

# Leidraad uitbestede diensten

3-12-2020



**VNG Realisatie**

Nassaulaan 12  
2514 JS Den Haag

December 2020

# Inhoud

1.	Inleiding .....	3
2.	Vormen van toedeling van bevoegdheden .....	5
3.	Wet gemeentelijke schuldhulpverlening .....	7
4.	Wet vereenvoudiging beslagvrije voet .....	10

# 1. Inleiding

Op 1 januari 2021 treden onder andere de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet en de wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in werking.

## **Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (Wvbbv)**

De beslagvrije voet wordt onder de huidige regelgeving door diverse redenen vaak te laag vastgesteld, waardoor inwoners in (grotere) financiële problemen terechtkomen. De Wvbbv wijzigt onderdelen van het beslag- en executierecht. De wet ondersteunt een eenduidige manier van het berekenen van de beslagvrije voet (ondersteund met een rekentool: de centrale voorziening), introduceert een vaste beslagvolgorde en introduceert de coördinerend deurwaarder. Daarnaast worden er wijzigingen aangebracht in het proces van beslagleggen om beslagen zoveel mogelijk te concentreren en daardoor beter te coördineren. Onderdeel van deze wijzigingen zijn de introductie van de vaste beslagvolgorde en de rol van de coördinerend deurwaarder.

## **Wijziging wet gemeentelijke schuldhulpverlening (wijziging Wgs)**

De wijziging van de wet Wgs faciliteert enerzijds de gegevensuitwisseling tussen schuldhulpverleners en schuldeisers met als doel vroegsignalering van schulden en creëert anderzijds een grondslag voor de gegevensuitwisseling voor het besluit over de toegang tot en het plan van aanpak voor de schuldhulpverlening. De gegevens die mogen worden uitgewisseld met als doel vroegsignalering van schulden, zijn opgenomen in het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (Bgs). Het gaat hierbij om betalingsachterstanden op vaste lasten, zoals huur, energie, water en zorgverzekering. Na ontvangst van een vroegsignaal dient het College binnen vier weken uit eigen beweging schuldhulpverlening aan te bieden.

Om de wacht- en doorlooptijden voor schuldhulpverlening te versnellen, is opgenomen dat het College na ontvangst van een hulpvraag de bevoegdheid krijgt om gegevens op te vragen die noodzakelijk zijn om de inkomens- en schuldenpositie te bepalen.

## **Veranderende taken en bevoegdheden**

Door de wijziging van de Wgs en de komst van de Wvbbv komen er een aantal nieuwe en een aantal veranderende taken op de gemeenten af. Allereerst zullen gemeenten hun processen (verder) moeten vormgeven. Nu vroegsignalering in de wet verankerd is, zal bijvoorbeeld nagedacht worden over de ontvangst en opvolging van signalen en de toeleiding naar vervolgotrajecten. Gemeenten die al vroegsignalering uitvoeren zullen juist controleren of hun bestaande processen nog steeds conform de wet zijn.

Daarnaast worden er mogelijk processen veranderd of zelfs beëindigd. Zoals bijvoorbeeld het stopzetten van vroegsignalering op basis van achterstanden bij gemeentelijk belastingen. In plaats daarvan kan een warme verwijzing naar schuldhulpverlening als nieuw proces ingericht worden.

Ook zullen er processen 'gekanteld' worden omdat verantwoordelijkheden verschuiven. Nu de inwoner verder wordt ontzorgd en ondersteund, verschuiven er taken van de inwoner naar de schuldhulpverlener (het verzamelen van informatie) of naar de beslaglegger (het bevragen van bronnen voor de berekening van de beslagvrije voet). Deze verschuiving en - als gevolg daarvan -

het toenemend gebruik van bronnen vraagt ook om extra aandacht rondom privacy, informatie-uitwisseling en informatiebeveiliging.

Tot slot vormen de brede schuldenaanpak en de wetswijzigingen in het schuldendomein ook een aanleiding om de processen in samenhang te beschouwen en ze onderling te verbinden en versterken. Op basis daarvan ervaren inwoners uiteindelijk meer samenhang in beleid, aanbod en communicatie van hun gemeente.

### **Diversiteit in gemeentelijke inrichting**

Er is grote diversiteit in de wijze waarop gemeenten deze taken en processen uitvoeren. Zo zijn er diverse samenwerkingsverbanden met gedelegeerde bevoegdheid, subsidierelaties en gemandateerde (uitvoerings)organisaties. Wanneer gemeenten onderdelen van hun werkprocessen uitbesteed hebben aan externe organisaties, vormen de wetswijzigingen een aanleiding om deze processen, samenwerkingsafspraken en onderlinge gegevensuitwisseling opnieuw te bezien.

### **Ondersteunende documenten**

Het document '[Aandachtspunten beleid](#)' geeft een overzicht van de belangrijkste wijzigingen die voortvloeien uit de veranderde wetgeving. In de '[Impactanalyse Wet vereenvoudiging beslagvrije voet](#)' wordt specifiek aandacht besteed aan uitbesteede diensten (stap 5 van het stappenplan: pas contracten en afspraken met organisaties aan wie is uitbesteed aan). Op 13 november organiseerden we een (be)spreekuur over het Herijken van contractafspraken. Een samenvatting daarvan kunt u terugkijken via deze [link](#).

### **Over deze leidraad**

Deze leidraad is bedoeld om gemeenten een overzicht te geven van de wetswijzigingen vanuit het perspectief van uitbesteede diensten. In deze leidraad behandelen we de verschillende vormen van toedeling van bevoegdheden, de taken die gemeenten mogelijk hebben uitbesteed en de belangrijkste aandachtspunten in het kader van bovenstaande wetswijzigingen.

## 2. Vormen van toebedeling van bevoegdheden

Er zijn diverse manieren waarop bestuursorganen bevoegdheden aan derden kunnen toebedelen, zoals via attributie, mandaat of delegatie. Ook is het mogelijk een volmacht of machtiging te verlenen. Algemene bepalingen over delegatie, mandaat en feitelijk machtigen zijn neergelegd in hoofdstuk 10 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

### Attributie

Attributie kan alleen plaatsvinden door een wetgever in materiële zin: een orgaan dat algemeen verbindende voorschriften kan vaststellen. Attributie gaat het om het creëren van een nieuwe bevoegdheid. Dit kunnen zowel besluitbevoegdheden als feitelijke handelingen of regelgevende bevoegdheden zijn. Een goed voorbeeld van attributie is de heffingsambtenaren die de bevoegdheid hebben om belastingaanslagen vast te stellen en te heffen. Zij worden aangemerkt als een bestuursorgaan, maar vallen hiërarchisch onder het College.

### Delegatie

Bij delegatie wordt de uitvoering en de bevoegdheid tot het nemen van besluiten overgedragen aan een derde die deze onder eigen verantwoordelijkheid – in eigen naam - uitvoert. Als gevolg daarvan verliest de gemeente de bevoegdheid zelf. De gemeente kan wel voorwaarden verbinden aan het delegatiebesluit, beleidsregels meegeven aan de gedelegeerde of gedurende de delegatie de gedelegeerde verzoeken inlichtingen te verschaffen over de uitoefening van de bevoegdheid.

Delegatie is niet zomaar toegestaan. Het is alleen mogelijk wanneer de wet daarin voorziet. Een voorbeeld van een wettelijk voorschrift dat voorziet in delegatie is artikel 156 van de Gemeentewet. Dit artikel staat de gemeenteraad toe om bepaalde bevoegdheden te delegeren aan het College. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ziet niet in de mogelijkheid om taken te delegeren.

### Mandaat

Bij mandatering ontstaat de bevoegdheid om in naam van de gemeente besluiten te nemen. De gemeente houdt hierbij de bevoegdheid en blijft verantwoordelijk en juridisch aanspreekbaar voor de genomen besluiten. De mogelijkheden voor het verlenen van mandaat zijn ruimer dan bij delegatie.

Niet alle bevoegdheden kunnen worden gemandateerd. Mandaat is niet mogelijk wanneer de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet, bijvoorbeeld in gevallen van zware bevoegdheden op basis waarvan ingrijpende besluiten kunnen worden genomen. Een voorbeeld hiervan is de bevoegdheid van de burgemeester tot het geven van noodbevelen. Mandateren geldt zowel bij bevoegdheidstoedeling binnen de gemeente als bij het uitbesteden van taken aan externe organisaties. Gemandateerde zaken worden namens de mandaatverlener uitgevoerd. De mandaatverlener blijft verantwoordelijk en het moet altijd helder zijn wie de mandaatverlener is.

## Machtigen

Wanneer een externe organisatie alleen feitelijke handelingen verricht namens de gemeente dan kan de externe organisatie gemachtigd worden om deze handelingen uit naam van de gemeente uit te voeren. Hierbij kan worden gedacht aan het versturen van een uitnodiging voor een gesprek.

## Verwerkersovereenkomsten

De AVG eist een verwerkersovereenkomst wanneer de gemeente (delen van) gegevensverwerking uitbesteedt, maar wel zelf het doel en de middelen van de verwerking bepaalt. In de verwerkersovereenkomst moeten onder meer de aansluit- en gebruikersvoorwaarden zijn vastgesteld. Voorbeelden hiervan zijn de doelbinding en proportionaliteit van de gegevensuitwisseling, het soort persoonsgegevens, de geheimhoudingsplicht en de beveiliging. Gemeenten kunnen de Standaard Verwerkersovereenkomst gebruiken die door de VNG en de IBD is opgesteld. Deze vindt u [hier](#).

## 3. Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Artikel 3a is een nieuw artikel in de Wgs, hierin wordt geregeld dat de uitvoering van, en besluitvorming in het kader van, de schuldhulpverlening kan worden verricht door gemandateerde organisaties of instellingen. Gemeenten kunnen dus zowel de uitvoering als de besluitvorming binnen schuldhulpverlening uitbesteden.

### Besluitvorming

Om de besluitvorming aan een externe organisatie over te laten, moet het college dit mandateren. Op basis van dit mandaat kan een externe organisatie de bronnen bevragen die nodig zijn voor de uitvoering. Bij aanbestedingen is er vaak al sprake van een mandaatbesluit. In dat geval is het belangrijk om te controleren of dit besluit voldoet aan de gewijzigde regelgeving.

*Aandachtspunt: nieuw mandaatbesluit opstellen of controleren of huidig mandaatbesluit voldoet aan de gewijzigde Wgs.*

### Klachtafhandeling

De gewijzigde Wgs verbetert de rechtsbescherming van inwoners die met schuldhulpverlening in aanraking komen. Er is expliciet bepaald dat het college altijd verantwoordelijk blijft voor de borging van de kwaliteit en het behandelen van klachten, ongeacht eventuele mandatering of uitbesteding. Gemeenten moeten de borging van kwaliteit en de klachtafhandeling dus altijd opnemen in hun beleidsplan. Daarnaast moet voor inwoners helder zijn waar zij hun klacht kunnen melden. Inwoners mogen zich zowel tot de externe organisatie als tot het college richten voor hun klacht, klachtafhandeling en eventueel bezwaar. In beide gevallen is het college verantwoordelijk. Elke gemeente rapporteert jaarlijks over de geregistreerde klachten (Awb art. 9:12a).

*Aandachtspunt: borging kwaliteit en behandeling klachten ook bij uitbesteding opnemen in beleidsplan.*

### Sociale wijkteams als externe organisatie

De wijze waarop sociale wijkteams zijn georganiseerd en ingericht verschilt per gemeente. In sommige gevallen werken verschillende organisaties samen onder één vlag en is het wijkteam geen rechtspersoon. Als gevolg daarvan kan er geen mandaat verstrekt worden aan het wijkteam. Het is wel mogelijk om één of meerdere (moeder)organisaties van wijkteammedewerkers die betrokken zijn bij vroegsignalering of schuldhulpverlening te mandateren.

### Afspraken met vaste lastenpartners / Convenant vroegsignalering

Gemeenten moeten op grond van de wet afspraken maken met vaste lasten partners over de ontvangst van vroegsignalen. Dit kan door lokaal een convenant af te sluiten of door gebruik te maken van het Landelijk Convenant Vroegsignalering<sup>1</sup>. Een gemeente verbindt zich pas aan het Landelijk Convenant Vroegsignalering wanneer de gemeente deze ondertekent. Tot die tijd blijven

---

<sup>1</sup> Het Landelijk Convenant Vroegsignalering bevat een algemeen deel met onder andere uitgangspunten en definities en een (format) overeenkomst waarin gemeenten en de vaste lastenpartners hun afspraken vastleggen. Gemeenten sluiten deze overeenkomst omdat de data van de signaalpartners per gemeente wordt aangeleverd.



eventuele bestaande convenanten van kracht, mits deze voldoen aan de wetwijziging. Wanneer het mandaat van een externe organisatie hierin voorziet mag de externe organisatie deze afspraken maken.

*Aandachtspunt: controleren of bestaande lokale convenant en ontvangst vroegsignalen conform de gewijzigde Wgs is. Waar nodig stopzetten, aanpassen of overwegen om aan te sluiten bij het Landelijk Convenant Vroegsignalering.*

De overeenkomst die bij het Landelijk Convenant Vroegsignalering hoort, geeft de mogelijkheid om de uitvoerende schuldhelpverleningsorganisatie mee te laten tekenen. Dit is echter niet verplicht en wordt ook niet aangemoedigd; deze organisaties zijn immers alleen betrokken bij de uitvoering van de door de gemeente gemaakte afspraken. Bovendien dient de overeenkomst ook weer aangepast te worden wanneer de uitvoerende organisatie wijzigt. Het is dus belangrijk een goede afweging te maken over de eventuele meerwaarde en consequenties hiervan. Wijkteams kunnen alleen mede ondertekenen als uitvoerende partij wanneer de organisatie een rechtspersoon is. In andere gevallen kan alleen de 'moederorganisatie' van de wijkteammedewerkers die betrokken zijn bij vroegsignalering de overeenkomst tekenen. Gemeenten kunnen in hun mandaat opnemen dat de externe organisatie conform de werkwijze van het convenant moet handelen.

*Aandachtspunt: in mandaat opnemen dat werkwijze van convenant gevolgd worden.*

### **Vroegsignalen opvolgen**

De gemeente is verwerkingsverantwoordelijk voor de vroegsignalen. De gemeente kan het ontvangen en opvolgen van de signalen uitbesteden. Daarmee beleggen zij ook de keuze in (wijze van) opvolging bij deze organisatie. Hiervoor dient de gemeente de externe organisatie specifiek voor de vroegsignaleringstaak te machtigen. Dit geldt ook wanneer er een subsidierelatie is met deze externe organisatie. Het betreft hier een machtiging en geen mandatering, omdat het bij de uitvoering van vroegsignalering niet gaat om het nemen van besluiten, maar het uitvoeren van een feitelijke handeling; namelijk het opvolgen van vroegsignalen en het aanbieden van een gesprek/hulp.

*Aandachtspunt: organisatie machtigen voor ontvangen en opvolgen vroegsignalen.*

### **Gebruik digitaal systeem voor ontvangst signalen**

In de afspraken met signaalpartners wordt ook afgesproken waar signalen binnenkomen. Wanneer de levering van signalen via RIS (Inforing) of Vindplaats van Schulden (BKR) gaat, treden deze organisaties op als verwerker namens de gemeente. Om aan te sluiten op een van deze systemen moeten gemeenten eerst een convenant sluiten met de signaalpartners. Daarna sluit de gemeente een dienstverleningsovereenkomst en een verwerkersovereenkomst met BKR of Inforing. Deze overeenkomsten worden altijd met gemeenten gesloten. De externe organisatie die de signalen namens de gemeente gaat opvolgen dient vervolgens ook toegang te krijgen tot het systeem. Externe organisaties die hiervoor gemachtigd zijn en een verwerkersovereenkomst hebben kunnen de vroegsignalen daarna wel zelf ontvangen.

Gemeenten blijven echter wel verantwoordelijk voor de keuzes in de inrichting van de systemen. Daarbij is het belangrijk dat zij zorgen dat de inrichting van het systeem voldoet aan de wet. Zo bieden systemen soms de mogelijkheid tot het filteren van signalen of de verrijking van signalen met andere informatie, hier moet dan wel een wettelijke grondslag voor zijn.

*Aandachtspunt: externe organisatie machtigen voor uitvoering vroegsignaleringstaak en verwerkersovereenkomst opstellen.*

### **Beschikking afgeven**

Gemeenten mogen externe (private en publieke) organisaties mandateren om te besluiten over toegang tot schuldhulpverlening. Deze organisatie mag dan namens het college de afwijzingsbeschikking dan wel de toewijzingsbeschikking, inclusief het plan van aanpak, afgeven. Of het nu het college zelf is dat het besluit over de toegang neemt en de uitvoering doet, of dit (in zijn geheel) aan een gemandateerde instelling overlaat, een inwoner kan via bezwaar en beroep tegen het college in verweer komen als de geboden hulp naar zijn mening onvoldoende is of onterecht wordt afgewezen.

*Aandachtspunt: Mandateren externe organisatie voor besluit over toegang tot schuldhulpverlening inclusief plan van aanpak.*

### **Bronnen bevragen**

De AVG eist een verwerkersovereenkomst wanneer de gemeente (delen van) schuldhulpverlening – en daarmee de verwerking van persoonsgegevens – uitbested. Gemeenten kunnen de Standaard Verwerkersovereenkomst gebruiken die door de VNG en de IBD is opgesteld. Deze vindt u [hier](#).

### **Toegang tot schuldhulpverlening registeren bij het BKR**

Wanneer de Wet ingaat worden inwoners al bij de beschikking tot toelating tot schuldhulpverlening geregistreerd in het CKI bij het BKR. Gemeenten moeten een zelfstandige overeenkomst hebben met het BKR om dit te kunnen registeren. Er zijn nog veel vragen over deze registratie. Bijvoorbeeld over de bewaartermijn, dus hoe lang de beschikking in het CKI geregistreerd blijft. Ook zijn er vragen over de daadwerkelijke uitvoering van de registratie. Er wordt nog overleg gevoerd met het BKR. De VNG is hier ook bij betrokken. Het mandaatbesluit om de registratie namens de gemeente uit te voeren zal hierop moeten worden aangepast.

*Aandachtspunt: Indien nodig in mandaatbesluit opnemen van registratie toegangsbeschikking in het BKR.*

## 4. Wet vereenvoudiging beslagvrije voet

Er is een grote diversiteit bij gemeenten in de wijze waarop ze de rol van beslagleggende partij invullen. Sommige gemeenten voeren alle werkzaamheden van het vereenvoudigd derdenbeslag zelf uit, andere gemeenten hebben dit belegd bij samenwerkingsverbanden en er zijn ook gemeenten die deze werkzaamheden hebben uitbesteed aan een deurwaarder.

### **Invordering**

Gemeenten kunnen de invordering uitbesteden aan externe organisaties. De Wet vereenvoudiging beslagvrije voet leidt mogelijk wel tot wijzigingen in de contractafspraken, veranderingen in de authenticatie en autorisatie en mogelijk aanpassingen in de verwerkersovereenkomst.

Het is mogelijk om in het delegatiebesluit of via beleidsregels voorwaarden mee te geven. Zo kunnen gemeenten daarin opnemen dat er geen gebruik wordt gemaakt van de notoire wanbetalersregeling uit artikel 19 lid 2 IW1990 (waardoor de BVV verlaagd mag worden met 10%) en dat dwangincasso sociaal en maatschappelijk verantwoord moet plaatsvinden.

*Aandachtspunt: Herijken contractafspraken en indien gewenst aanvullende voorwaarden meegeven.*

### **Gebruik centrale voorziening (rekentool)**

Invorderaars zullen bij de bepaling van de beslagvrije voet gebruikmaken van de landelijke rekentool voor de generieke berekening van de beslagvrije voet. IGSD's en belastingsamenwerkingen maken op soortgelijke wijze gebruik van centrale voorzieningen voor de rekentool als gemeenten. Wel kan de keuze voor de aansluiting op de rekentool (webportaal of system-to-system) verschillen per invorderingsrol, mede door verschillen in ICT-applicaties en de frequentie en aard van het beslag. Zie hiervoor ook de [handreiking techniekkeuze](#).

Gerechtsdeurwaarders die in opdracht van gemeenten invorderen zijn als opdrachtnemer zelf verantwoordelijk voor het berekenen van de beslagvrije voet. Gerechtsdeurwaarders kunnen via (de system-to-system koppeling van) SNG aansluiten op de centrale voorziening. De gemeente hoeft hier geen besluit over te nemen of akkoord voor te geven.