloning budgetneutraal te kunnen invoeren, wordt bovendien niet breed gedragen en roept juridische en praktische vragen op.

Op basis van deze bevindingen wordt geconcludeerd dat versnelling van de instroom in schuldhulpverlening vraagt om verbeteringen in procesinrichting, gegevensuitwisseling en samenwerking, en niet primair om het introduceren van een financiële prikkel. Er wordt onder andere aanbevolen om te investeren in meer uniformiteit tussen gemeenten en om wettelijke ruimte te benutten om processen te vereenvoudigen. Daarnaast is het van belang om beter inzicht te krijgen in de omvang van eventuele vertragingen, zodat beleid kan worden gebaseerd op feitelijke gegevens in plaats van op anekdotes.

1 Inleiding

Dit verslag is opgesteld naar aanleiding van het onderzoek dat ik namens de NVVK verrichtte, naar de doorstroom in de keten van financiële hulpverlening en de rol van de procesinrichting en samenwerking daarbij. De aangekondigde optie voor een doorstroombeloning voor bewindvoerders vormde hiervoor de aanleiding. Ten tijde van dit onderzoek overweegt het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: J&V), in samenwerking met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW), deze beloning in te voeren. Kan een doorstroombeloning leiden tot snellere toeleiding van schuldenbewinden naar schuldhulpverlening? En welke rol speelt de inrichting van de aanmeldprocedure en de samenwerking tussen de bewindvoerder en de gemeentelijke schuldhulpverlener daarbij? Deze vragen stonden centraal in dit onderzoek.

Enkele beschermingsbewindvoerders hebben samenwerkingsafspraken met Wsnp-bewindvoerders over een rechtstreekse aanvraag voor de wettelijke schuldsanering. De gemeente is daarbij wel betrokken, maar hun minnelijke schuldhulpverleningstraject wordt daarbij niet volledig doorlopen. Deze relatief nieuwe werkwijze is in overleg met de NVVK buiten beschouwing gelaten. Wanneer de taken en verantwoordelijkheden van de schuldhulpverlener en de beschermingsbewindvoerder voor u onbekend zijn, kan bijlage 9.5 worden bestudeerd.

In dit hoofdstuk zullen de aanleiding voor dit onderzoek, het praktijkprobleem, de doelstellingen en de centrale vraag en deelvragen, inclusief methodologische verantwoording, uitgebreid beschreven worden.

1.1 Aanleiding

De maximale hoogte van de beloning die toekomt aan bewindvoerders wordt bepaald door de overheid. Deze zogenaamde tarieven zijn vastgelegd in de Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren (hierna: Regeling CBM). Op verzoek van SZW onderzocht de Stichting Economisch Onderzoek deze financierings- en beloningssystematiek. Hieruit blijkt dat volgens bewindvoerders de te lage maximale tarieven maken dat er te weinig tijd is voor adequate behandeling van de schuldendossiers (Vermeulen et al., 2022). Hierdoor raakt volgens het onderzoek het aanmelden van rechthebbenden bij schuldhulpverlening regelmatig op de achtergrond. J&V heeft in april 2025 als oplossing hiervoor een doorstroombeloning voor de bewindvoerder aangekondigd, waarvan wordt overwogen om deze toe te voegen aan de Regeling CBM. Deze beloning wordt gezien als oplossingsrichting voor vertragende instroom in schuldhulpverlening van onderbewindgestelden. De invoering hiervan is overigens afhankelijk van de bereidheid van de Rechtspraak om de looptijd van schuldenbewinden te verkorten van vijf naar drie jaar, zodat het budgetneutraal kan worden ingevoerd (Struycken & Nobel, 2025). De NVVK wil inzicht krijgen in de mate van effectiviteit van en het draagvlak voor deze doorstroombeloning.

1.2 Beschrijving praktijkprobleem

Uit mijn vooronderzoek blijkt onder andere dat de NVVK uitdagingen signaleert in de samenwerking tussen private bewindvoerders en publieke schuldhulpverleners ten aanzien van de toelating van onderbewindgestelden tot schuldhulpverlening. Inefficiënte samenwerking kan leiden tot tijdsverlies en trage instroom van rechthebbenden in schuldhulpverlening, maar dit vroeg nog om verder onderzoek.

Het beeld bestond dat wanneer de samenwerking soepeler verloopt burgers sneller worden begeleid naar een schuldenvrije situatie. Daarbij werd door de NVVK de koppeling gemaakt naar de doorstroombeloning, want: in hoeverre is voor de effectiviteit daarvan goede samenwerking nodig en is de procesinrichting en samenwerking voldoende op elkaar afgestemd?

Volgens J&V ontbreekt het aan een reële financiële prikkel voor bewindvoerders, ter compensatie van de tijdsinvestering en de toenemende complexiteit van dossiers. Doordat dossiers nu soms laat worden aangemeld bij schuldhelpverlening, zouden rechthebbenden langer dan noodzakelijk onder schuldenbewind staan, terwijl men volgens J&V baat heeft bij snelle aanmelding en uitstroom (Struycken & Nobel, 2025). Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) signaleert het probleem van vertragingen in de instroom van schuldenbewinden in schuldhelpverlening in relatie tot samenwerking in de keten en de belonings- en financieringssystematiek voor bewindvoerders (VNG, 2024).

Er zijn daarmee twee belangrijke componenten bij dit probleem: Rechthebbenden zouden later dan noodzakelijk schuldenvrij zijn en schuldenbewinden hebben daardoor een langere looptijd dan nodig. Hierdoor neemt ook de druk op de gemeentelijke bijzondere bijstand toe, waaruit rechthebbenden vaak vergoeding krijgen voor de beloning voor de bewindvoerder (Bijzondere bijstand, z.d.).

Wat hierbij belangrijk is, is dat het aantal (schulden)bewinden nog altijd fors is. Uit berichten die de NVVK onlangs ontving, blijkt dat eind 2025 het aantal onderbewindgestelden 265.000 betrof, waarvan nog altijd 43.500 schuldenbewinden. In 2020 bereikte het aantal schuldenbewinden haar hoogtepunt met een totaal van 55.500¹. De afname valt te verklaren door een wetswijziging uit 2023, waarbij de looptijd van schuldhelpverleningstrajecten van 36 maanden naar 18 maanden werd bijgesteld (Akitva, z.d.).

Het beschreven probleem raakt beschermingsbewindvoerders en gemeenten, maar uiteindelijk vooral de onderbewindgestelde met schulden. Dat de urgentie er is om het probleem aan te pakken, blijkt uit de aandacht die het onderwerp krijgt van J&V en SZW. Zoals beschreven in paragraaf 1.1 vond er in 2022 in opdracht van SZW een onderzoek plaats naar de financierings- en beloningssystematiek voor bewindvoerders, wat laat zien dat gesignaleerde knelpunten serieus worden genomen. Verderop in dit verslag wordt duidelijk hoe het onderzoek uit 2022 uiteindelijk bleek te raken aan dit onderzoek.

Draagvlak en weerstand:

Voorafgaand aan het onderzoek werd geen weerstand verwacht. Op basis van het vooronderzoek concludeerde ik dat het onderzoek juist werd gestimuleerd door de ketenpartners. Daarbij komt dat de uitkomsten van het onderzoek niet direct leiden tot veranderingen binnen organisaties, aangezien er enkel aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van de procesinrichting, samenwerking en de doorstroombeloning. Gedurende het onderzoek nam de weerstand echter toe, in die zin dat enkele ketenpartners een kritische houding aannamen ten aanzien van de pro-activiteit van het onderzoek. Een doorstroombeloning is immers slechts één oplossingsrichting, zo werd gezegd. Doordat de focus van het onderzoek uiteindelijk niet enkel op de doorstroombeloning lag, maar ook inzoomt op de oorzaken van vertraging in de instroom in schuldhelpverlening, is er mijn inziens wel sprake van een integrale benadering.

¹ Informatie per email beschikbaar gesteld door de Rechtspraak op 4 mei 2026

1.3 Doelstellingen van het onderzoek

Vanwege de vertegenwoordigende rol die de NVVK heeft voor haar leden, is het belangrijk om een standpunt in te nemen over actuele ontwikkelingen, zoals de optie voor een doorstroombeloning, en om dit standpunt vervolgens uit te dragen. Om te komen tot een onderbouwde visie, waarin rekening wordt gehouden met de opvattingen van de branche, is het noodzakelijk dat de NVVK beschikt over de relevante informatie.

Dit onderzoek voorziet ten aanzien van dit onderwerp in het ophalen van de benodigde informatie voor de NVVK, om haar rol van belangenbehartiger van haar leden en lobbyist naar de betrokken ministeries te vervullen. Daarmee bieden de onderzoeksuitkomsten een oplossing voor het kennisprobleem van de NVVK ten aanzien van de doorstroombeloning. Nu de NVVK de mate van draagvlak en de randvoorwaarden voor een doorstroombeloning scherper in beeld heeft, waarbij inzichtelijk is welke rollen de procesinrichting en samenwerking daarbij spelen, kan zij de beleidskeuze van de ministeries in de juiste richting beïnvloeden. Dit *interne doel* houdt verband met de visie van de NVVK op de toekomst van het beschermingsbewind. In juni 2025 schreef de NVVK dat een hernieuwde, strategische visie op beschermingsbewind van belang is om de financiële stabiliteit van de meest kwetsbare hulpvragers nu en in de toekomst te waarborgen. Een eerlijke en doelmatige beloningssystematiek voor bewindvoerders is daarbij een belangrijke pijler (NVVK, 2025). Kortom; voor de NVVK was het *interne doel* om kennis te vergaren over de geschiktheid van een doorstroombeloning voor bewindvoerders, waarbij rekening wordt gehouden met procesinrichting en samenwerking.

Het *externe doel* was het aanreiken van een set randvoorwaarden aan de betrokken ministeries, op basis waarvan de keuze voor een doorstroombeloning verder kan worden overwogen. Deze gedachte past bij de missie en visie van de NVVK. De NVVK wil immers een fundamentele bijdrage leveren aan de bestaanszekerheid van mensen met financiële problemen, waarbij onder andere integraal samenwerken voorop staat (*Missie en Visie - NVVK, z.d.*).

1.4 Centrale onderzoeksvraag

De **centrale onderzoeksvraag** luidt:

In hoeverre kan een doorstroombeloning als een passend instrument worden beoordeeld om de instroom in schuldhulpverlening te versnellen en welke rol spelen de aspecten procesinrichting en samenwerking daarbij?

Deze centrale vraag is beantwoord door het beschrijven en analyseren van verkregen informatie op basis waarvan vervolgens conclusies zijn getrokken en aanbevelingen zijn gedaan. Hiermee is het *interne doel* voor de NVVK, kennisvergaring waar het gaat om de geschiktheid van een doorstroombeloning, bereikt.

Aan de hand van de conclusies en aanbevelingen, die de centrale vraag beantwoorden, is vervolgens een beroepsproduct ontworpen. Inzichten uit de werkwijze 'design thinking' gaven handvatten voor de inrichting van dit product, een flyer. Deze werkwijze gaf de mogelijkheid om het antwoord op de centrale vraag in een andere vorm weer te geven dan enkel in doorlopende tekst.

Bij het ontwerpen is gewerkt volgens de werkwijze *legal design*, een methode om de zogenaamde klantervaring te verbeteren door in dit geval onderzoeksdata in een overzichtelijk design weer te geven (Baarda et al., 2021, p. 83). Een bondige, overzichtelijke, visueel aantrekkelijke weergave nodigt geïnteresseerden uit om de essentie van het onderzoek te lezen, zonder dat dit veel tijd vraagt. De opdrachtgevers hebben kenbaar gemaakt dat zij voornemens zijn om het beroepsproduct in het bijzonder voor te leggen aan de betrokken ministeries. Het beroepsproduct vormt daarmee een strategisch hulpmiddel voor de NVVK, vanwege haar rol als belangenbehartiger en lobbyist richting de ministeries. Daarmee is het *externe doel* bereikt. In paragraaf 5.3 wordt de totstandkoming van het beroepsproduct verder toegelicht.

1.5 Deelvragen en methodologische verantwoording

Theoretische deelvragen:

1. Hoe is de huidige beloningssystematiek voor bewindvoerders ingericht en welke plaats kan de doorstroombeloning daarin innemen?

Deze deelvraag is relevant, omdat de beloning een cruciale rol speelt in de praktijk van bewindvoerders. Hun bestaan is vaak afhankelijk van de hoogte van de tarieven die door de minister van J&V zijn vastgesteld en waarop de kantonrechter toezicht houdt. Inzicht in de bestaande beloningssystematiek is noodzakelijk om te begrijpen welke plaats de doorstroombeloning daarin kan innemen. De focus ligt hier nog niet op de wenselijkheid van deze beloning, maar op de inbedding ervan.

De belangrijkste bronnen die geraadpleegd werden om deze vraag te beantwoorden zijn bepalingen over bewindvoering uit Burgerlijk Wetboek 1. De bepalingen over de beloning hieruit zijn uitgewerkt in de Regeling CBM en door de Rechtspraak is in aanbevelingen uitgewerkt hoe hiermee om te gaan. Ook de Kamerbrief van Struycken en Nobel (2025) en de initiatiefnota van oud-Kamerlid Kat (2023) ten aanzien van dit thema gaven input voor de beantwoording.

2. Welke richtlijnen rondom procesinrichting en samenwerking gelden in theorie voor schuldhelpverleners en bewindvoerders?

Pas wanneer helder is hoe de samenwerking tussen deze twee ketenpartners er in theorie uit ziet, kan worden bepaald of deze samenwerking in de praktijk werkt of verbeterd kan worden. Om een beeld te krijgen van de samenwerkingsafspraken die in theorie gelden, zijn bepalingen uit Burgerlijk Wetboek 1, de Wgs en de uitwerking daarvan, het Besluit gemeentelijke schuldhelpverlening (hierna: Bgs), relevant. Verder zijn de kwaliteitseisen die gelden voor bewindvoerders geraadpleegd. De convenanten van brancheverenigingen NVVK en Aegis, waarin samenwerking een rol speelt, zijn vervolgens vergeleken. Wetenschappelijke inzichten uit WRR-rapport *Weten is nog geen doen* bood daarbij perspectief op hoe beperkte zelfredzaamheid van burgers vraagt om zorgvuldig ingerichte samenwerking en processen die daarmee samenhangen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2017).

Empirische deelvragen:

3. Hoe wordt de samenwerking tussen bewindvoerders en schuldhulpverleners ervaren en in hoeverre is hierin verbetering mogelijk?

Bij de beantwoording van de tweede deelvraag werd geanalyseerd welke samenwerkingsafspraken formeel zijn vastgelegd, terwijl bij deze derde deelvraag werd onderzocht wat er in de praktijk gebeurt. Door interviews af te nemen en een workshop te geven, werden uitdagingen en wensen in de samenwerking in kaart gebracht. Op deze manier ontstond inzicht in de precieze knelpunten in de samenwerking en in de mogelijkheden voor verbetering.

4. Hoe wordt de doorstroombeloning beoordeeld door de ketenpartners?

Het doel van deze deelvraag was om, door middel van het afnemen van interviews en het geven van een workshop, te begrijpen hoe de doorstroombeloning wordt beoordeeld in relatie tot de knelpunten in de procesinrichting en samenwerking. De uitkomsten boden aanknopingspunten voor het beantwoorden van deze deelvraag.

Bij het selecteren van respondenten voor de interviews zijn de volgende afwegingen gemaakt:

- Bij de selectie van de schuldhulpverleners speelden gemeentegrootte, regionale diversiteit en het advies van de opdrachtgever een rol. Het interview met de **NIET OPENBAAR** had daarbij een overkoepelend karakter.
- Bij de selectie van bewindvoerders werd gekeken naar de grootte van het kantoor, regionale diversiteit en verschillen in lidmaatschap van brancheverenigingen.
- De interviews met **NIET OPENBAAR** van J&V en SZW boden met name een verdieping in de totstandkoming van het idee van en de overwegingen die worden gemaakt bij het invoeren van een doorstroombeloning.
- Het interview met **NIET OPENBAAR** had als doel inzicht te verkrijgen in diens perspectief op het functioneren van de keten, de toevoeging van een doorstroombeloning en de verkorting van schuldenbewinden.
- Hoewel vooraf werd overwogen om (ex-)rechthebbenden te interviewen, is er bewust voor gekozen hiervan af te zien. De belangrijkste reden hiervoor is dat het interviewen van deze doelgroep vooraf zorgvuldig onderzoek vereist naar hun belastbaarheid en vaardigheden, hetgeen binnen de beschikbare onderzoekstijd niet haalbaar bleek.

Aangezien de respondenten verschillende rollen hebben, koos ik ervoor om de gegeven input niet te gedetailleerd te coderen. De semigestructureerde interviews kenden wel allemaal dezelfde drie topics, die in deze volgorde zijn bevraagd: procesinrichting, samenwerking en beloning. Bij het opstellen van de interviewverslagen is deze indeling aangehouden. Dit laat zien dat de respondenten bevraagd zijn vanuit het Legal Management-perspectief, waarbij er oog is voor de inrichting van het proces, voordat vragen worden gesteld over een oplossingsrichting, in dit geval de doorstroombeloning. Hoewel ik iedere respondent vooraf voorzag van de topics en enkele voorbeeldvragen, bleef er tijdens de interviews ruimte voor doorvragen en relevante aanvullingen vanuit de respondent. De voorbeeldvragen lagen voor iedere afzonderlijke rol in dezelfde lijn. Dit, in combinatie met de eenheid in topics, maakte het eenvoudiger om de verkregen data te vergelijken en om conclusies te trekken.

De meeste interviews vonden online plaats. Aangezien het onderzoek zich richt op een probleem dat zich op landelijke niveau voordoet en omdat het onderzoek in deeltijd werd uitgevoerd, bleek het afnemen van fysieke interviews nauwelijks haalbaar. Er zijn geen aanwijzingen dat dit invloed heeft gehad op de kwaliteit van de gesprekken. Vanwege praktische uitdagingen is er uiteindelijk één interview geannuleerd. De tabel hieronder laat zien welke professionals precies werden geïnterviewd.

NIET OPENBAAR

Tabel 1

Overzicht respondenten

Analytische deelvraag:

5. Hoe kunnen de procesinrichting, de samenwerking en de doorstroombeloning worden beoordeeld aan de hand van methoden uit Legal Management?

Bij de beantwoording van deze vraag biedt theorie uit Legal Process Management handvatten om tot een onderbouwing komen. Lean Six Sigma-principes, zoals transport en wachttijd, zijn bijvoorbeeld relevant (Salentijn, 2021). Ook levert Legal Riskmanagement inzichten op, in dit geval door gebruik te maken van een risicoanalyse. De gekozen modellen zijn passend, omdat pas kan worden beoordeeld of de doorstroombeloning een bruikbaar instrument is, wanneer het proces dat doorlopen moet worden om deze beloning te verkrijgen geanalyseerd is. Hierdoor, maar ook door de respondenten te vragen naar hun ervaringen met het proces en de samenwerking en vervolgens naar hun visie op de doorstroombeloning, worden risico's proactief opgespoord. In de beantwoording van deze deelvraag vindt een nadere verantwoording plaats van de keuze voor deze modellen.

Er vindt eerst verdieping plaats in de grondoorzaken van probleem, door gebruik te maken van een diagnosemodel. Vervolgens is het aanmeldproces bij schuldhulpverlening in een stroomschema geplaatst, waardoor verspillingen duidelijk zichtbaar worden. Tot slot zijn de risico's die gepaard gaan met de invoer van een doorstroombeloning in beeld gebracht middels een risicoanalyse. Hiermee vindt, door gebruik te maken van theoretische modellen, een nadere analyse plaats van de resultaten uit zowel het theoretisch als het empirisch onderzoek.

Betrouwbaarheid en validiteit:

Om de validiteit en betrouwbaarheid te borgen, werd gebruik gemaakt van drie onderzoeksmethoden: literatuur- en documentenonderzoek, interviews en een workshop. Deze combinatie heeft gezorgd voor triangulatie en verhoogde validiteit. De betrouwbaarheid werd versterkt door het gebruik van betrouwbare bronnen, semigestructureerde interviews met drie vaste topics en zorgvuldig geselecteerde respondenten, oftewel theoretical sampling (Baarda et al., 2021, p. 278). De methoden bleken geschikt, omdat eerst een theoretische basis werd gelegd, die vervolgens door experts werd aangevuld op basis van praktijkervaringen.

AI-gebruik:

Bij het opstellen van het onderzoeksverslag is AI gebruikt ter ondersteuning. Het gaat hierbij om het aanscherpen en structureren van interviewvragen en (data uit) de interviewverslagen. Ook is er gevraagd om controle op formuleringen en zinsopbouw van teksten in het onderzoeksverslag. Hiervoor is Microsoft Copilot (GPT-5) gebruikt.

Leeswijzer:

Dit onderzoeksverslag begint met een inleiding waarin het probleem, het doel, de centrale vraag en de gehanteerde methodologie worden toegelicht. Vervolgens worden in hoofdstuk 2 de theoretische kaders besproken en in hoofdstuk 3 de empirische bevindingen gepresenteerd. Hoofdstuk 4 bevat de beantwoording van de analytische deelvraag, waarna in hoofdstuk 5 en 6 de conclusies, aanbevelingen en de beantwoording van de centrale vraag worden uitgewerkt. Tot slot volgen een reflectie op het onderzoek en de competentieontwikkeling, de literatuurlijst en de bijlagen met onder andere de interviewverslagen.

2 Theoretisch en juridisch kader

2.1 Beloningssystematiek voor bewindvoerders

Deelvraag 1 luidt: *Hoe is de huidige beloningssystematiek voor bewindvoerders ingericht en welke plaats kan de doorstroombeloning daarin innemen?*

Dat bewindvoerders recht hebben op een beloning ligt vast in Burgerlijk Wetboek 1 en is uitgewerkt in de Regeling CBM. De beloningssystematiek kent een forfaitair karakter: de kantonrechter stelt de beloning vast aan de hand van wettelijk bepaalde jaar- en eenmalige tarieven, met ruimte voor extra beloningen in bijzondere omstandigheden. Het beantwoorden van de vraag hoe een doorstroombeloning hierin kan worden ingebed, vereist inzicht in de structuur van de systematiek. Bij de beantwoording van deze deelvraag wordt uitgegaan van de situatie van *professionele* bewindvoerders die schuldenbewinden onder hun beheer hebben.

2.1.1 Juridisch kader

In Burgerlijk Wetboek 1, titel 19 zijn de voorwaarden en bevoegdheden voor beschermingsbewindvoerders vastgelegd. Artikel 1:447 BW is relevant is ten aanzien van de beloning voor bewindvoerders, die wordt vastgesteld door de minister van J&V. In het artikel wordt verwezen naar de Regeling CBM, waarin de maximale beloning is geregeld die over het algemeen jaarlijks indexeert. Artikel 3 lid 2 onder b van de Regeling stelt bijvoorbeeld dat in 2026 een jaarbeloning van €2107 geldt voor professionele bewindvoerders in een situatie waarbij er sprake is van een eenpersoonshuishouden met *problematische* schulden. Er blijft recht bestaan op deze beloning zolang de *problematische* schulden bestaan, dus ook gedurende de looptijd van de Wsnp, de minnelijke regeling of de aflossing van een saneringskrediet. Zodra de schulden daadwerkelijk zijn afbetaald, of een gemeentelijke of wettelijke schuldregeling met goed gevolg is afgerond, behoort de bewindvoerder het tarief te verlagen volgens de Regeling CBM. Afhankelijk van de hoogte van het inkomen van de betrokkene verstrekt de gemeente bijzondere bijstand voor de beloning voor de bewindvoerder (De Rechtspraak, 2025, p. 17).

Deze systematiek betekent dat bewindvoerders in beginsel een vaste vergoeding ontvangen voor de werkzaamheden, ongeacht de feitelijke tijdsbesteding. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan de kantonrechter een afwijkende beloning vaststellen. Dit is geregeld in artikel 1 lid 8 Regeling CBM, maar ook de genoemde Aanbevelingen benoemen dit. De Rechtspraak verduidelijkt in haar Aanbevelingen hoe kantonrechters deze tarieven moeten toepassen en wanneer afwijkingen gerechtvaardigd kunnen zijn. Dit gaat veelal om situaties waarin werkzaamheden worden verricht die om extra tijdsinvestering vragen, zoals het doen van achterstallige belastingaangiften of het afwikkelen van een nalatenschap. Voorafgaand aan het in rekening brengen van deze extra beloning bij de rechthebbende moet hiervoor een machtiging zijn verkregen van de kantonrechter. De bewindvoerder die zich zonder tussenkomst van de gemeente bezighoudt met schuldhulpverlening, of tijd investeert in het aanmelden van de betrokkene bij schuldhulpverlening, heeft geen recht op een extra beloning naast het geldende reguliere tarief (De Rechtspraak, 2025, p. 17).

De bewindvoerder is verplicht om, op grond van artikel 1:445 BW, jaarlijks een rekening en verantwoording aan te leveren bij de kantonrechter. Hiermee verkrijgt de kantonrechter inzicht in de inkomsten, uitgaven, bezittingen en schulden van de rechthebbende in het betreffende kalenderjaar.

De in rekening gebrachte beloning maak hiervan deel uit. De kantonrechter controleert of dit bedrag volgens de norm is. Enkel een volledige en correcte rekening en verantwoording, al dan niet besproken met de rechthebbende, zal door de kantonrechter worden goedgekeurd.

2.1.2 Toevoeging doorstroombeloning

De beloningssystematiek voor bewindvoerders, vooral ten aanzien van schuldenbewinden, staat onder toenemende druk. Nieuwe ontwikkelingen, zoals de verkorting van schuldhelpverleningstrajecten van 36 naar 18 maanden sinds juli 2023, maken dat bewindvoerders in kortere tijd dezelfde werkzaamheden moeten verrichten. Bewindvoerders signaleren in het bijzonder dat de huidige vergoeding bij problematische schulden tekortschiet (Vermeulen et al., 2022). Voor schuldenbewinden geldt dat wanneer een schuldenvrije situatie is bereikt, de grondslag voor het bewind komt te vervallen. In theorie behoort het bewind dan te worden beëindigd. Hierdoor raakt de balans tussen duurzame financiële stabiliteit in relatie tot de tijdsinvestering en de forfaitaire beloning voor bewindvoerders verstoord. Deze ontwikkelingen maken duidelijk waarom herziening of aanvulling van de bestaande beloningssystematiek relevant is.

In april 2025 kondigden staatssecretarissen Struycken en Nobel aan dat wordt gewerkt aan maatregelen om het beloningssysteem te verbeteren. Zij constateren immers dat vooral de doorstroom van schuldenbewind naar schuldhelpverlening tekortschiet. Een (deel)oplossing kan daarom het toevoegen van een doorstroombeloning aan de bestaande forfaitaire vergoedingen zijn. De Kamerbrief van april 2025 beschrijft dat de doorstroombeloning via de bestaande Regeling CBM zal worden vormgegeven, waardoor het binnen hetzelfde kader gaat functioneren als de bestaande beloningen. De brief maakt duidelijk dat de doorstroombeloning als aanvullende vergoeding zal worden toegekend op het moment dat de bewindvoerder een dossier aandraagt bij schuldhelpverlening of Wsnp. (Struycken & Nobel, 2025). Daarmee sluit de beloning aan bij bestaande eenmalige vergoedingen binnen de Regeling CBM die eveneens taakgericht en aanvullend zijn. De doorstroombeloning vormt dus geen systeemwijziging, maar een uitbreiding binnen de bestaande Regeling. Deze beloning zal budgetneutraal moeten worden ingevoerd. Om de budgetneutraliteit te borgen, is het volgens Struycken en Nobel nodig dat schuldenbewinden verkort worden van vijf naar drie jaar. De doorstroombeloning zou bovendien passen in het streven naar versterking van de financiële positie en professionaliteit van bewindvoerders, zoals herhaald wordt in verschillende Kamerstukken waarin verbetering van de kwaliteit en continuïteit van CBM-dienstverlening² centraal staat (Kat, 2023).

2.1.3 Deelconclusie

De beloningssystematiek voor bewindvoerders kent een forfaitair karakter, waarbij vaste tarieven gelden en er beperkte ruimte is voor aanvullende, incidentele beloningen. Deze systematiek biedt duidelijkheid en uniformiteit, maar sluit niet altijd goed aan bij de feitelijke tijdsinvestering en de complexiteit van bewindsdossiers. De voorgestelde doorstroombeloning kan binnen dit bestaande kader worden ingepast als een aanvullende, taakgerichte vergoeding. Daarmee vormt zij geen fundamentele wijziging van het systeem, maar een gerichte prikkel om de doorstroom naar schuldhelpverlening te bevorderen en tegelijkertijd de balans tussen werkzaamheden en beloning enigszins te herstellen.

² Curatele, Beschermingsbewind en Mentorschap

2.2 Procesinrichting en samenwerking

Deelvraag 2 luidt: *Welke richtlijnen rondom procesinrichting en samenwerking gelden in theorie voor schuldhulpverleners en bewindvoerders?*

Het probleem speelt zich af in een keten met publieke en private partijen, waardoor uiteenlopende processen en kwaliteitsstandaarden van toepassing zijn. Voor gemeenten ligt de basis in de Wgs en de uitwerking daarvan in (intern) beleid. Voor bewindvoerders zijn, naast Burgerlijk Wetboek 1, het Besluit Kwaliteitseisen Curatoren, Beschermingsbewindvoerders en Mentoren (2022) en de Aanbevelingen voor bewindvoerders (De Rechtspraak, 2025) relevant. De uitvoeringsprocessen die hieruit voortvloeien, worden niet alleen beïnvloed door landelijke kaders, maar ook door gemeentelijk beleid en onderlinge samenwerkingsafspraken met kwaliteitsnormen.

2.2.1 Juridisch kader

De juridische kaders die van toepassing zijn op gemeentelijke schuldhulpverlening en bewindvoering worden opvolgend beschreven.

Gemeentelijke schuldhulpverlening

Schuldhulpverlening is een publieke taak op grond van de Wgs en het Bgs. Artikel 2 Wgs verplicht gemeenten een beleidsplan vast te stellen dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening, met aandacht voor kwaliteit, resultaten, samenwerking en termijnen. Het Bgs vult deze kaders aan. Hiermee ontstaan basisnormen voor procesinrichting, informatie-uitwisseling en dossiervorming in de gemeentelijke schuldhulpverlening. De Handreiking Schuldhulpverlening van de VNG vult deze basisnormen aan door Wgs en het Bgs te vertalen naar praktische handvatten voor gemeenten. De Handreiking besteedt onder andere aandacht aan integrale (gemeentelijke) samenwerking, landelijke ontwikkelingen en de invulling van het beleidsplan (VNG, 2025).

Het Rijk is toezichthouder voor de gemeenten op terreinen waar provincies geen taak en expertise hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor het sociaal domein (Rijksoverheid, z.d.). In artikel 124b lid 1 van de Gemeentewet wordt verwezen naar de bijlage bij de wet, waarin staat dat SZW toezicht houdt op gemeenten waar het gaat om de Wgs.

Beschermingsbewind

Zoals beschreven ligt de basis voor beschermingsbewind in Boek 1 BW, titel 19. Het betreft hier privaatrechtelijke dienstverlening onder toezicht van de kantonrechter. Onderdelen uit deze wet verplichten de bewindvoerder om acties te ondernemen ten aanzien van eventuele schulden. Zo stelt artikel 1:436 BW dat de bewindvoerder binnen vier maanden na instelling van de maatregel een zogeheten boedelbeschrijving moet overleggen, waarop alle bezittingen en schulden zijn opgenomen. Goed beheer van deze bezittingen en schulden wordt vervolgens verplicht gesteld in artikel 1:441 lid 1 BW. Deze zorgplicht wordt vervolgens verder benadrukt, te weten in artikel 1:444 BW, waarin de mogelijkheid om de bewindvoerder aansprakelijk te stellen in geval van een verwijtbare tekortkoming in deze zorgplicht is opgenomen. Een recente uitspraak van de Rechtbank Limburg (2026) bevestigt dat het tijdig aanmelden van rechthebbenden bij schuldhulpverlening onderdeel is van de zorgplicht van de bewindvoerder.

De bij deelvraag 1 beschreven rekening en verantwoording, evenals de tussentijdse evaluaties, die mede plaatsvinden naar aanleiding van het opgestelde plan van aanpak, vormen momenten waarop toezicht op de naleving van de zorgplicht zichtbaar wordt (*Tussentijdse Evaluatie | Rechtspraak*, z.d.).

Voor professionele bewindvoerders staan de geldende kwaliteitsnormen beschreven in het Besluit Kwaliteitseisen Curatoren, Beschermingsbewindvoerders en Mentoren (2022). Het Besluit beschrijft onder andere de opleidingseisen voor bewindvoerders en normen voor integriteit, bereikbaarheid en bedrijfsvoering. Toezicht op de naleving van het Besluit ligt bij het Landelijk Kwaliteitsbureau CBM van de Rechtspraak (*Landelijk Kwaliteitsbureau CBM | Rechtspraak*, z.d.).

Verder bestaan er de eerdergenoemde Aanbevelingen, vastgesteld door het Landelijk Overleg Vakinhoud Toezicht. Deze Aanbevelingen bevatten uitgangspunten voor beslissingen over toezicht op de uitvoering van bewind, mentorschap en curatele (2025). Met betrekking tot schuldenbewinden wordt hierin benadrukt dat de uitvoering van de schuldhulpverlening bij voorkeur bij de gemeente ligt. Doet de bewindvoerder dit zelf, dan moet hij voldoen aan de eisen van het minnelijk traject. Dit houdt in dat niet alleen de belangen van de rechthebbende, maar ook die van de schuldeisers moeten worden behartigd. Wanneer deze belangen botsen, moet de bewindvoerder dit bespreken met de kantonrechter. De bewindvoerder ontvangt geen extra beloning wanneer hij de schuldhulpverlening zelf uitvoert, naast het voeren van het bewind (De Rechtspraak, 2025, p. 17).

2.2.2 Samenwerking

Gemeenten kunnen op grond van artikel 1:432 BW medeverzoeker zijn voor een schuldenbewind. Ook geeft sinds 2021 het adviesrecht de mogelijkheid aan gemeenten om zich uit te spreken over de wenselijkheid van het schuldenbewind, na instelling hiervan door de kantonrechter. De gemeente kan daarmee een advies uitbrengen over de meeste passende ondersteuning aan de inwoner met schulden. Hiermee ontstaat een koppeling tussen de civiele beschermingsmaatregel en de publieke schuldhulpverlening. Uit een informeel gesprek met de NVVK blijkt dat in de praktijk wordt betwijfeld of het adviesrecht voldoende wordt benut en effectief is. Momenteel vindt er een wetsevaluatie van het adviesrecht plaats, waarvan de uitkomsten nog niet gepubliceerd zijn.

Branchevereniging NVVK en branchevereniging Aegis

Een ander instrument ten aanzien van samenwerken tussen bewindvoerders en schuldhulpverleners zijn onderling gemaakte samenwerkingsafspraken. Bij het aanbieden van samenwerkingsafspraken spelen gemeenten een rol, maar ook de brancheverenigingen voorzien hierin. Voor bewindvoerders is branchevereniging Aegis een voor de hand liggende partij om bij aan te sluiten. Aan de kant van schuldhulpverlening is de NVVK een grote partij. Beide verenigingen bieden een samenwerkingsovereenkomst aan waarin semi-concrete samenwerkingsafspraken zijn vastgelegd. Zowel voor schuldhulpverleners als voor bewindvoerders geldt geen wettelijke verplichting om aan te sluiten bij een branchevereniging.

Het Aegis-convenant en de NVVK-overeenkomst zijn qua opbouw en inhoud vergelijkbaar. Beide hebben hetzelfde doel: betere samenwerking en duidelijke (werk)afspraken tussen gemeenten en bewindvoerders realiseren. Beide regelen kwesties als communicatie, het bevorderen van financiële zelfredzaamheid van de rechthebbende en leggen concrete werkafspraken vast in een bijlage. Beide benadrukken daarbij enkele verplichtingen voor de partijen, waarvoor in landelijke regelgeving al een basis ligt.

Een verschil is dat de NVVK-overeenkomst ten aanzien van uitstroom werkt met een formeel meetmoment na 2,5 jaar vanaf de startdatum van het bewind. Op dat moment vindt een driegesprek plaats waarin samen wordt onderzocht in hoeverre uitstroom uit het schuldenbewind mogelijk is (NVVK, z.d.). Het Aegis-convenant noemt geen termijn, maar voegt in het kader van uitstroom wel toe dat mogelijkheden voor uitstroom bij voorkeur plaatsvinden onder begeleiding van de huidige bewindvoerder, in samenwerking met welzijnsmedewerkers of financiële coaches (Aegis, z.d.). Aegis lijkt hiermee te doelen op uitstroom uit bewind in het algemeen, terwijl de NVVK het uitstroommoment specifiek richt op schuldenbewinden.

Gemeentelijke convenanten

De brancheverenigingen proberen tot landelijke uniformiteit te komen door bewindvoerders en gemeenten te stimuleren gebruik te maken van hun overeenkomsten. Ondanks het bestaan van deze meer landelijke samenwerkingsafspraken werken veel gemeenten met een eigen convenant. Reden hiervoor zou zijn dat de lokale convenanten al bestonden voordat in ieder geval het convenant van Aegis werd geïntroduceerd (Aegis, z.d.).

Een recente inventarisatie van de NVVK laat zien dat 29% van de Nederlandse gemeenten een convenant voor bewindvoerders aanbiedt³. Convenanten zijn daarmee niet de landelijke norm, maar een keuze-instrument. Wanneer openbare convenanten worden vergeleken, valt op dat daarin vooral afspraken staan over dossierkwaliteit en communicatie. Hierdoor is de kans groter dat processen voorspelbaarder en efficiënter worden uitgevoerd. De gemeentelijke convenanten zijn echter niet uniform. Zo besteedt de ene gemeente meer aandacht aan samenwerking en uitstroom, terwijl andere gemeenten zich meer richten op preventie en efficiëntie doordat processtappen worden beperkt. Daarbij verschillen gemeenten in hun toelatingseisen voor bewindvoerders. De praktische gevolgen die dit heeft zullen uiteengezet worden bij de beantwoording van de empirische deelvragen.

De rechthebbende centraal

Gezamenlijk creëren de wetten en beleidsnormen een basiskader voor zowel gemeenten als bewindvoerders, waardoor zij worden gehouden aan een bepaalde inrichting van processen. Cliëntgericht werken zou daarbij centraal moeten staan. Daarom is het belangrijk om rekening te houden met het wetenschappelijke inzicht dat benadrukt dat burgers met schulden en problemen op andere leefgebieden vaak minder goed in staat zijn om procedures te begrijpen. Om deze reden is de wijze waarop gemeenten en bewindvoerders hun processen inrichten essentieel, gelet op de gevolgen die dit kan hebben voor toegankelijkheid, doorstroom en uitval tijdens de trajecten. Deze bevinding vormt een rode draad in het rapport op het perspectief op zelfredzaamheid van de Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid (2017). Het centraal stellen van de rechthebbende en rekening houden met diens capaciteiten past in de norm van artikel 12 van het Verdrag inzake de rechten van mensen met een handicap, waarin geacht wordt om passende maatregelen te nemen om personen met een handicap toegang te verschaffen tot de ondersteuning die nodig is bij de uitoefening van hun handelingsbekwaamheid.

³ Interne documentatie NVVK

2.2.3 Deelconclusie

Het juridisch kader borgt basisrichtlijnen voor het werk van schuldhelpverleners en bewindvoerders. Deze krijgen, bijvoorbeeld waar het gaat om samenwerken, meer betekenis in praktische uitwerkingen hiervan. Samenwerken vraagt om begrip over en weer, waarbij de verantwoordelijkheden en wettelijke grenzen van beide partijen gerespecteerd moeten worden. Ook blijkt dat efficiënte samenwerking vraagt om concrete werkafspraken, waardoor duidelijkheid ontstaat over bijvoorbeeld communicatie. Dit zijn elementen die in de convenanten aandacht krijgen. In de samenwerking(safspraken) behoort het welzijn en het belang van de rechthebbende echter voorop staan. Hoe de samenwerking in de praktijk wordt ervaren, zal blijken uit de beantwoording van de empirische deelvragen.

3 Inzichten uit de interviews en workshop

In paragraaf 1.5 is een tabel opgenomen met daarin de functies van de respondenten. Vanwege de diversiteit aan functies, ook binnen de afzonderlijke onderdelen van de keten, bleek het niet mogelijk om eenduidige uitspraken te doen namens gehele actoren. Om deze reden is afgezien van het gebruik van exacte aantallen of percentages. In plaats daarvan wordt gewerkt met aanduidingen als 'de meeste' of 'enkele', waarmee een genuanceerde weergave wordt gegeven van de mate waarin opvattingen binnen de interviews en workshop naar voren kwamen.

3.1 Samenwerking tussen bewindvoerders en schuldhulpverleners

Deelvraag 3 luidt: *Hoe wordt de samenwerking tussen bewindvoerders en schuldhulpverleners ervaren en in hoeverre is hierin verbetering mogelijk?*

Bij de beantwoording van de tweede deelvraag werd geanalyseerd wat er in theorie over samenwerking is vastgelegd, terwijl bij deze deelvraag werd onderzocht wat er in de praktijk gebeurt. De bevindingen uit de interviews en de workshop vormen hiervoor de belangrijkste bron.

3.1.1 Samenwerking

Uit de interviews blijkt een duidelijk gedeeld beeld: de samenwerking tussen bewindvoerders en schuldhulpverleners is in grote mate afhankelijk van de gemeente waarin een rechthebbende woont en van de bewindvoerder die het dossier behandelt. Doordat elke gemeente eigen formats heeft voor aanmeldingen en andere toelatingscriteria hanteert, ervaren bewindvoerders een grote variatie in werkwijzen. Bewindvoerders die aan dit onderzoek meewerkten, bedienen in alle gevallen rechthebbenden in meerdere gemeenten, waardoor zij met deze variatie in werkwijzen worden geconfronteerd. Dit vergroot de administratieve last, de doorlooptijd en maakt de kans op een geslaagde aanmelding minder voorspelbaar. Daarnaast werd door enkele respondenten benoemd dat een verhuizing van de rechthebbende regelmatig tot vertraging leidt, omdat een nieuwe gemeente vaak een eigen aanmeldprocedure hanteert, waardoor bewindvoerders opnieuw moeten beginnen en eerder gemaakte afspraken verloren gaan. Gemeenten die laagdrempelige aanmeldwijzen hanteren, bijvoorbeeld door minder complexe formulieren en minder vraag naar actuele documenten, worden als efficiënter ervaren en als prettiger in de samenwerking. Wanneer gemeenten vragen om completere dossiers met een gedetailleerd schuldenoverzicht en actuele bewijsstukken, verhoogt dat de drempel voor bewindvoerders om de aanmelding te realiseren.

Bewindvoerders geven aan dat dit niet alleen tijdrovend is, maar dat hierdoor ook herstelverzoeken regelmatig voorkomen, wat leidt tot verdere vertraging. Het beeld dat er veel herstelverzoeken worden verzonden, wordt ook door gemeenten bevestigd. Meerdere respondenten zien de meerwaarde van het aanleveren van zeer actuele schuldbewijzen bijvoorbeeld niet, aangezien gemeenten deze stukken in een opvolgend stadium opnieuw opvragen bij de schuldeisers. Door een enkeling wordt nog opgemerkt dat binnen deze context samenwerking als vaktechnische afstemming moet worden benaderd: voldoen aan elkaars voorwaarden, maar geen intensief gezamenlijk werkproces.

Verder bleek uit verschillende gesprekken dat er onzekerheid heerst over bij wie de verantwoordelijkheid ligt om een dossier compleet te maken: de rechthebbende, de bewindvoerder of de gemeente? Uit enkele interviews en uit informele gesprekken blijkt dat verondersteld wordt dat wanneer de inwoner met schulden een bewindvoerder heeft, er hogere eisen worden gesteld aan het dossier bij een aanmelding voor schuldhelpverlening. De gedachte dat de bewindvoerder uitstekend administratief onderlegd is, speelt daarbij vermoedelijk een rol.

Ook ervaren bewindvoerders dat de samenwerking beter verloopt beter wanneer er een vast aanspreekpunt bij de gemeente beschikbaar is. Veel respondenten noemen dat intensiever en directer contact, telefonisch of via een rechtstreekse mailbox, samenwerking (in de aanmeldfase) vergemakkelijkt. Uit enkele interviews en uit een bewering vanuit branchevereniging Aegis blijkt echter dat personeelsverloop en ziekte onder personeel een belangrijke factor is bij het ontbreken van duurzame aanspreekpunten (Aegis, z.d.).

Gemeenten geven aan, zowel tijdens interviews als tijdens de workshop, dat zij bewindvoerders doorgaans zien als betrokken professionals, maar benadrukken dat samenwerking niet altijd eenvoudig is. Zij signaleren dat bewindvoerders onder hoge werkdruk staan, waardoor informatie soms onvolledig wordt aangeleverd of communicatie vertraagd plaatsvindt. In interviews geven gemeenten aan dat de werkwijzen en de mate waarin bewindvoerders hun cliënten goed kennen uiteenlopen, wat leidt tot verschillen in dossiervorming. Verder wordt de bereikbaarheid van bewindvoerders door gemeenten als wisselend ervaren. Het onderscheid tussen kleine en grote bewindvoerderskantoren wordt daarbij herhaaldelijk gemaakt, hoewel de voorkeur daarin per gemeente verschilt.

Samenwerkingsafspraken en convenanten

Convenanten worden in interviews en tijdens de workshop genoemd als belangrijk instrument om samenwerking te versterken. Wanneer er een convenant bestaat dan wordt dat in de meeste gevallen als positief ervaren. Een uitdaging daarbij is dat deze convenanten onderling verschillen. Waar sommige convenanten concrete afspraken bevatten over praktische uitvoerbaarheid, zoals korte communicatielijnen en vereenvoudigde aanmeldstappen, blijven andere meer algemeen en benadrukken zij vooral samenwerking en evaluatie. Doordat slechts een beperkt aantal convenanten openbaar is, kon ik de verschillen niet verder inhoudelijk analyseren. Tijdens de interviews werd door enkele respondenten opgemerkt dat convenanten niet altijd de oorzaak zijn van betere samenwerking, maar eerder het gevolg daarvan. Volgens deze respondenten sluiten gemeenten meestal vooral convenanten met bewindvoerders waar al een goede werkrelatie mee bestaat. Hierdoor wordt ervaren dat een convenant in de praktijk vooral het gevoel geeft dat je als bewindvoerder 'in beeld' bent bij een gemeente, waardoor het convenant op zichzelf de samenwerking niet verbetert. Dit wordt door de workshopdeelnemers gedeeltelijk herkend.

Een terugkerend punt dat de samenwerking kan belemmeren, is het beeld dat sommige gemeenten op de stoel van de toezichthouder lijken te gaan zitten. Dit beeld ontstaat wanneer gemeenten afspraken opnemen in hun convenanten over zaken die onder rechterlijk toezicht vallen. Dit zijn dan afspraken die de indruk wekken dat gemeenten de voortgang van bewind inhoudelijk willen beoordelen, hoewel een enkele respondent deze extra controle niet als belastend ervaart. Verder wordt door enkelen aangegeven dat bewindvoerders vaak geen tijd of capaciteit hebben om veelvuldig contact met meerdere gemeenten te onderhouden, terwijl gemeenten vaak periodiek bijeenkomsten organiseren zoals afgesproken in het convenant. Tijdens de workshop bleek dat gemeenten deze evaluatiemomenten juist als meerwaarde ervaren.

3.1.2 Verbeterpunten

Tijdens de interviews en de workshop kwamen meerdere verbeterpunten naar voren die volgens respondenten de samenwerking versterken en de instroom in schuldhulpverlening zouden kunnen versnellen.

Uniformiteit in proces en aanlevering

Het meest genoemde verbeterpunt is het ontbreken van landelijke uniformiteit in aanleveren en (aanmeld)formats. Velen benoemden dat uniformering wenselijk is, maar vanwege de beleidsautonomie van gemeenten is het moeilijk af te dwingen. Een basis aan landelijke procesafspraken op dezelfde deelonderwerpen wordt vaak genoemd als oplossing.

Vereenvoudiging van het aanmeldproces

Wat samenhangt met de verschillen in uniformiteit is dat bewindvoerders ervaren dat de huidige administratieve last rond de aanmelding groot is. Een versimpeld aanmeldformat, met minder eisen aan de actualiteit van schuldbewijzen, wordt gezien als een oplossing om aanmeldingen te versnellen en werkdruk verminderen.

Betere gegevensuitwisseling

Ook efficiëntere gegevensuitwisseling wordt genoemd als verbeterpunt. Meerdere geïnterviewden hebben de wens om meer digitale gegevensuitwisseling te bewerkstelligen, via een centraal en digitaal portaal. Dat de Algemene Verordening Gegevensbescherming hierbij een knelpunt vormt, wordt als kanttekening gemaakt.

Korte communicatielijnen

Zowel bewindvoerders als gemeenten gaven aan dat vaste, makkelijk bereikbare contactpersonen leiden tot minder vertraging en duidelijkere afstemming.

Heldere rolverdeling

Waar gemeenten soms van bewindvoerders verwachten dat zij veel werkzaamheden rondom aanmeldingen uitvoeren, is er niet altijd een helder beeld van wie verantwoordelijk is voor wat. Er werd tijdens de interviews vaak gesproken over het gebrek aan wederzijds begrip voor elkaars rollen. Dit wordt gezien als verbeterpunt.

3.1.3 Deelconclusie

Hoewel er aandacht is voor samenwerking, vormt het gebrek aan uniformiteit een belemmering voor snelle en soepele instroom van onderbewindgestelden in gemeentelijke schuldhulpverlening. De samenwerking functioneert wel, maar niet optimaal. Structurele verbetering vraagt om meer praktische afspraken die een landelijke richtlijn vormen. Bewindvoerders ervaren dat de diversiteit aan gemeentelijke procedures leidt tot vertragingen, herstelverzoeken en inefficiëntie. Gemeenten en ministeries erkennen dat deze variatie bestaat, maar landelijke sturing is in de praktijk beperkt mogelijk vanwege gemeentelijke autonomie. Uit de interviews blijkt dat er een breed gedragen wens is voor meer uniforme processen, eenvoudigere aanmeldprocedures en kortere communicatielijnen.

3.2 Beoordeling doorstroombeloning door ketenpartners

Deelvraag 4 luidt: *Hoe wordt de doorstroombeloning beoordeeld door de ketenpartners?*

Deze deelvraag richt zich op de waardering van een doorstroombeloning door de ketenpartners. Waar de vorige deelvragen inzicht boden in wetgeving en samenwerkingsknelpunten, staat hier centraal hoe ketenpartners het instrument zelf beoordelen. De beantwoording is gebaseerd op de uitkomsten uit de interviews en de workshop.

3.2.1 De doorstroombeloning

Uit de interviews blijkt dat de doorstroombeloning kritisch wordt beoordeeld en maar zelden als een directe oplossing voor de bestaande knelpunten wordt gezien. Bewindvoerders en gemeenten geven aan dat zij moeite hebben om zich een concreet beeld te vormen van hoe een doorstroombeloning zou moeten werken, zolang fundamentele problemen in de samenwerking en de procesinrichting niet zijn opgelost. Met name bij uitvoerende partijen bleef de aandacht in de gesprekken daardoor vaak hangen bij zaken als uniformiteit, stabilisatie en gegevensuitwisseling, in plaats van bij de doorstroombeloning.

De ministeries beoordelen de doorstroombeloning als een verkenning of 'proefballon'. Beide ministeries benoemden dat er nog geen verdere uitwerking is. Tevens wordt benoemd dat de omvang van probleem, waarvoor de doorstroombeloning een oplossingsrichting kan zijn, niet is onderbouwd met empirische data. Het standpunt dat bewindvoerders een deel van hun dossiers sneller kan laten instromen in schuldhelpverlening, wordt door de respondenten niet met cijfers ondersteund. De meeste respondenten herkennen wel dat aanmelding en instroom soms traag verlopen, maar koppelen dit vaker aan verschillen in gemeentelijke werkwijzen, de hoge administratieve lasten door inefficiënte gegevensuitwisseling en complexiteit van casuïstiek dan aan onvoldoende inzet of motivatie van bewindvoerders.

Aan de respondenten is duidelijk gemaakt dat het idee voor een doorstroombeloning onlosmakelijk verbonden is met de verkorting van schuldenbewinden van vijf naar drie jaar. Alleen bij een kortere looptijd ontstaat ruimte om deze beloning budgetneutraal vorm te geven. Juist door dit punt ontstaat terughoudendheid. Het verkorten van bewinden wordt meestal niet als reële optie gezien, omdat de benodigde duur afhankelijk is van dossiercomplexiteit, stabilisatie en beschermingsbelang. Door verschillende respondenten wordt vermoed dat een verkorting in de praktijk leidt tot verlengingsverzoeken en daarmee tot een hogere werklast voor de rechtbank en voor de bewindvoerder.

Het 'recht' op een doorstroombeloning wordt door veel respondenten beoordeeld als iets dat in grote mate afhankelijk is van factoren buiten de invloed van bewindvoerders. Gemeenten verschillen in toelatingscriteria en aanmeldprocedures, rechthebbenden verhuizen, dossiers vereisen (langdurige) stabilisatie en daarbij beslist de kantonrechter over een eventuele verlenging van het bewind. Bewindvoerders zouden in dat licht worden afgerekend op doorstroom waarover zij slechts beperkt regie hebben. Dit roept bij meerdere respondenten vragen op over de rechtvaardigheid. Overigens uitten veel respondenten kritiek op de grondslag en de term 'schuldenbewind', waarover door de ministeries wordt gesproken in de genoemde Kamerbrief.

Er zou slechts een klein percentage bewinden zijn waarbij de zelfredzaamheid op orde is, waardoor uitstroom uit bewind na het afronden van een schuldhulpverleningstraject vaak onverstandig is, zelfs wanneer een bewind enkel is uitgesproken op de grondslag 'problematische schulden'. Daarbij zijn er veel 'toestandbewinden', waarbij er naast lichamelijke en/of geestelijke problematiek ook sprake is van problematische schulden. Ook om deze reden is het ontbreken van data over de omvang van het probleem van vertragende instroom interessant.

Daarnaast wordt gewezen op het risico van strategisch gedrag. Dit risico wordt met nameesignaleerd door gemeenten, die vrezen dat een doorstroombeloning ertoe leidt dat relatief eenvoudige dossiers eerder worden aangenomen door een bewindvoerder, terwijl complexe dossiers worden vermeden. Gemeenten signaleren zelfs dat strategisch gedrag al voorkomt onder invloed van de huidige beloningssystematiek. Door bewindvoerders wordt benadrukt dat dit risico juist ontstaat wanneer de beloning onvoldoende rekening houdt met verschillen in complexiteit van de casuïstiek.

Ook wordt de gekozen term kritisch bekeken. Uitvoerders geven aan dat de term *doorstroombeloning* de indruk kan wekken dat bewindvoerders zonder financiële prikkel onvoldoende gemotiveerd zouden zijn om rechthebbenden te laten doorstromen. Daarbij wordt opgemerkt dat het bewind in de praktijk vrijwel nooit eindigt op het moment van aanmelding bij schuldhulpverlening, waardoor feitelijk geen sprake is van doorstroom van de ene ketenpartner naar de andere.

3.2.2 Aangedragen alternatieven

Wanneer respondenten gevraagd wordt om te reflecteren op alternatieven, verschuift de focus vrijwel unaniem naar het herzien van de gehele financierings- en beloningssystematiek. Vooral bewindvoerders en NIET OPENBAAR wijzen erop dat de huidige beloningssystematiek onvoldoende aansluit bij de daadwerkelijke werkzaamheden en complexiteit van dossiers. In plaats van de beloning te koppelen aan uitstroom, wordt door hen gepleit voor een meer op werkzaamheden en fases gebaseerd beloningssysteem, waarin vooral de intensieve stabilisatiefase zwaarder behoort te worden gewaardeerd. Dat de huidige Regeling CBM is gaan knellen, wordt in het jaarverslag van 2025 van de Rechtspraak erkend. Er wordt benoemd dat de verschillende kantonrechters eigen afwegingen maken waar het gaat om het afwijken van de standaardbeloning, waarmee het toekennen van extra beloningen wordt bedoeld, wanneer de omstandigheden daarom vragen. Die uitzonderingen lijken nu de regel te worden, waardoor de Rechtspraak nu aandacht vraagt voor een vaste, hogere beloning (De Rechtspraak, 2026, p. 12).

Door enkele respondenten wordt de suggestie aangedragen om de financiering van bewindvoering minder afhankelijk te maken van gemeentelijke bijzondere bijstand, bijvoorbeeld door een meer centrale financieringsstructuur. Hierbij worden voorstellen gedaan om de financiering te organiseren via de Wet langdurige zorg of de Raad voor Rechtsbijstand. Daarbij werd wel de kanttekening meegegeven of daarmee niet juist financiële prikkels aan de kant van gemeenten verdwijnen om snelheid te stimuleren.

Verder noemen de respondenten procesmatige alternatieven als effectiever voor snellere toeleiding naar schuldhulpverlening dan financiële prikkels. Deze alternatieven sluiten aan bij de bevindingen uit deelvraag 3 en worden door vrijwel alle respondenten als een logischere eerste stap gezien dan de invoering van een doorstroombeloning die budgetneutraal moet zijn. Er wordt benadrukt dat eerst meer inzage moet zijn welk probleem beoogd wordt op te lossen met een doorstroombeloning. De doorstroombeloning moet daarom niet als opzichzelfstaand worden gezien, maar als één van de mogelijkheden in een breder afwegingsproces.

3.2.3 Deelconclusie

De doorstroombeloning wordt door de ketenpartners kritisch beoordeeld. Hoewel het idee begrijpelijk wordt gevonden vanwege de druk op de huidige beloningssystematiek, wordt het instrument niet gezien als een passend antwoord op de knelpunten die worden ervaren. Op basis van de beschikbare informatie lijkt het idee van de doorstroombeloning nu afhankelijk van de veronderstelling dat schuldenbewinden kunnen worden verkort. Juist deze visie wordt door veel respondenten betwist. De knelpunten die worden ervaren liggen in gebrekkige uniformiteit binnen gemeenten, complexe casuïstiek, hoge administratieve lasten en het ontbreken van korte lijnen over en weer, wat maakt dat verkorting van bewinden in de huidige situatie niet reëel lijkt.

4 Analyse van onderzoeksresultaten vanuit proces- en risicomanagement

Deelvraag 5 luidt: *Hoe kunnen de procesinrichting, de samenwerking en de doorstroombeloning worden beoordeeld aan de hand van methoden uit Legal Management?*

Allereerst is het essentieel om de grondoorzaken van het probleem scherp te hebben. Zonder inzicht in wat er precies schuilgaat achter vertragingen in de instroom, zouden oplossingen zich kunnen richten op symptomen in plaats van op de echte knelpunten. Een heldere diagnose maakt de urgentie van verandering inzichtelijk en voorkomt dat interventies slechts oppervlakkig effect hebben. Daarom is er gebruikgemaakt van het diagnosemodel '5 keer waarom' van Sakichi Toyoda, dat helpt om te komen tot de achterliggende oorzaak van een probleem (Salentijn, 2021, p. 115). De waaromvragen en de antwoorden zijn gebaseerd op de onderzoeksuitkomsten:

<i>Waarom is er sprake van trage instroom van onderbewindgestelden in schuldhulpverlening?</i>	Omdat het beeld bestaat dat niet alle bewindvoerders hun cliënten snel genoeg aanmelden bij schuldhulpverlening.
<i>Waarom melden bewindvoerders hun cliënten niet snel genoeg aan bij schuldhulpverlening?</i>	Omdat de tijdsinvestering die dit vraagt en de complexiteit van de casuïstiek groot is in relatie tot de beschikbare uren die uit de beloning voortkomen.
<i>Waarom is de tijdsinvestering en complexiteit bij schuldendossiers groot?</i>	Omdat gemeenten uiteenlopende werkwijzen en toelatingscriteria hanteren en omdat de casuïstiek vaak complex is.
<i>Waarom bestaan er uiteenlopende werkwijzen en toelatingscriteria tussen gemeenten? En waarom is casuïstiek complex?</i>	Omdat er geen verplicht landelijk proces of uniforme samenwerkingsafspraken bestaan. Daarbij kennen convenanten tussen gemeenten en bewindvoerders, waar deze aanwezig zijn, geen uniformiteit. Onderbewindstelling is een zware beschermingsmaatregel, die wordt ingezet wanneer voorliggende voorzieningen zoals budgetbeheer of -begeleiding niet voldoende bescherming bieden. De grondslagen voor bewind zijn de (gebrekkige) lichamelijke en/of geestelijke toestand en/of problematische schulden. Deze grondslagen onderstrepen dat de situatie doorgaans gepaard gaat met aanzienlijke complexiteit.
<i>Waarom ontbreekt een landelijk uniform (aanmeld)proces om de samenwerking tussen gemeenten en bewindvoerders te harmoniseren?</i>	Omdat gemeenten autonoom zijn in de inrichting van hun beleid en processen, ontstaan er per gemeente verschillende werkwijzen. Daardoor komt efficiëntie of versnelling in het proces en in de samenwerking onvoldoende tot stand en blijft de tijdsinvestering voor bewindvoerders onverminderd hoog.

Tabel 2
5 keer waarom

Het aanmeldproces van een rechthebbende bij schuldhulpverlening, zoals dat in algemene zin geldt, wordt in de volgende paragraaf geanalyseerd. Hierbij is er oog voor de verspillingen in die procesinrichting.

4.1.1 Procesanalyse

Deze paragraaf behandelt het proces van stabilisatie tot de start van het schuldhulpverleningstraject.

Uit het onderzoek blijkt dat het proces van aanmelden van schuldendossiers bij gemeentelijke schuldhulpverlening door de respondenten als inefficiënt wordt ervaren. Dit vooral vanwege de verschillende werkwijzen per gemeente, waarmee landelijke uniformiteit ontbreekt. Dit resulteert vaak in hersteltermijn richting de bewindvoerder, omdat de aanmelddossiers incompleet zijn aangeleverd. Vooral het aanleveren van een schuldenlijst als onderdeel van de aanmelding, waarbij gemeenten meestal om gedetailleerde en recente informatie vragen, stuit op weerstand. Anderzijds bestaat bij verschillende gemeenten het beeld dat bewindvoerders bewust de herstelbrief afwachten na aanlevering van het dossier: een makkelijke weg om inzicht te krijgen in welke informatie (nog) nodig is, zo wordt verondersteld.

Het aanmeldproces van de rechthebbende bij gemeentelijke schuldhulpverlening is visueel gemaakt in een doorstroomschema, die opgenomen is in bijlage 9.1. Deze methode creëert een duidelijk overzicht van hoe de informatie door het proces stroomt. Het doorstroomschema geeft de processtappen vereenvoudigd weer, waarbij de verspillingen in dit proces zijn aangeduid. De geïdentificeerde verspillingen laten de bottleneck, de knelpunten in het aanmeldproces zien en verklaren daarmee waarom het proces vertraagt (Salentijn, 2021, p. 75). Met behulp van de methode TIM WOODS kunnen acht verspillingen worden onderscheiden (Salentijn, 2021, p. 83), waarvan er vier van toepassing zijn op dit proces:

Type verspilling	Uitleg	Aanduiding
<i>Transport</i>	In het proces vindt veel transport plaats van informatie en documentatie tussen met name bewindvoerders, gemeenten en schuldeisers. Hoewel die transportmomenten niet per se overbodig zijn, wordt het proces erdoor vertraagd. Een centraal, digitaal systeem voor gegevensuitwisseling leidt tot minder transport.	Vrachtwagen
<i>Waiting</i>	Het proces kent veel wachttijd. Bewindvoerders wachten op voldoende stabiliteit in het dossier en hebben tijd nodig om het proces in de betreffende gemeente te doorgronden. Schuldhelpverleners wachten op een aanmelding en na het verzenden van de aanmelding wachten bewindvoerders op de reactie. Schuldhelpverleners wachten vervolgens regelmatig op de bewindvoerder, omdat vaak hersteltermijnen nodig zijn. De rechthebbende wacht totdat er een geslaagde schuldregeling is (fase 5), hoewel diens motivatie en gedrag (fase 1) het proces juist kan versnellen.	Klok
<i>Overprocessing</i>	Er is sprake van overbewerking wanneer gemeenten vragen om bewijsstukken van schulden die in veel gevallen maximaal drie maanden oud mogen zijn. Nadat deze informatie is aangeleverd, benadert de schuldhelpverlener de schuldeisers opnieuw voor schuldopgaven (controlefase). Daarna volgt vanuit de gemeente nog een aparte brief aan de schuldeiser met de vraag medewerking te verlenen aan de schuldregeling (fase 5). Hierdoor wordt dubbel werk gedaan.	Tandwiel
<i>Defects</i>	Het risico op fouten hangt samen met de andere vormen van verspilling. Wanneer aanmeldingen incompleet zijn, moeten er aanvullingen worden gedaan, waarna eerder aangeleverde informatie deels niet meer actueel is en opnieuw moet worden aangeleverd. Daardoor, maar ook door alle wachttijd, gaat het overzicht makkelijk verloren. Dat verhoogt dat de kans op fouten. Wisselende contactpersonen, waarvan door de respondenten wordt aangegeven dat hier regelmatig sprake van is, leiden gedurende het hele proces tot een verhoogde kans op fouten. Een medewerker die zich moet inlezen, terwijl de informatie en documentatie zich opstapelt, kan makkelijk iets over het hoofd zien en is daarbij afhankelijk van de kwaliteit die zijn of haar voorganger leverde.	Kruis

Tabel 3
Verspillingen in het aanmeldproces

De oorzaken van het probleem van vertraagde instroom zijn hiermee verder verduidelijkt. Als (deel)oplossing hiervoor denken de ministeries aan de doorstroombeloning: een financiële compensatie voor de tijdsinvestering aan de kant van de bewindvoerder, op voorwaarde dat de looptijd van schuldenbewinden verkort wordt door de Rechtspraak. Door die verkorting zou de doorstroombeloning budgetneutraal ingevoerd kunnen worden. De respondenten signaleren hierbij echter risico's. Daarover gaat de volgende paragraaf.

4.1.2 Risicoanalyse

Een risicoanalyse is een instrument om te werken aan juridische kwaliteitszorg; het spoort proactief risico's op. Het serieus uitvoeren van een risicoanalyse voorkomt een te rooskleurig beeld en maakt het mogelijk om problemen in een vroeg stadium van een proces te voorzien. De risicoanalyse benoemt mogelijke fouten en de negatieve gevolgen daarvan, waaraan risicoscores zijn gekoppeld. Vervolgens zijn maatregelen vastgesteld die kunnen worden genomen om deze risico's te beperken (Peij et al., 2003, p. 35). Een risicoanalyse past bij dit onderzoek, omdat de keuze voor het al dan niet invoeren van de doorstroombeloning en de bijbehorende overwegingen hierdoor beter kunnen worden afgewogen. De risicoanalyse geeft dan ook inzicht in de risico's die volgens de respondenten samenhangen met de invoering van de doorstroombeloning. Op deze manier komen empirisch onderzoek en risicomangement samen.

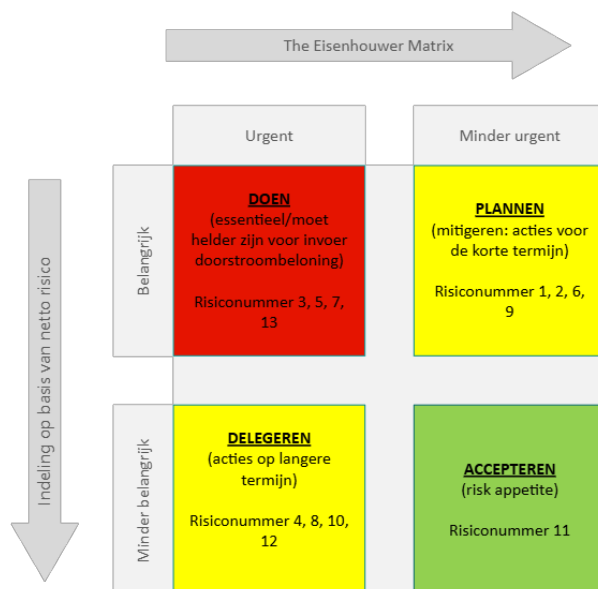
Bij het inschatten van de risico's is gebruikgemaakt van een vierpuntschaal. De netto risicoscores in de laatste kolom laten, na het nemen van de voorgestelde maatregelen, het risico op vertraging in de instroom in schuldhulpverlening zien dat blijft bestaan. Hoewel bij de keuze voor de risicoscores rekening is gehouden met het aantal respondenten dat een risico benoemde, blijven deze scores deels afhankelijk van mijn eigen beoordeling, waardoor zij een bepaalde mate van subjectiviteit bevatten.

De risicoanalyse is opgenomen in bijlage 9.2. In de tabel in bijlage 9.2 zijn alle risico's genummerd. In tabel 4 wordt weergegeven tot welke concrete impact het leidt, wanneer het genummerde risico realiteit wordt. Dit geeft inzicht in de risico's die de meeste aandacht verdienen. De tabel begint bij het risico dat de hoogste netto impact heeft en bouwt dan af.

	Prioritering risico's op basis van netto risico	Netto risico	Impact
5	Rechtspraak verkort de schuldenbewinden niet van 5 naar 3 jaar	9	Dit risico leidt ertoe dat de financiële ruimte die nodig is voor een doorstroombeloning niet ontstaat, waardoor de maatregel in de praktijk niet uitvoerbaar is
2	Uiteenlopende werkwijzen/procesinrichting van gemeenten blijven bestaan	8	Dit vergroot de kans op vertraging en inefficiëntie in het aanmeldproces aanzienlijk, omdat bewindvoerders hun werkwijze per gemeente moeten aanpassen, waardoor voorspelbaarheid ontbreekt
1	Te weinig oog voor belang van samenwerking tussen bewindvoerders en gemeenten	6	Dit onderschat het belang van afstemming binnen de keten, waardoor eventuele procesverbeteringen minder effect hebben en versnelling van instroom uitblijft
6	Bewinden worden formeel wel verkort, maar in praktijk steeds verlengd	6	Dit zorgt voor extra administratieve lasten bij de ketenpartners en onzekerheid bij de rechthebbende en tegelijkertijd worden de beoogde tijdswinst en budgettaire voordelen van verkorting niet gerealiseerd
11	Administratieve lasten voor ketenpartners nemen toe in plaats van af	6	Dit gaat ten koste van de beschikbare tijd voor (dossiers van) rechthebbenden
3	Onvoldoende oog voor complexiteit van schuldenbewinden	4	Dit vergroot het risico op onrealistische verwachtingen over doorstroom en het belemmert maatwerk, waardoor de focus onvoldoende ligt op duurzame ondersteuning van rechthebbenden
4	Strategisch gedrag van bewindvoerders (selectie van "makkelijke" dossiers, keuze aanmeldmoment)	4	Dit risico leidt ertoe dat mensen met complexe (financiële) problematiek moeilijker een bewindvoerder vinden, wat een ongewenst maatschappelijk effect is
8	Rechthebbende verhuist, waardoor aanmelding spaak loopt	4	Dit betekent in de huidige situatie dat de aanmeldprocedure veelal opnieuw moeten worden doorlopen, waardoor eerder geboekte voortgang verloren gaat en rechthebbenden gedemotiveerd kunnen raken
13	Negatieve beeldvorming bewindvoerder neemt toe door gedachte over noodzaak "financiële prikkel" voor bewindvoerders	4	Dit kan het vertrouwen in bewindvoerders verminderen en tot toenemende imagoschade leiden
7	Onvoldoende duidelijk kader voor "tijdige aanmelding"	2	Dit leidt tot interpretatieverschillen en discussies, waardoor rechtsonzekerheid ontstaat en sturing op kwaliteit lastig wordt
9	Wisseling van contactpersonen/dossierbeheerders	2	Dit belemmert de continuïteit in de samenwerking en vergroot de kans op fouten en miscommunicaties: vertraging in het aanmeldproces
10	Inefficiënte gegevensuitwisseling	2	Dit leidt tot hersteltermijnen en het herhaaldelijk aanleveren van dezelfde informatie, wat directe gevolgen heeft voor de snelheid van instroom
12	Rolverwarring tussen gemeenten en Rechtspraak	2	Dit vergroot het risico dat bewindvoerders klem komen te zitten tussen de gemeente en de Rechtspraak, doordat zij verantwoording moeten afleggen aan beide partijen met verschillende belangen en verwachtingen

Tabel 4
De impact van de risico's bij de invoering van de doorstroombeloning

Nu is het gebruikelijk om te bepalen wat de urgentie per risico is: Welke verdienen op korte termijn aandacht, welke kunnen worden uitgesteld of gedelegeerd en welke kunnen worden geaccepteerd? De genummerde risico's zijn terug te vinden in figuur 1: De heatmap, geplaatst in de Eisenhower Matrix.



Figuur 1
Heatmap in Eisenhower Matrix

Sommige risicoscores zijn hoger dan anderen, maar krijgen in de heatmap een lagere prioriteit. De onderbouwing voor deze keuzes is als volgt.

Urgente risico's:

Essentieel: Ten aanzien van deze risico's moet actie zijn ondernomen vóór invoering van een doorstroombeloning:

Risico 3: Onvoldoende oog voor complexiteit van schuldenbewinden

Risico 5: Rechtspraak verkort de schuldenbewinden niet van 5 naar 3 jaar

Risico 7: Onvoldoende duidelijk kader voor "tijdige aanmelding"

Risico 13: Negatieve beeldvorming bewindvoerder neemt toe door gedachte over noodzaak "financiële prikkel" voor bewindvoerders

Hoewel deze risico's niet de hoogste score hebben, vormen zij wel essentiële randvoorwaarden voor de uitvoerbaarheid van een doorstroombeloning. Zij bepalen of de doorstroombeloning juridisch, inhoudelijk en moreel verdedigbaar is. Zolang onduidelijk is hoe complexiteit wordt meegewogen, wie bepaalt wanneer er 'tijdig' is gehandeld en of het beeld van vertraagde instroom door 'toedoen' van de bewindvoerder klopt, kan invoering van de doorstroombeloning leiden tot uitvoeringsproblemen. Met name wanneer het ontbreekt aan instemming van de Rechtspraak voor verkorting van de schuldenbewinden is er risico: zonder helderheid op dit punt is invoering niet mogelijk.

Gemitigeerde risico's:

Belangrijk, maar niet direct blokkerend voor invoering. Acties vergen tijd en afstemming:

Risico 1: Te weinig oog voor belang van samenwerking tussen bewindvoerders en gemeenten

Risico 2: Uiteenlopende werkwijzen/procesinrichting van gemeenten blijven bestaan

Risico 6: Bewinden worden formeel wel verkort, maar in praktijk steeds verlengd

Risico 9: Wisseling van contactpersonen/dossierbeheerders

Deze risico's hebben grote impact op het functioneren van het aanmeldproces bij schuldhelpverlening en op de doorlooptijden, maar vragen om beleidsmatige en organisatorische keuzes die niet van vandaag op morgen kunnen worden gemaakt. Acties als het opstellen van landelijke basishoudnormen ten aanzien van bijvoorbeeld aanmeldformats en communicatie, vergen immers tijd en afstemming. Deze acties kunnen parallel lopen aan de invoering van een doorstroombeloning. Daarbij geldt dat het voorkomen van verlengingsverzoeken aan de Rechtspraak nauw samenhangt met de duur van de stabilisatiefase en de efficiëntie van het aanmeldproces.

Gedelegeerde risico's:

Langetermijn-aanpak; acties uitzetten in de keten:

Risico 4: Strategisch gedrag van bewindvoerders (selectie van "makkelijke" dossiers, keuze aanmeldmoment)

Risico 8: Rechthebbende verhuist, waardoor instroom spaak loopt

Risico 10: Inefficiënte gegevensuitwisseling

Risico 12: Rolverwarring tussen gemeenten en Rechtspraak

Deze risico's zijn reëel, maar ontstaan vooral door tekortkomingen in het proces. De risico's moeten serieus worden genomen, maar zijn niet leidend in de besluitvorming over de invoering van een doorstroombeloning. Daarbij komt dat naar risico 10 een onderzoek loopt, zo blijkt het uit het interview met SZW. De uitkomsten hiervan kunnen worden afgewacht. Het beperken van risico 12 gebeurt deels automatisch door oog te hebben voor risico 1 en 2.

Te accepteren risico's:

Monitoren:

Risico 11: Administratieve lasten voor ketenpartners nemen toe in plaats van af

Hoewel dit risico impact heeft, lijkt het onvermijdelijk dat er administratieve lasten ontstaan na de invoering van een doorstroombeloning. Het risico is daarmee niet te voorkomen, maar valt wel te beperken. Het stellen van eenvoudige (administratieve) eisen door de Rechtspraak (machtigingsverzoek) en door gemeenten (bijzondere bijstand) zal helpend zijn. Acceptatie betekent hier niet dat het risico genegeerd moet worden, maar dat het wordt meegenomen als reëel neveneffect van de doorstroombeloning.

4.1.3 Deelconclusie

De combinatie van de '5 keer waarom', de procesanalyse en de risicoanalyse laten zien dat vertraging in de instroom in schuldhelpverlening niet wordt veroorzaakt door één fout of actor, maar dat het een gevolg is van structurele uitdagingen in de keten. De procesanalyse maakt zichtbaar dat het aanmeldproces wordt gehinderd door verspillingen zoals wachttijden en dubbele informatie-uitvraag. Deze verspillingen verklaren op operationeel niveau waar het proces stopt.

De risicoanalyse toont aan hoe deze uitdagingen leiden tot risico's bij de invoer van een doorstroombeloning. Niet alle risico's zijn daarbij even urgent, maar een aantal risico's worden gezien als randvoorwaardelijk voor de invoer van een doorstroombeloning. Gezamenlijk leggen de analyses in ieder geval bloot dat de kern van het probleem niet enkel ligt bij het handelen van bewindvoerders, maar bij een combinatie van gebrek aan uniformiteit in het proces en onvoldoende afgestemde samenwerking.

5 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen ten aanzien van het onderzoek. De conclusies zijn getrokken op basis van de onderzoeksuitkomsten. De aanbevelingen vloeien voort uit deze conclusies.

5.1 Conclusies

5.1.1 Hoofdconclusie

De centrale conclusie van dit onderzoek is dat wanneer de invoer van een doorstroombeloning budgetneutraal gebeurt, dit geen aantoonbare toegevoegde waarde heeft voor het versnellen van de instroom in gemeentelijke schuldhulpverlening. Uit het onderzoek blijkt dat verlate aanmeldingen door bewindvoerders kunnen worden verklaard door complexiteit van de casuïstiek, variatie en inefficiëntie in gemeentelijke processen en wisselingen en uitval van personeel bij zowel gemeenten als bewindvoerderskantoren. Uit het onderzoek blijkt niet dat het ontbreken van een prestatiegerichte vergoeding voor bewindvoerders een directe aanleiding is voor vertraagde aanmeldingen bij schuldhulpverlening. Investeren in verbetering van samenwerking, procesvereenvoudiging en uniforme werkwijzen lijken effectiever dan het invoeren van een doorstroombeloning.

5.1.2 Procesinrichting: gemeentelijke verschillen

Een belangrijke conclusie is dat gemeentelijke verschillen verwarring en frustratie opleveren aan de kant van de bewindvoerder ten aanzien van het aanmeldproces bij schuldhulpverlening. Respondenten benoemen daarbij voornamelijk de uiteenlopende eisen aan dossiercompleteit, verschillen in toelatingscriteria en het verzoek om gedetailleerde schuldenlijsten met recente bewijsstukken. Deze knelpunten zorgen regelmatig voor dubbel werk en daarmee voor tijdverlies, zonder aantoonbare kwaliteitswinst. Dit wordt niet alleen herkend door bewindvoerders, maar ook door andere ketenpartners. De kern van het probleem ligt niet aantoonbaar in individuele prestaties van bewindvoerders, maar onder andere in de complexiteit van aanmeldprocedures.

5.1.3 Samenwerking: noodzakelijk maar geen wondermiddel

Hoewel samenwerking tussen bewindvoerders en gemeenten door vrijwel alle respondenten als belangrijk wordt benoemd, moet samenwerking geen doel op zichzelf zijn. Negatieve beeldvorming over en weer beïnvloedt de samenwerking. Gemeenten ervaren bewindvoerders soms als onvoldoende voortvarend, terwijl bewindvoerders zich gecontroleerd en/of onvoldoende gefaciliteerd voelen. Deze beeldvorming zorgt voor wantrouwen. Waar processen praktisch zijn ingericht en de rollen en verantwoordelijkheden over en weer duidelijk zijn en worden aanvaard, functioneert samenwerking vaak goed en zijn weinig aanvullende en soms tijdrovende overlegstructuren of convenanten nodig. Het is overigens onduidelijk hoe de verschillende convenanten van meerwaarde zijn op het gebied van samenwerking en het bevorderen van kwaliteit.

5.1.4 Doorstroombeloning: beperkte steun

De doorstroombeloning wordt door de respondenten vooral kritisch beoordeeld. De bezwaren komen neer op:

- Het ontbreken van empirische onderbouwing dat bewindvoerders structureel te traag handelen. Zie paragraaf 5.1.5;
- De afhankelijkheid van verkorting van schuldenbewinden. Een verkorting wordt niet breed gedragen en verkorting zal vermoedelijk gepaard gaan met verlengingsverzoeken aan het einde van de looptijd van drie jaar, omdat;
- Het risico is dat het instrument onvoldoende rekening houdt met dossiercomplexiteit, de intensiteit van de stabilisatiefase en de bevordering van zelfredzaamheid;
- De extra administratieve lasten die gepaard gaan met de invoering;
- De zorg dat het instrument leidt tot strategisch gedrag in 'cliëntkeuze' en de keuze voor het moment van aanmelden bij schuldhulp, waarbij dat laatste kan leiden tot herhaalde instroom in plaats van duurzame uitstroom. Dat is maatschappelijk en financieel onwenselijk. Het bevorderen van duurzame uitstroom vereist juist aandacht voor stabilisatie en begeleiding, niet uitsluitend voor snelheid. In de Kamerbrief van april 2025 wordt aangehaald dat snelle doorverwijzing en doorstroom wenselijk is (Struycken & Nobel, 2025), maar die gedachte wordt niet ondersteund door de respondenten;
- De wijze van financiering van de doorstroombeloning. Er zijn zorgen, omdat dit geldbedrag bij de rechthebbende komt te liggen wanneer er geen recht bestaat op bijzondere bijstand. Dit wordt als onwenselijk ervaren en kan de motivatie bij de rechthebbende voor het aangaan van een schuldhulpverleningstraject negatief beïnvloeden, vooral wanneer verlenging van het bewind nodig blijkt.
- Bewindvoerders hebben slechts gedeeltelijk invloed op het moment van aanmelding bij schuldhulpverlening, aangezien dit nauw samenhangt met uitdagingen op andere leefgebieden en gedrag van de rechthebbende, waardoor het onwenselijk wordt gevonden om hen verantwoordelijk te houden voor doorstroom of hier financiële prikkels aan te verbinden.

5.1.5 Onvoldoende data als knelpunt

Opvallend is dat niet vaststaat welk percentage van de schuldenbewinden daadwerkelijk te maken heeft met vertraagde instroom in schuldhulpverlening. In de Kamerbrief van april 2025 (Struycken & Nobel, 2025) en tijdens de interviews met de ministeries wordt enkel aangehaald dat dit blijkt uit gesprekken met het werkveld. Daarbij is onduidelijk in hoeverre er bij de invoering van dit instrument rekening wordt gehouden met bewinden die als grondslag de lichamelijke en/of geestelijke toestand hebben, maar waarbij er ook sprake is van problematische schulden waarvoor schuldhulpverlening een oplossing kan bieden. Hierdoor bestaat het risico dat beleid wordt ontwikkeld op basis van anekdotes. Nu dit diagnostisch onderzoek is afgerond, kan worden geconcludeerd dat het analytisch onderzoek ten aanzien van dit onderwerp, wat daaraan vooraf hoort te gaan, onvoldoende is (gewees). Er is immers geen compleet beeld van de omvang van het probleem, waardoor nog geen goede oplossing kan worden geformuleerd.

5.1.6 Aansluiting bij bestaand onderzoek

In hoofdstuk 1 werd gesproken over een onderzoek dat raakt aan dit onderzoek. In 2022 deed onderzoeksbureau SEO in opdracht van SZW en J&V onderzoek naar de bekostiging en beloning van beschermingsbewind bij schulden. Uit dit onderzoek blijkt dat de samenwerking tussen gemeenten en bewindvoerders bij schuldenbewind niet optimaal verloopt. Bewindvoerders en brancheverenigingen geven aan dat de hoogte van de beloning voor bewindvoerders, door bijvoorbeeld de complexiteit van dossiers en de hoge kwaliteitseisen die worden gesteld, niet meer in verhouding is. De onderzoekers schetsen alternatieven voor zowel de huidige financieringssystematiek als de beloningssystematiek bij schuldenbewinden (Vermeulen et al., 2022). De respondenten in dit onderzoek droegen vergelijkbare alternatieven aan voor financiering en beloning en ook voor de knelpunten rond procesinrichting en samenwerking in de keten, waarmee dit eerdere beeld wordt bevestigd. Dit onderzoek versterkt daarmee de conclusies uit het SEO-onderzoek.

5.2 Aanbevelingen

5.2.1 Prioriteit voor procesinrichting en samenwerking boven financiële prikkels

Gezien de centrale conclusie dat verlate aanmeldingen kunnen worden verklaard door complexiteit van casuïstiek en inefficiënties in het proces, beveel ik de NVVK in algemene zin aan om te pleiten voor procesvereenvoudiging en -uniformering en praktische samenwerking in de keten. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat herhalingen in gegevensverzameling en -uitwisseling moeten worden voorkomen en dat inzetten op vaste, stabiele aanspreekpunten en directe bereikbaarheid prioriteit moeten krijgen. Het invoeren van een doorstroombeloning zonder aanpak van deze knelpunten vergroot het risico op symptoombestrijding en ongewenste neveneffecten, zoals strategische keuzes van de bewindvoerder. In de volgende paragrafen worden deze aanbevelingen nader toegelicht.

5.2.2 Verminder gemeentelijke verschillen door een landelijk raamwerk

In het bijzonder wordt aanbevolen om gemeenten te laten toewerken naar een landelijk raamwerk voor de aanmelding bij schuldhulpverlening (door bewindvoerders). Het bepalen van minimale en maximale normen ten aanzien van dossiervereisten, aanmeldcriteria, aanmeldformats is een goede eerste stap in die richting. Het raamwerk moet voorkomen dat bewindvoerders geconfronteerd worden met wezenlijke verschillen per gemeente. Een landelijk raamwerk zorgt voor rechtszekerheid en transparantie voor bewindvoerders en rechthebbenden. Bij de inrichting hiervan zou gemeentelijke beleidsvrijheid dan ook geen dominante positie moeten innemen. De NVVK kan al concrete acties ondernemen om hiertoe te komen, namelijk:

- Zij kunnen verzoeken aan gemeenten om terughoudend te zijn met het vragen van zeer gedetailleerde schuldenlijsten en recente bewijsstukken in de aanmeldfase;
- Zij kunnen gemeenten wijzen op de ruimte die artikel 6 Wgs biedt om de aanmelding niet onnodig te belasten door te vragen om (te veel) detailinformatie. Dit artikel stelt immers dat de schuldenaar, in dit geval vertegenwoordigd door een bewindvoerder, verantwoordelijk is voor de informatievoorziening richting de gemeente, tenzij deze informatie door de gemeente zelf rechtmatig kan worden verkregen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2019).

Door details los te laten waar dit geen aantoonbare kwaliteitswinst opleveren, kan de instroomdrempel worden verlaagd zonder afbreuk te doen aan zorgvuldigheid.

NVVK-collega van Geffen haalde tijdens een informeel gesprek de gemeente Tilburg als voorbeeld aan. Het aanleveren van recente bewijsstukken van schulden wordt door Tilburg niet als voorwaarde gesteld. Dit laat zien dat overprocessing, zoals benoemd in paragraaf 4.1.1, kan worden tegengegaan.

5.2.3 Samenwerking als belangrijk middel

Het onderzoek laat zien dat samenwerking essentieel is, maar geen wondermiddel. Samenwerking functioneert vooral goed wanneer rollen, verantwoordelijkheden en verwachtingen helder zijn en worden geaccepteerd en wanneer processen praktisch zijn ingericht. De NVVK kan aan haar leden uitdragen dat samenwerking niet verder geformaliseerd moet worden dan nodig. Samenwerking zal moeten worden neergezet als investering in praktische afstemming en wederzijds begrip. Specifiek wordt aanbevolen om:

- Kritisch te reflecteren, samen met gemeenten en bewindvoerders, op de meerwaarde van bestaande convenanten;
- Aan te sturen op harmonisatie hiervan, met als doel dat de inhoud van verschillende convenanten in dezelfde lijn komen te liggen;
- Te onderzoeken of convenanten leiden tot betere uitkomsten voor rechthebbenden, of vooral het resultaat zijn van al goed functionerende samenwerking.

Dit helpt om te bepalen of convenanten in hun huidige vorm daadwerkelijk functioneren zoals bedoeld, of dat aanpassingen wenselijk zijn die mogelijk beter aansluiten bij de praktijk en de behoeften van rechthebbenden. Andere aanbevelingen op het gebied van samenwerken zijn:

- Inzetten op korte, informele contactlijnen waar dit effectiever lijkt dan formele, terugkerende overlegstructuren (bewindvoerdersoverleggen bij gemeenten);
- Verzoek gemeenten om de wettelijke ruimte te benutten in geval van verhuizing van de rechthebbende. Er kan bij een verhuizing actief gebruik gemaakt worden van de mogelijkheden binnen de Wgs om een aanmelding of (geslaagd) traject voort te zetten of over te dragen, ook wanneer iemand geen inwoner (meer) is van de gemeente. De Wgs biedt hiervoor, bij ontbreken van absolute weigeringsgronden, ruimte in artikel 3 lid 5 Wgs (VNG, 2025, p. 9). Door deze ruimte te benutten, kan onnodige stagnatie worden voorkomen en wordt tijdsverlies beperkt;
- Verder is het van belang dat de NVVK actief blijft reageren op negatieve beeldvorming. Generaliserende uitspraken over dat bewindvoerders moeten worden 'aangezet' om te komen tot aanmeldingen schuldhelpverlening bijvoorbeeld, worden immers niet met data onderbouwd. Daartegenover worden gemeenten binnen deze context soms weggezet als controlerende instanties, zo blijkt uit de interviews. Waar samenwerking plaatsvindt vanuit een gedeeld doel, namelijk een stabiele en duurzame schuldenvrije situatie voor de rechthebbende, lijkt zij het meest effectief.

5.2.4 Heroverweeg de doorstroombeloning

Gezien de bedenkingen bij de doorstroombeloning wordt in de lobby naar de ministeries aanbevolen om dit instrument niet losstaand in te voeren, maar alleen te overwegen wanneer er rekening wordt gehouden met een aantal randvoorwaarden. Allereerst dient te worden onderzocht hoe groot het probleem van vertraagde aanmeldingen daadwerkelijk is, waarbij het zou moeten gaan om dossiers die 'aanmeldingsrijp' zijn. Zie daarvoor ook paragraaf 5.2.5.

Daarnaast wordt aanbevolen om de volgende punten mee te nemen in de gesprekken met de ministeries:

- Rekening houden met dossiercomplexiteit, langdurige stabilisatiefases en de tijdsinvestering die het vraagt om zelfredzaamheid te bevorderen (waar dit mogelijk is). Dit is essentieel om te voorkomen dat snelheid niet ten koste gaat van duurzaamheid en/of leidt tot strategisch gedrag van bewindvoerders;
- Daarmee de uitspraak dat snelle doorverwijzing per definitie in het belang van de burger is, zoals gesteld in de Kamerbrief van Struycken en Nobel (2025), te heroverwegen;
- Gelet op de twee hiervoor genoemde punten: Te onderzoeken in hoeverre een verkorting van het schuldenbewind, waarvan door meerdere respondenten wordt gezegd dat deze grondslag überhaupt overbodig is, leidt tot een toename van verlengingsverzoeken aan de Rechtspraak. Wanneer dit het geval is, zal de budgetneutraliteit van de doorstroombeloning immers komen te vervallen;
- Betrek bij verdere uitwerking van de doorstroombeloning de rol van bijzondere bijstand in relatie tot de vermoedens dat een verkorting van de looptijd tot veel verlengingsverzoeken leidt. Er moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat de bewindskosten voor de rechthebbenden toenemen.
- Extra administratieve lasten die zullen ontstaan voor verschillende ketenpartners mee te wegen in de beslissing over het invoeren van deze beloning;
- Tot slot kan de NVVK aanbevelen om de term te heroverwegen. De term *doorstroombeloning* suggereert een overgang van bewind naar schuldhelpverlening, terwijl bewinden meestal niet eindigen bij de start van het schuldhelpverleningstraject, maar pas wanneer de zelfredzaamheid van de rechthebbende voldoende is gebleken. Een herformulering draagt bij aan realistischere verwachtingen en minder weerstand in het werkveld.

5.2.5 Investeer in dataverzameling

Een cruciale aanbeveling is het genereren van betrouwbare data over doorlooptijden en aanmeldmomenten van schuldenbewinden bij schuldhelpverlening. Voor een compleet beeld is het daarbij essentieel om dit ook inzichtelijk te maken voor bewinden die op grond van de lichamelijke en/of geestelijke toestand zijn uitgesproken, maar waarbij er tevens sprake is van problematische schulden. Er dient rekening te worden gehouden met in hoeverre vertraagde aanmeldingen daadwerkelijk 'aanmeldingsrijp' zijn, zodat rekening wordt gehouden met de omstandigheden waarin de rechthebbende en diens financiën zich bevinden. Ook toont dit aan in hoeverre de beeldvorming die heerst op dit punt ten aanzien van bewindvoerders klopt. Data bieden een feitelijke basis voor beleidskeuzes en voorkomt ineffectieve interventies.

5.2.6 Gerelateerde onderzoeken

Het is interessant dat de sommige bevindingen uit dit onderzoek de bevindingen uit het SEO-onderzoek uit 2022 onderstrepen. Dat maakt de gesignaleerde knelpunten structureel en niet incidenteel.

Momenteel loopt er volgens SZW een onderzoek naar de mogelijkheden voor efficiëntere, digitale gegevensuitwisseling in de keten. Wanneer hieruit blijkt dat er ruimte is om eenvoudiger gegevens uit te wisselen, dan is het raadzaam om hierop actie te ondernemen.

Wanneer een rechthebbende een stabiele situatie heeft bereikt, zal efficiënte gegevensuitwisseling namelijk bijdragen aan de snelheid waarmee kan worden ingestroomd in schuldhelpverlening.

Verder wordt er op dit moment onderzoek gedaan door Stride Consortium naar het stelsel van de CBM-dienstverlening⁴ (Struycken & Nobel, 2025). Op basis van het onderzoek zal Stride Consortium aanbevelingen doen voor de ontwikkeling van een toekomstbestendig systeem van juridische ondersteunings- en beschermingsmaatregelen, specifiek voor oudere personen (Stride, z.d.). Het is aan te bevelen om de uitkomsten te raadplegen zodra deze beschikbaar zijn en om deze te vergelijken met dit en de andere onderzoeken die zijn aangehaald in dit onderzoeksverslag. De grondoorzaken voor een verminderd functionerend CBM-stelsel worden daardoor vermoedelijk nog beter inzichtelijk, waarna de grondoorzaken kunnen worden aangepakt, in plaats van dat symptomen bestreden worden. Wat hier niet onbenoemd moet blijven, is artikel 12 van het VN-verdrag Handicap, waarin de eigen regie van de burger met een handicap centraal staat. Het onderzoek van Stride Consortium bekijkt hun onderzoeksvraagstuk ook door de lens van artikel 12 (Struycken & Nobel, 2025). Gelet op het artikel kan meer uitgedragen worden dat in de keten van financiële hulpverlening de ondersteuning van de burger centraal staat. De (financiële) belangen van de betrokken professionals komen daarmee op de tweede plaats.

5.3 Beroepsproduct

Bij de totstandkoming van het beroepsproduct is bewust gekozen voor een vorm die past bij de uitkomsten van het onderzoek en de behoeften van de gebruikers. Bij aanvang van het onderzoek dacht ik aan een infographic met een stappenplan voor de uitrol van de doorstroombeloning, vooral wanneer dit instrument als passende oplossing zou worden beoordeeld. Uit het onderzoek blijkt echter dat de doorstroombeloning niet de kern van het probleem van vertraagde instroom aanpakt. Om die reden is in de fase van ontwerponderzoek gekozen voor een flyer, waarin de conclusies en actiepunten centraal staan. Deze vorm maakt de belangrijkste onderzoeksuitkomsten inzichtelijk, zonder dat de lezer het volledige onderzoeksverslag hoeft door te nemen. De flyer is opgenomen in bijlage 9.4.

Bij het ontwerpen is rekening gehouden met de ontwerpprincipes van Jacques Bertin, die toepasbaar zijn binnen legal design. Zo is gekozen voor een functionele opbouw, bijvoorbeeld door informatie te groeperen en een logische leesrichting aan te houden. De informatie is overzichtelijk geordend en zo compact mogelijk geformuleerd. Daarnaast is de flyer vormgegeven in de huisstijl van de NVVK, waardoor het herkenbaar en direct bruikbaar is, zonder dat het aan leesbaarheid verliest (Axis Maps, z.d.).

Vrijwel alle respondenten gaven aan geïnteresseerd te zijn in de uitkomsten van het onderzoek. De flyer is daarmee niet uitsluitend relevant voor de NVVK, maar voor een breder publiek. Het bevat daarom geen specifieke aanbevelingen voor de NVVK, maar actiepunten die gericht zijn op de hele keten. Daarmee kan het product, gelet op de *externe doelstelling* van het onderzoek, niet alleen worden ingezet tijdens de lobby richting de ministeries, maar ook voor kennisdeling en voor de doorontwikkeling van samenwerking in de keten. Het beroepsproduct sluit daarmee aan bij de wens van de NVVK om hun modelovereenkomst door te ontwikkelen, doordat het hiervoor concrete aanknopingspunten biedt⁵.

⁴ Curatele, Bewind en Mentorschap

⁵ Afgeleid uit overlegmomenten met de opdrachtgever

6 Beantwoording centrale vraag

In hoeverre kan een doorstroombeloning als een passend instrument worden beoordeeld om de instroom in schuldhulpverlening te versnellen en welke rol spelen de aspecten procesinrichting en samenwerking daarbij? Dit hoofdstuk beantwoordt deze vraag op basis van de onderzoeksresultaten.

Uit de analyse van wet- en regelgeving en overige documenten, de procesanalyse en de risicoanalyse en uit de gesprekken met ketenpartners blijkt dat een doorstroombeloning op dit moment als een weinig geschikt instrument wordt beschouwd om de instroom van onderbewindgestelden in de gemeentelijke schuldhulpverlening te versnellen.

De meeste respondenten herkennen wel dat de instroom soms traag verloopt, maar plaatsen vraagtekens bij de gedachte dat dit primair voortkomt uit het handelen, de motivatie en/of het tijdgebrek van bewindvoerders. Daarbij zijn er geen cijfers beschikbaar die aantonen dat vertraagde aanmeldingen een omvangrijk probleem is, noch dat een doorstroombeloning dit probleem zou oplossen. De belangrijkste verklaring voor trage instroom ligt volgens dit onderzoek niet bij het ontbreken van een beloning die de tijdsinvestering compenseert en/of beloont, maar bij de complexiteit van casuïstiek en de inrichting van het proces. De fase voorafgaand aan de aanmelding, waarin schulden in kaart worden gebracht en stabilisatie van de financiën en andere leefgebieden (zoals wonen en inkomen) wordt beoogd, is vaak tijdsintensief en deels afhankelijk van het gedrag en de motivatie van de rechthebbende. Bewindvoerders hebben hier slechts beperkte regie: zij zijn afhankelijk van de medewerking en reactiesnelheid van schuldeisers, gedrag van de rechthebbende en de efficiëntie waarmee de gemeentelijke aanmeldprocedure is ingericht. Bij het koppelen van een beloning aan het moment van aanmelding moet rekening worden gehouden met deze werkelijkheid. Wanneer dit niet gebeurt, ontstaat het risico dat snelheid wordt beloond boven zorgvuldigheid en duurzaamheid.

De doorstroombeloning wordt in de beleidsstukken nadrukkelijk verbonden aan de verkorting van schuldenbewinden van vijf naar drie jaar. Die verkorting wordt bekritiseerd en roept veel bezwaren op. De meeste respondenten geven aan dat de duur van het bewind afhankelijk is van de eerdergenoemde complexiteit en dat duurzame uitstroom vraagt om aandacht voor het bevorderen van zelfredzaamheid. Een verkorting van het schuldenbewind leidt vermoedelijk tot meer verlengingsverzoeken en daarmee tot extra administratieve lasten voor de bewindvoerder en de Rechtspraak. Ook schatten de respondenten de kans groot dat er verzoeken worden gedaan voor omzetting van de grondslag van 'schuldenbewind' naar 'lichamelijke en/of geestelijke problematiek', zeker wanneer de zelfredzaamheidsbevordering (nog) geen succes bleek. Daarmee wordt de budgetneutraliteit waarop de doorstroombeloning is gebaseerd onzeker. Verder wordt gevreesd voor toenemende administratieve lasten bij met name bewindvoerders en de Rechtspraak, in het kader van het verkrijgen van toestemming voor het innen van deze beloning.

De rol van procesinrichting blijkt in dit onderzoek een belangrijke factor. Gemeentelijke verschillen in aanmeldprocedures en dossiervereisten leiden regelmatig tot dubbel werk en hersteltermijnen. Met name wanneer gemeenten vragen om zeer gedetailleerde schuldenlijsten en/of actuele schuldbewijzen ontstaat vertraging. Geen van de respondenten benoemt dat dit van aantoonbare toegevoegde waarde is voor de slagingskans van het schuldhulpverleningstraject. De procesanalyse laat zien dat verspillingen zoals wachten, overprocessing en transport structureel voorkomen.

In dat licht kunnen maatregelen die zien op vereenvoudiging en uniformering van het proces rekenen op meer draagvlak onder de ketenpartners in vergelijking met een doorstroombeloning.

Ook samenwerking binnen de keten wordt gezien als een factor waar het gaat om de snelheid waarmee een aanmelding tot stand komt. Samenwerking wordt door alle respondenten als belangrijk gezien, maar vaak niet als doel op zich. Waar de taakverdeling helder is, vaste en langdurige aanspreekpunten bestaan en communicatie snel kan plaatsvinden, verloopt het proces vaak goed. Tegelijkertijd leidt negatieve beeldvorming, gemeenten die bewindvoerders als te traag ervaren en bewindvoerders die gemeenten als controlerend zien, tot wantrouwen. Dit onderzoek laat zien dat samenwerking vooral functioneert wanneer het praktisch is ingericht en gebaseerd is op wederzijds begrip, niet direct wanneer dit wordt geformaliseerd in convenanten, waarbij bewindvoerders zich soms enkel onder voorwaarden kunnen aansluiten.

Alles overziend kan worden geconcludeerd dat een doorstroombeloning geen passend antwoord vormt op de kernoorzaken van vertraagde instroom, zolang processen inefficiënt zijn, een zeker mate van uniformiteit ontbreekt en onvoldoende rekening wordt gehouden met complexiteit en stabilisatie van het dossier. De versnelling van instroom vraagt eerder om structurele verbeteringen in de procesinrichting, gegevensuitwisseling en samenwerking (wederzijds begrip), ondersteund door empirische data over waar vertraging werkelijk ontstaat. Pas wanneer deze randvoorwaarden zijn vervuld, kan worden gezien of een doorstroombeloning een passend instrument is. In de huidige situatie dreigt de doorstroombeloning vooral symptoombestrijding te zijn, met het risico op ongewenste neveneffecten, zoals strategisch gedrag van de bewindvoerder ten aanzien van cliëntkeuze en aanmeldmoment, in plaats van een duurzame oplossing voor rechthebbenden.

7 Reflectie

NIET OPENBAAR

8 Literatuurlijst

Aegis. (z.d.). *Convenanten*. Geraadpleegd op 13 april 2026, van <https://www.aegis.nl/convenanten/>

Aegis. (z.d.). Landelijk Aegis convenant: een modelconvenant voor gemeenten en beschermingsbewindvoerders. In *Aegis*. Geraadpleegd op 17 april 2026, van <https://workdrive.zohopublic.eu/external/b4008714462a4e7b5c4e94cd2b0ed087d5ffd0e5696e8d5312f08bef1c6408b5>

Aegis. (z.d.). *Regeling beloning*. Geraadpleegd op 6 mei 2026, van <https://www.aegis.nl/regeling-beloning/>

Akitva. (z.d.). *Minder schuldenbewinden, maar de behoefte aan bewind blijft groot*. Aktiva. Geraadpleegd op 26 mei 2026, van <https://aktiva.nl/minder-schuldenbewinden-maar-de-behoefte-aan-bewind-blijft-groot/>

Axis Maps. (z.d.). *Visual variables*. Geraadpleegd op 9 juni 2026, van <https://www.axismaps.com/guide/visual-variables>

Baarda, D. B., Bakker, E., Boullart, A., Fischer, T., Kostelijk, E., Julsing, M., Van Der Velden, T., & Peters, V. (2021). *Basisboek Kwalitatief onderzoek: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*.

Benders, L. (2023, 06 november). *Reflecteren met het Model van Korthagen | Voorbeeld*. Scribbr. Geraadpleegd op 13 april 2026, van <https://www.scribbr.nl/stage/model-van-korthagen/>

Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren. (2022, 1 januari). Overheid.nl - Wettenbank. Geraadpleegd op 11 maart 2026, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034760/2022-01-01>

Bijzondere bijstand. (z.d.). SchuldInfo - Juridische Info Voor Hulpverleners. Geraadpleegd op 17 mei 2026, van <https://schuldinfo.nl/bijzondere-bijstand>

De Rechtspraak. (2026). Jaarverslag Rechtspraak 2025. In *Rechtspraak*. Geraadpleegd op 25 mei 2026, van https://www.rechtspraak.nl/binaries/_rts_1776914786729/content/assets/rvdr/jd/rvdr-jd-jaarverslag-rechtspraak-2025.pdf

De Rechtspraak, Expertgroep Curatele, Beschermingsbewind en Mentorschap (CBM) en het Landelijk Overleg Vakinhoud Toezicht (LOVT). (2025). *Aanbevelingen Meerderjarigenbewind, Curatele en Mentorschap*. Geraadpleegd op 6 maart 2026, van <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/uitsluiten/Aanbevelingen-CBM-vastgesteld-LOVT-3-april-2025.pdf>

Kat, H. (2023). *Initiatiefnota van het lid Kat over Meer tijd, aandacht en bescherming bij bewind* (36 464, nr. 2). Tweede Kamer der Staten-Generaal. Geraadpleegd op 9 maart 2026, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2023Z19301&did=2023D46639>

Landelijk Kwaliteitsbureau CBM | Rechtspraak. (z.d.). De Rechtspraak. Geraadpleegd op 13 april 2026, van <https://www.rechtspraak.nl/voor-advocaten-en-juristen/reglementen-procedures-en-formulieren/civiel/curatele-bewind-en-mentorschap/landelijk-kwaliteitsbureau-cbm>

Microsoft Copilot. (2026). AI-assistent (GPT-5). Microsoft. <https://copilot.microsoft.com>

Missie en visie - NVVK. (z.d.). Geraadpleegd op 16 maart 2026, van <https://www.nvvk.nl/missie-en-visie>

NVVK. (2025). *NVVK Visie op de Toekomst van Beschermingsbewind: Naar een Duurzaam en Mensgericht Stelsel.*

NVVK. (z.d.). *Modelovereenkomst "Samen de regie"*. Geraadpleegd op 17 april 2026, van <https://www.nvvk.nl/library/download/urn:uuid:6e2be096-f6b0-4fd9-bbf0-5d0622a9cde2/modelovereenkomst+samen+de+regie.pdf>

Ofman, D., & Van Der Weck, R. (2009). *De Kernkwaliteiten van het Enneagram / druk 11.*

Peij, S. C., Westerink, B. G., & Winter, H. B. (2003). *Juridische kwaliteitszorg: Een organisatiekundige handleiding.* Kluwer.

Rechtbank Limburg. (2026, 23 maart). ECLI:NL:RBLIM:2026:3092. De Rechtspraak. Geraadpleegd op 9 april 2026, van <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBLIM:2026:3092>

Rijksoverheid. (z.d.). *Interbestuurlijk toezicht.* Geraadpleegd op 13 april 2026, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/interbestuurlijk-toezicht>

Salentijn, W. (2021). *Lean Six Sigma: Handleiding voor het toepassen van Lean en Six Sigma* (2de editie). Noordhoff.

Stride. (z.d.). *Onderzoek - STRIDE.* STRIDE. Geraadpleegd op 6 mei 2026, van <https://strideconsortium.nl/onderzoek/>

Struycken, T. H. D., & Nobel, J. N. J. (2025, 16 april). *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer* [Brief]. Ministerie van Justitie en Veiligheid. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/04/16/tk-brief-maatregelen-stelsel-cbm>

Tussentijdse evaluatie | Rechtspraak. (z.d.). De Rechtspraak. Geraadpleegd op 13 april 2026, van <https://www.rechtspraak.nl/onderwerpen/tussentijdse-evaluatie#8c8e0ab3-7eb2-4965-ba8d-f01da4789d6b>

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2019, 16 oktober). *Kamerstuk 35316, nr. 3 | Overheid.nl* >

Officiële bekendmakingen. Overheid.nl. Geraadpleegd op 12 mei 2026, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35316-3.html>

Van Geffen, J. (2026, februari 16). *NVVK publiceert Toekomstvisie beschermingsbewind: "Gemeente en bewindvoerder samen verantwoordelijk"*. Geraadpleegd op 9 maart 2026, van <https://www.nvvk.nl/nieuws-detail/2026/02/16/gemeente-en-bewindvoerder-samen-verantwoordelijk>

Vermeulen, W., Van Eijkel, R., Athmer, J., Allers, M., & Hoeben, C. (2022). *BEKOSTIGING EN BELONING VAN BESCHERMINGS-BEWIND BIJ SCHULDEN: EEN VERKENNING VAN ALTERNATIEVEN*. Stichting Economisch Onderzoek.

VNG. (2025, 25 november). *Handreiking helpt gemeenten bij versterken schuldhulp*. Geraadpleegd op 13 april 2026, van <https://vng.nl/nieuws/handreiking-helpt-gemeenten-bij-versterken-schuldhulp>

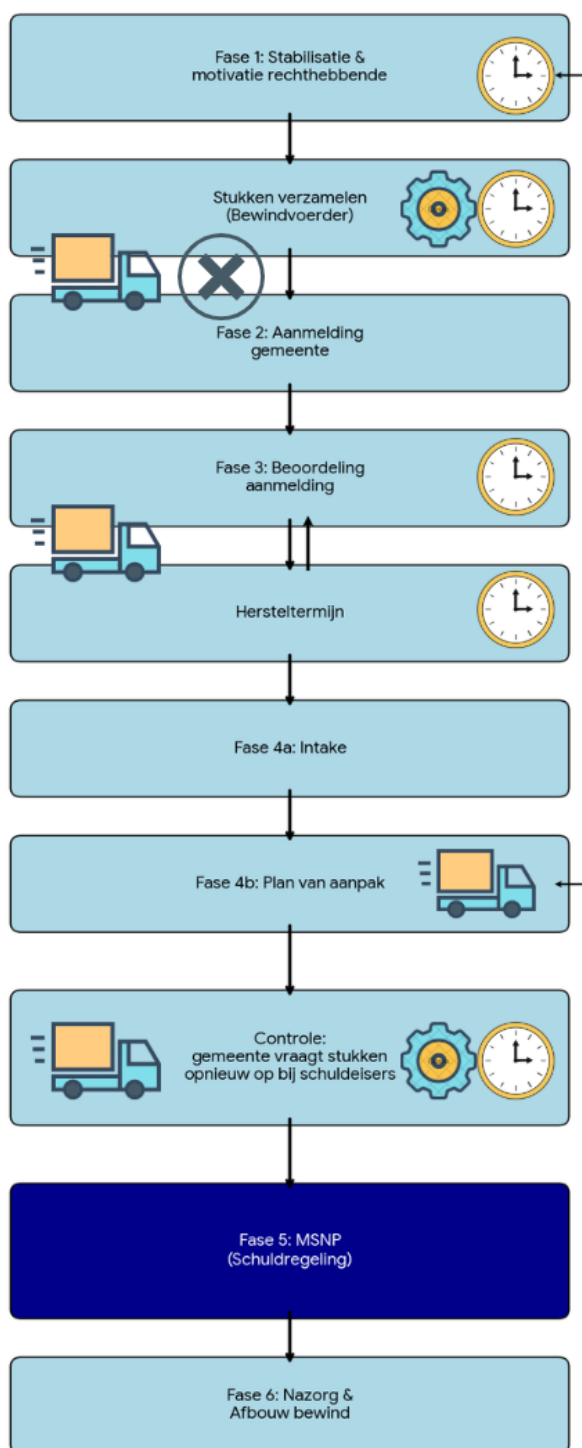
VNG. (2024, 1 november). *Element: Doorstroom schuldenbewind* [Presentatieslides]. vng.nl. <https://vng.nl/sites/default/files/2024-07/basiselementen21.pdf>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*. <https://www.wrr.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen-1/R097-Weten-is-nog-geen-doen.pdf>

Wie zijn we - NVVK. (z.d.). Geraadpleegd op 13 april 2026, van <https://www.nvvk.nl/wie-zijn-we>

9 Bijlagen

9.1 Stroomschema aanmeldproces schuldhulpverlening



9.2 Risicoanalyse op de invoering van de doorstroombeloning

Risico's bij de keuze voor een doorstroombeloning	Mogelijke fout/oorzaak	Negatief gevolg	Bruto kans	Bruto impact	Bruto risico	Mogelijke maatregel	Netto kans	Netto impact	Netto risico
1 Te weinig oog voor belang van samenwerking tussen bewindvoerders en gemeenten	Doorstroombeloning richt zich primair op de beloning in plaats van op grondoorzaken van vertraging	Aanmelding versnelt niet, want samenwerking niet optimaal	3	4	12	Harmonisatie convenanten: meer praktische invulling van de samenwerking	2	3	6
2 Uiteenlopende werkwijzen/procesinrichting van gemeenten blijven bestaan	Gemeenten behouden eigen aanlevercriteria en -formats. Bewindvoerder heeft geen invloed op gemeentelijke processen	Aanmeldingen incompleet → hersteltermijnen → doorstroom vertraagt	4	4	16	Ontwikkeling landelijk raamwerk met basisnormen (standaard schuldenlijst, uniform aanmeldformat)	2	4	8
3 Onvoldoende oog voor complexiteit van schuldenbewinden	Doorstroombeloning houdt geen rekening met variatie in complexiteit van casuïstiek en belang van duurzame stabilisatie	Bewindvoerders kunnen niet eerlijk presteren	4	3	12	Differentiatie naar dossiercomplexiteit met duidelijke criteria	2	2	4
4 Strategisch gedrag van bewindvoerders (selectie van "makkelijke" dossiers, keuze aanmeldmoment)	Beloning gekoppeld aan snelle doorstroom → prikkel om zware dossiers te mijden	Complexe cliënten vinden moeilijk een bewindvoerder → maatschappelijk risico	3	3	9	Differentiatie naar dossiercomplexiteit met duidelijke criteria	2	2	4
5 Rechtspraak verkort de schuldenbewinden niet van 5 naar 3 jaar	Verkort schuldenbewinden in de praktijk niet haalbaar	Budgetneutraliteit weg: doorstroombeloning niet uitvoerbaar	4	4	16	Afspraken met Rechtspraak over bijvoorbeeld meer evaluatiemomenten en strikter sturen op aanpak schulden bij bewindvoerder	3	3	9
6 Bewinden worden formeel wel verkort, maar in praktijk steeds verlengd	Stabilisatie duurt langer en/of motivatie bij rechthebbende ontbreekt → verlenging bewind aangevraagd door bewindvoerder	Doorstroombeloning niet te realiseren, want uitgaven stijgen	3	4	12	Handvatten ontwikkelen voor bespoedigen stabilisatie + intensieve samenwerking in keten vanaf begin	2	3	6
7 Onvoldoende duidelijk kader voor "tijdige aanmelding"	Geen uniforme criteria, geen landelijke norm	Frustratie bij bewindvoerders, geen recht op doorstroombeloning (ondanks goede wil en tijdsinvestering)	3	3	9	Landelijk uniforme criteria, waarbij rekening wordt gehouden met variatie in dossiercomplexiteit	1	2	2
8 Rechthebbende verhuist, waardoor aanmelding spaak loopt	Gemeenten vragen om nieuwe aanmelding → vertraging	Doorstroom vertraagt en kans op uitval	2	4	8	Landelijke overdrachtsnorm of behoudsnorm: Ruimte in Wgs benutten	2	2	4
9 Wisseling van contactpersonen/dossierbeheerders	Gebrek aan korte lijnen, wisselende bereikbaarheid en werkwijzen per medewerker	Vertraagde instroom door inefficiënte samenwerking	3	2	6	Inrichten rechtstreekse/centrale communicatielijnen	1	2	2
10 Inefficiënte gegevensuitwisseling	Geen gedeelde systemen voor inzage en uitwisseling	Herhaaldelijk aanleveren van stukken → vertraging → frustratie	4	3	12	Een veilig en compliant systeem voor inzage en uitwisseling tussen bewindvoerders, gemeenten en eventueel schuldeisers	1	2	2
11 Administratieve lasten voor ketenpartners nemen toe in plaats van af	Bewijsstukken verzamelen, machtiging aanvragen, aanvragen bijzondere bijstand	Tijdsverlies (= geldverlies) voor alle stakeholders	3	3	9	Duidelijke eisen aan bewijsstukken, minimale administratieve eisen	2	3	6
12 Rolverwarring tussen gemeenten en Rechtspraak	Gemeenten sturen te veel op bewindvoering (nemen toezichtsrol)	Frictie: bewindvoerder klem tussen partijen	2	3	6	Landelijk(e) raamwerk/samenwerkingsafspraken die zien op praktische invulling samenwerking, niet op controle	2	1	2
13 Negatieve beeldvorming bewindvoerder neemt toe door gedachte over noodzaak "financiële prikkel" voor bewindvoerders	Politieke en publieke beeldvorming geeft druk	Weerstand: gedachten onvoldoende gebaseerd op feiten/data	4	3	12	Heroverweging doorstroombeloning na onderzoek naar daadwerkelijke vertragingen in instroom	2	2	4

9.3 Interviewverslagen

NIET OPENBAAR

9.4 Beroepsproduct

Wordt een **doorstroombeloning** voor bewindvoerders als passend instrument beoordeeld om instroom in schuldhulpverlening te versnellen?

Onderzoek naar de verwachte effectiviteit van de doorstroombeloning



AANLEIDING

Om de instroom van schuldenbewinden in schuldhulpverlening te versnellen, overwegen ministeries om een doorstroombeloning toe te voegen aan de huidige forfaitaire vergoedingen. De beloning kan worden toegekend op het moment dat een schuldendossier is aangeleverd bij schuldhulpverlening. Deze oplossingsrichting is onlosmakelijk verbonden met een verkorting van schuldenbewinden van vijf naar drie jaar, om budgetneutraliteit te kunnen borgen.

Is dit instrument een oplossing voor vertragende instroom in schuldhulpverlening, of ligt de sleutel ergens anders?



CONCLUSIE

Kerninzicht

De doorstroombeloning wordt kritisch beoordeeld door ketenpartners. Het compenseert de tijdsinvestering van bewindvoerders in de eerste fase van het schuldenbewind, maar pakt de oorzaken van vertraagde instroom niet aan.

Grootste risico's:

- Het ontbreken van data over de omvang van het probleem van vertraagde instroom.
- Verkorting van schuldenbewinden wordt niet breed gedragen door de keten. Verkorting zal vermoedelijk gepaard gaan met verlengingsverzoeken aan het einde van de looptijd van drie jaar.
- Complexe casuïstiek in relatie tot voldoende stabiliteit blijken doorslaggevend voor het aanmeldmoment. Bewindvoerders hebben hier slechts beperkte invloed op. De gedachte dat snelle doorverwijzing en doorstroom wenselijk is, wordt daarom niet per definitie ondersteund.
- Strategisch gedrag van bewindvoerders kan toenemen (cliëntkeuze en aanmeldmoment).
- Administratieve lasten voor de ketenpartners nemen toe (toetsing en verantwoording).

KNELPUNT

Kerninzicht

Vertraging ontstaat in het aanmeldproces, niet bij een specifieke actor. Gemeentelijke verschillen kosten veel tijd en energie.

Wat vertraagt:

- Gebrek aan uniformiteit tussen gemeenten leidt tot uiteenlopende eisen en vraagt van bewindvoerders grip op verschillende processen.
- Detailuitvraag van documenten door gemeenten verhoogt de drempel voor aanmelding. De noodzaak hiervan wordt betwist.
- Wachtlijden ontstaan vaak door reactie- en hersteltermijnen en het herhaaldelijk opvragen van dezelfde informatie.

KNELPUNT

Kerninzicht

Samenwerkingsafspraken en convenanten werken ondersteunend, maar bieden geen oplossing voor de procesproblemen. Instroom vertraagt regelmatig door personeelswisselingen en -uitval.

Wat belemmert:

- Wisselingen en uitval van dossierbehandelaars beïnvloedt de kwaliteit en efficiëntie van samenwerking in de keten.
- Onduidelijkheden over elkaars rollen en verantwoordelijkheden leiden tot negatieve beeldvorming over en weer: Er heerst wantrouwen.

ACTIEPUNTEN

Kerninzicht

Eerst de omvang van daadwerkelijke vertragingen in beeld en tot meer uniforme aanmeldprocessen komen, daarna pas financiële prikkels overwegen.

Belangrijkste actiepunten:

- Genereer data over doorlooptijden en aanmeldmomenten van bewinden bij schuldhulpverlening.
- Stuur op vereenvoudiging van het aanmeldproces: Een landelijk, uniform aanmeldformat met basisnormen en minder detailuitvraag voorkomt dubbel werk.
- Onderzoek de effectiviteit van convenanten en zoek naar mogelijkheden voor meer harmonisatie hiervan.
- Bevorder wederzijds vertrouwen tussen de ketenpartners en stuur op meer informeel contact: korte communicatielijnen en praktisch ingerichte communicatiekanalen. Maak gegevensuitwisseling eenvoudiger binnen de juridische kaders.
- Overweeg een herziening van het algehele financierings- en beloningssysteem voor bewindvoerders, om te voorkomen dat met de invoer van een doorstroombeloning slechts aan symptombestrijding wordt gedaan.

9.5 Gemeentelijke schuldhulpverlening en beschermingsbewind: de context

Voor het begrijpen van het probleem moeten de rollen van gemeentelijke schuldhulpverleners en beschermingsbewindvoerders helder zijn. Om die reden gaf ik hier een uitleg over in mijn onderzoeksplan, gebaseerd op mijn eigen kennis en ervaring. Die opgestelde tekst is hier opnieuw toegevoegd. Zoals beschreven in het onderzoeksplan zijn de leden van de NVVK vanuit verschillende posities betrokken bij de kwetsbare burger met financiële problemen. Het is essentieel om het verschil tussen gemeentelijke schuldhulpverlening en private beschermingsbewindvoering te begrijpen.

Iedere gemeente heeft op grond van de Wgs de plicht om, onder voorwaarden, minnelijke schuldhulpverlening aan te bieden aan haar inwoners met financiële problemen. Minnelijke schuldhulpverlening betekent dat er geen gerechtelijke uitspraak ten grondslag ligt aan het traject, zoals dat bij wettelijke schuldsanering (Wsnp) wel het geval is. In de basis geldt de regel dat de burger met schulden eerst het minnelijke traject moet proberen, alvorens deze zich bij de rechtbank meldt voor een toelating tot de Wsnp. Voor het starten en laten slagen van het minnelijke traject, waarmee men een schuldevrije toekomst tegemoet gaat, is het essentieel dat de financiële en persoonlijke situatie van de schuldenaar stabiel is, waarmee in ieder geval wordt bedoeld dat de kans op het maken van nieuwe schulden verwaarloosbaar is. Niet iedere burger lukt het om op eigen kracht, veelal vanwege geestelijke of lichamelijke uitdagingen, tot deze stabiliteit te komen.

Wanneer een milde vorm van financiële begeleiding, zoals budgetbeheer of -coaching, onvoldoende bescherming en stabiliteit biedt, kan er door de kantonrechter beschermingsbewind worden opgelegd aan een persoon van achttien jaar of ouder. Een onder bewind gesteld persoon wordt rechthebbende genoemd. Hiermee wordt de persoon in kwestie beheersonbevoegd ten aanzien van het vermogen. Die bevoegdheid ligt dan bij de bewindvoerder. Het hebben van schulden is niet per definitie een voorwaarde voor het opleggen van een deze maatregel, maar voor dit onderzoek richtte ik mij voornamelijk op zogenaamde schuldenbewinden.

De bewindvoerder voert haar taak niet uit op grond van de Wgs, maar op grond van Titel 19 uit Burgerlijk Wetboek 1. De bewindvoerder is er voor bescherming en stabiliteit ten aanzien van het al vermogen, terwijl de schuldhulpverlener zich bezighoudt met het maken van afspraken met schuldeisers om tot een geslaagd minnelijk traject en een 'schone lei' te komen. Het moet duidelijk zijn dat het traject van gemeentelijke schuldhulpverlening en beschermingsbewind naast elkaar kunnen bestaan. De schuldhulpverlener en de bewindvoerder ontkomen er in dat geval niet aan om met elkaar samen te werken, met als doel een spoedige, maar duurzame schuldevrije toekomst voor de rechthebbende.