



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. de staatssecretaris, mevrouw drs. T. van Ark
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Muzenstraat 95 (Zürichtoren)
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.bureauicttoetsing.nl

Contactpersoon

BIT@rijksoverheid.nl

Kenmerk

2020-0000377447

Uw kenmerk

2019-0000145206

Datum 19 juni 2020

Betreft Definitief BIT-advies programma Implementatie Wet
vereenvoudiging beslagvrije voet

Geachte mevrouw van Ark,

U heeft het Bureau ICT-toetsing (BIT) verzocht een toets uit te voeren op het programma Implementatie Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (vBVV). De opdrachtgever daarvan is de directeur-generaal Sociale Zekerheid en Integratie (SZI) van uw departement. Hieronder vindt u een korte beschrijving van het programma. Daarna geven we de conclusie van de toets, onze analyse en adviezen. We concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van het programma. We eindigen met enkele slotopmerkingen.

Naar schatting een half miljoen huishoudens heeft problematische schulden¹. Schuldeisers kunnen beslag laten leggen op inkomen van schuldenaren, het zogeheten derdenbeslag. Gerechtsdeurwaarders kunnen dit doen na een gerechtelijke uitspraak, na uitvaardiging van een dwangbevel door een daartoe bevoegde organisatie of op grond van een notariële akte. Een aantal uitvoeringsorganisaties van het Rijk, gemeenten en waterschappen kunnen dat zonder tussenkomst van de rechter doen. In alle gevallen wordt vastgesteld hoe hoog het inkomen is waarover een schuldenaar minimaal moet kunnen blijven beschikken: de beslagvrije voet (BVV).

Mensen bij wie beslag op het inkomen is gelegd houden desondanks vaak te weinig geld over voor levensonderhoud en dit verhoogt ook het risico op nieuwe schulden. Hiervoor zijn twee oorzaken:

- Een schuldenaar is vaak niet in staat om de voor de berekening van de BVV benodigde informatie over inkomen en leefsituatie aan te leveren aan de beslagleggende partij. De BVV wordt dan op grond van beperkte informatie ambtshalve vastgesteld. SZW gaat er vanuit dat dit in 75 procent van de gevallen leidt tot een te laag vastgestelde BVV.
- Een schuldenaar wordt vaak geconfronteerd met meerdere schuldeisers die los van elkaar, en vaak zonder het van elkaar te weten, beslag leggen op één of meerdere inkomensbronnen.

De Wet vBVV moet bijdragen² aan het verkleinen van deze schuldenproblematiek. Ten eerste door een eenvoudiger berekeningswijze van de beslagvrije voet te

¹ "Verkenning geregistreerde problematische schulden", CBS, 21-3-2019.

² Het kabinet werkt hiernaast aan een wetsvoorstel 'Stroomlijning keten voor derdenbeslag'. Dit wetsvoorstel beoogt de informatie-uitwisseling binnen de keten over gelegde derdenbeslagen verder te verbeteren.

Datum
19 juni 2020

Kenmerk
2020-0000377447

hanteren op basis van bij de overheid reeds bekende gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP) en de Polisadministratie van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Ten tweede door de introductie van een coördinerende deurwaarder (CDW). Deze CDW wordt het aanspreekpunt voor de schuldenaar en maakt afspraken met schuldeisers over de hoogte en de verdeling van het beslag.

Het programma realiseert een aantal centrale voorzieningen, waaronder een voorziening voor de berekening van de nieuwe BVV door beslagleggende partijen. Deze wordt ontwikkeld en beheerd door het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI)³ en het Inlichtingenbureau (IB) en bestaat onder andere uit een rekenmodule voor het berekenen van de BVV en functionaliteit voor het ophalen van informatie uit de BRP en de Polisadministratie. Ook ontwikkelt het programma een burgerportaal, met informatie over de BVV en de mogelijkheid om een BVV na te rekenen, en een modelformulier dat alle beslagleggende partijen gaan hanteren.

UWV, de Belastingdienst (BD), en de gerechtsdeurwaarders⁴ hebben gekozen voor een eigen voorziening. Daardoor zijn ze minder afhankelijk van het programma en kunnen ze beter aansluiten bij hun eigen primaire proces. Het programma stelt voor deze partijen specificaties op voor de rekenmodule en stelt testcases beschikbaar waarmee getest kan worden of uitkomsten correct en uniform zijn.

Doel was invoering van de wet per 1 januari 2019. In 2018 is de invoeringsdatum uitgesteld tot 1 januari 2021. Een voorstel voor een wettelijke overgangstermijn van 6 maanden voor beslagleggende partijen die de wet niet tijdig kunnen implementeren is in voorbereiding.

De kosten zijn door het programma geraamd op € 23 miljoen voor de periode 2019-2020. In dit bedrag zijn ook de kosten opgenomen van de IT-projecten bij de beslagleggende partijen. Wij hebben geen inzicht in de mate van uitputting.

De focus van deze BIT-toets lag op de centrale voorzieningen die het programma realiseert. De oplossingen van de zelf bouwende organisaties zijn niet onderzocht. De toets is uitgevoerd tussen 5 december 2019 en 1 maart 2020. De conclusie van onze toets luidt als volgt:

Het programma vBVV draagt bij aan de aanpak van een urgent maatschappelijk probleem. We verwachten echter dat niet alle partijen op 1 januari 2021 in staat zullen zijn de nieuwe wet te implementeren. Ook denken we dat verdere doorontwikkeling van de centrale voorzieningen onnodig ingewikkeld wordt.

We adviseren daarom de sturing op de implementatie te intensiveren en snel maatregelen te nemen om de kans op verdere uitloop te beperken. Daarnaast adviseren we om een aantal organisatorische en functionele keuzes die in het kader van vBVV zijn gemaakt te heroverwegen en zo nodig aan te passen.

We lichten onze conclusie hieronder toe.

³ Het BKWI is een organisatieonderdeel van het UWV.

⁴ De voorziening van de gerechtsdeurwaarders wordt gerealiseerd door de Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders (SNG) in opdracht van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG).

STURING OP IMPLEMENTATIE SCHIET TEKORT

We zien een breed draagvlak voor de vereenvoudiging van de BVV en een breed gedeeld gevoel van urgentie. Uit onze toets komt naar voren dat de beslagleggende partijen verwachten dat de invoering van de wet vBVV een bijdrage levert aan het verminderen van de schuldenproblematiek, doordat er van uit wordt gegaan dat in de nieuwe situatie een beslagvrije voet wordt vastgesteld die beter aansluit bij de afloscapaciteit van de schuldenaar.

We hebben echter stevige twijfels over de sturing op de implementatie van de wet. De kans is klein dat alle ketenpartijen deze implementatie voor 1 januari 2021 hebben afgerond, omdat de voorzieningen die daarvoor nodig zijn niet op tijd gereed zijn. Daarnaast voorzien we problemen bij de doorontwikkeling van de centrale voorzieningen. Hieronder werken we dit uit.

A. ICT-voorzieningen zijn niet voor alle partijen op tijd gereed

We verwachten dat een deel van de beslagleggende partijen niet per 1 januari 2021 in staat zal zijn vaststelling van de BVV uniform en conform de nieuwe wet uit te voeren. De daarvoor benodigde ICT-voorzieningen kunnen niet voor die datum met voldoende kwaliteit worden geïmplementeerd. Dit risico is eerder gesignaleerd in het CIO-oordeel van de CIO van SZW van september 2019 en in de actualisering daarvan in december 2019, maar het programma is er niet in geslaagd om dit risico te mitigeren. We onderbouwen dit als volgt:

Ten eerste is er een reële kans dat de beslagvrije voet na 1 januari 2021 nog niet uniform kan worden berekend en eenduidig kan worden gecommuniceerd door alle beslagleggende partijen. De opgestelde specificaties zijn op belangrijke onderdelen nog niet voldoende stabiel, terwijl de bouw al is gestart. Zo bevatten de specificaties van de rekenmodule nog fundamentele uitzoekpunten op het gebied van leefsituatie en inkomen en is ook het modelformulier nog niet gereed. De zelfbouwers, UWV en Belastingdienst, hebben aangegeven daar niet op te wachten.

Ten tweede is de kans groot dat de centrale voorzieningen op 1 januari 2021 niet volledig zijn gerealiseerd en getest. Mede daardoor resteert erg weinig tijd voor afnemers om de eigen systemen aan te passen en aan te sluiten op de centrale voorzieningen, zelfs als rekening gehouden wordt met een eventuele overgangstermijn. Hiervoor zijn verschillende redenen:

- De start van de bouw van de door BKWI en IB te realiseren voorzieningen is een aantal maanden vertraagd, waardoor de ketentest pas op z'n vroegst op 1 september 2020 kan starten. Er resteert dan wel erg weinig tijd om testbevindingen op te lossen, in de centrale voorzieningen maar ook bij de decentrale voorzieningen.
- Er is een reële kans op verdere uitloop bij de bouw omdat noodzakelijke voorbereidingen nog niet zijn afgerond. Voorbeelden hiervan zijn de Privacy Impactanalyse (PIA) en de aanvulling van de Traject Startarchitectuur (TSA)⁵ voor de centrale voorzieningen. Ook zijn er nog openstaande vraagstukken over de implementatie van AVG-maatregelen (onder andere ten aanzien van BSN-filtering en pseudonimisering).

⁵ Gedurende de toetsperiode is de TSA door het programma aangevuld. Deze versie is niet beschikbaar gesteld aan het BIT, waardoor we niet hebben kunnen vaststellen of hierin de openstaande punten afdoende zijn uitgewerkt.

Datum
19 juni 2020

Kenmerk
2020-0000377447

- We hebben geen goede onderbouwing aangetroffen voor de introductie van een aantal nieuwe technische componenten (een nieuw containerplatform met microservices in combinatie met een BPM-orkestrator). We denken dat deze keuzes de complexiteit onnodig verhogen en daardoor de kans op verdere vertraging vergroten, terwijl de meerwaarde ervan voor de vBVV en toekomstige maatregelen niet is aangetoond.
- Landelijke partijen, gemeenten en waterschappen die moeten aansluiten op de centrale voorzieningen kunnen bovendien nu nog niet starten met de aanpassing van hun systemen. De daarvoor noodzakelijke aansluit-specificaties zijn namelijk nog niet opgesteld.

De realisatie van het burgerportaal heeft minstens drie maanden vertraging opgelopen, omdat er nog steeds discussie is over de gewenste functionaliteit en nog niet is bepaald wie het bouwt. De wetgever hecht veel belang aan dit burgerportaal: de schuldenaar moet een mogelijkheid hebben om de door de beslagleggende partij uitgerekende beslagvrije voet te controleren en eventueel bezwaar aan te kunnen tekenen.

Ten derde is er nauwelijks inzicht in de voortgang van de implementatie en ontbreekt een ketenbrede aansluitplanning waarop gestuurd kan worden:

- Het programma heeft geen feitelijk inzicht in hoe ver beslagleggende partijen zijn met de benodigde systeem- en procesaanpassingen en andere noodzakelijke implementatieactiviteiten. Dit geldt zowel voor de partijen die aan willen sluiten op de centrale voorzieningen als voor de zelfbouwers.
- Ook de aansluitplanning van de partijen die gebruik maken van de centrale voorzieningen is onbekend. Een deel van de gemeenten heeft echter al wel aangegeven dat in het vierde kwartaal van 2020 geen nieuwe software kan worden geïmplementeerd in verband met het noodzakelijke jaarwerk voor 2021.
- We hebben geen plannen aangetroffen voor het beschikbaar stellen van de rekenmodule voor een aantal organisaties die buiten de door het programma gehanteerde definitie van de keten voor derdenbeslag vallen, maar die vanuit hun wettelijke rol wel een correcte BVV moeten kunnen berekenen, zoals schuldhulpverlening en de Raad voor de Rechtsbijstand.

Als belangrijke oorzaak voor dit risico zien we dat het programma te vrijblijvend en te afwachtend opereert. Zo is tijd verloren bij het opstellen van specificaties en bij het verstreken van bouwopdrachten. Ook is er geen overkoepelende planning met feitelijk onderbouwde mijlpalen waarop gestuurd kan worden.

B. Doorontwikkeling centrale voorzieningen onnodig ingewikkeld

De vereenvoudiging van de beslagvrije voet wordt naar verwachting gevolgd door nieuw beleid om de keten voor derdenbeslag verder te stroomlijnen. Wij vragen ons af, zeker in dat licht, of de doorontwikkeling van de centrale voorzieningen onder de huidige condities duurzaam kan worden vormgegeven.

De doorontwikkeling en het beheer van de centrale voorzieningen worden namelijk onnodig ingewikkeld doordat er regie gevoerd moet worden op te veel partijen:

- De keuze om de centrale voorzieningen te laten ontwikkelen en beheren door drie verschillende partijen, zonder een duidelijke hoofdaannemer, leidt tot organisatorische complexiteit. We vrezen dat die complexiteit in de toekomst gaat leiden tot problemen op het gebied van systeem- en service-integratie. Wij hebben de indruk dat de gekozen organisatorische invulling primair is

Datum
19 juni 2020

Kenmerk
2020-0000377447

ingegeven door eisen en randvoorwaarden die de geselecteerde partijen hebben gesteld en niet door inhoudelijke afwegingen van het programma.

- We denken dat het lastig zal worden om een goede partij te vinden voor het tactisch beheer van de centrale voorzieningen, de specificaties en andere ketenvoorzieningen. BKWI en IB zouden hiervoor mogelijk in aanmerking komen, maar de focus van deze organisaties ligt op de uitvoering van de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI). Ook de aansturing en financiering van deze organisaties is daarop ingericht. BKWI heeft aangegeven geen rol te willen spelen bij de ontwikkeling en het beheer van het burgerportaal.

Ook hebben we twijfels of met de huidige opzet de centrale voorzieningen wel voldoende uitbreidbaar zijn om voorgenomen beleidsmaatregelen te ondersteunen:

- Het stelsel, bestaande uit centrale voorzieningen voor de bepaling van de BVV en zelfbouwers die parallel hun eigen systemen ontwikkelen, is werkendeweg en onder tijdsdruk tot stand gekomen en niet vooraf zo ontworpen. In de aan ons ter beschikking gestelde ontwerpdocumenten is bovendien geen rekening gehouden met de consequenties van geplande beleidsmaatregelen zoals het wetsvoorstel 'Stroomlijning keten voor derdenbeslag'.
- We twijfelen of de verdeling van de verschillende functionele componenten van de centrale voorzieningen tussen BKWI en IB de handigste is. De huidige keuzes maken het noodzakelijk dat voor de berekening van één BVV meerdere berichten heen en weer moeten worden verstuurd tussen BKWI en IB. De hierdoor geïntroduceerde complexiteit bemoeilijkt het oplossen van fouten.

ADVIES: VERSTERK DE STURING OP HET PROGRAMMA

Er resteert weinig tijd en mogelijkheid om bij te sturen. Wij adviseren de opdrachtgever op zo kort mogelijke termijn maatregelen te nemen om de beschreven risico's te mitigeren en zo de kans op verdere uitloop van de implementatie van de wet vBVV te beperken. Daarnaast is ons advies om – voordat wordt gestart met de implementatie van nieuwe beleidsmaatregelen, zoals de stroomlijning van de keten voor derdenbeslag – een aantal gemaakte keuzes te heroverwegen en zo nodig aan te passen.

1. Verklein de kans op verdere uitloop

Wij adviseren het programma om de volgende maatregelen te treffen:

- Hak zo snel mogelijk knopen door over de open punten rond de op te stellen specificaties en maak afspraken over wat partijen daarvan verplicht moeten implementeren vóór de livegang.
- Richt per direct adequaat change- en releasemanagement in op alle specificaties.
- Laat het programma resultaatverantwoordelijkheid nemen voor de tijdige oplevering van de centrale voorzieningen inclusief alle koppelvlakken. Bepaal feitelijk onderbouwde mijlpalen en stuur op het halen daarvan, zodat beslagleggende partijen die willen aansluiten weten waar ze aan toe zijn. Heroverweeg gemaakte technische keuzes bij de bouw van de centrale voorzieningen als dat kan leiden tot een eerdere oplevering, zodat ook eerder gestart kan worden met testen.

Datum
19 juni 2020

Kenmerk
2020-0000377447

- Zorg voor actuele en feitelijke voortgangsinformatie over alle realisatietrajecten die nodig zijn voor de implementatie. Alleen op die manier kan een afgewogen keuze worden gemaakt om de implementatie per 1 januari 2021 door te zetten, al dan niet met een overgangsregeling.
- Geef prioriteit aan het uitwerken en bouwen van een burgerportaal met minimaal noodzakelijke functionaliteit voor de schuldenaar. Stem de op het portaal aangeboden informatie en functionaliteit af met die van ketenpartijen en maak in elk geval helder hoe en bij wie een schuldenaar moet reageren bij vermeende onjuistheden.
- Zorg dat ook niet-beslagleggende partijen, zoals schuldhulpverlening, de BVV kunnen berekenen door op korte termijn afspraken te maken over de specificaties en het gebruik van de centrale voorzieningen.

2. Heroverweeg organisatorische en functionele keuzes

Er is een gerede kans dat organisatorische en functionele keuzes, die zijn gemaakt met het oog op een snelle implementatie van de vBVV, gaan knellen bij toekomstige implementatietrajecten. Daarom adviseren we u om die keuzes te heroverwegen en zo nodig aan te passen voordat u overgaat tot het implementeren van nieuwe beleidsmaatregelen, zoals de stroomlijning van de keten voor derdenbeslag. Ons advies is om die heroverweging te plaatsen in het bredere perspectief van de hele schuldenketen en zo nieuwe ad hoc oplossingen te vermijden. Concreet adviseren we u:

- Ontwerp een doelarchitectuur voor de hele schuldenketen - dus inclusief partijen als schuldhulpverlening en de Raad voor de Rechtsbijstand maar wellicht ook het Bureau Kredietregistratie - en niet alleen voor de keten voor derdenbeslag. Overweeg om daarbij, naast informatie over beslag, ook andere informatie mee te nemen die van belang is in het kader van schuldenproblematiek zoals de omvang en de opbouw van de schuld. Stel op basis van die doelarchitectuur een roadmap op van concrete verbeterstappen. Houd daarbij rekening met tempo en volgorde van lopende wetgevings-trajecten.
- Richt binnen SZW een strategische beheerfunctie in die richting kan geven aan deze en andere toekomstige ontwikkelingen. Zorg ook voor passende financiering om ketenvoorzieningen structureel te beheren en door te ontwikkelen.
- Overweeg om de organisatorische complexiteit van de centrale voorzieningen in de beheersituatie te reduceren door een van de beheerpartijen de rol van hoofdaannemer te geven en deze verantwoordelijk te maken voor het tactisch en operationeel beheer. Zorg dat deze partij een helder mandaat heeft met bijbehorende bevoegdheden en overweeg om die ook wettelijk vast te leggen. Maak deze partij verantwoordelijk voor een logische toedeling van rollen en taken van de verschillende onderaannemers. Maak de hoofdaannemer ook verantwoordelijk voor beheer en doorontwikkeling van het burgerportaal.

Slotopmerkingen

We hebben eerder in dit advies aangegeven dat we een breed draagvlak hebben aangetroffen voor wet vBVV, vanwege de bijdrage die deze wet kan leveren aan het terugdringen van de schuldenproblematiek. In dat licht zijn ons tijdens de toets twee zaken opgevallen die we ter overweging meegeven, omdat daardoor ons inziens kansen ontstaan om de schuldenaar beter te helpen:

Datum
19 juni 2020

Kenmerk
2020-0000377447

- We adviseren u te investeren in de structurele verbetering van de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners en de (beleids-)informatievoorziening binnen de schuldenketen. Ketenpartijen nemen aan dat de nieuwe berekening van de beslagvrije voet in 75 procent van de gevallen leidt tot een hogere beslagvrije voet bij schuldenaren. Het valt echter op dat een betrouwbare kwantitatieve onderbouwing voor deze en andere relevante aannames ontbreekt. Het zal daardoor lastig zijn om de effecten van de nieuwe wet goed in beeld te brengen en waar nodig bij te sturen. Ook de informatievoorziening tussen schuldeisers en schuldenaren en tussen de ketenpartners onderling is voor verbetering vatbaar.
- Wij denken dat het terugdringen van de schuldenproblematiek gebaat kan zijn bij een proactieve benadering door beslagleggende partijen bij lopende beslagen. De nieuwe berekeningswijze maakt het – in tegenstelling tot de bestaande systematiek – mogelijk om de BVV proactief te herberekenen waardoor schuldenaren met een te laag vastgestelde BVV eerder worden geholpen. Zo'n aanpak zou bijvoorbeeld kunnen worden ingezet voor gevallen waarvan bekend is dat de BVV door het ontbreken van informatie voor invoering van de wet ambtshalve is vastgesteld.

* * *

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan het beheerst invoeren van deze wet en de daarmee beoogde verbeterde positie van de schuldenaar.

Met de meeste hoogachting,
namens het Bureau ICT-toetsing,