

Vergaderjaar 2006–2007

30 130

Premie-inning werknemersverzekeringen

Nr. 7

RAPPORT: TERUGBLIK 2007

Inhoud

1	Over dit onderzoek	5
1.1	De bedoeling van terugblikonderzoeken	5
1.2	Onze aanbevelingen uit 2005	5
1.3	Conclusies	6
2	Premieheffing en -inning nog niet conform opzet; controlebeleid 2006 nog niet uitgewerkt	8
3	Betrouwbaarheid polisadministratie is onvoldoende gewaarborgd	10
4	Informatievoorziening kan nog beter	12
5	Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	13
5.1	Reactie minister van Financiën	13
5.2	Reactie minister van SZW	14
5.3	Reactie UWV	15
5.4	Nawoord Algemene Rekenkamer	15
Bijlage 1	Aanbevelingen oorspronkelijke rapport (2005)	17
	Literatuur	19

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 De bedoeling van terugblikonderzoeken

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen. Deze zijn gericht op de oplossing van problemen die wij in het onderzoek hebben gesignaleerd. Ministers zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Deze vragen willen we graag beantwoorden. Niet alleen omdat de problemen die we signaleren om een oplossing vragen, maar ook omdat we willen beoordelen of onze aanbevelingen aan hun doel beantwoorden: zijn ze concreet genoeg, kunnen de ministeries er iets mee?

In 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een systeem opgezet om de effecten van aanbevelingen te bepalen. Wij monitoren over een langere periode – zondig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen oppakken en hun toezeggingen nakomen.

Bij de presentatie van de terugblikonderzoeken maken wij, conform onze strategie, een onderscheid tussen aanbevelingen die gericht zijn op het verbeteren van het *functioneren* van de overheid en aanbevelingen die gericht zijn op het *presteren* van de overheid. Met ons onderzoek naar het *functioneren* van de overheid leveren we een bijdrage aan een transparante overheid die verantwoording aflegt over wat zij doet. Dit onderzoek is vooral gericht op de bedrijfsvoering van ministeries, op de wijze waarop ministeries zich verantwoorden en toezicht houden en op het rechtmatig handelen van ministeries. Bij ons onderzoek naar het *presteren* van de overheid vragen we ons af of het beleid van ministeries uitvoerbaar en handhaafbaar is, of de beleidsdoelen bereikt worden en of dat op een doelmatige wijze gebeurt.

De Algemene Rekenkamer kijkt voor ieder onderzoek afzonderlijk op welke aanbevelingen en toezeggingen zij terugkomt en hoe vaak ze dat doet. Dat is ook logisch: sommige aanbevelingen gaan over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, andere aanbevelingen kunnen op veel kortere termijn gerealiseerd worden.

In dit rapport presenteren wij de resultaten van een terugblik op het onderzoek Premie-inning werknemersverzekeringen (Algemene Rekenkamer, 2005). Op verzoek van de Tweede Kamer hebben wij in 2005 onderzoek gedaan naar mogelijke risico's van de overheveling per 1 januari 2006 van de heffing en inning van de premies werknemersverzekeringen van UWV naar de Belastingdienst.

1.2 Onze aanbevelingen uit 2005

In bijlage 1 vindt u een overzicht van alle aanbevelingen zoals weergegeven in de oorspronkelijke publicatie in 2005.

In dit rapport gaan wij met name in op de aanbevelingen die gericht waren op het controlebeleid van de Belastingdienst en op de polisadministratie bij UWV. Beiden vormen cruciale onderdelen van het proces van overheveling van UWV naar de Belastingdienst van de premieheffing en -inning van de werknemersverzekeringen. De manier waarop de Belastingdienst (in vergelijking met UWV) de controles uitvoert op de gegevens die werkgevers verstrekken bij de loonaangifte is relevant,

omdat deze controle gevolgen kan hebben voor de omvang van de premieopbrengsten.

De polisadministratie moet een authentieke basisregistratie worden voor lonen, arbeidsverhoudingen en uitkeringen op grond waarvan onder meer uitkeringsrechten door UWV, gemeenten en anderen kunnen worden vastgesteld. Het is dus van belang dat de gegevens in de polisadministratie betrouwbaar zijn.

Wat betreft het controlebeleid van de Belastingdienst komen we terug op de volgende aanbevelingen, die gericht zijn op het verbeteren van het presteren van de overheid:

- Aan de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën: maak optimaal gebruik van de extra controlemogelijkheden die de Eerste Dag Melding (EDM) biedt door de gegevens die werkgevers daarbij moeten aanleveren op te nemen in de polisadministratie.
- Aan de staatssecretaris van Financiën: werk de controles op de gegevens uit de EDM uit.
- Aan de staatssecretaris van Financiën: werk het controlebeleid voor de premies werknemersverzekeringen verder uit.

Wat betreft de polisadministratie gaan we in op de volgende aanbevelingen, die betrekking hebben op het functioneren van de overheid:

- Aan UWV en de staatssecretaris van Financiën: streef ernaar de risico's van vervuiling van de polisadministratie zo snel mogelijk af te dekken met beheersmaatregelen.
- Aan UWV en de minister van SZW: houd nauwlettend toezicht op een strikte naleving van de planning voor de realisatie van de polisadministratie.
- Aan de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën: geef prioriteit aan het opstellen van een convenant waarin afspraken worden gemaakt over de wederzijdse afhankelijkheden tussen UWV en de Belastingdienst. Verder is het van belang af te spreken dat de Belastingdienst alle relevante signalen van UWV over onjuiste gegevens in de polisadministratie oppakt.

Ook komen we terug op de aanbeveling uit het Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van SZW 2005 (Algemene Rekenkamer, 2006) waarin we de minister van SZW onder andere vroegen extra aandacht te besteden aan de voortgang bij UWV.

Tot slot geven we kort de stand van zaken weer van de overige aanbevelingen uit het oorspronkelijke rapport. Die kunnen we scharen onder de noemer informatievoorziening. Het gaat om aanbevelingen die gericht zijn op het verbeteren van het functioneren van de overheid.

1.3 Conclusies

In het rapport *Premie-inning werknemersverzekeringen* concludeerden wij dat de overheveling van de premieheffing en -inning voor de werknemersverzekeringen in opzet geen grote risico's met zich meebrengt voor de premieopbrengsten. Er moest dan echter vóór 2006 nog wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Wij constateren dat dit niet is gebeurd en dat zelfs eind 2006 nog niet volledig aan deze voorwaarden was voldaan. De belangrijkste zaken die nog niet goed geregeld waren, zijn de uitwerking van het controlebeleid voor de premies werknemersverzekeringen van de Belastingdienst en de beheersing van de polisadministratie bij UWV. Tevens stellen wij vast dat de Belastingdienst het systeem van premieheffing en -inning in 2006 nog niet helemaal kon

uitvoeren zoals de bedoeling was. Als gevolg van deze tekortkomingen zien we risico's voor de volledigheid van de premieopbrengsten in 2006, de premievaststelling voor 2008 en voor de betrouwbaarheid en de gebruikswaarde van de polisadministratie in 2007. Vanwege deze risico's zullen wij de voortgang blijven volgen via de rapporten bij de jaarverslagen van de Ministeries van SZW en Financiën.

Onze conclusies lichten we in de volgende hoofdstukken nader toe. In hoofdstuk 2 gaan we in op de werking van het systeem van premieheffing en -inning en op het controlebeleid van de Belastingdienst. In hoofdstuk 3 behandelen we de stand van zaken rond de polisadministratie. Tot slot blikken we in hoofdstuk 4 kort terug op de aanbevelingen uit het oorspronkelijke rapport over de informatievoorziening binnen en tussen de Ministeries van SZW en Financiën.

2 PREMIEHEFFING EN -INNING NOG NIET CONFORM OPZET; CONTROLEBELEID 2006 NOG NIET UITGEWERKT

Achtergrond aanbevelingen

In ons oorspronkelijke rapport concludeerden wij dat de nieuwe systematiek van premieheffing en -inning, wanneer die zou worden uitgevoerd zoals in opzet de bedoeling was, geen grote risico's voor de premieopbrengsten met zich meebracht. Een van de voorwaarden waaraan dan wel moest worden voldaan betrof de Eerste Dag Melding (EDM).

Vanaf 1 juli 2006 zijn werkgevers verplicht om nieuwe werknemers via de EDM te melden aan de Belastingdienst. De EDM biedt extra controle-mogelijkheden en naar onze mening kan daarvan optimaal gebruik worden gemaakt door de gegevens die werkgevers daarbij moeten aanleveren, op te nemen in de polisadministratie. Daarnaast bevelen wij de minister van Financiën aan uit te werken welke controles op de gegevens uit de EDM worden uitgevoerd om de betrouwbaarheid en de bruikbaarheid te vergroten.

Een ander aandachtspunt was hoe de Belastingdienst de controles op de gegevens die werkgevers aanleveren in hun loonaangifte, vorm zou gaan geven. Dit was ten tijde van het onderzoek nog niet bekend.

Stand van zaken premieheffing en -inning in 2006

Wij concluderen dat de nieuwe systematiek van premieheffing en -inning eind 2006 nog niet volledig conform de opzet werd uitgevoerd. Zo kon in 2006 een aanzienlijk aantal aangiftes niet geautomatiseerd worden afgedaan en kon een deel van de aangiften niet geautomatiseerd aan een betaling worden gekoppeld. De programmatuur voor geautomatiseerd naheffen en herzien, gepland voor 2006, zal pas in 2007 beschikbaar komen. Dit alles noopte tot handmatig werk, waardoor vertraging optrad in de storting van de premies in de fondsen. Bovendien betekent de vertraging bij de naheffing dat de bijbehorende boetes niet meer kunnen worden opgelegd en dat rentederving optreedt.

Een andere afwijking van de beoogde systematiek van premieheffing en -inning is de beslissing van de ministers van Financiën en SZW om geen correctieverplichting op te leggen over de periode januari tot en met september 2006; vanaf oktober 2006 zijn werkgevers verplicht om geconstateerde onjuistheden in hun aangifte te corrigeren (ministers van SZW en Financiën, 2006). Tevens hebben de bewindslieden besloten dat werkgevers voor de eerste drie kwartalen van 2006 alleen geïnformeerd worden over fouten in hun aangifte over de maand juli. Dit brengt risico's met zich mee voor de betrouwbaarheid van de polisadministratie.

Een concreet probleem betreft fouten in de aangiften met betrekking tot de sector en de sectorrisicogroep: de indeling bepaalt aan welk sectorfonds de premies moeten worden afgedragen. De codering van de sector en de sectorrisicogroep vormde een belangrijk deel van de fouten in de aangiften over juli 2006, naar alle waarschijnlijkheid was het zelfs de meest voorkomende fout. Ondanks herhaalde verzoeken van onze kant konden noch de Belastingdienst, noch UWV eenduidige cijfers leveren over het precieze aantal fouten. Wij vinden dit zorgwekkend. Ten eerste omdat betrouwbare managementinformatie lijkt te ontbreken. Ten tweede omdat de fouten in de sector(risicogroep)indeling tot de nodige problemen kunnen leiden: het kan er toe leiden dat de premieontvangsten onjuist over de sectorfondsen worden verdeeld en dat de premiehoogte voor 2008 verkeerd wordt vastgesteld. Ook kan het tot gevolg hebben dat de uitkeringshoogte verkeerd wordt vastgesteld. Deze problemen kunnen nog worden versterkt doordat de fouten in de sector(risicogroep)indeling

in de aangifte over juli 2006 niet konden worden teruggekoppeld naar werkgevers. De reden hiervoor is dat niet duidelijk was of de fout veroorzaakt is door het verkeerd aanleveren van gegevens door werkgevers of in de beoordeling door UWV.

De Belastingdienst en UWV treffen momenteel voorbereidingen om de EDM-gegevens op termijn ter beschikking te stellen aan de polisadministratie, maar een tijdpad is nog niet bepaald. De Belastingdienst is van plan om de EDM-gegevens via UWV op proef beschikbaar te stellen aan de Arbeidsinspectie, aan gemeenten, bedrijfspensioenfondsen en aan de SVB om te kunnen beoordelen hoe het gebruik in de praktijk werkt. De minister van Financiën is zijn toezegging niet nagekomen om in de loop van 2005 uit te werken welke controles worden uitgevoerd op de EDM-gegevens. Eind 2006 was het Ministerie van Financiën bezig met die uitwerking. In 2007 zal de Belastingdienst de EDM als controlemiddel gebruiken bij het reguliere toezicht (boekenonderzoeken en waarnemingen ter plaatse). Wij zijn van mening dat de plannen voor het gebruik van de EDM een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de prestaties van de rijksoverheid voor wat betreft de handhaving van de premies werknemersverzekeringen.

Stand van zaken controlebeleid in 2006

De minister van Financiën is zijn toezegging om het controlebeleid voor de premies werknemersverzekeringen in 2005 concreet uit te werken, niet nagekomen. Voor het controlejaar 2005 en eerdere jaren maakt de Belastingdienst nog gebruik van het risicoanalysemodel van UWV. Vanaf het controlejaar 2006 gaat de Belastingdienst met een nieuw loonheffingenmodel werken. In 2007 is de Belastingdienst begonnen met de bouw hiervan, waarin men de bestaande UWV-risico's voor de premies werknemersverzekeringen vertaalt naar loonheffingenrisico's en aanvult met risico's voor onder meer de loonbelasting. Eind 2006 is de Belastingdienst een onderzoek gestart naar nieuwe risico's die samenhangen met de invoering van de aangepaste loonaangifte per 1 januari 2006. Het nieuwe controlebeleid en de geautomatiseerde ondersteuning daarvan zullen op 1 september 2007 gereed zijn.

Wij menen dat we, in afwachting van de uitwerking van het nieuwe loonheffingenmodel, nog niet kunnen bepalen wat de gevolgen zullen zijn voor de controle van de premies werknemersverzekeringen, en daarmee voor de prestaties van de Belastingdienst, vanaf het controlejaar 2006. Wij wijzen erop dat zolang de Belastingdienst nog gebruikmaakt van het risicomodel van UWV, het belangrijk is dit model wel volledig toe te passen. In 2006 lag de nadruk op het realiseren van het aantal met UWV afgesproken controles en daarin is de Belastingdienst ook geslaagd (20 000 controles premies werknemersverzekeringen, 7000 gecombineerde controles voor de loonheffing en de premies werknemersverzekeringen). Het was echter niet verplicht om werkgevers bij wie de Belastingdienst de grootste risico's vermoedde, te controleren.

3 BETROUWBAARHEID POLISADMINISTRATIE IS ONVOLDOENDE GEWAARBORGD

Achtergrond aanbevelingen

Wij vonden in ons oorspronkelijke onderzoek in mei 2005 dat er nog niet voldoende maatregelen waren getroffen om het risico van vervuiling van de polisadministratie te ondervangen. Wij hebben in ons rapport UWV en de staatssecretaris van Financiën dan ook aanbevolen zo snel mogelijk maatregelen te treffen om dat probleem te verhelpen. Wij achten het van belang dat de Belastingdienst alle relevante signalen van UWV over onjuistheden in de polisadministratie in onderzoek zou nemen. Ook concludeerden wij dat er geen enkele rek meer zat in de planning om per 1 januari 2006 een goed functionerende polisadministratie gerealiseerd te hebben. Wij bevalen UWV en de minister van SZW daarom aan nauwlettend toezicht te houden op een strikte naleving van de planning. Aangezien wij in maart 2006 in ons Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van SZW 2005 vervolgens vaststelden dat de risico's voor de vervuiling van de polisadministratie nog niet waren weggenomen, herhaalden wij onze aanbeveling aan de minister van SZW en raadden hem aan om de voortgang goed af te stemmen met het Ministerie van Financiën.

Ten slotte bevalen wij in ons rapport uit 2005 de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën aan prioriteit te geven aan het opstellen van een convenant met afspraken over de wederzijdse afhankelijkheid van UWV en de Belastingdienst.

Stand van zaken in 2006

Wij concluderen dat de beheersmaatregelen die de betrokken ministers en UWV in 2005 en 2006 hebben genomen, onvoldoende zijn geweest om de risico's voor vervuiling van de polisadministratie weg te nemen. De door de minister van Financiën en UWV aangekondigde preventieve beheersmaatregelen kwamen in 2005 onvoldoende en te laat van de grond door opeenvolgende te krappe planningen en door late oplevering van (deel)systemen. Ook in 2006 werden opeenvolgende planningen niet gehaald. Daardoor voert de Belastingdienst een aantal controles en andere beheersmaatregelen later uit dan voorzien of is er nog niet mee op gang gekomen. Alles overziend zijn wij van mening dat de betrouwbaarheid van de gegevens in de polisadministratie half februari 2007 nog niet voldoende is gewaarborgd om uitsluitend daarmee te kunnen volstaan bij het bepalen van het dagloon WW en ZW. Dit laatste is wel het streven van de bewindslieden van Financiën en SZW. In het Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van SZW 2006, dat op 16 mei 2007 wordt gepubliceerd, zullen wij nagaan of zij dit streven hebben kunnen realiseren.

De minister van SZW is de aanbevelingen om nauwlettend toezicht te houden op een strikte naleving van de planning voor de realisatie van de polisadministratie en het afstemmen van de voortgang met het Ministerie van Financiën, deels nagekomen.

Naar aanleiding van de vijfde rapportage van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) uit juni 2006 heeft de minister een stuurgroep ingesteld die zich richt op de door IWI genoemde aandachtsgebieden. Deze aandachtsgebieden zijn onder andere de borging van een juiste, volledige en actuele polis begin 2007 en de invulling door UWV van het vereiste kwaliteitsniveau van de gegevens in de polis. De minister heeft door de stuurgroep meer inzicht gekregen in de voortgang bij UWV en partijen gestimuleerd om constructief aan oplossingen te werken voor problemen. Dit was

overigens pas ruim een jaar na publicatie van ons oorspronkelijke rapport. De stuurgroep stuurt de realisatie van de polisadministratie niet daadwerkelijk aan, maar fungeert als overlegplatform. Volgens ons bestaat het risico dat de benadering van de stuurgroep niet kan voorkomen dat ook in de toekomst afgesproken termijnen worden overschreden.

De minister van Financiën en UWV hebben de aanbeveling voor het opstellen van een convenant met afspraken over de wederzijdse afhankelijkheden deels opgevolgd. Het convenant is opgesteld, evenals een aantal serviceniveau-overeenkomsten. De afspraken dienen echter nog verder te worden uitgewerkt waar het gaat om het vereiste betrouwbaarheidsniveau van de gegevens in de polisadministratie en waar het gaat om afspraken over tot welke hoogte de Belastingdienst een volledige doorgifte van de nominatieve gegevens van alle inhoudingsplichtigen kan en wil waarborgen. Dat laatste is van belang voor UWV als polisbeheerder. Verder ontbreken expliciete afspraken over de afhandeling door de Belastingdienst van signalen van andere afnemers dan UWV over de kwaliteit van de gegevens in de polisadministratie.

4 INFORMATIEVOORZIENING KAN NOG BETER

Achtergrond aanbevelingen

In het rapport *Premie-inning werknemersverzekeringen* concludeerden wij dat het nog onduidelijk was hoe het Ministerie van Financiën het interne toezicht op de uitvoering van de premieheffing en -inning zou vormgeven. Evenmin was duidelijk welke informatie de minister van SZW vanaf 2006 zou ontvangen van UWV om toezicht te kunnen houden op de polisadministratie.

Verder hadden de Ministeries van SZW en Financiën ten tijde van het onderzoek nog geen afspraken gemaakt over hun onderlinge informatievoorziening. En dat terwijl ze van elkaar afhankelijk zijn voor het uitvoeren van de eigen taken. Er was nog niets afgesproken over de wijze waarop de staatssecretaris van Financiën de minister van SZW zou informeren over de recht- en doelmatigheid van de premieheffing en -inning. Ook was nog niet afgesproken hoe UWV de staatssecretaris van Financiën zou informeren over de wijze waarop UWV de polisadministratie beheert.

Stand van zaken in 2006

De minister van Financiën had al in zijn reactie op het oorspronkelijke rapport de aanbeveling afgewezen om prestatie-indicatoren te ontwikkelen, specifiek voor de premieheffing en -inning van de werknemersverzekeringen. De minister heeft wel, zoals toegezegd, prestatie-indicatoren ontwikkeld voor het loonheffingsproces als geheel, waaronder een helder gedefinieerd inningspercentage. Wij zouden in aanvulling hierop graag zien dat, zoals de minister had toegezegd, de controleresultaten en de daarmee samenhangende correcties die specifiek zijn voor de premies werknemersverzekeringen, in het Beheersverslag van de Belastingdienst worden opgenomen.

De minister van SZW heeft de aanbeveling opgevolgd om afspraken te maken met UWV over prestatie-indicatoren rond de polisadministratie. We vinden echter dat deze weinig inzicht bieden in de kwaliteit van de polisadministratie.

Zowel de minister van SZW als de minister van Financiën onderkennen in hun reactie op het oorspronkelijke rapport de noodzaak van het maken van afspraken over het wederzijds verstrekken van bestuurlijke informatie. Zij gaven aan deze afspraken uiterlijk 1 oktober 2005 te zullen maken. Na overleg zijn beide ministers tot de conclusie gekomen toch geen behoefte te hebben aan het uitwisselen van informatie op bestuurlijk niveau. De informatie die via andere kanalen (bijvoorbeeld via het Beheersverslag van de Belastingdienst) of op ambtelijk niveau wordt verstrekt, is naar hun mening voldoende. Wij hebben hier begrip voor, maar vinden wel dat de ministers elkaar tijdig moeten informeren bij problemen die zich op hun eigen terrein voordoen en die van belang zijn voor de taakuitvoering van de ander. Dit vraagt een goede signalering binnen de eigen kolom.

5 BESTUURLIJKE REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Wij hebben de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën en de voorzitter van de Raad van Bestuur van UWV gevraagd om te reageren op het conceptrapport. De minister van SZW heeft dit gedaan op 16 maart 2007, de minister van Financiën op 8 maart 2007 en UWV op 6 maart 2007.

We geven de reacties hieronder samengevat weer, gevolgd door ons nawoord. De reacties staan integraal op de website van de Algemene Rekenkamer: www.rekenkamer.nl.

5.1 Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën gaat in zijn reactie in op de volgende onderwerpen uit het rapport:

Controlebeleid

De minister licht in zijn reactie het controlebeleid van de Belastingdienst nader toe. Dit heeft geleid tot een aantal aanpassingen van de tekst in hoofdstuk 2 van dit rapport.

Vertraging geautomatiseerd naheffen en herzien

De minister wijst erop dat het materieel belang van de verschuiving in opbrengsten voor de loonheffing – als gevolg van het pas in 2007 beschikbaar komen van programmatuur voor het geautomatiseerd naheffen en herzien – aanzienlijk geringer is dan in het najaar van 2006 werd verwacht. In plaats van een totaalbedrag van maximaal € 1,3 miljard (waarvan € 220 miljoen premies werknemersverzekeringen) lijkt het volgens de huidige stand van zaken te gaan om ongeveer € 300 miljoen (waarvan € 50 miljoen premies werknemersverzekeringen).

De minister meent dat de loonbelasting- en premieopbrengsten geen gevaar lopen doordat het naheffen en herzien handmatig moet worden uitgevoerd. Verder wordt in dit rapport volgens de minister niet onderbouwd waarom er rentederving optreedt als gevolg van het vertraagd opleggen van aanslagen.

EDM

De minister geeft aan dat het de bedoeling is dat de Belastingdienst in 2007 zicht krijgt op de naleving van de EDM-verplichting. Behalve dat de EDM gebruikt gaat worden als controlemiddel in het reguliere toezicht, zal de Belastingdienst een toets uitvoeren op basis van bestandsvergelijkingen (met de polisadministratie).

Betrouwbaarheid polisadministratie

Ten slotte reageert de minister op onze wens dat UWV en Belastingdienst onderling afspraken maken om de (kwaliteit van) de uitwisseling van gegevens te waarborgen. Hij geeft aan dat beide organisaties zich ervan bewust zijn dat het volledig op orde krijgen van de gegevensstroom een gezamenlijke verantwoordelijkheid is en een aanzienlijke gezamenlijke inspanning vergt. Om hier stappen in te zetten worden de UWV-controles op de loonaangiftegegevens in gezamenlijk overleg geleidelijk ingevoerd. Volgens de minister ontstaat bij alle partijen steeds meer het besef dat het loont om onjuistheden in de loonaangifte te voorkomen in plaats van achteraf te constateren en te corrigeren. Zo worden de controles op de loonaangiftegegevens bekend gemaakt aan de softwareleveranciers. Deze kunnen er daardoor in hun programma's rekening mee houden en er zo

voor zorgen dat de werkgever een juiste loonaangifte doet. De minister verwacht dat een dergelijke gezamenlijke aanpak op termijn resulteert in het gewenste kwaliteitsniveau van de polisadministratie.

5.2 Reactie minister van SZW

De minister van SZW concentreert zich in zijn reactie op onze bevindingen over de polisadministratie. Daarbij komen de volgende punten aan de orde:

Onvoldoende beheersing van de polisadministratie

De minister van SZW onderschrijft onze conclusie dat de beheersmaatregelen in 2005 en 2006 onvoldoende zijn geweest om alle risico's rond de polisadministratie weg te nemen. Daardoor zijn er risico's voor de gebruikswaarde van de polisadministratie in 2007. De minister heeft besloten om op 27 maart 2007 te overleggen met de staatssecretaris van Financiën, de voorzitter van de Raad van Bestuur van UWV en de directeur-generaal van de Belastingdienst om de problemen ketenbreed aan te pakken. Daarmee scherpen de staatssecretaris van Financiën en de minister de regie op de keten aan. De betrokken partijen zijn inmiddels al bezig met een analyse van de ketenbrede problemen. De minister streeft naar oplossingen die nog in 2007 de problematiek verlichten. Tegelijkertijd zal de komende maanden intensief worden geïnvesteerd in verbetering van de ketenbrede samenwerking.

UWV heeft in 2006 maatregelen genomen om risico's voor vervuiling van de polisadministratie op te lossen. De minister meent dat niet zozeer de betrouwbaarheid van de gegevens in de polisadministratie onvoldoende is gewaarborgd, maar dat de vulling nog onvolledig is. Hij is inmiddels in overleg met de voorzitter van de Raad van Bestuur van UWV. Daarbij zijn de oorzaken van de problematiek aan de orde geweest en is gesproken over mogelijke oplossingsrichtingen, zoals vormen van ketenbrede sturings- en verantwoordingsrapportages.

Planning voor de realisatie van de polisadministratie

De minister geeft aan dat hij het toezicht op de planning voor de realisatie van de polisadministratie zal aanscherpen. Hij denkt hierbij aan frequente sturings- en verantwoordingsinformatie over het functioneren van de keten als geheel. Deze informatie zullen UWV en Belastingdienst gezamenlijk moeten opstellen volgens nader af te spreken normen per deelproces. Dit punt zal uitdrukkelijk aan de orde komen in het overleg met de staatssecretaris van Financiën, de voorzitter van de Raad van Bestuur van UWV en de directeur-generaal van de Belastingdienst. In dat overleg zal worden bezien hoe vorm kan worden gegeven aan de sturings- en verantwoordingsinformatie en aan welke kaders deze moet voldoen.

Afspraken UWV en Belastingdienst

Tot slot deelt de minister onze constatering dat nadere uitwerking van het convenant tussen UWV en de Belastingdienst, met afspraken over wederzijdse afhankelijkheden, geboden is. Het convenant zal aangevuld worden met afspraken over het vereiste betrouwbaarheidsniveau van de gegevens in de polisadministratie en met afspraken over een zo volledig mogelijke doorlevering van gegevens van alle inhoudingsplichtigen. De minister wil dat de voortgang in de uitwerking van het convenant onderdeel uit gaat maken van de managementinformatie over het functioneren van de keten als geheel.

5.3 Reactie UWV

De voorzitter van de Raad van Bestuur van UWV kan zich vinden in onze conclusie dat er risico's zijn voor de betrouwbaarheid en de gebruikswaarde van de polisadministratie in 2007. Verder gaat hij in zijn reactie in op de volgende punten:

Vervuiling van de polisadministratie

De door ons gesignaleerde risico's van vervuiling van de polisadministratie zijn volgens UWV weggenomen. De beoogde plausibiliteitscontroles zijn omgezet in toegangscontroles, waardoor alleen gecontroleerde gegevens in de polisadministratie worden opgenomen. Verder is er een gezamenlijke analyse van de foutsignalen ingericht, op basis waarvan herstelprocessen worden gerealiseerd.

Betrouwbaarheid polisadministratie per half februari 2007

UWV merkt op dat gegevens over 2006 zullen ontbreken van werkgevers, die fouten in hun loonaangiften van vóórdat de correctieverplichting van kracht werd (oktober 2006), niet vrijwillig hebben gecorrigeerd. Deze werkgevers kunnen tot het aangiftetijdvak oktober 2007 met gegevensuitvraag voor de dagloonvaststelling worden geconfronteerd. Gegevens uit de loonaangiften die na controle in de polisadministratie zijn opgenomen, worden thans getest of zij zonder nader onderzoek kunnen worden gebruikt voor de dagloonvaststelling. De aansluiting van de dagloonmodule op de polisadministratie is afhankelijk van de resultaten van deze test.

Waarborging van de kwaliteit van de gegevensketen

Op dit punt is de reactie van UWV gelijk aan die van de minister van Financiën (zie paragraaf 5.1).

Afspraken UWV en Belastingdienst

Evenals de minister van SZW kan UWV zich vinden in onze conclusie dat de serviceniveauovereenkomsten (SNO's) tussen UWV en Belastingdienst verder moeten worden uitgewerkt. Ze zullen onder meer worden aangevuld met afspraken over het vereiste betrouwbaarheidsniveau van de gegevens in de polisadministratie en met ketenbrede afspraken over de noodzakelijke sturings- en managementinformatie over de gegevensstromen in de keten.

Verbetering van de informatievoorziening

UWV zal in maart 2007 aan SZW voorstellen doen over de verbetering en aanpassing van het normenkader voor de polisadministratie. UWV zal in overleg met de Belastingdienst de prestatie-indicatoren zodanig inhoud geven, dat een goed inzicht wordt verkregen in de kwaliteit van de polisadministratie.

5.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij vinden het een goed teken dat de minister van SZW en UWV erkennen dat er risico's zijn voor de gebruikswaarde van de polisadministratie in 2007. We vinden het dan ook een passend voornemen van de minister dat hij van plan is om, samen met de staatssecretaris van Financiën, de regie op de keten te versterken. Frequente managementrapportages die UWV en Belastingdienst gezamenlijk moeten opstellen, lijken ons een geschikt instrument om tijdig en adequaat te kunnen bijsturen.

Wij vinden de conclusie van UWV dat de risico's voor vervuiling van de

polisadministratie zijn weggenomen, echter voorbarig. Het is namelijk nog niet bekend hoe de kwaliteitscirkel, waar de gezamenlijke analyse van de foutsignalen plaatsvindt, functioneert. Uit de zesde rapportage van IWI bleek dat UWV in 2006 geen managementinformatie had voor het bijsturen van de kwaliteitscirkel. Bovendien is de evaluatie van de kwaliteitscirkel uitgesteld en zal deze waarschijnlijk pas in het tweede kwartaal van 2007 plaatsvinden. Verder moet nog blijken of zich geen fouten voordoen in de gegevens in de polisadministratie doordat de loonaangiften over het eerste halfjaar van 2006 beperkt gecontroleerd zijn. Wij vinden het een stap in de goede richting dat de minister van Financiën en UWV aankondigen dat zij actie zullen ondernemen om de kwaliteit van de gegevensstroom in de keten te verbeteren. In het Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van SZW 2006 zullen wij opnieuw over de stand van zaken rond de kwaliteit van de polisadministratie rapporteren.

Wij zijn positief over het voornemen van UWV om – in overleg met de Belastingdienst – voorstellen te doen over prestatieindicatoren die een goed beeld geven van de kwaliteit van de polisadministratie. Ook vinden wij het een goede ontwikkeling dat SZW en UWV de afspraken tussen UWV en Belastingdienst over de wederzijdse afhankelijkheden verder willen uitwerken. Wij hopen dat de minister van Financiën beide initiatieven zal ondersteunen.

Wat betreft de problemen bij het proces van naheffen en herzien, merken we op dat rentederving optreedt, omdat aanslagen nu later worden opgelegd dan wanneer dit proces geautomatiseerd zou worden uitgevoerd. Ook de Auditdienst Financiën (AdF) constateert dit in het samenvattend rapport over de controle van het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Financiën.

In het rapport «Premie-inning werknemersverzekeringen» deden we op pagina 41 en 42 de volgende aanbevelingen:

Polisadministratie

De Algemene Rekenkamer gaf in het rapport aan het van belang te vinden om op korte termijn maatregelen te treffen om de kwaliteit van de polisadministratie te waarborgen. Daartoe beval zij aan:

1. Aan UWV en de staatssecretaris van Financiën: streef ernaar om de risico's voor de vervuiling van de polisadministratie zo snel mogelijk af te dekken met beheersmaatregelen. Daarvoor is inzicht nodig in het te verwachten aantal niet-verwerkbare aangiften en het aantal signalen over onjuiste gegevens. Ook is een inschatting gewenst van de gevolgen van het niet kunnen uitvoeren van bepaalde controles voor de betrouwbaarheid van de polisadministratie. Vervolgens zullen concrete maatregelen moeten worden genomen om de risico's te verkleinen.
2. Aan UWV en de minister van SZW: houd nauwlettend toezicht op een strikte naleving van de planning voor de realisatie van de polisadministratie. Zorg tevens dat het besluit dat in juli 2005 wordt genomen of invoering van de Wet financiering sociale verzekeringen per 1 januari 2006 haalbaar is, verantwoord wordt aan de Tweede Kamer.
3. Aan UWV en de staatssecretaris van Financiën: geef prioriteit aan het opstellen van een convenant waarin afspraken worden gemaakt over de wederzijdse afhankelijkheden tussen UWV en de Belastingdienst. Het gaat om afspraken over het proces van gegevenslevering en de output, zoals:
 - aantal, vorm en tijdigheid van de te leveren gegevens en berichten;
 - de minimumkwaliteitseisen die aan deze gegevens worden gesteld;
 - de minimumeisen die aan de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de daarbinnen uit te voeren controles worden gesteld.

Verder is van belang om af te spreken dat de Belastingdienst alle relevante signalen van UWV over onjuiste gegevens in de polisadministratie oppakt.

EDM

Ten aanzien van de EDM beval de Algemene Rekenkamer aan:

4. Aan de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën: maak optimaal gebruik van de extra controlemogelijkheden die de EDM biedt door de gegevens die werkgevers daarbij moeten aanleveren op te nemen in de polisadministratie. Tevens beveelt de Algemene Rekenkamer de staatssecretaris van Financiën aan om uit te werken welke controles op de gegevens uit de EDM zullen worden uitgevoerd.

Controleaanpak

Op het punt van de controleaanpak vanaf 2006 beval de Algemene Rekenkamer aan:

5. Aan de staatssecretaris van Financiën: werk het controlebeleid voor de premies werknemersverzekeringen verder uit. Tref, indien nodig, maatregelen om risico's voor de premieopbrengsten weg te nemen.

Sturing, verantwoording en toezicht

Verder deed de Algemene Rekenkamer de volgende aanbevelingen voor het systeem van sturing, verantwoording en toezicht:

6. Aan de staatssecretaris van Financiën: maak duidelijke afspraken over

de prestatie-indicatoren waarover de Belastingdienst vanaf 2006 verantwoording gaat afleggen aan de staatssecretaris en de Tweede Kamer. De Algemene Rekenkamer is van mening dat het van belang is daarin de recht- en doelmatigheid van de premieheffing en -inning op te nemen, waaronder een helder gedefinieerd inningspercentage.

7. Aan de minister van SZW: maak afspraken met UWV over de prestatie-indicatoren rond de polisadministratie waarover UWV zich moet verantwoorden aan de minister en de Tweede Kamer.
8. Aan de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën: maak onderling afspraken over de wederzijdse informatievoorziening. Het gaat om informatie die zij van de ander nodig hebben om hun eigen verantwoordelijkheden te kunnen invullen. De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de minister van SZW in ieder geval geïnformeerd wordt over de recht- en doelmatigheid van de premieheffing en -inning en over de resultaten van de controles die de Belastingdienst uitvoert. Daarnaast beveelt zij aan dat de staatssecretaris van Financiën geïnformeerd wordt over de wijze waarop UWV de polisadministratie beheert. Ook is het belangrijk dat de staatssecretaris van Financiën vroegtijdig betrokken wordt bij beleidsvoornemens van de minister van SZW.

Aanbeveling uit het Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

Besteed extra aandacht aan de voortgang bij UWV. Stem maatregelen en voortgang goed af met het Ministerie van Financiën. Spreek op korte termijn af met UWV hoe de organisatie zich moet verantwoorden over het functioneren en het beheer van de polisadministratie.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2005). Premie-inning werknemersverzekeringen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 130, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006). Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 550XV, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Ministers van SZW en Financiën (2006). Brief over de vijfde halfjaarlijkse rapportage samenwerking UWV en de Belastingdienst. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van de ministers van SZW en Financiën d.d. 5 december 2006. Kenmerk UB/K/06/95751. Den Haag: Directie Uitvoeringsbeleid.