

# UWV en Walvis

Tweede rapportage

Aan deze rapportage werkten mee:

Dhr. J.H. Romp

Dhr. drs. H.H. van Dillen RA

Mw. M.A. Jessurun MBA

Dhr. ing. A.A. Slijkhuis

*R04/11, augustus 2004*

ISSN 1383-8733

ISBN 90-5079-098-4

# Voorwoord

Met de 'operatie Walvis' wordt het geheel aan (wettelijke) maatregelen bedoeld dat moet leiden tot een vereenvoudiging van de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Deze operatie betreft de uitvoering van twee wetsontwerpen: de Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten en de Wet financiering sociale verzekeringen. De Belastingdienst en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen zijn de betrokken uitvoeringsorganisaties.

Dit rapport is het tweede rapport van de Inspectie Werk en Inkomen over de wijze waarop het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen de invoering van de wetsontwerpen beheerst en over de consequenties daarvan voor het bereiken van de doelstellingen van de wetgever. Het eerste rapport is door de inspectie uitgebracht in december 2003 (Kamerstuk nr. 28219, nr. 12).

Het toezicht van de inspectie beperkt zich ingevolge haar taak tot het domein van de sociale verzekeringen en strekt zich niet uit tot de Belastingdienst.

De inspectie merkt op dat UWV voor de realisatie van haar doelstellingen mede afhankelijk is van de Belastingdienst. De Belastingdienst wordt vanaf 1 januari 2006 de leverancier van de gegevens voor de polisadministratie. Het beheer van de polisadministratie is opgedragen aan UWV. De gegevens in de polisadministratie vormen de basis voor de uitkeringsverzorging door UWV. Derhalve moeten deze gegevens van een hoge kwaliteit zijn.

Het (tweede) rapport beziet de mogelijkheid c.q. de haalbaarheid van de volledige invoering van beide wetsontwerpen per 1 januari 2006 en of de doelstellingen van de wetgever zullen worden bereikt.

Mr. L.H.J. Kokhuis  
*Inspecteur-generaal*



# Inhoud

	<b>Conclusies en oordelen inspectie</b>	7
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	11
<b>2</b>	<b>Beschouwing wetsontwerpen Walvis en Wfsv op hoofdlijnen</b>	13
2.1	Wetsontwerpen Walvis en Wfsv	13
2.2	Kritische data	13
2.3	Belangrijkste consequenties wetsontwerpen voor de bedrijfsvoering van UWV	16
2.4	Veranderorganisatie Walvis/Wfsv	17
<b>3</b>	<b>Reikwijdte en aanpak van het uitgevoerde onderzoek</b>	19
<b>4</b>	<b>Haalbaarheid invoeringsdatum 1 januari 2006</b>	23
4.1	Afstemming veranderprocessen Walvis en Wfsv tussen UWV en Belastingdienst	23
4.2	Sturing van het veranderproces Walvis en Wfsv door UWV	25
4.3	Ontwikkeling van de (nadere) wet en regelgeving Walvis en Wfsv	31
<b>5</b>	<b>Haalbaarheid doelstellingen Walvis en Wfsv</b>	33
5.1	Administratieve lastenverlichting	33
5.2	Lagere uitvoeringskosten en invoeringkosten	37
5.3	Rechtmatigheid en handhaving	38
<b>6</b>	<b>Reactie UWV en nawoord IWI</b>	43
	Lijst van afkortingen	44
	Bijlage: Reactie Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen van 11 augustus 2004	45
	Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen	49



# Conclusies en oordelen inspectie

In december 2003 heeft de inspectie het rapport 'UWV en Walvis; eerste rapportage' uitgebracht. In deze rapportage signaleerde de inspectie dat voor een beheersbare invoering van de Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten (Walvis) en de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv), UWV de kritieke paden en de samenhang van projecten nog nader diende uit te werken. Ook wees de inspectie op de risico's voor de wetsuitvoering door UWV als gevolg van het nog niet in wet- en regelgeving of serviceniveauovereenkomsten (SNO's) verankeren van het niveau van dienstverlening tussen UWV en de Belastingdienst.

Met het uitbrengen van de tweede toezichtrapportage concludeert de inspectie dat die risico's nog niet zijn weggenomen. In deze tweede toezichtrapportage signaleert de inspectie nieuwe risico's en knelpunten.

- I. De inspectie is van oordeel dat de volledige invoering van Walvis en Wfsv per 1 januari 2006 onvoldoende is gewaarborgd doordat:
  - 1 de veranderprocessen Walvis en Wfsv bij UWV en Belastingdienst onvoldoende op elkaar zijn afgestemd;
  - 2 de projectsturing van het veranderproces Walvis en Wfsv door UWV op belangrijke onderdelen onvoldoende is;
  - 3 de ontwikkeling van de (nadere) wet- en regelgeving Walvis en Wfsv is vertraagd en de inhoud van deze wet- en regelgeving wijzigingen heeft ondergaan die een grote invloed hebben op het ontwikkeling- en invoeringsproces.

De inspectie heeft hierdoor gerede twijfel bij de haalbaarheid van de volledige invoering van Walvis en Wfsv per 1 januari 2006 door UWV.

UWV voert momenteel een studie uit naar de noodzakelijke functionaliteit om, indien volledige invoering niet mogelijk blijkt, in ieder geval te kunnen voldoen aan een werkende keten.

- II. De inspectie is daarnaast van oordeel dat er onvoldoende waarborgen zijn voor de mate en het tempo waarin vier van de vijf doelstellingen van de wetgever worden bereikt. Deze doelstellingen zijn:
  - 1 verlaging van de administratieve lasten voor werkgevers;
  - 2 verlaging van de uitvoeringskosten van UWV;
  - 3 verbetering van de rechtmatigheid;
  - 4 verbetering van de handhaving.

Dit wordt onder meer veroorzaakt door de in het wetsontwerp Wfsv opgenomen termijn van een maand voor de loonaangifte door werkgevers en de door UWV en Belastingdienst gekozen uitgangspunten voor de onderlinge samenwerking.

## **I. Haalbaarheid van de volledige invoering van Walvis en Wfsv per 1 januari 2006**

De inspectie is van oordeel dat de volledige invoering van Walvis en Wfsv per 1 januari 2006 onvoldoende is gewaarborgd.

### **Ad 1: Afstemming veranderprocessen Walvis en Wfsv tussen UWV en Belastingdienst**

De inspectie constateert dat UWV (en Belastingdienst) voor het programma Samenwerking UWV en Belastingdienst (SUB) nog steeds onvoldoende inzicht heeft in de kritieke paden en onderlinge afhankelijkheden van de deelprojecten. Hierdoor mist UWV het noodzakelijke inzicht om, indien nodig, tijdig bij te sturen en tijdig noodscenario's te kunnen ontwikkelen. De inspectie constateert verder dat bij UWV vertragingen in de voortgang van het programma SUB optreden door de afhankelijkheid van en samenhang met de deelprojecten van het programma SUB bij de Belastingdienst. Uit de gezamenlijke voortgangsrapportages en de stuurgroepoverleggen van het programma SUB blijkt dat UWV een andere planning hanteert dan de Belastingdienst.

## **Ad 2: Sturing van het veranderproces Walvis en Wfsv door UWV**

Het invoeringsproces Walvis en Wfsv kan niet los worden gezien van de andere omvangrijke veranderprogramma's die UWV uitvoert. Dit betreft onder meer veranderprogramma's voor de inrichting van de UWV-organisatie als gevolg van de vorming van UWV, inclusief huisvesting, voor de afslanking van het personeelsbestand bij UWV en voor een andere cultuur en werkwijze door de invoering van de wet SUWI. Tegelijkertijd moet UWV de continuïteit en kwaliteit van de bedrijfsprocessen waarborgen.

De veranderprogramma's bij UWV kennen een sterke onderlinge afhankelijkheid en samenhang. UWV heeft daarom prioriteiten gesteld tussen de veranderprogramma's. De continuïteit van het primaire proces heeft daarbij de hoogste prioriteit gevolgd door achtereenvolgens:

- de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving (onder andere Walvis/Wfsv);
- de bezuinigingsdoelstelling van 25 procent;
- de SUWI-keten;
- de convergentie van overige processen en systemen;
- het stoppen van de uitvoering van andere taken en
- het invoeren van het dienstverleningsconcept.

De veranderprogramma's en de primaire processen doen een beroep op dezelfde beschikbare personele capaciteit waardoor een spanningsveld bestaat tussen de realisatie van alle veranderingen in de eerstkomende jaren en het handhaven van de kwaliteit van de primaire processen. De inspectie constateert dat de beschikbare personele capaciteit onder druk staat door (dreigend) personeelsverloop als gevolg van de op handen zijnde personeelsreductie bij UWV. Een deel van de medewerkers is echter nodig voor het ontwikkeling- en invoeringsproces Walvis en Wfsv. Hoewel UWV zich met behulp van een sociaal beleidsplan inspannt om de uitstroom van personeel op korte termijn te voorkomen, ziet UWV zich genoodzaakt om voor het ontwikkeling- en invoeringsproces Walvis en Wfsv personele capaciteit in te huren. Voor het voorzien in de benodigde materiedeskundigheid van de sociale verzekeringswetten en de inrichting van de bedrijfsprocessen en -systemen van UWV zijn de mogelijkheden met inhuur echter beperkt. Wel zijn er mogelijkheden voor de inhuur van technische deskundigheid, zoals ICT-deskundigheid. Op korte termijn kan hiermee de benodigde technische deskundigheid geborgd worden, maar op de middellange termijn brengt dit risico's met zich mee voor de borging van de benodigde kennis van de bedrijfsprocessen en -systemen bij UWV.

De inspectie concludeert dat door de onderlinge afhankelijkheden en samenhang van veranderprogramma's in relatie tot de beschikbare personele capaciteit het niet eenvoudig is conform de gestelde prioriteiten te sturen. De grens van het verandervermogen van UWV is nagenoeg bereikt.

Door de inzet van de beschikbare capaciteit aan materiedeskundigen op andere veranderprogramma's is bij het programma Walvis (betreft 'aanpassen uitkeringsprocessen') een grote achterstand in het ontwikkel- en invoeringsproces ontstaan. De inzet van de gerealiseerde capaciteit is daarmee niet in overeenstemming geweest met de gestelde prioriteit voor de invoering van nieuwe wet- en regelgeving.

Gelet op de benodigde capaciteit aan materiedeskundigen voor het programma Walvis tot 1 januari 2006, de hiervoor geschetste ontwikkelingen betreffende de personele capaciteit en de wetenschap dat UWV binnenkort nog meer veranderingen zal moeten doorvoeren als gevolg van de op handen zijnde (ingrijpende) wijzigingen in de WAO, WW en Ziekenfondswet per 1 januari 2006, heeft de inspectie gereede twijfels of de beschikbare capaciteit in de resterende periode tot 1 januari 2006 voldoende zal zijn om de opgelopen achterstanden in te halen.

De inspectie constateert verder dat bij UWV vertragingen in de voortgang van zowel het programma Walvis als het programma SUB optreden door enerzijds de onderlinge afhankelijkheid en samenhang tussen de programma's Walvis en SUB en anderzijds de afhankelijkheid van en samenhang met andere veranderprogramma's bij UWV. Zo ondervindt de ontwikkeling van de polisadministratie vertraging als gevolg van het achterblijven van de projecten die onder het programma Walvis vallen. Daarnaast vindt vertraging plaats door knelpunten bij de realisatie van softwareproducten door de directie Concern ICT van UWV (C-ICT). Deze softwareproducten zijn nodig voor de bouw van de polisadministratie.



De inspectie concludeert dat UWV onvoldoende stuurt op de gestelde prioriteit voor de invoering van nieuwe wet- en regelgeving en op de onderlinge afhankelijkheden en samenhang tussen de verschillende veranderprogramma's.

Daarnaast was de sturing op de Europese aanbesteding van de polisadministratie wel voldoende. UWV heeft via een zogeheten niet-openbare procedure de opdracht aanbesteed. Naar het oordeel van de inspectie heeft UWV de aanbesteding zorgvuldig uitgevoerd en de in dat kader geldende formaliteiten en termijnen in acht genomen.

### **Ad 3: Ontwikkeling van de (nadere) wet- en regelgeving Walvis en Wfsv**

Vertragingen in nadere wet- en regelgeving zijn er de oorzaak van dat de noodzakelijke specificaties voor de ontwikkeling van de polisadministratie en de aanpassing van de betaalsystemen in de uitkeringsprocessen van UWV later dan gepland beschikbaar komen. In het tweede kwartaal van 2004 is op ambtelijk niveau, in overleg met UWV en Belastingdienst, door de Ministeries van SZW en Financiën afgesproken om wijzigingen door te voeren in de gegevenssets van de polisadministratie en de loonaangifte en de methodiek van premieberekening door werkgevers. Deze wijzigingen hebben een grote invloed op het ontwikkelings- en invoeringsproces van Walvis en Wfsv.

De inspectie concludeert dat voor een beheerste implementatie van Walvis en Wfsv de definitieve specificaties in de nadere wet- en regelgeving niet tijdig beschikbaar zijn gekomen.

## **II. Haalbaarheid doelstellingen Walvis en Wfsv**

De inspectie is van oordeel dat er onvoldoende waarborgen zijn voor de mate en het tempo waarin vier van de vijf doelstellingen van de wetgever worden bereikt.

### **Ad 1: Verlaging van de administratieve lasten voor werkgevers**

Met Walvis en Wfsv is voorzien in een administratieve lastenverlichting van maximaal 45 miljoen euro per jaar vanaf 2006 door een verminderde uitvraag van gegevens bij werkgevers. Dit bedrag is berekend door het Economisch Instituut Midden- en kleinbedrijf (EIM). De inspectie heeft de berekening van het EIM als uitgangspunt genomen. De inspectie concludeert dat de in het wetsontwerp Wfsv opgenomen overgangstermijn van twee jaar (2006 tot 2008), die noodzakelijk is voor de continuïteit van de uitkeringsprocessen, in deze periode niet tot administratieve lastenverlichting voor werkgevers leidt maar eerder tot een lastenverzwaring alsook tot hogere uitvoeringskosten als gevolg van de noodzakelijke extra uitvraag bij werkgevers. Voorts wijst de inspectie er op dat de doelstelling om een volledig gesloten bedrijfsvoering per 1 januari 2008 te realiseren, niet zal worden gehaald. Voor de WAO is namelijk een langere overgangstermijn nodig dan voor de andere wetten. Zieke werknemers komen eerst na een wachttijd van twee jaar in aanmerking voor een uitkering. Daardoor zijn in 2008 voor de berekening van het dagloon WAO nog loongegevens uit 2005 nodig. Hiermee is in de Wfsv geen rekening gehouden. De doelstelling om de administratieve lasten te verlagen kan daardoor pas vanaf 2009 worden gerealiseerd.

### **Ad 2: Verlaging van de uitvoeringskosten van UWV;**

Naar aanleiding van de eerste toezichtrapportage van de inspectie heeft UWV een nadere onderbouwing van de kosten van de afbouw van de basisregistraties aan de minister van SZW verstrekt. UWV geeft in deze onderbouwing aan geen rekening te hebben gehouden met de onderhoud- en exploitatiekosten van de basisregistraties. De inspectie constateert dat in de begroting van het programma SUB ook geen rekening is gehouden met de onderhoud- en exploitatiekosten van de polisadministratie vanaf 1 januari 2006. Dit betekent dat gedurende de periode waarin de afbouw van de basisregistraties plaatsvindt, te weten 2006 tot 2008 er sprake is van min of meer dubbele onderhoud- en exploitatiekosten voor systemen met een vergelijkbare functionaliteit. De inspectie schat deze kosten in op enkele tientallen miljoenen euro per jaar. De inspectie heeft deze kosten gevoegd bij de opmerkingen van de inspectie bij de onderbouwing van de begroting, zoals verwoord in de eerste toezichtrapportage. De inspectie concludeert op basis hiervan dat, ongeacht de wijze waarop deze kosten worden gefinancierd, de terugverdientijd in totaal met ongeveer drie mogelijk vier jaar toeneemt ten opzichte van de in het wetsontwerp Wfsv gepresenteerde terugverdientijd. De beoogde verlaging van de uitvoeringskosten wordt daardoor op een later moment gerealiseerd.

### **Ad 3 en 4: Verbetering van de rechtmatigheid en handhaving**

De inspectie constateert dat de in het wetsontwerp Wfsv opgenomen aangiftetermijn voor de loonaangiften en de correcties hierop, gevolgen heeft voor de actualiteit van de gegevens in de polisadministratie. Door de aangiftetermijn van een maand komen de gegevens van de loonaangifte in de regel uiterlijk twee maanden later in de polisadministratie beschikbaar. Indien UWV en/of Belastingdienst onjuistheden in de gegevens vaststellen en de werkgevers een correctieverplichting opleggen, komen de juiste gegevens drie tot vier maanden later in de polisadministratie beschikbaar. Op grond hiervan concludeert de inspectie dat UWV hierdoor in een aantal gevallen praktisch onmogelijk kan voldoen aan de huidige administratieve termijnen voor het vaststellen van een uitkering. Dit leidt onvermijdelijk tot het verstrekken van voorschotten en daarmee tot een toename van de kosten door extra administratieve handelingen bij UWV. De inspectie merkt hierbij op dat UWV in de Uitvoeringstoets Wfsv van september 2003 de minister van SZW op dit risico heeft gewezen.

UWV wordt voor de kwaliteit van de polisadministratie en het fondsbeheer afhankelijk van de gegevensaanlevering en premieheffing en -inning door de Belastingdienst. Deze afhankelijkheid brengt risico's met zich mee voor het realiseren van de doelstellingen van Walvis/Wfsv om de rechtmatigheid en handhaving van de sv-uitvoering te verbeteren en de polisadministratie te laten uitgroeien tot een authentiek register. Het is daarom van belang dat de wederzijds te leveren prestaties tussen UWV en de Belastingdienst worden neergelegd in nadere wet- en regelgeving of in SNO's. De inspectie stelt vast dat op de geplande datum van 1 juli 2004 deze prestaties nog niet in nadere wet- en regelgeving zijn vastgelegd. De inspectie concludeert dat de risico's voor het realiseren van de doelstellingen om de rechtmatigheid en de handhaving te verbeteren, nog niet zijn weggenomen.

De inspectie vindt het noodzakelijk dat de wet- en regelgeving en SNO's binnen afzienbare tijd worden opgesteld opdat bij de ontwikkeling en invoering van de processen en systemen rekening wordt gehouden met de wederzijds te leveren prestaties voor de borging van de kwaliteit van de polisadministratie en het fondsbeheer.

UWV en Belastingdienst hebben uitgangspunten geformuleerd en uitgewerkt die voor de wederzijds te leveren prestaties moeten gelden. De inspectie constateert dat de overeengekomen uitgangspunten voor de afhandeling van (controle)signalen van UWV door de Belastingdienst en de door de Belastingdienst voorgestelde controles op de loonaangiften een duidelijke vermindering van (de afhandeling van) de controles ten opzichte van de huidige systematiek bij UWV met zich meebrengt. Dit geldt eveneens voor de voorgestelde methodiek voor de looncontroles. De inspectie mist analyses van UWV, Belastingdienst en de Ministeries van SZW en Financiën in hoeverre de vermindering van de controles (en daarmee besparing van kosten) opwegen tegen de (risico's van) lagere premieopbrengsten en onjuiste loongegevens en daarmee onjuist verstrekte uitkeringen.

De inspectie constateert verder dat, gelet op verschillen in de normatiek voor rechtmatigheid en handhaving bij UWV en Belastingdienst, er nog geen keuzes zijn gemaakt voor de normatiek voor de te realiseren prestaties in het kader van de premie-inning en de uitkeringsverzorging. Cruciaal punt hierbij is de kwaliteit van de gegevensaanlevering en de afhandeling van controle-signalen door de Belastingdienst. De inspectie is van opvatting dat bij de nadere concretisering van de normen aangesloten moet worden bij de uitgangspunten van de Algemene Rekenkamer.

# I Inleiding

Met de wetsontwerpen Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten (Walvis) en Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) beoogt de wetgever een vereenvoudiging van de uitvoering van de sociale verzekeringswetten te bereiken.

De invoering van deze wetsontwerpen is te typeren als een omvangrijk en complex veranderingstraject. Omvangrijk door het grote aantal belanghebbenden. Complex door de verwevenheid met alle processen binnen het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), het geheel aan veranderingstrajecten dat binnen UWV plaatsvindt, de intensieve samenwerking tussen UWV en Belastingdienst en een continu veranderende omgeving.

De invoering van Walvis en Wfsv brengt daardoor risico's voor de uitvoering van de sociale verzekeringswetten met zich mee. Bovendien is met de invoering een grote investering gemoeid.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft aan de Tweede Kamer gemeld dat de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) toezicht zal houden op de invoering van beide wetten en op het samenwerkingsproces UWV en Belastingdienst.<sup>1</sup>

De inspectie wijst er in dit verband op dat volgens de Wet Structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI) het toezicht niet verder reikt dan het domein van de uitvoering van de sociale verzekeringen waarvoor UWV verantwoordelijk is.

Met het toezicht beoogt de inspectie:

- inzicht te krijgen in de beheersing van het invoeringsproces en daarmee de haalbaarheid van een tijdige en verantwoorde invoering van de wet Walvis en het wetsontwerp Wfsv;
- inzicht te krijgen in de kwaliteit van de resultaten van deze veranderprocessen in termen van doeltreffendheid, rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering van de sociale verzekeringen;
- zo nodig signalen af te geven voor bijsturing van de uitvoering dan wel voor bijstelling van beleidsvoornemens.

Het toezicht van de inspectie zal, naarmate de invoering van de wetsontwerpen vordert, verschuiven van oordelen over de sturing en beheersing naar oordelen over de resultaten van deze veranderprocessen in relatie tot de te behalen doelstellingen van de wetgever.

De inspectie heeft over de invoering van de wetsontwerpen in december 2003 een eerste rapport uitgebracht. In dit rapport heeft de inspectie gerapporteerd over de risico's voor de invoering van Walvis en Wfsv in relatie tot de te bereiken doelstellingen van de wetsontwerpen. De inspectie is daarbij ingegaan op de opzet van de beheersorganisatie van UWV, de beheersmaatregelen die UWV treft ter beheersing van mogelijke risico's en de kwaliteit van de informatie en analyses ter onderbouwing van de baten en de lasten.

In dit tweede rapport rapporteert de inspectie eveneens over (ontwikkelingen in) de risico's voor de invoering van Walvis en Wfsv in relatie tot de te bereiken doelstellingen van de wetsontwerpen. Hiertoe gaat de inspectie in dit rapport vooral in op de opzet én het functioneren van de beheersorganisatie van UWV, de Europese aanbesteding, bouw en beveiliging van de polisadministratie en de afhankelijkheden tussen UWV en Belastingdienst.

Het door de inspectie uitgevoerde onderzoek moet een antwoord geven op de vraag: zijn de invoering van Walvis/Wfsv per 1 januari 2006 en de doelstellingen van die wetten haalbaar?

Voor een goed begrip van de toezichtbevindingen en conclusies van de inspectie gaat hoofdstuk twee kort in op de doelstellingen van de wetsontwerpen Walvis en Wfsv, de kritische data, de belangrijkste consequenties van de wetsontwerpen voor de bedrijfsvoering van UWV en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen UWV en Belastingdienst voor de ontwikkeling- en invoering van de wetsontwerpen. Hoofdstuk drie beschrijft de reikwijdte en aanpak van het uitgevoerde onderzoek.

Hoofdstuk vier gaat in op de haalbaarheid van de invoeringsdatum 1 januari 2006. Hoofdstuk vijf gaat in op de haalbaarheid van de doelstellingen van de wetten. Hoofdstuk zes bevat de reactie van UWV op het rapport en de reactie hierop van IWI.



## 2 Beschouwing wetsontwerpen Walvis en Wfsv op hoofdlijnen

### 2.1 Wetsontwerpen Walvis en Wfsv

De wetsontwerpen Walvis en Aansluitingswet Walvis zijn respectievelijk in april en juni 2004 aangenomen in de Tweede en Eerste Kamer.

Met Walvis wordt een sterke vereenvoudiging beoogd van de uitvoering van de sociale verzekeringen. De beoogde vereenvoudiging dient, in onderlinge samenhang, de volgende doelstellingen te bewerkstelligen:

- vergroting van de inzichtelijkheid van het stelsel van werknemersverzekeringen;
- verhoging van de rechtmatigheid van de uitkeringsvaststelling;
- verlaging van de uitvoeringskosten van de uitvoering;
- verlaging van de administratieve lasten voor werkgevers;
- verbetering van de handhaving.

De wet Walvis bestaat uit de volgende vijf onderdelen:

- vereenvoudiging van het loonbegrip;
- uniformering van het premieloon en het uitkeringsloon;
- vereenvoudiging van de regels voor de wijze waarop (de hoogte van) de uitkering wordt vastgesteld (dagloonsystematiek);
- wijziging van de premieafdrachtsystematiek;
- beschrijving van de polisadministratie voor de premie-inning en uitkeringsverzorging.

Met de Aansluitingswet Walvis wordt getracht zoveel als mogelijk aansluiting te verkrijgen tussen het fiscale loonbegrip en het loonbegrip dat in de sociale zekerheid wordt gehanteerd. Uitgangspunt voor de sociale verzekeringen wordt het fiscale loon met een beperkt aantal uitzonderingen.<sup>2</sup>

De voorgenomen samenwerking tussen UWV en Belastingdienst (SUB) is wettelijk verankerd in de wetsontwerpen Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) en Invoeringswet Wet financiering sociale verzekeringen (invoeringswet Wfsv). Beide wetsontwerpen zijn 1 juli 2004 door de Tweede Kamer aangenomen. De behandeling van de wetsontwerpen in de Eerste Kamer is voorzien in de tweede helft van 2004.

### 2.2 Kritische data

De wet Walvis en het wetsvoorstel Wfsv voorzien in de volgende fasering:

- per 1 januari 2005 de invoering van het uniforme loonbegrip volgens Walvis alleen voor de premie-inning en conform de heffingsmethodieken van UWV. De premie-inning voor 2005 wordt nog door UWV uitgevoerd;
- per 1 januari 2006 de invoering van de polisadministratie bij UWV, invoering van het uniforme loonbegrip voor de distribuerende functie van UWV en invoering van de dagloonsystematiek bij UWV (conform Walvis);
- per 1 januari 2006 de nieuwe heffings- en inningsadministratie bij de Belastingdienst;
- overgangsfase polisadministratie van 2006 tot 2008. Gesloten bedrijfsvoering vanaf 2008 bij UWV.
- Authentiek register polisadministratie per 1 januari 2010.<sup>3</sup>

In figuur 1 zijn de kritische data schematisch weergegeven. Verder is in deze figuur de relatie gelegd met het ontwikkelings- en invoeringsproces bij UWV.

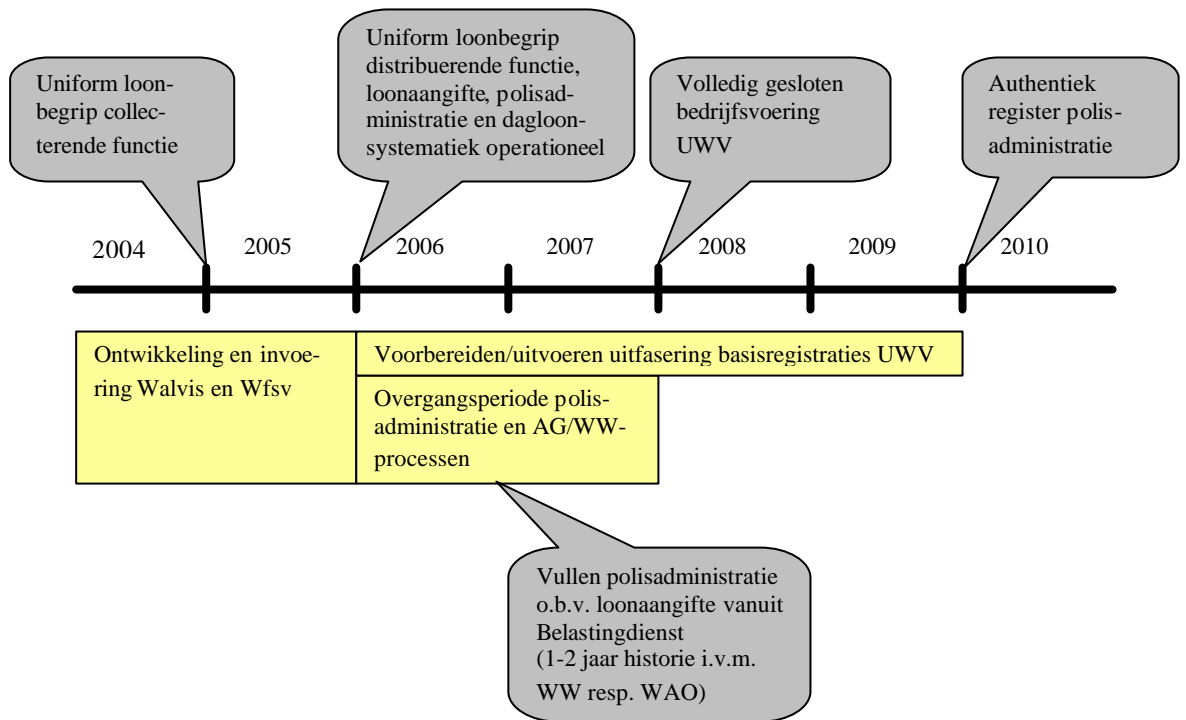
<sup>2</sup> Het betreft hier de volgende loonelementen die wel onder het fiscale loonbegrip vallen maar niet onder het nieuwe sv-loonbegrip (Bron: Kamerstukken II, 2001/02, 28 371, nr. 3, blz. 20): Loon in natura en onkostenvergoedingen tot een bedrag van 200 euro per maand en bijdragen ziektekosten.

<sup>3</sup> Een authentieke registratie is een kwalitatief hoogwaardig en met expliciete garanties voor de borging van die kwaliteit omkleed bestand van, gezien het geheel van wettelijke taken, vitale en/of veelvuldig en om uiteenlopende redenen benodigde gegevens over personen, instellingen, zaken, verrichtingen of gebeurtenissen, dat bij wet als de enig officieel erkende registratie voor de betreffende gegevens is aangemerkt en dat in het gehele land verplicht wordt gebruikt door alle overheidsinstanties, alsook zo mogelijk door private organisaties, tenzij het gebruik om zwaarwegende redenen zoals privacybescherming expliciet is uitgesloten.

(Bronnen: Stroomlijning Basisgegevens; Kwaliteitsborging, 2002, ISBN 90-806868-3-2 en Stroomlijning Basisgegevens; Het recht op Stroomlijning Basisgegevens, juridisch kader authentieke registraties, 2002, ISBN 90-77227-02-4). In het onderhavige geval betekent dit dat de polisadministratie niet alleen ten dienste staat aan de uitvoering van de sociale verzekeringen maar ook van de (wettelijke) taken van andere (publieke) instanties.

**Figuur 1**

*Tijlijn ontwikkeling en invoering Walvis/Wfsv*



## 2.3 Belangrijkste consequenties wetsontwerpen voor de bedrijfsvoering van UWV

De polisadministratie zal het centrale deel van de informatiehuishouding van UWV worden, waarin is vastgelegd wie gedurende welke periode voor welke wet verzekerd is, op welk dienstverband of uitkeringsverhouding deze verzekering berust en hoe hoog het verzekerde loon is. UWV zal de polisadministratie gebruiken bij de uitvoering van zijn wettelijke taken en de andere taken waarvoor de minister van SZW toestemming heeft verleend. De geregistreerde gegevens zullen in beginsel leidend zijn voor het vaststellen van recht, duur en hoogte van de uitkeringen.

Onder Walvis zal de polisadministratie uitgroeien tot een 'authentieke registratie', zowel voor werkgever en (ex)werknemer als voor organisaties binnen en buiten het domein van de sociale zekerheid. Voor handhaving c.q. de opsporing van misbruik en oneigenlijk gebruik van wettelijke regelingen zullen derden gebruik kunnen maken van de in de polisadministratie vastgelegde gegevens. Naast de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI), gemeenten en de Belastingdienst gaat het onder meer om de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Inlichtingenbureau (IB) en de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD).

De samenwerking tussen UWV en Belastingdienst leidt tot ingrijpende wijzigingen in de bedrijfsprocessen van beide organisaties en tot een grote wederzijdse afhankelijkheid. De belangrijkste gevolgen voor de processen van gegevensinwinning en -verstrekking en de polisadministratie zijn:

- 1 De Belastingdienst wordt het werkgeversloket. Alle werkgevergerichte contacten die nu nog bij UWV liggen, gaan over naar de Belastingdienst, met uitzondering van de contacten die uit hoofde van de uitvoering van de Arbeidsongeschiktheidswetten (AG) en Werkloosheidwet (WW) noodzakelijk zijn.
- 2 De processen van inwinnen van gegevens, premieheffing en -inning en looncontrole worden ondergebracht bij de Belastingdienst;
- 3 De Belastingdienst controleert, mede op basis van controlesignalen vanuit de polisadministratie van UWV, de door de werkgevers opgegeven verzekeringsplicht voor de premie-inning. Het vaststellen van de verzekeringsplicht voor de uitkeringsverzorging blijft bij UWV. UWV informeert de Belastingdienst indien zich afwijkingen voordoen ten opzichte van de eerder opgegeven verzekeringsplicht;
- 4 UWV wordt verantwoordelijk voor de kwaliteit van de nominatieve gegevens, inclusief de fiscale loongegevens (fiscale database), in de polisadministratie. De Belastingdienst wordt verantwoordelijk voor het inwinnen van gegevens en het juist, volledig en tijdig afhandelen van controleverschillen en signalen bij zowel UWV als de Belastingdienst. Dit heeft tot gevolg dat UWV voor het bereiken van haar doelstellingen voor een groot deel afhankelijk is van de prestaties van de Belastingdienst. De Belastingdienst wordt voor de uitvoering van de inkomensafhankelijke toeslagen en de verrekeningen in het kader van de inkomstenbelasting afhankelijk van de kwaliteit van de in de polisadministratie opgenomen fiscale database (fi-base) gegevens;
- 5 Aangezien uitkeringen ook onderworpen zijn aan loonbelasting, zullen gegevens over uitkeringsverhoudingen op identieke wijze als andere inkomensverhoudingen tot de polisadministratie komen: via de inwinfunctie Belastingdienst.

De borging van de kwaliteit van de gegevens in de polisadministratie wordt door Wfsv aanmerkelijk complexer door het ontstaan van extra overdrachtsmomenten tussen UWV en Belastingdienst. Gelet op het belang hiervan dienen hoge eisen te worden gesteld aan de sturing en beheersing van deze nieuwe procesketen in de sociale zekerheid.

De huidige processen van gegevensinwinning zijn momenteel nog grotendeels gebaseerd op het systeem van voorschotgeving en niet volgens de systematiek van premieafdracht op nominatieve aangifte achteraf (pana), zoals is beoogd met Walvis.<sup>4</sup>

4

*Pana is een systematiek voor premieafdracht die aansluit bij de salarisbetalingscyclus van de werkgever.*



## 2.4 Veranderorganisatie Walvis/Wfsv

Om de vernieuwingen als gevolg van Walvis en Wfsv in goede banen te leiden, onderscheiden UWV en Belastingdienst drie sporen waarlangs de veranderingen gerealiseerd zullen worden.<sup>5</sup> UWV en Belastingdienst hebben over de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en uitvoering van de drie sporen de volgende afspraken gemaakt:

- 1 De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de onderwerpen/objecten die alleen voor de Belastingdienst van belang zijn;
- 2 UWV en Belastingdienst zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de onderwerpen/objecten waar beide partijen direct belang bij hebben. Deze onderwerpen zijn opgenomen in het Veranderprogramma SUB waarvoor een gezamenlijke stuurgroep met vertegenwoordigers van beide organisaties de eindverantwoordelijkheid draagt. Het programma is verdeeld in drie clusters van deelprojecten. De eerste cluster bevat projecten die gezamenlijk worden uitgevoerd (personeel en communicatie). De tweede cluster betreft deelprojecten die onder aansturing van UWV worden uitgevoerd (Ontwikkeling, Implementatie en Migratie van de Polisadministratie). De derde cluster bestaat uit deelprojecten waarvan de aansturing geschiedt door projectleiders/managers van de Belastingdienst (Heffen en innen, Werkgeversadministratie, Marktbewerking/Inwinnen, Dienstverlening, Intensief toezicht, Rechtstoepassing en uitvoeringsbeleid);
- 3 UWV is verantwoordelijk voor de onderwerpen/objecten die alleen voor UWV van belang zijn. Dit betreft de aanpassing van de uitkeringsprocessen aan het loonbegrip en de dagloon-systematiek conform Walvis. Deze onderwerpen zijn opgenomen in het Veranderprogramma

Walvis dat bestaat uit drie deelprojecten: Walvis AG, Walvis WW en Walvis Financieel Afhandelen (FA). Een stuurgroep van UWV draagt de eindverantwoordelijkheid voor dit programma.

Met het oog op kwaliteitsborging hebben UWV en de Belastingdienst voorzien in periodieke onafhankelijke toetsing op de veranderprogramma's. De Auditdienst Financiën zal audits uitvoeren op deelprojecten die onder spoor 1 vallen.<sup>6</sup> Audits op de deelprojecten van spoor 2 worden door de accountantsdienst van UWV en de Auditdienst Financiën gezamenlijk uitgevoerd. De accountantsdienst van UWV voert gedurende de looptijd van het veranderprogramma Walvis audits op dit programma uit (spoor 3).

5

*In de toekomst kunnen nog verschuivingen van objecten tussen de drie sporen plaatsvinden.*

6

*Met ingang van 1 juli 2004 zijn de Interne accountantsdienst van de Belastingdienst en de Departementale Accountantsdienst van het minister van Financiën samengevoegd tot de nieuwe Auditdienst Financiën.*



### 3 Reikwijdte en aanpak van het uitgevoerde onderzoek

De inspectie wil antwoord op de centrale onderzoeksvraag: zijn de invoering van Walvis/Wfsv per 1 januari 2006 en de doelstellingen van die wetten haalbaar? Deze vraag valt uiteen in twee afgeleide onderzoeksvragen, te weten:

- 1 welke risico's zijn er voor de haalbaarheid van een tijdige en verantwoorde invoering van Walvis/Wfsv, zowel betreffende de wijze waarop UWV het ontwikkel- en invoeringsproces beheerst als de externe factoren?
- 2 welke risico's zijn er voor de haalbaarheid van de doelstellingen van Walvis/Wfsv, zowel vanuit de sturing en beheersing van het ontwikkel- en invoeringsproces als de resultaten (tussen- en eindproducten) hiervan?

De inspectie heeft voor deze toezichtrapportage in het bijzonder de volgende thema's onderzocht:

- 1 de opzet en het functioneren van de beheersorganisatie binnen UWV van het programma SUB in relatie tot de onderkende en te onderkennen risico's (vraag 1 en 2);
- 2 de opzet en het functioneren van de beheersorganisatie binnen UWV van het programma Walvis in relatie tot de onderkende en te onderkennen risico's (vraag 1 en 2);
- 3 de bouw van de polisadministratie, waaronder de Europese aanbesteding (vraag 1 en 2);
- 4 de migratie en synchronisatie van gegevens (vraag 1 en 2);
- 5 de (informatie) beveiliging van de polisadministratie (vraag 2);
- 6 de (uitgangspunten) van de samenwerking tussen UWV en Belastingdienst (vraag 2).

Het onderzoek van IWI is in de periode januari tot en met juni 2004 uitgevoerd door middel van documentbeoordelingen, interviews met de projectorganisatie van UWV en review van de audits van de accountantsdienst van UWV. IWI heeft hierbij gebruik gemaakt van de werkzaamheden van de gezamenlijke audits van de accountantsdienst van UWV en de Auditdienst Financiën op het programma SUB en de audits van de accountantsdienst van UWV op het programma Walvis.

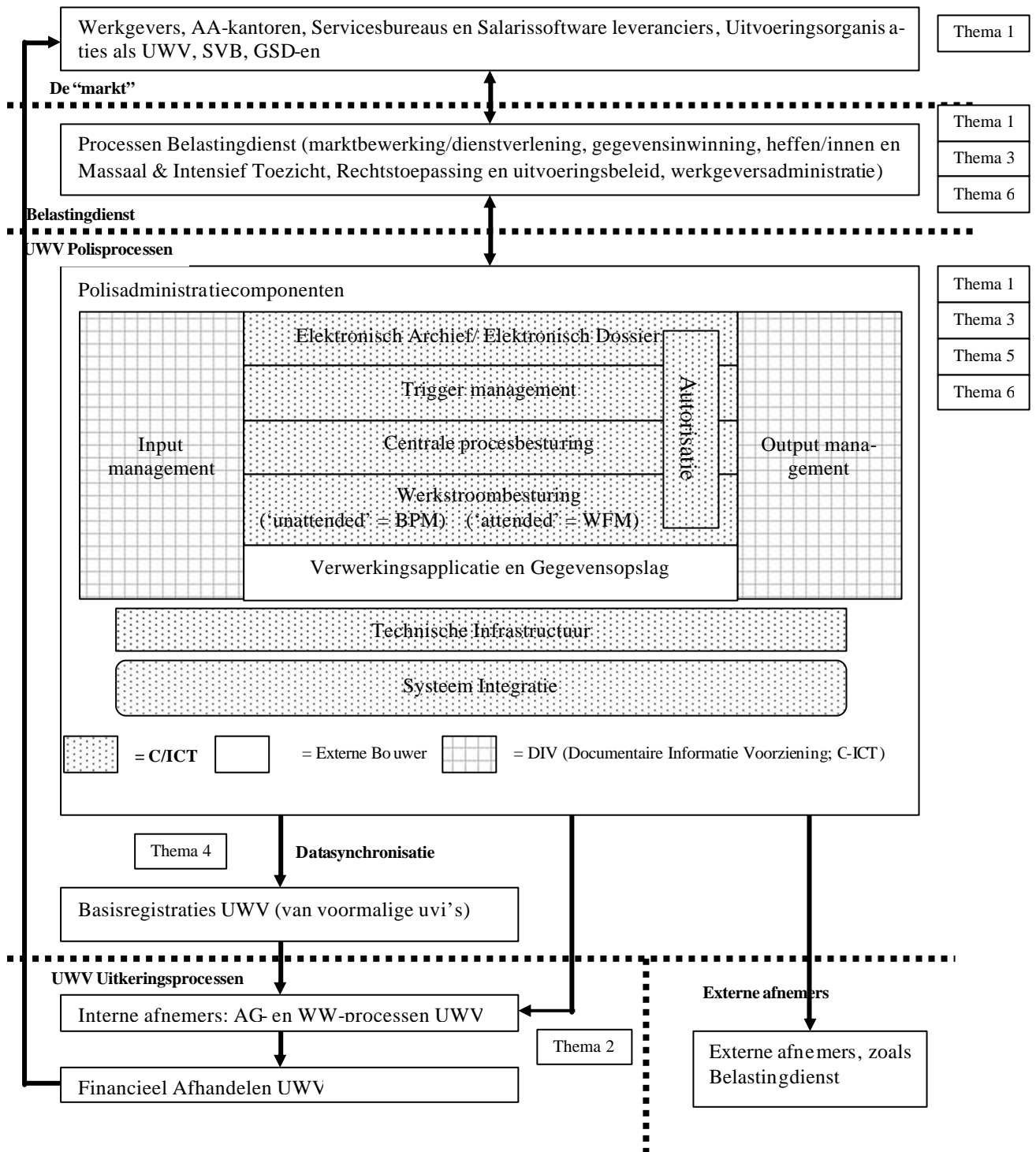
In figuur 2 is schematisch weergegeven hoe de onderzochte thema's zich verhouden tot de processketen zoals voorzien per 1 januari 2006.<sup>7</sup>

7

*De polisadministratiecomponenten zijn ontleend aan het Masterplan C-ICT activiteiten ten behoeve van Migratie en Ontwikkeling Polisadministratie.*

**Figuur 2**

*Overzicht onderzochte thema's IWI in relatie tot de beoogde startsituatie van de ketenprocessen per 1 januari 2006 op grond van Walvis en Wfsv*





# 4 Haalbaarheid invoeringsdatum 1 januari 2006

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag welke risico's er zijn voor de haalbaarheid van een tijdige en verantwoorde invoering van Walvis en Wfsv.

## 4.1 Afstemming veranderprocessen Walvis en Wfsv tussen UWV en Belastingdienst

De beheersing van de gezamenlijke ontwikkeling van de SUB procesketen is door UWV en Belastingdienst vormgegeven door:

- het opstellen van het ontwerp van de werkproceskoppelingen tussen UWV en Belastingdienst inclusief de hierbij gemaakte aannames en uitgangspunten voor de ontwikkeling en invoering van Wfsv;
- het opstellen van een Masterplan met daarin beschreven de tijdspaden en afhankelijkheden;
- het uitvoeren van risicoanalyses;
- het instellen van reviewprocedures;
- het instellen van een gezamenlijk programmabureau;
- het voorbereiden van een ketentest.

### Werkproceskoppelingen UWV en Belastingdienst

De werkproceskoppelingen tussen UWV en Belastingdienst en de hierbij gemaakte aannames en uitgangspunten zijn inhoudelijk vastgelegd. Gewenste wijzigingen komen in overleg tussen beide partijen tot stand.

### Opstellen van Masterplan met tijdspaden, afhankelijkheden en noodscenario's

In de eerste toezichtrapportage heeft de inspectie aangegeven, dat de kritieke paden en de onderlinge samenhang van projecten voor wat betreft het programma SUB nog nader uitgewerkt moeten worden. In het overall Masterplan van het programma SUB zijn op hoofdlijnen de kritieke paden en afhankelijkheden benoemd.

De inspectie stelt vast dat, hoewel UWV en Belastingdienst acties hebben uitgezet, er medio 2004 nog onvoldoende zicht is op de onderlinge afhankelijkheden en de kritieke paden. Hierdoor bestaat het risico dat UWV niet tijdig kan bijsturen als projecten uitlopen. Ook beslissingen van UWV over bijvoorbeeld het opstellen van noodscenario's zijn afhankelijk van het inzicht in kritieke paden.

De inspectie stelt vast dat de ontwikkelingen bij UWV en de Belastingdienst niet altijd synchroon lopen. UWV was al in 2002 met de voorbereidingen en ontwikkeling van de invoering van de wetsontwerpen begonnen, de Belastingdienst is hiermee in 2003 gestart. Uit de gezamenlijke voortgangsrapportages en de stuurgroepoverleggen van het programma SUB blijkt dat UWV een andere planning hanteert dan de Belastingdienst.<sup>8</sup>

In paragraaf 2.3 zijn de afhankelijkheden tussen UWV en Belastingdienst geschetst. De belangrijkste risico's voor UWV als gevolg van deze afhankelijkheden zijn hierna weergegeven.

### Marktbewerking

UWV is voor een functionerende polisadministratie afhankelijk van een juiste, volledige en tijdige aangifte door werkgevers aan de Belastingdienst. Voor een succesvolle invoering van Walvis en Wfsv wijst de inspectie op het belang de 'markt' (werkgevers, accountantskantoren, salarissoftwareleveranciers) tijdig en intensief te informeren over de eisen die Walvis en Wfsv stellen aan de periodieke aangiften.

Het informeren van de 'markt' is binnen het gezamenlijke programma SUB als deelproject bij de Belastingdienst gepositioneerd. De inspectie constateert dat de massamediale communicatie-

8  
Voortgangsrapportages aan  
opdrachtgever van Ontwikkeling en  
Migratie Polisadministratie,  
Voortgangsrapportages  
Projectbureau SUB en  
Overlegverslagen Stuurgroep SUB.

campagne voor de 'markt' start zodra de Tweede Kamer de beide wetsontwerpen heeft behandeld en belangrijke onderdelen met betrekking tot nadere regelgeving gereed zijn gekomen.<sup>9</sup> De inspectie stelt vast dat hierdoor de beschikbare tijd voor het doorvoeren van de benodigde wijzigingen in de administratieve systemen van de werkgevers beperkt is. UWV loopt hiermee het (tijdelijke) risico van een niet juiste, niet volledig en/of niet actuele polisadministratie.

10

De Belastingdienst onderscheidt twee vormen van toezicht, te weten massaal en intensief toezicht. Toezicht heeft betrekking op herstel-/correctie en/of signaalafhandeling op basis van uitgevoerde controles.

### Gegevensinwinning, toezicht en premieheffing<sup>10</sup>

Zoals hiervoor geconstateerd lopen de projecten van de Belastingdienst niet synchroon met de ontwikkeling van de polisadministratie. Dit is één van de oorzaken waarom UWV eind 2003 heeft besloten de polisadministratie in drie fases te ontwerpen in plaats van het opleveren van een volledig ontwerp per 15 januari 2004.

UWV en Belastingdienst geven aan dat door uitloop in de ontwikkeling van wet- en regelgeving en gewijzigde besluiten inzake de loonaangifte<sup>11</sup> de planning van de ontwikkeling van de functies voor gegevensinwinning, herstel-/correctie en/of signaalafhandeling en het heffen en innen van premies onder druk komt te staan (zie ook paragraaf 4.3).<sup>12</sup> Op basis hiervan overwegen de Belastingdienst en UWV om functionaliteiten, zoals massaal toezicht, later te ontwikkelen om het risico te voorkomen dat er per 1 januari 2006 een onvoldoende werkende polisadministratie beschikbaar is. De inspectie constateert dat als keerzijde van deze keuze het risico bestaat dat de kwaliteit van de gegevens in de polisadministratie vanaf 1 januari 2006 onvoldoende geborgd is.

11

Besluiten over de omvang van de gegevensset van de loonaangifte en de methode van de berekening van de premies door werkgevers.

12

Voortgangsrapportage van het Projectbureau SUB over mei 2004 en het overleg van de Stuurgroep SUB van 26 mei 2004.

### Migratie en synchronisatie gegevens

Kritiek element bij de migratie en synchronisatie van gegevens door UWV is het aan elkaar relateren van werkgevergegevens bij UWV en Belastingdienst (zie ook paragraaf 4.2). De (identificerende) werkgevergegevens zijn namelijk leidend bij de verwerking van de loonaangiften in de polisadministratie en daarmee voor de synchronisatie van deze gegevens met de gekoppelde basisregistraties. De vastgelegde werkgevergegevens bij UWV en de Belastingdienst verschillen volgens UWV aanzienlijk.<sup>13</sup> Als gevolg van het niet synchroon lopen van de plannings van UWV en Belastingdienst en verschillende prioriteiten van UWV en Belastingdienst vormt het afstemmen en aanpassen van de werkgevergegevens bij UWV op die van de Belastingdienst een risico in de voortgang van het deelproject Migratie bij UWV.

13

Uit interviews met projectleiders Migratie Polisadministratie en voortgangsrapportages blijkt dat in eerste instantie tien procent van de werkgevergegevens overeenkwam, en dat dit percentage in mei 2004 68 procent bedroeg. Volgens aanvullende informatie van UWV is begin juli 2004 95 procent van de werkgeverspopulatie voorzien van een bij de Belastingdienst geverifieerd soft-nummer.

### Instellen van reviewprocedures

Naar aanleiding van opmerkingen van de accountantdienst van UWV en de Auditdienst Financiën dat wederzijdse producten onvoldoende worden beoordeeld, is in het eerste kwartaal van 2004 een nieuwe procedure voor review ingesteld.

### Instellen gezamenlijk programmabureau

De inspectie is positief over de opzet van de getroffen kwaliteitsborgende maatregelen voor de financiële sturing en beheersing van de projecten door het projectbureau van het programma SUB. Na aanloopproblemen in 2003 is de controllersfunctie van het projectbureau thans voldoende ingericht. De inspectie vindt de maandelijkse voortgangsrapportages van de deelprojecten duidelijk verbeterd maar constateert dat in de voortgangsrapportages gegevens ontbreken over de relatie tussen de uitputting van het budget, de voortgang van de activiteiten en de prognoses hiervan. Hierdoor bestaan risico's voor de doorlooptijd en de kosten. Het programmabureau SUB heeft onderkend dat de voortgangsrapportages op dit onderdeel nog verbeterd moeten worden. Het programmabureau SUB heeft inmiddels de projectleiders verzocht om de voortgangsrapportages te verbeteren om het vereiste inzicht in 2004 te verkrijgen. De inspectie constateert dat in de voortgangsrapportages van mei 2004 deze verbeteringen nog niet zijn doorgevoerd.

14

De minister van SZW heeft tijdens de behandeling van het wetsontwerp Walvis in de Tweede Kamer aangegeven dat "voorzien is in een integrale ketentest op basis van een gezamenlijke testplanning van UWV en Belastingdienst. Die ketentest zal plaatsvinden vanaf het najaar 2004". (Bron: Handelingen 2003-2004, nummer 72, Tweede Kamer, pagina's 4694-4714).

### Vorbereiden van de ketentest

Eind 2005 is een ketentest voor de totale procesketens van de UWV polisadministratie en de Belastingdienst gepland. Deze ketentest bouwt voort op daaraan voorafgaande tests bij de Belastingdienst en UWV op deelproces en applicatieniveau.<sup>14</sup>



## 4.2 Sturing van het veranderproces Walvis en Wfsv door UWV

Deze paragraaf gaat in op de risico's voor de tijdige en verantwoorde invoering van de wetsontwerpen met als invalshoek de beheersing van de veranderprogramma's SUB/Polisadministratie en Walvis door UWV. Als eerste wordt daarbij ingegaan op de onderwerpen die voor beide veranderprogramma's gelden. Daarna wordt ingegaan op de sturing van het programma SUB/Polisadministratie. Ten slotte wordt de sturing van het programma Walvis beschreven.

### Inleiding

UWV staat voor de taak om naast nieuwe wetgeving waaronder Walvis/Wfsv, thema's als werk boven uitkering, klantgericht werken, terugbrenging van het aantal taken<sup>15</sup> en efficiencyverbetering door te vertalen naar de consequenties voor de UWV-organisatie en de samenwerking met partijen in de SUWI-keten. Vanuit strategische plannen zoals Kompas 2005 is vorm gegeven aan het UWV Veranderprogramma. Het veranderprogramma geeft op hoofdlijnen over meerdere jaren weer wat per programma de doelen zijn, welke afhankelijkheden bestaan, welke mijlpalen gehaald moeten worden en wat de kosten zijn. Onderdeel van het Veranderprogramma zijn tactische plannen op het gebied van bedrijfsinrichting en ICT (Koersnota 'Van UWV-Kompas naar ICT-Koers'), personeel en huisvesting.

De nota 'Van UWV-Kompas naar ICT-Koers', gaat in op keuzes en gehanteerde uitgangspunten op het gebied van bedrijfsinrichting en ICT. Doelstelling is het op hoofdlijnen borgen van de samenhang tussen de vele programma's en projecten en het ondersteunen van de besluitvorming van de Raad van Bestuur vanuit een langere termijn perspectief. Onder het motto 'Alles moet, niet alles kan tegelijk' beschrijft deze koersnota de bij de uitvoering van de verandering van toepassing zijnde voorrangsregels. De continuïteit van het primaire proces heeft daarbij de hoogste prioriteit gevolgd door achtereenvolgens:

- de invoering van nieuwe wet- en regelgeving (onder andere Walvis/Wfsv);
- de bezuinigingsdoelstelling van 25 procent;
- de SUWI-keten;
- de convergentie van overige processen en systemen;
- het stoppen van de uitvoering van andere taken en
- het invoeren van het dienstverleningsconcept.

In de context van het UWV-veranderprogramma en de daarbij gemaakte keuzes, implementeert UWV de wetten Walvis en Wfsv in de programma's SUB en Walvis.

### Personeelsmanagement

De veranderprogramma's en de primaire processen doen een beroep op dezelfde beschikbare personele capaciteit waardoor een spanningsveld bestaat tussen de realisatie van alle veranderingen in de eerstkomende jaren en het handhaven van de kwaliteit van de primaire processen. Medio 2004 zijn er nog geen knelpunten ten aanzien van de inzet van personele capaciteit voor het project Ontwikkeling en Migratie Polisadministratie (veranderdeskundigheid en materiedeskundigheid). Gezien de veranderingen bij UWV en de personele gevolgen daarvan zijn er echter geen garanties dat in de toekomst voldoende personeel beschikbaar blijft. Met name heeft dit betrekking op materiedeskundigheid van de sociale verzekeringswetten en de inrichting van de bedrijfsprocessen en -systemen van UWV aangezien voor (technische) veranderdeskundigheid meer mogelijkheden bestaan voor externe inhuur. Dit laatste gebeurt bij het project Ontwikkeling en Migratie Polisadministratie met name om de continuïteit te waarborgen steeds meer. Keerzijde hiervan is dat er risico's ontstaan voor borging van kennis van de bedrijfsprocessen en -systemen op de langere termijn.

Met het overheadreductieprogramma POAA anticipeert UWV op een toekomstige situatie wat betreft de organisatie, de besturing, het takenpakket en de bemensing van UWV. Met dit programma verdwijnen 2600 arbeidsplaatsen bij de stafafdelingen van UWV. Een deel van deze medewerkers is benodigd voor het ontwikkelings- en invoeringsproces Walvis en Wfsv. De aangekondigde personeelsreductie kan resulteren in een uitstroom van bekwaam personeel, die niet gelijk op loopt met de benodigde personele capaciteit voor de veranderprojecten én de going concern. UWV spant zich in om deze uitstroom van personeel te voorkomen en heeft daartoe een sociaal beleidsplan ontwikkeld.

<sup>15</sup> Dit betreft de beëindiging van de uitvoering van de bovenwettelijke uitkeringen (Andere Taken).

Daarnaast verdwijnen door Walvis en Wfsv bij UWV de eerstkomende jaren ongeveer 3300 arbeidsplaatsen waarvan er in de periode 1 juli 2005 tot en met 1 januari 2007 800 gefaseerd overgaan naar de Belastingdienst. Dit leidt reeds tot verloop van personeel. Als mogelijke oplossingsrichting noemt UWV het laten uitvoeren van going concern activiteiten door tijdelijk personeel (zoals uitzendkrachten).

De invoering van Walvis/Wfsv heeft na de borging van de going concern de hoogste prioriteit binnen UWV. Uit de voortgangsrapportages van het programma Walvis blijkt dat voor dit programma slechts een deel van de gebudgetteerde capaciteit van de divisies AG en WW is benut. Het later definitief worden van de wet Walvis dan gepland heeft de keuze voor de inzet van capaciteit op andere lopende projecten en de going concern gemotiveerd. Bij alle deelprojecten van het programma Walvis is gedurende langere tijd sprake van een capaciteitstekort.

In 2003 zijn de divisiedirecteuren AG en WW aangesproken op het onvoldoende beschikbaar stellen van personele capaciteit. Binnen de divisie AG heeft dit in het eerste kwartaal van 2004 geresulteerd in een betere verankering van het programma Walvis binnen het lijnmanagement door het aanstellen van een plaatsvervangend regiodirecteur als (gedelegeerd) opdrachtgever van het project Walvis AG. Daarnaast is binnen de divisie AG een stuurgroep projecten AG ingericht waarin de capaciteit wordt toegewezen aan de diverse AG projecten en vindt een structureel overleg plaats tussen het programmabureau Walvis en de divisie AG. Deze maatregelen hebben geleid tot een grotere capaciteitsinzet van AG voor het programma Walvis. Omdat in het eerste kwartaal van 2004 geen verbeteringen optraden in de capaciteitsinzet van de divisie WW, is in april 2004 een taskforce Walvis in het leven geroepen die door de divisiedirecteur WW wordt voorgezeten. Verder zijn de deelprojectleiders vervangen. UWV geeft aan het capaciteitsprobleem bij de divisie WW op te pakken zodra de nieuwe geactualiseerde planning voor de invoering van Walvis WW in juni 2004 is opgeleverd.

Gelet op de constatering van IWI dat de achterstanden in de planning in 2004 opgelost moeten zijn, is de inspectie van opvatting dat het capaciteitsprobleem bij de divisie WW te laat is opgepakt.

Op basis van de opgelopen achterstanden is de voortgang van het programma Walvis op een kritiek pad terechtgekomen, te meer ook daar:

- 1 de beschikbare (verander)capaciteit bij de divisie WW onder druk staat vanwege de hoge instroom in de WW;
- 2 het vrijmaken van beschikbare capaciteit voor het programma Walvis door de divisies AG en WW niet ten koste mag gaan van de voortgang van de veranderprogramma's Uitfasering/convergentie AG en WW systemen en Ontvlechting Andere Taken. Anders moet het project Migratie Polisadministratie van het programma SUB wijzigingen met een grote invloed op het ontwerp en bouw van de migratie- en synchronisatievoorzieningen doorvoeren, wat gevolgen heeft voor doorlooptijd en kosten.
- 3 het project Walvis FA vertraging heeft opgelopen door het uitblijven van nadere regelgeving omtrent de methode van premieberekening door werkgevers (zie ook paragraaf 4.3).<sup>16</sup> Om deze vertraging te beperken, heeft UWV op basis van signalen van zowel UWV als Belastingdienst, SZW en Financiën met aannames over de te hanteren methode voor de premieberekening moeten werken.<sup>17</sup> In het tweede kwartaal van 2004 is echter op ambtelijk niveau door UWV, Belastingdienst, SZW en Financiën besloten om een andere methodiek voor de premieberekening te hanteren, de methode van Voortschrijdend Cumulatief Rekenen+ (VCR+).<sup>18</sup> Door dit besluit moet het project Walvis FA ingrijpende wijzigingen doorvoeren in de huidige ontwerpen van de nieuwe betaalsystemen. In hoeverre de resterende tijd tot 1 januari 2006 voldoende is voor het doorvoeren van deze wijzigingen heeft IWI nog niet kunnen vaststellen. UWV heeft wel aangegeven dat door deze vertragingen en koerswijziging de "rek" uit de planning van dit project is.

### Escalatieprocedure

Binnen de programma's SUB/Polisadministratie en Walvis is een escalatieprocedure van kracht om knelpunten die niet in de (directe) beïnvloedingsfeer van de projectleiders liggen op een hoger managementniveau (algemeen programmamanagers, stuurgroep SUB/Walvis en Raad van Bestuur) te beleggen.

16

*UWV heeft, volgens mondelinge mededeling aan de inspectie op 6 juli 2004, bij voortduren naar het Ministerie van SZW aangegeven, dat de beschikbaarheid van nadere wet- en regelgeving in deze cruciaal is voor de voortgang van het project Walvis FA.*

17

*Het project Walvis FA is uitgegaan van de methode van Eenmalig Cumulatief Rekenen (ECR) omdat vooral de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën bezwaren hadden tegen de in het wetsontwerp van november 2003 opgenomen methode van Voortschrijdend Cumulatief Rekenen (VCR). ECR houdt in dat de werkgever, zoals UWV als werkgever voor de uitkeringsgerechtigden, de premie per loonaangifteperiode berekent en niet cumulatief tot en met de periode van de loonaangifte. Pas bij de laatste loonaangifte over het jaar worden de premies cumulatief over het gehele jaar berekend. Voordeel is premiecorrecties en premies over nabetalen pas in de laatste loonaangifte behoeven te worden berekend. Bij VCR worden de premies cumulatief tot en met de periode van de loonaangifte berekend.*

18

*VCR+ is een variant van de VCR methode waarbij correcties en nabetalen over eerdere loonaangifteperiodes niet worden gecorrigeerd middels het insturen van gecorrigeerde loonaangiften over de perioden waarop de correcties en nabetalen betrekking hebben maar worden gecorrigeerd in de laatste loonaangifte. Dit voorkomt dat er een aanzienlijke stroom correctieberichten ontstaat wat leidt tot hogere administratieve lasten voor werkgevers alsook hogere uitvoeringskosten om deze correctieberichten te verwerken.*

De inspectie is positief dat UWV in een escalatieprocedure heeft voorzien zodat tijdige escalatie van belangrijke knelpunten die de voortgang of kwaliteit van het ontwikkeling- en invoeringsproces beïnvloeden, naar het niveau van de Raad van Bestuur kan plaatsvinden. De inspectie heeft geen specifiek onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van de escalatieprocedure.

### **Noodscenario's**

Noodscenario's zijn nog niet in detail uitgewerkt. Hiermee wordt gewacht totdat de risico's daartoe aanleiding geven. Zoals eerder aangegeven is een afdoend inzicht in de kritieke paden hiervoor een noodzakelijke randvoorwaarde. De inspectie constateert dat als dit inzicht er niet op korte termijn komt, het risico toeneemt dat noodscenario's te laat worden opgestart, wat gevolgen heeft voor de kwaliteit van de uitkeringsprocessen (in termen van tijdigheid en rechtmatigheid) en de hoogte van de uitvoeringskosten.

Voor een aantal specifieke onderwerpen, zoals het systeemintegratieplatform en het nieuwe rekencentrum, zijn wel data gedefinieerd waarop beslissingen voor toepassing van een noodscenario moeten worden genomen.

Op het moment dat de invoering van Walvis volgens de huidige planning niet haalbaar is, zal UWV moeten kiezen voor een uitgewerkt noodscenario.

Op hoofdlijnen benoemt UWV als noodscenario's het gefaseerd aansluiten van de doelsystemen op de polisadministratie en het terugvallen op de huidige systematiek van gegevensuitvraag bij de werkgever. Bij het noodscenario is rekening gehouden met de in hoofdstuk vijf vermelde overgangperiode. Vanuit het oogpunt van de continuïteit van de uitkeringsverzorging acht de inspectie deze noodscenario's voldoende waarbij de inspectie opmerkt dat beide noodscenario's tot gevolg hebben dat de administratieve lasten voor werkgevers en de uitvoeringskosten voor UWV toenemen. Ook de kwaliteit van de uitkeringsprocessen (rechtmatigheid, tijdigheid en handhaving) zal hierdoor (tijdelijk) onder druk komen te staan.

### **Europese aanbesteding**

De inspectie heeft de Europese aanbesteding van de opdracht voor de bouw en het onderhoud van de Polisadministratie beoordeeld.

UWV heeft via een zogeheten niet-openbare procedure de opdracht aanbesteed. De opdracht is door UWV gegund aan Cap Gemini Ernst & Young op 22 maart 2004. Naar het oordeel van de inspectie heeft UWV de aanbesteding zorgvuldig uitgevoerd en de in dat kader geldende formaliteiten en termijnen in acht genomen.

In de loop van de voorbereiding en uitvoering van het aanbestedingstraject van de polisadministratie is bij UWV gesproken over het ontwikkelen van een nieuwe dagloonmodule in het kader van de invoering van Walvis. Deze nieuwe dagloonmodule wordt door UWV beschouwd als nieuwbouw en gaat gebruikt worden door de divisie WW zowel als door de divisie AG.

UWV heeft besloten dat de bouw van de dagloonmodule als aanvullende opdracht in het kader van de Europese aanbesteding van de polisadministratie zal worden verstrekt aan Cap Gemini Ernst & Young. De bouw van de dagloonmodule is niet apart aangekondigd in de aanbestedingsdocumenten van de polisadministratie.

UWV motiveert de uiteindelijke beslissing met de stelling dat de dagloonmodule moet worden gezien als een aanvullende opdracht in het kader van de polisadministratie, vanwege de nauwe samenhang tussen de polisadministratie en de nieuwe dagloonmodule. In de aankondiging van de aanbesteding van de polisadministratie en andere aanbestedingsdocumenten heeft UWV ook een uitdrukkelijk voorbehoud gemaakt voor de mogelijkheid om aanvullende opdrachten te verstrekken.

De inspectie kan de beslissing om de bouw van de nieuwe dagloonmodule te laten "meeliften" met de aanbesteding van de polisadministratie, niet voor onredelijk houden, noch acht zij deze in strijd met regels van Europees aanbestedingsrecht.

### **Programma SUB / Polisadministratie**

Vanaf het begin van het tweede kwartaal van 2004 heeft UWV binnen het programma SUB een risicomangement-methode in gebruik genomen, waarin rekening gehouden wordt met de fase waarin een project zich bevindt en waarin de hardheid van de aannames wordt ingeschat. De inspectie is positief dat UWV een risicomangementmethode heeft geïmplementeerd. Voor de volgende rapportage zal de inspectie onderzoeken in hoeverre de risicomangementmethode functioneert.

### **Afhankelijkheden van UWV/Concern-ICT**

Bij de ontwikkeling van de polisadministratie vervult de directie Concern-ICT (C-ICT) een belangrijke rol die uiteenvalt in:

- Het in samenspraak met de divisies opstellen van UWV-breed ICT-beleid in de vorm van de Koersnota ICT;
- Het opstellen van een zogenoemde referentiearchitectuur voor de bedrijfsinrichting en de informatiehuishouding;
- Het realiseren van UWV-breed inzetbare randvoorwaardelijke voorzieningen (onder andere generieke software producten, systeemintegratieplatform en een nieuw rekencentrum);
- Het fungeren als onderaannemer voor de specifieke toepassing van de randvoorwaardelijke voorzieningen bij de polisadministratie.

Op ICT-gebied zijn de keuzes en uitgangspunten van de Koersnota ICT en de architectuur leidend voor de ontwikkeling van de polisadministratie. Kenmerkend is de realisatie van generieke en specifieke programmatuurcomponenten die UWV samen met de externe leverancier integreert tot werkende systemen. Een ander in het oog springend kenmerk betreft de realisatie van het zogeheten systeemintegratie-platform dat ervoor zal zorgen dat bestaande en nieuwe systemen gegevens met elkaar kunnen uitwisselen. De bouw van de polisadministratie vormt het fundamentele element in de vernieuwing van de informatiehuishouding en is het eerste project waarbij de referentie-architectuur wordt toegepast.

In 2003 traden vertragingen op bij de door C-ICT, conform de referentiearchitectuur, op te leveren generieke software producten en het systeemintegratieplatform. Dit heeft de speling in de planning van de ontwikkeling van de polisadministratie gereduceerd en mede geleid tot de keuze voor het gefaseerd ontwerpen van de polisadministratie. Voor de verbetering van de inzet van C-ICT heeft UWV maatregelen getroffen middels het instellen van een regieoverleg voor het coördineren van de inzet van C-ICT voor de diverse programma's, het opheffen van belemmeringen bij het inhuren van personeel en het maken van gedetailleerde afspraken inzake de door C-ICT te leveren diensten. De voortgangsrapportage van het project Ontwikkeling en Migratie Polisadministratie van mei 2004 geeft aan dat een aantal knelpunten nog steeds actueel is zoals onduidelijkheden bij de toepassing van de generieke softwareproducten.<sup>19</sup>

Voor het project Ontwikkeling polisadministratie was de referentiearchitectuur voor wat betreft de gekozen technologische producten in de verwerkings- en gegevensopslagcomponent van de polisadministratie, aanleiding tot het in 2004 laten uitvoeren van een specifiek proof-of-concept. Vooral is getoetst of de producten voldoende op elkaar aansluiten en of de eisen gesteld aan de snelheid van verwerking van panaberichten haalbaar zijn. Dit proof-of-concept heeft aangetoond dat de architectuur-beslissingen voor de polisadministratie realistisch en haalbaar zijn.

De inspectie constateert op basis van bovenstaande ICT-ontwikkelingen dat de speling in de planning van de ontwikkeling van de polisadministratie is gereduceerd en dat het verdere ontwikkelproces conform de ingezette richting een kritiek traject is geworden voor de tijdige invoering van de wetsontwerpen per 1 januari 2006.

### **Afhankelijkheden van afnemers van de polisadministratie**

Kern van de polisadministratie is om andere partijen van gegevens voor hun procesvoering te voorzien. Dit betreft niet alleen de uitkeringsprocessen WW en AG (gesloten bedrijfsvoering) maar bijvoorbeeld ook de Belastingdienst, de ziekenfondsen en gemeentelijke sociale diensten (GSD-en).

19

*Ontwerpfase Ontwikkeling en Migratie Polisadministratie; voortgangsrapportage aan opdrachtgever, mei 2004.20*  
*Een gegevensdienst is een activiteit waarbij gegevens van de polisadministratie op basis van met afnemers overeengekomen eisen aan deze afnemers worden verstrekt.*

De inspectie constateert dat als gevolg van achterblijvende capaciteitsinzet bij AG en WW (zie voor nadere uitleg onderdeel personeelsmanagement van paragraaf 4.1) de ontwikkeling van het programma Walvis bij UWV onvoldoende synchroon loopt met de ontwikkeling van de polisadministratie. Dit is één van de oorzaken voor de eerder vermelde keuze om de polisadministratie gefaseerd te ontwerpen. Deze situatie is nog steeds actueel waardoor UWV heeft besloten om bij de ontwikkeling van de gegevensdiensten van de polisadministratie over te gaan tot de ontwikkeling van algemene gegevensdiensten in plaats van rekening te houden met de specifieke eisen en wensen van de afnemers.<sup>20</sup> De algemene gegevensdiensten zijn door de interne afnemers beoordeeld en begin juli 2004 door de stuurgroep Walvis geaccordeerd. Wijzigingen in deze algemene gegevensdiensten vinden plaats via het daarvoor ingestelde Change Overleg Polisadministratie en Afnemers. Ondanks deze maatregelen wijst de inspectie erop dat UWV tijdens de ontwikkeling van de polisadministratie risico's loopt om achteraf noodzakelijke wijzigingen in de gegevensset van de polisadministratie door te voeren wanneer de interne afnemers hun wensen specifieker maken.

### **Opstellen specificaties en bouw**

Een beheerste bouw van de polisadministratie is afhankelijk van de stabiliteit van het functioneel ontwerp dat de aan de polisadministratie te stellen eisen in detail specificiert. Het opstellen van de specificaties verloopt medio 2004 in overeenstemming met de eind 2003 bijgestelde planning waarbij het programma SUB/Polisadministratie een driedeling in de specificaties heeft aangebracht. Echter, doordat de speelruimte in de planning gering is geworden door de hiervoor genoemde knelpunten in de afhankelijkheden van onder meer de projecten SUB bij de Belastingdienst en C-ICT, overweegt UWV een aantal functionaliteiten van de polisadministratie, zoals het verzekerdensbericht, later dan 1 januari 2006 te realiseren. Daarnaast kunnen de volgende factoren de stabiliteit en daarmee de beheersbaarheid van de bouwfase negatief beïnvloeden:

- de gegevensset voor de loonaangifte per 2006 is na behandeling van Walvis in de Tweede Kamer nog onderwerp van discussie;
- de komende politieke besluitvorming rond de eerste dag melding (EDM) kunnen wijzigingen in de gegevensset van de polisadministratie tot gevolg hebben;
- de nog te specificeren twintig procent van het functioneel ontwerp van interne en externe koppelingen die tot wijzigingen kan leiden in eerder vastgestelde specificaties;
- de aan informatiebeveiliging te stellen eisen zijn onderbelicht; inmiddels maakt UWV een inhaalslag.

Het project Ontwikkeling en Migratie Polisadministratie heeft beheersmaatregelen getroffen voor betrokkenheid van de juiste deskundigheden bij het detailontwerp en de bouw van de polisadministratie. Voor beheersing van de bouwfase zijn door UWV in opzet voldoende maatregelen getroffen voor de aansturing van de twee leveranciers: C-ICT en de gecontracteerde externe leverancier.

### **Migratie en synchronisatie van gegevens<sup>21</sup>**

De inspectie is positief over de wijze waarop de migratie van gegevens van de basisregistraties naar de polisadministratie is opgezet. Vroegtijdig gaat UWV over tot het schonen van gegevens en het uitvoeren van proefconversies. De eerste uitgevoerde proefconversies gaven, doordat UWV nog niet klaar was met het uitwerken van conversieregels en het ontwikkelen van conversieprogrammatuur, beperkt zicht op de converteerbaarheid van de gegevens van de vijf voormalige uitvoeringsinstellingen en de aanwezige gegevensvervuiling. UWV geeft aan dat inmiddels het punt bereikt is waarop alle vijf voormalige uitvoeringsinstellingen een proefconversie kunnen uitvoeren voor de volledige set van werkgever- en werknemergegevens. Zoals in paragraaf 4.1 beschreven, vormt het afstemmen en aanpassen van de werkgevergegevens bij UWV op die van de Belastingdienst een risico in de voortgang van het deelproject Migratie bij UWV. Het migratie- en synchronisatietraject zijn daarnaast afhankelijk van andere factoren, zoals de voortgang van de afbouw/ontvlechting van de Andere Taken, de convergentie/uitfasering van de huidige AG- en WW-systemen en de stabiliteit van het gegevensmodel van de polisadministratie.

## Programma Walvis<sup>22</sup>

### Samenhang, afhankelijkheden en kritieke pad

De inspectie heeft in de eerste rapportage onderzoek uitgevoerd naar de beheersorganisatie binnen UWV van het programma Walvis en de door UWV genomen maatregelen ter beheersing van de onderkende risico's. Uit dit onderzoek concludeerde de inspectie dat de door UWV genomen beheersmaatregelen van het programma Walvis in belangrijke mate voldoen aan de daaraan te stellen eisen. De inspectie merkte hierbij op dat UWV nog geen definitieve keuze had gemaakt in de inzet van de beschikbare capaciteit voor het invoeringsproces en de kritieke paden en de onderlinge samenhang van projecten nog nader moesten worden uitgewerkt. Hierna zal worden ingegaan op de actuele stand van zaken per ultimo juni 2004.

Een belangrijk aspect bij de uitvoering van het programma Walvis is de onderlinge afhankelijkheid en samenhang tussen de diverse deelprojecten. Voor het programma Walvis is een structuur ingericht met daarbinnen drie deelprojecten, te weten Walvis WW, Walvis AG en Walvis FA<sup>23</sup> die een sterke onderlinge afhankelijkheid kennen. Daarnaast bestaat er ook een afhankelijkheid van of is er samenhang tussen andere lopende projecten of ontwikkelingen binnen UWV. De belangrijkste ontwikkelingen en projecten die samenhangen met het programma Walvis zijn:

- ontwikkeling en Migratie Polisadministratie;
- uitfasering systemen en uniformering werkprocessen WW en AG;
- ontvlechting Andere Taken.

Om de voortgang en het kritieke pad van de projecten in beeld te krijgen is er in november 2003 door het Programmabureau Walvis een kritieke pad analyse opgesteld. De UWV projecten, die mogelijke gevolgen kunnen hebben voor Walvis zijn hierbij in kaart gebracht. Het gaat dan met name over de gevolgen van het niet juist/volledig/tijdig afronden van deze projecten. Per project zijn afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheid ten aanzien van de bewaking van de vastgestelde ijkpunten. Er zijn geen afspraken gemaakt om het kritieke pad periodiek aan te passen aan gewijzigde omstandigheden. UWV geeft aan dat dit impliciet zou moeten gebeuren door middel van de voortgangsrapportages.

Het programmabureau van het programma Walvis beoordeelt de voortgangsrapportages op inhoud, consistentie en de plausibiliteit van prognoses in relatie tot de voortgang van de projecten. Op basis van deze beoordelingen heeft het programmabureau geconcludeerd dat de voortgangsrapportages met betrekking tot de prognoses van een onvoldoende niveau waren. Dit heeft begin 2004 geresulteerd in afspraken voor verbeteringen van de prognoses maar binnen de divisie WW zijn deze afspraken medio 2004 nog niet geëffectueerd. De inspectie is van opvatting dat goed onderbouwde prognoses op basis van de feitelijk nog te verrichten werkzaamheden noodzakelijk zijn om tot een zorgvuldige capaciteitsberekening voor de rest van het project te komen.

Voor het project Walvis WW geldt dat aanvullende maatregelen getroffen zijn waarbij is gekozen om eerst inzicht te verkrijgen in de voortgang van alle lopende projecten binnen de divisie WW om daarna aan te sluiten bij het programma Walvis. Begin juli 2004 heeft dit geresulteerd in een nieuwe geactualiseerde planning voor de invoering van Walvis WW.

Om de uitkeringsprocessen aan het loonbegrip en de dagloonsystematiek van de wet Walvis aan te passen en de processen tijdig aan te sluiten op de polisadministratie zijn de volgende aspecten van belang:

- voldoende personele capaciteit, zowel kwantitatief en kwalitatief;
- duidelijke en tijdige wet- en regelgeving zodat aanpassingen aan doelsystemen tijdig kunnen worden doorgevoerd;
- tijdige uitfasering van bestaande systemen,

De eerste twee aspecten zijn behandeld in respectievelijk het begin van deze paragraaf en in paragraaf 4.3. Over de uitfasering van de bestaande systemen merkt de inspectie op dat het aantal uitgefaseerde systemen per 1 januari 2006 effect heeft op de activiteiten die in de verschillende fases (ontwerp, bouw, etc.) moeten worden verricht. De systeemcomplexen (de doelsystemen) die per 1 januari 2006 nog operationeel zijn, zullen worden aangepast op Walvis.

De inspectie constateert dat de uitfasering van de systemen achter loopt op de planning. UWV geeft aan dat dit nog geen gevolgen heeft voor de aansluitdatum van 1 januari 2006 van de doel-systemen op de polisadministratie.

### 4.3 Ontwikkeling van de (nadere) wet en regelgeving Walvis en

#### Wfsv

Vanwege de ingrijpende consequenties van de wetsontwerpen hebben UWV en Belastingdienst met de Ministeries van SZW en Financiën besloten om gelijktijdig met de totstandkoming van de wetsontwerpen te beginnen met de ontwikkeling en invoering van de processen en systemen.<sup>24</sup> Dit betekent dat UWV en Belastingdienst met aannames moeten werken die een wisselende mate van zekerheid kennen. Voordeel van deze keuze is dat betrokken organisaties hun expertise kunnen inbrengen en tijdig kunnen anticiperen op de consequenties van de voorstellen op de bedrijfsvoering. Risico van deze keuze is dat vertragingen en/of wijzigingen in de wet- en regelgeving gedurende het totstandkomingproces hiervan leiden tot ingrijpende wijzigingen in al ontwikkelde en/of gebouwde systemen en daarmee leiden tot een langere doorlooptijd en hogere kosten.

24

*In het Bestuurlijke Overleg van 21 november 2003 tussen de Raad van Bestuur en de minister van SZW heeft de minister het UWV hiervoor nadrukkelijk toestemming verleend omdat anders een verantwoordelijke invoering van Walvis en Wfsv niet haalbaar wordt geacht.*

De inspectie stelt vast dat ondanks de directe betrokkenheid van UWV en Belastingdienst bij het opstellen van de wet- en regelgeving, er vertraging optreedt in de uitwerking van Walvis en Wfsv in nadere regelgeving (ministeriële regelingen en/of amvb's).<sup>25</sup> Deze nadere regelgeving, die moet voorzien in nadere regels voor onder meer de inrichting en vormgeving van de samenwerking tussen UWV en Belastingdienst na 1 januari 2006, was voorzien vóór 1 juli 2004. Verder leiden volgens UWV en Belastingdienst de uitkomsten van de behandeling van de wetsontwerpen in de Tweede Kamer en de recente wijzigingen op genomen besluiten over de methoden van premieberekening door werkgevers en de nominatieve controles hierop door de Belastingdienst tot grote wijzigingen in de huidige ontwerpen van de polisadministratie en premieheffings- en inwinsystemen.<sup>26, 27</sup> Dit laatste heeft gevolgen voor de doorlooptijd en de kosten van de projecten van UWV. Hierdoor zijn ook de nader tussen UWV en Belastingdienst te maken afspraken over signaalafhandeling en Toezicht in brede zin getemporeerd en voorzien voor het eind van 2004.

25

*Dit betreft onder meer de definitieve gegevensset voor de polisadministratie en de loonaangifte, de methodiek van premieberekening door werkgevers en nadere afspraken over de aan de wederzijdse dienstverlening tussen UWV en Belastingdienst te stellen eisen.*

26

*Handelingen 2003-2004, nummer 72, Tweede Kamer, pagina's 4694-4714.*

27

*Voortgangsrapportage van het Projectbureau SUB over mei 2004 en het overleg van de Stuurgroep SUB van 26 mei 2004.*

Naast de in paragrafen 4.1 en 4.2 genoemde afhankelijkheden hebben deze vertragingen en wijzigingen in wet- en regelgeving tot gevolg dat er nauwelijks nog speelruimte is in de planning van het ontwikkel- en invoeringsproces van UWV voor de invoering van de wetsontwerpen. De inspectie wijst in dit verband op de extra risico's van beleidscumulatie (oopenstapeling van beleidsvoornemens) gelet op de kabinetsvoornemens om onder meer met ingang van 1 januari 2006 belangrijke wijzigingen in de WAO, WW en Ziekenfondswet door te voeren.

UWV gaat er vanuit dat de polisadministratie per 1 januari 2006 zal worden ingevoerd. Wel onderkent UWV dat deze datum onder zware druk staat in verband met het wijzigen en/of uitblijven van de noodzakelijke (nadere) wet- en regelgeving, zoals:

- aanpassing van het concept dagloonbesluit in verband met het amendement van de Tweede Kamer;<sup>28</sup>
- de noodzakelijke aanpassing van het Schattingsbesluit;
- recente koerswijziging betreffende de rekenmethodiek bij het financieel afhandelen. Dit is van groot belang voor de aanpassing van de verschillende betaalsystemen.

28

*Kamerstukken II 2003/04, 28 219, nr.19.*





## 5 Haalbaarheid doelstellingen Walvis en Wfsv

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag welke risico's er zijn voor de haalbaarheid van vier van de vijf doelstellingen van Walvis en Wfsv, vooral vanuit de resultaten (tussen- en eindproducten) van het ontwikkel- en invoeringsproces. De doelstelling 'inzichtelijkheid van het stelsel' is niet door de inspectie onderzocht vanwege het ontbreken van criteria om dit te meten.

### 5.1 Administratieve lastenverlichting

In de memorie van toelichting op de Wfsv is voorzien in een administratieve lastenverlichting voor werkgevers van 35 miljoen euro per jaar door een verminderde uitvraag van gegevens bij werkgevers. Deze raming is later (april 2004) bijgesteld in maximaal 45 miljoen euro per jaar.<sup>29</sup> Dit bedrag is berekend door het Economisch Instituut Midden- en kleinbedrijf (EIM). De inspectie heeft de berekening van het EIM als uitgangspunt genomen. Het verminderen van het uitvragen van gegevens bij werkgevers ontstaat doordat loongegevens in principe één keer bij werkgevers worden uitgevraagd en vervolgens worden vastgelegd in de polisadministratie. Met de invoering van de wetsontwerpen moet de polisadministratie per 1 januari 2006 dienstbaar worden voor de primaire processen. Dit betekent dat de loongegevens worden gebruikt voor zowel het vaststellen van premies als voor het berekenen van de hoogte van de uitkeringen, het dagloon.

In de huidige situatie worden de loongegevens voor het vaststellen van de premie en de uitkeringen afzonderlijk bij werkgevers uitgevraagd. Deze situatie zal zich ook ná 1 januari 2006 blijven voordoen. Gesproken kan worden van een overgangperiode. Deze periode is gelijk te stellen met de referentieperiode die de nieuwe dagloonegels voorschrijven. Dit komt voor de ZW en WW neer op een jaar en voor de WAO op drie jaar vanwege de bijkomende wachttijd WAO van twee jaar.

De overgangperiode is noodzakelijk en voorzien in de wetsontwerpen voor een periode van twee jaar. Per 1 januari 2008 moet er immers bij UWV sprake zijn van een systeem van gesloten bedrijfsvoering.

De noodzaak van de overgangperiode is een gevolg van het niet beschikbaar zijn van loongegevens in de polisadministratie. Immers de polisadministratie wordt eerst vanaf 1 januari 2006 gevuld met loongegevens.

Gevolg van het niet beschikbaar zijn van loongegevens is dat voor het berekenen van de hoogte van de uitkeringen de loongegevens moet worden uitgevraagd bij de werkgevers (circa tachtig procent van de werkgevers). Deze uitvraag kan worden beperkt door de gegevens te onttrekken aan de basisregistraties. Dit laatste geldt slechts voor die administraties binnen UWV die ingericht zijn volgens de systematiek van premieafdracht op basis van nominatieve aangifte achteraf (circa twintig procent van de werkgevers).

Volgens UWV zullen in de overgangperiode de uitgevraagde gegevens bij ontvangst handmatig moeten worden verwerkt in de doelsystemen AG en WW en in de dagloonmodule. Dit levert risico's op voor de kwaliteit van de uitvoering en zal leiden tot hogere uitvoeringskosten bij UWV.

De inspectie stelt vast dat er in de overgangperiode geen sprake zal zijn van een lastenverlichting voor werkgevers. Eerder zal sprake zijn van een lastenverzwaring en een toename van de uitvoeringskosten van het UWV omdat in deze overgangperiode de werkgevers zowel gegevens moeten aanleveren voor de polisadministratie als gegevens voor de berekening van het dagloon.<sup>30</sup> De inspectie merkt hierbij op dat naarmate de polisadministratie zal worden gevuld en van voldoende kwalitatief niveau is, de uitvraag bij werkgevers zal afnemen.

Gelet op bovenstaande constatering van de inspectie zal de doelstelling van een systeem van volledig gesloten bedrijfsvoering per 1 januari 2008 niet worden gerealiseerd maar per 1 januari 2009.

29

Kamerstukken II 2003/04, 28 219  
en 28 371, nr. 24.

30

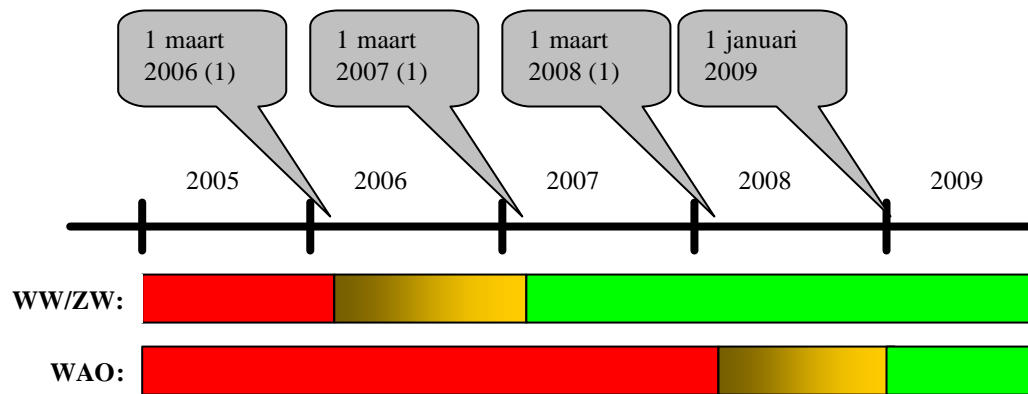
De tijdelijke lastenverzwaring en kostenverhoging is bij de uitvoering van de ZW en WW groter omdat hier de referentieperiode voor het dagloon verlengd wordt van 13 c.q. 26 weken tot een jaar. Vooral zal dit gelden voor de categorie flexwerkers (werknemers waarop de flexwet van toepassing is).

De inspectie wijst verder op het risico dat werkgevers niet aan hun verplichtingen (gegevensaanlevering) zullen voldoen als zij de toegezegde lastenverlichting niet als zodanig ervaren door de tijdelijke noodzakelijke extra uitvraag van gegevens.

In het onderstaande schema wordt de overgangperiode weergegeven in relatie tot de uitkeringsprocessen bij UWV.

**Figuur 3**

*Overgangperiode gegevensuitvraag Walvis/Wfsv in relatie tot uitkeringsprocessen UWV*



= Loongegevens cf. nieuw loonbegrip via basisregistraties en/of uitvraag bij werkgevers



= Loongegevens cf. nieuw loonbegrip deels via basisregistraties en/of uitvraag bij werkgevers en deels via/uit polisadministratie



= Loongegevens cf. nieuw loonbegrip via/uit de polisadministratie

(1):

= rekening houdende met aanlevertermijn van 1 maand voor werkgevers en verwerkingstijd bij Belastingdienst en UWV komen de loongegevens van januari ongeveer 1 maart in de polisadministratie terecht

31  
Indien het maatmanloon niet gelijkgesteld wordt met het sv-loon, zal UWV extra gegevens moeten uitvragen bij de werkgevers.

In de eerste toezichtrapportage heeft de inspectie kanttekeningen geplaatst bij de administratieve lastenverlichting bij de uitvoering van de arbeidsongeschiktheidswetten, indien er niet tegelijkertijd met de invoering van Walvis aanpassing plaatsvindt van de regels voor het vaststellen van het maatmanloon.<sup>31</sup> De inspectie stelt vast dat deze kanttekening ook nu nog van toepassing is. Hoewel het Schattingsbesluit inmiddels is aangepast met gewijzigde regels voor het vaststellen van het maatmanloon, hebben deze wijzigingen alleen betrekking op de nieuwe arbeidsongeschiktheidscriteria, zoals die vanaf 1 oktober 2004 gaan gelden. De noodzakelijke aanpassingen in verband met de invoering van Walvis zijn nog niet meegenomen.

## 5.2 Lagere uitvoeringskosten en invoeringkosten

In het tweede halfjaar van 2003 hebben aanpassingen in het ontwikkeltraject plaatsgevonden die op onderdelen leiden tot hogere ontwikkel- en invoeringkosten bij UWV (ongeveer 13,5 miljoen euro). Deze kosten worden binnen UWV opgevangen door verschuiving van budgetten van de afdeling C-ICT naar het programma SUB en door meevallers op andere onderdelen binnen het programma SUB.

In de eerste toezichtrapportage heeft de inspectie gerapporteerd dat de onderbouwing van de invoeringkosten van de programma's Walvis en SUB op onderdelen ontoereikend is. De inspectie concludeerde dat de gevolgen voor de terugverdientijd bij UWV, daarbij uitsluitend uitgaande van de begroting van de kosten en baten van UWV, beperkt zijn tot het verlengen van de terugverdientijd met maximaal twee jaar.

Naar aanleiding van het rapport van IWI heeft de minister van SZW tijdens het wetgevingsoverleg op 2 februari 2004 toegezegd de Tweede Kamer uiterlijk 1 april 2004 te informeren over:

- 1 Kanttekeningen van IWI betreffende onderbouwing veertig miljoen euro inzake migratie polis.
- 2 Kanttekeningen van IWI omtrent de zogenoemde 'witte vlekken'.
- 3 Kanttekeningen bij het verband tussen de plannen van aanpak en andere activiteiten.

Op verzoek van de minister van SZW heeft UWV de gevraagde informatie aan de minister verstrekt. De inspectie heeft deze door UWV aan de minister van SZW verstrekte onderbouwingen beoordeeld. De nadere onderbouwing van de kosten voor de afbouw (uitfasering) van de basisregistraties heeft geleid tot een kostenraming van 61,4 miljoen euro wat inhoudt dat de begroting met 21,4 miljoen euro naar boven is bijgesteld. Deze bijstelling wordt volledig gefinancierd uit het reguliere budget voor de uitvoeringskosten van UWV en leidt daardoor niet tot aanvullende financiering door SZW. De inspectie constateert dat de uiteindelijke kosten van het programma SUB met 21,4 miljoen euro zijn toegenomen wat de terugverdientijd nauwelijks beïnvloedt. UWV vermeldt in de aan de minister van SZW verstrekte onderbouwing dat de exploitatielasten van de basisregistraties vanaf 2006 buiten beschouwing zijn gelaten. De inspectie stelt vast dat in de begroting van het programma SUB ook geen rekening is gehouden met de onderhoud- en exploitatiekosten van de polisadministratie vanaf 1 januari 2006. Dit betekent dat gedurende de periode waarin de afbouw van de basisregistraties plaatsvindt, te weten 2006-2008 (de daadwerkelijke fysieke uitfasering vindt pas in 2009 plaats) er sprake is van min of meer dubbele onderhoud- en exploitatiekosten voor systemen met een vergelijkbare functionaliteit. Deze extra kosten beïnvloeden de terugverdientijd van het programma SUB, ongeacht de wijze waarop deze kosten worden gefinancierd.<sup>32</sup>

Op basis van de door de voormalige uitvoeringsinstellingen (uvi's) opgestelde Verantwoordingen sociale verzekeringen 2001 schat de inspectie de onderhoud- en exploitatiekosten van de basisregistratiesystemen op enkele tientallen miljoenen euro's per jaar.<sup>33</sup> Dit houdt in dat de terugverdientijd hierdoor toeneemt met ongeveer één jaar.

De inspectie constateert daarnaast dat UWV bij de onderbouwing van de kosten voor de afbouw van de basisregistraties melding maakt van verschillende kritieke succesfactoren die van (negatieve) invloed kunnen zijn op de doorlooptijd en kosten van de afbouw van de basisregistraties. Naast wijzigingen in de specificaties van de loonaangifte en de gegevensset van de polisadministratie en nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving wijst UWV vooral op de risico's van

32  
Immers, bij vervangingsinvesteringen is het gebruikelijk dat de oude systemen direct worden vervangen door de nieuwe systemen. In het onderhavige geval is, om continuïteitsredenen, besloten de oude systemen nog enkele jaren operationeel te houden en geleidelijk af te bouwen. Deze kosten dienen dan ook te worden meegenomen voor de berekening van de terugverdientijd van de nieuwe investeringen.

33  
Verantwoordingen sociale verzekeringen 2001 van de ex-uv's Gak, Cadans, USZO, Sfb en GUO. Recentere informatie was niet voorhanden omdat de verantwoording van UWV per 1 januari 2002 aan andere voorschriften moet voldoen. Deze voorschriften voor de uitvoeringskosten zijn zodanig dat geen inzicht in de kosten van deelprocessen meer wordt verstrekt.

de convergentieplannen van de niet-doelsystemen AG en WW. Uit de kostenraming van de afbouw van de basisregistraties blijkt dat van de 436 systemen die aan de basisregistraties zijn gekoppeld er een deel ook na 1 januari 2009 wordt gehandhaafd (aannee is 55 doelsystemen voor Bijzondere Premietaken). Hiertoe moet gegevensmigratie naar de uiteindelijke overblijvende doelsystemen plaatsvinden. Dit kan betekenen dat voor het beheer en onderhoud van de overblijvende doelsystemen meer menskracht nodig is. Hiermee is geen rekening gehouden in de begroting van de baten en lasten.

Gevoegd bij de hiervoor genoemde stijging van de begrote kosten van de uitfasering met 21 miljoen euro en de opmerkingen van IWI bij de onderbouwing van de begroting, zoals verwoord in de eerste toezichtrapportage, betekent dit dat de terugverdientijd in totaal met ongeveer drie en mogelijk vier jaar toeneemt.

Met het Rapport Samenwerking UWV en Belastingdienst; Haalbaarheid, Kosten, Personeel van april 2003 ('Aprilrapport') is door UWV financiering aangevraagd voor een bedrag van 350 miljoen euro. Dit betreft de totale projectkosten ad 485 miljoen euro verminderd met de financiering uit het reguliere uitvoeringsbudget UWV ad 50 miljoen euro en de financiering vanuit het transformatiebudget UWV ad 85 miljoen euro. Uit de kostenraming van het programma SUB uit het derde kwartaal van 2003, dat volgens UWV in overleg met het Ministerie van SZW is opgesteld, blijkt dat de financiering vanuit het transformatiebudget geen 85 miljoen euro maar 65 miljoen euro zal bedragen. Het is de inspectie niet duidelijk of bijstelling van de financiering vanuit het transformatiebudget heeft plaatsgevonden. De inspectie zal hier in de volgende rapportage aandacht aan besteden.

## 5.3 Rechtmatigheid en handhaving

### Ontwerp processen en systemen polisadministratie

De resultaten van de ontwikkeling en invoering van Walvis en Wfsv moeten bijdragen aan de doelstellingen van respectievelijk de wet Walvis en het wetsontwerp Wfsv. Dit houdt in dat de producten/resultaten voldoen aan de daaraan te stellen (wettelijke) eisen (bijvoorbeeld op het gebied van actualiteit, betrouwbaarheid en continuïteit). In dit kader heeft de inspectie een aantal functionele ontwerpen van de processen van de polisadministratie beoordeeld.

UWV en Belastingdienst hebben in overleg met de ziekenfondsen, werkgevers, werkgeversorganisaties en de afnemende partijen binnen UWV, te weten de uitkeringsprocessen AG en WW, een specificatie opgesteld van de gegevensset voor de loonaangifte 2006 en de polisadministratie. Deze specificatie is door de minister van SZW op 30 maart 2004 aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>34</sup> De inspectie heeft deze gegevensset op hoofdlijnen beoordeeld en is van oordeel dat deze set de minimaal noodzakelijke gegevens voor de uitvoering van de uitkeringsprocessen WW en AG bevat.

UWV onderscheidt acht functies van de polisadministratie onderverdeeld in 49 processen. Deze processen werkt UWV uit in functionele detailontwerpen.<sup>35</sup> Van de in januari 2004 opgestelde functionele detailontwerpen heeft de inspectie de zes belangrijkste ontwerpen inhoudelijk beoordeeld.<sup>36</sup> Vier van de zes ontwerpen zijn inhoudelijk van voldoende niveau. Over de aan deze processen te stellen eisen dienen nog afspraken tussen UWV en Belastingdienst te worden gemaakt die in SNO's en/of lagere regelgeving vastgelegd moeten worden (zie hierna onder ketenafhankelijkheid tussen UWV en Belastingdienst).

Over de beschrijvingen van de functionele ontwerpen over samenloop- en samenhangcontroles heeft de inspectie een minder positief oordeel. Deze twee beschrijvingen zijn nog verre van afgerond waarbij de controles zelf nog niet als zodanig zijn uitgewerkt.

### Actualiteit gegevens polisadministratie

In het wetsontwerp Wfsv is een aangiftetermijn van een maand voor werkgevers opgenomen. De nominatieve gegevens die via de aangifte worden aangeleverd, worden binnen drie werkdagen na ontvangst van een juiste elektronische aangifte door de Belastingdienst doorgegeven aan de polisadministratie. Na uiterlijk twee werkdagen zijn deze gegevens door UWV verwerkt in de polisadministratie en beschikbaar voor de afnemers ervan. Met een aangiftetermijn van een

34

Brief minister SZW aan Voorzitter  
Tweede Kamer dd 30 maart 2004  
(kenmerk  
Proj/Walvis/Sub/04/22268)  
betreffende de toezeggingen  
gedaan tijdens wetgevingsoverleg  
Walvis op 2 februari 2004 met  
onder meer als bijlage Loonaangifte  
2006

35

UWV heeft medio januari 2004  
ongeveer 25 ontwerpen opgeleverd.  
Ongeveer 15 ontwerpen zijn op  
1 mei 2004 gereed gekomen. De  
overige ontwerpen komen op  
1 september 2004 beschikbaar.

36

Afhandelen pana-  
gegevens, Afhandelen  
Voorraadcontroles;  
Samenloopcontroles, Afhandelen  
Voorraadcontroles;  
Samenhangcontroles, Afhandelen  
bericht resultaat onderzoek verze-  
keringsplicht Rijksbelastingdienst,  
Afhandelen melding start onder-  
zoek verzekeringsplicht verzekerde  
en Afhandelen verzoek vaststellen  
verzekeringsplicht Verzekerde.

maand is dus in de regel uiterlijk twee maanden (een maand aangiftetijdvak plus een maand aangiftetermijn) en vijf werkdagen later de informatiebekend in de polisadministratie.

UWV voert op de van de Belastingdienst ontvangen gegevens verschillende controles uit. De uitval die hieruit voortkomt, kan leiden tot het aanmaken van een herstelverzoek door UWV aan de Belastingdienst, die de terugkoppeling verzorgt naar de inhoudingsplichtige in de vorm van het opleggen van een correctieverplichting. Indien het moment van het ontstaan van het herstelverzoek zodanig vóór het verstrijken van de termijn voor het doen van aangifte ligt dat de inhoudingsplichtige nog in de gelegenheid is om de correctie vrijwillig aan te leveren, dan wordt (nog) geen correctieverplichting opgelegd, maar een “mededeling foutieve nominatieve aangifte” gestuurd met de geconstateerde benodigde correctie. De werkgever levert dan de aangifte opnieuw aan.

37

*De correctieberichten over eerdere tijdvakken zijn feitelijk een integraal onderdeel van de aangifte over het laatste loontijdvak.*

In aanvulling op de besluitvorming door de Tweede Kamer om de aanlevertermijn voor loonaangiften op een maand te stellen, hebben UWV en Belastingdienst op 26 mei 2004 besloten om correctieberichten over eerdere loontijdvakken gelijktijdig met de aangifte over het laatste loontijdvak in te dienen en in de cumulatieve premieberekening te verwerken.<sup>37</sup> UWV en Belastingdienst hebben hiervoor gekozen om administratieve lastenverzwaren voor werkgevers door extra gegevensleveringen/-stromen te voorkomen. De inspectie stelt hiermee vast dat de aangiftetermijn voor correctieverplichtingen eveneens een maand bedraagt.

De inspectie wijst op de consequenties van dit besluit voor de actualiteit van de polisadministratie en daarmee voor de kwaliteit van de uitkeringsprocessen. Indien een correctieverplichting wordt opgelegd en geen “mededeling foutieve nominatieve aangifte”, levert de werkgever het correctiebericht gelijktijdig met de eerstvolgende loonaangifte aan de Belastingdienst aan. Dit betekent dat in deze situatie de juiste gegevens over bijvoorbeeld januari pas begin april of begin mei in de polisadministratie beschikbaar zijn.<sup>38</sup> Door de aanlevertermijn van een maand voor de loonaangiften en daarmee ook voor de correctieverplichtingen zal het in een aantal gevallen praktisch onmogelijk zijn om te voldoen aan de huidige administratieve termijnen voor het vaststellen van een uitkering omdat de juiste loongegevens nog niet verwerkt zijn in de polisadministratie. In deze gevallen is het noodzakelijk de uitkering op voorlopige gegevens vast te stellen (voorschot). Na ontvangst van de (juiste) loongegevens over het laatste tijdvak van de referentieperiode zal de definitieve uitkering nog moeten worden vastgesteld. Dit betekent dat in deze gevallen een correctie dient plaats te vinden in de uitkeringen en daarmee in de loonaangifte van UWV aan de Belastingdienst. Dit zal leiden tot een toename van de uitvoeringskosten.

38

*Afhankelijk van het tijdstip van de geconstateerde onjuistheden en de ontvangst van de correctieverplichting door de werkgever wordt deze correctie met de loonaangifte over februari of maart aan de Belastingdienst gestuurd. Rekening houdende met de aangiftetermijn voor de aangiften en de verwerkingstijd worden de juiste gegevens pas begin april (aangifte februari) of begin mei (aangifte maart) ontvangen.*

### **Beveiliging polisadministratie**

UWV dient volgens de Regeling SUWI te zorgen voor beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van haar gegevensverwerking. UWV dient zich bij de verwerking van persoonsgegevens te houden aan de Wet Bescherming Persoonsgegevens. Verder moet de polisadministratie in 2010 zijn uitgegroeid tot een authentieke registratie, wat aanvullende eisen met zich meebrengt voor, vooral, de integriteit van de gegevens.

UWV is nog bezig met het concretiseren, op basis van de wettelijke eisen en de eisen vanuit hun primaire processen, van de eisen ten aanzien van beschikbaarheid, integriteit, vertrouwelijkheid en controleerbaarheid van de polisadministratie. Daarbij gaat het niet alleen om eisen aan de polisadministratie zelf. Er bestaan raakvlakken met, onder meer, de migratie, de omleiding van mutaties vanuit de basisregistraties en de werkproceskoppelingen met de Belastingdienst.

De inspectie constateert dat het niveau waarop deze eisen tot nu toe zijn uitgewerkt, wisselend is. De eisen aan de polisadministratie zelf, en de centraal te ontwikkelen functionaliteit daaromheen, zijn op dit moment nog het meest concreet uitgewerkt. UWV heeft met de Belastingdienst de werkproceskoppelingen tussen beide organisaties, en de eisen ten aanzien van beschikbaarheid en actualiteit, in kaart gebracht. De beveiligingseisen aan de decentraal bij UWV te realiseren functionaliteit (bijwerken basisregistraties op basis van mutatieberichten uit de polisadministratie, initiëren omlidingsberichten die in de polisadministratie moeten worden verwerkt) zijn in de documentatie die de inspectie heeft onderzocht nog niet uitgewerkt. Bij de eisen aan beschikbaarheid wordt in sommige documenten de geplande beschikbaarheid gehanteerd (de functionaliteit moet 6 dagen per week 24 uur per dag beschikbaar zijn) en in andere

documenten de daadwerkelijk gerealiseerde beschikbaarheid (de functionaliteit moet 99,9 procent van de geplande tijd daadwerkelijk beschikbaar zijn). Dit kan leiden tot misverstanden.

Een groot deel van de maatregelen die moeten borgen dat aan de beveiligingseisen wordt voldaan, is op dit moment wel (globaal) beschreven maar nog niet tot in detail uitgewerkt of geïmplementeerd. Als gevolg hiervan kan de inspectie nog niet beoordelen in hoeverre het voldoen aan de beveiligingseisen daadwerkelijk geborgd is.

De inspectie signaleert binnen het aandachtsgebied informatiebeveiliging als specifiek aandachtspunt de eisen van de Algemene Rekenkamer, die als consequentie hebben dat in de polisadministratie per gegevensinzage, gegevensmutatie en gegevensverstrekking een aantal gegevens moeten worden geregistreerd. Als deze eisen moeten worden geïmplementeerd, zoals beschreven in het request for proposal (RFP), heeft dit nogal wat consequenties voor de te treffen maatregelen voor de vastlegging van handelingen met betrekking tot het gebruik van applicaties en systemen (logging). Het is de inspectie niet duidelijk of, en hoeverre, hier in de polisadministratie invulling aan is c.q. wordt gegeven.

Met ingang van 1 januari 2006 gaan UWV en Belastingdienst intensiever met elkaar samenwerken bij de verwerking van gegevens. De van werkgevers ontvangen gegevens worden door de Belastingdienst doorgegeven aan UWV ter verwerking in de polisadministratie. Anderzijds bewaart en verstrekt UWV gegevens die afkomstig zijn van de Belastingdienst, waarbij de verantwoordelijkheid voor de informatiebeveiliging deels bij de Belastingdienst blijft berusten. De accountantsdienst van UWV en de Auditdienst Financiën constateren dat de bestaande verantwoordingsverplichtingen van beide organisaties, en de bijbehorende accountantsverklaringen, in de situatie vanaf 2006, onvoldoende zekerheid bieden over de waarborgen voor een toereikend beveiligingsniveau. De inspectie onderschrijft de noodzaak tot het maken van afspraken op dit terrein.

### **Ketenafhankelijkheid tussen UWV en Belastingdienst**

De ketenafhankelijkheid is kort uiteengezet in paragraaf 2.3 van dit rapport.

Aangezien zowel Belastingdienst als UWV voor het waarmaken van hun verantwoordelijkheden afhankelijk zijn van elkaar, is het van belang dat de wederzijds te leveren prestaties worden neergelegd in lagere regelgeving dan wel in serviceniveau-overeenkomsten (SNO's). In de eerste toezichtrapportage heeft de inspectie gewezen op de risico's voor de correcte wetsuitvoering als gevolg van het nog niet in wet- en regelgeving of SNO's verankeren van het niveau van dienstverlening.

UWV en de Belastingdienst hebben inmiddels een beschrijving van de ketenrelaties en bijbehorende globale ketenbesturing opgesteld. Een nadere uitwerking is noodzakelijk voor de verdere vormgeving en inrichting van de processen en systemen. Momenteel denken UWV en Belastingdienst na over welke wederzijds te leveren prestaties in lagere regelgeving zou moeten worden vastgelegd en welke prestaties in SNO's. UWV heeft de voorkeur een aantal wederzijdse prestaties, die van invloed zijn op de rechtmatigheid en handhaving van de sv-uitvoering, vast te leggen in wet- en regelgeving.

De afgesproken datum voor het gereed zijn van deze wet- en regelgeving was gesteld op 1 juli 2004. Deze datum is niet gehaald. Verder stelt de inspectie vast dat er nog geen duidelijkheid is over welke prestaties in wet- en regelgeving en/of SNO's uitgewerkt moeten worden. Verder ontbreekt een planning op dit onderwerp.

De inspectie vindt het noodzakelijk dat de wet- en regelgeving en SNO's binnen afzienbare tijd worden opgesteld, opdat hiermee bij de ontwikkeling en invoering van de processen en systemen rekening wordt gehouden. Wel hebben UWV en de Belastingdienst de uitgangspunten uitgewerkt die voor de wederzijds te leveren prestaties moeten gelden. De inspectie heeft hierbij de volgende opmerkingen.

UWV voert vanaf 2006 controles uit op de van de Belastingdienst ontvangen gegevens. Dit kan aanleiding geven tot signalen aan de Belastingdienst. Beide partijen zijn als uitgangspunt overeengekomen dat de Belastingdienst deze signalen terzijde kan leggen. In het kader van de verantwoordelijkheid van UWV voor de rechtmatigheid en handhaving van de sv-uitvoering en het toegroeien van de polisadministratie naar een authentiek register is de inspectie van opvatting dat het terzijde leggen van signalen door de Belastingdienst slechts in uitzonderingsgevallen



*Immers, volgens de Wfsv zijn de loongegevens in de polisadministratie in principe leidend voor het vaststellen van de uitkeringen tenzij de werknemer/uitkeringsgerechtigde kan aantonen (via correcties op verzekerdenbericht dan wel met (jaar)loonopgaven van de werkgever) dat deze loongegevens niet juist zijn. Indien dit laatste (veelvuldig) voorkomt, leidt dit tot een toename van klachten en bezwaar en beroepszaken en dus tot imago-schade van UWV. Hoewel de werknemer/uitkeringsgerechtigde dus achteraf een correctiemogelijkheid heeft, is de inspectie van opvatting dat er aan de zijde van UWV én Belastingdienst een inspanningsverplichting/verantwoordelijkheid bestaat om de juistheid en volledigheid van de loongegevens te waarborgen.*

*Daarnaast heeft de minister van SZW tijdens de behandeling van het wetsontwerp Walvis in de Tweede Kamer uiteengezet dat werkgevers en werkgeversorganisaties juist een uitbreiding van de gegevensset wensen om administratieve lastenverzwaring als gevolg van extra (noodzakelijke) uitvraag van gegevens door UWV en/of derden te voorkomen (Bron: Handelingen 2003-2004, nummer 72, Tweede Kamer, pagina's 4694-4714). Deze wensen zijn tijdens het onderzoek van de inspectie door UWV bevestigd.*

*Het filiaal UWV USZO kent momenteel een systematiek van premieheffing en -inning die grotendeels overeenkomt met de systematiek in de wetsontwerpen walvis en Wfsv. UWV USZO bouwt op basis van de gegevens in de loon/premieaangiften van de werkgevers periodiek een sollicitatie van de af te dragen premies per werkgever op en vergelijkt deze met de daadwerkelijke ontvangst van de premies. Daarnaast vinden samenvangcontroles op de juistheid en volledigheid van de aangeleverde loongegevens plaats. De uitkomsten van de controles worden met de werkgevers teruggekoppeld en leiden tot gecorrigeerde aangiften dan wel premiebetalen. De inspectie stelt op basis van de overeengekomen uitgangspunten tussen UWV en Belastingdienst vast dat de Belastingdienst niet voornemens is dergelijke controles uit te voeren.*

*Hiermee doelt de inspectie op een analyse waarbij de extra uitvoeringskosten van controles worden afgezet tegen de extra premie-inkomen van deze controles en vice versa alsook rekening wordt gehouden met de juistheid van de loongegevens in relatie tot de gevolgen hiervan voor de juistheid van de uitkeringen.*

acceptabel is.<sup>39</sup> De inspectie vindt het in dit kader van belang dat UWV met de Belastingdienst afsprekt welke wegingsfactoren de Belastingdienst bij de afhandeling van signalen hanteert en in geval van terzijde gelegde signalen de feitelijke weging direct aan UWV terugkoppelt.

Voor de juistheid en volledigheid van de premies werknemersverzekeringen voert de Belastingdienst controles uit op de loonaangiften van de werkgevers. Deze controles bestaan uit het op nominatief niveau narekenen van de loonaangiften van werkgevers en het uitvoeren van looncontroles. Beide typen controles dienen in onderlinge samenhang de juistheid en volledigheid van de premies werknemersverzekeringen te waarborgen.

Voor het effectief c.q. toereikend op nominatief niveau kunnen narekenen van de loonaangiften van werkgevers is door UWV en Belastingdienst geconstateerd dat er een uitbreiding nodig is van de gegevensset van de loonaangifte. UWV en de Belastingdienst vinden een uitbreiding van de gegevensset echter ongewenst omdat dat volgens beide organisaties leidt tot administratieve lastenverzwaring. Naar de opvatting van de inspectie zal deze administratieve lastenverzwaring beperkt zijn, gelet op de hoge automatiseringsgraad van salarisadministraties van werkgevers.<sup>40</sup> Om deze administratieve lastenverzwaring te voorkomen zijn UWV en Belastingdienst overeengekomen om de loonaangiften beperkt, steekproefsgewijs na te rekenen. De inspectie mist een analyse van UWV in hoeverre de besparingen op de administratieve lasten voor werkgevers opwegen tegen de (risico's van) lagere premieopbrengsten als gevolg van de voorgestelde beperking in het op nominatief niveau narekenen van de loonaangiften.

De inspectie constateert dat de voorgestelde beperkte controle ten opzichte van de huidige systematiek bij UWV een duidelijke vermindering van de controles op de juistheid en volledigheid van de premies met zich meebrengt en daarmee ook op de juistheid en volledigheid van de daaraan ten grondslag liggende loongegevens. Deze loongegevens vormen met ingang van 2006 ook de grondslag voor de hoogte van de vast te stellen uitkeringen.<sup>41</sup> De inspectie acht deze situatie ongewenst vanuit het oogpunt van de doelstellingen van Walvis en Wfsv om de handhaving en de rechtmatigheid te verbeteren. Ook in het kader van de doelstelling om de polisadministratie vanaf 2010 als authentiek register voor arbeidsverhoudingen en loongegevens te gebruiken, is deze beperking in de controle ongewenst. De voorgestelde beperkte controle leidt volgens de inspectie, in combinatie met de uitgangspunten voor de signaalafhandeling, tot een toename van het risico van onjuiste uitkeringen en lagere premieopbrengsten (premierisico). In verband met de referentieperiode van een jaar is dit risico alleen voor de premieopbrengsten tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen als de omvang van de looncontroles voldoende is. Maar ook bij de daarvoor gehanteerde uitgangspunten plaatst IWI kanttekeningen.

Het huidige uitgangspunt bij UWV is, dat voor het minimaliseren van het premierisico per vijf jaar ten minste tachtig procent van de jaarlijkse premie loonsom door middel van (decharge-rende) looncontroles moet worden gecontroleerd en de resterende twintig procent door middel van controles op basis van risicoanalyse en -selectie moet worden afgedekt (zogenoemde tachtig/twintig regel). Voorgesteld wordt om deze systematiek met ingang van 2006 los te laten en te vervangen door de door de Belastingdienst gebruikte risicobeheersingsystematiek (controle op basis van risicoanalyse). Hierdoor zullen andere werkgevers worden onderzocht en zullen werkgevers in een andere frequentie worden bezocht.

De inspectie mist een kosten-baten-analyse voor de keuze voor het risicoanalysemodel van de Belastingdienst voor het proces van looncontrole in relatie tot de doorwerking hiervan voor de waarborgen voor een juiste en tijdige uitkeringsverstrekking.<sup>42</sup> Op basis van de verschillende methoden voor de bepaling van de omvang van de looncontroles tussen UWV en Belastingdienst signaleert de inspectie het risico dat er vanaf 2006 een achteruitgang in de omvang van de looncontroles optreedt.

Samenvattend constateert de inspectie dat, gelet op de verschillen in de normatiek voor rechtmatigheid en handhaving bij UWV en Belastingdienst, er nog geen keuzes zijn gemaakt voor de normatiek voor de te realiseren prestaties in het kader van de premie-inning en de uitkeringsverzorging. Wel stelt de inspectie vast dat de thans door UWV en Belastingdienst gezamenlijk overeengekomen uitgangspunten voor het uitvoeren van controles op premies en loongegevens een toename van het risico van onjuiste en onvolledige loongegevens in de polisadministratie met zich mee brengt en daarmee ook een toename van het risico van onjuiste uitkeringen en onjuiste en onvolledige premies werknemersverzekeringen.

Een ander gezamenlijk overeengekomen uitgangspunt van UWV en Belastingdienst is dat een bij narekening van de loonaangifte geconstateerde fout in het gehanteerde Pemba-percentage nooit tot een correctieverplichting voor werkgevers leidt. Dit leidt tot risico's van rechtsongelijkheid tussen werkgevers en tot onvolledige premieopbrengsten.<sup>43</sup>

Tenslotte wijst de inspectie op het volgende. UWV streeft als fondsbeheerder naar maximalisatie van de premieopbrengsten. Verder is UWV gehouden aan de rechtmatigheidsnorm van 99 procent wat inhoudt dat ten minste 99 procent van de door werkgevers verschuldigde premies wordt geïnd. Hoe UWV de doelstelling, maximalisatie van de premieopbrengsten, wil waarborgen gelet op de relatie met de Belastingdienst is niet duidelijk. Hiervoor is een analyse nodig op de systematiek van looncontrole en premie-inning door de Belastingdienst.

UWV en Belastingdienst hebben inmiddels afspraken gemaakt over de wijze waarop de Belastingdienst de ontvangen premies aan UWV afdraagt. Deze afspraken moeten nog formeel worden bekrachtigd en in wet- en regelgeving worden vastgelegd.

## 6 Reactie UWV en nawoord IWI

De inspectie heeft het concept rapport voorgelegd aan de Raad van Bestuur van UWV. Op 11 augustus 2004 heeft de Raad van Bestuur gereageerd op het rapport van IWI. Hieronder is een samenvatting opgenomen van de reactie en het commentaar daarop van de inspectie. In de bijlage van dit rapport is de schriftelijke reactie van UWV in zijn geheel opgenomen.

### Reactie UWV

#### ***De in de eerste rapportage vermelde risico's zijn niet weggenomen***

UWV hecht eraan, dat belangrijke verbeteringen in de sturing en beheersing door UWV tot uiting komen in de conclusie. UWV merkt verder op dat met behulp van een operationele risicomethodiek actief wordt gestuurd op nieuwe risico's.

#### ***Volledige invoering van Walvis en Wfsv per 1 januari 2006 onvoldoende gewaarborgd***

UWV herkent zich in de bevindingen van IWI. Naar de mening van UWV vormen deze bevindingen onvoldoende argumenten voor het oordeel van de inspectie.

In de reactie geeft UWV aan dat de conclusie van de inspectie over de projectsturing van het veranderproces Walvis en Wfsv niet overeenstemt met de gegeven onderbouwing.

De conclusie van de inspectie dat UWV onvoldoende stuurt op de gestelde prioriteit voor invoering van nieuwe wet- en regelgeving, kan volgens UWV niet op deze rapportage worden gebaseerd, aangezien dit geen onderwerp van onderzoek is geweest.

#### ***Onvoldoende waarborgen realisatie doelstellingen wetgever***

UWV merkt op dat de exploitatiekosten van de basisregistraties onderdeel uitmaken van de reguliere uitvoeringskosten. In de reguliere begroting moet worden voorzien in de exploitatiekosten van de polisadministratie.

### Nawoord IWI

#### ***De in de eerste rapportage vermelde risico's zijn niet weggenomen***

UWV heeft verbeteringen in de sturing en beheersing aangebracht. Deze zijn toegelicht in het rapport. De verbeteringen hebben echter nog niet geleid tot een voldoende inzicht in de kritieke paden en onderlinge afhankelijkheden van deelprojecten.

De inspectie is positief, zoals verwoord in het rapport, over de implementatie van de risicomangementmethode in het tweede kwartaal van 2004. In de volgende rapportage zal de inspectie een oordeel geven over het functioneren van deze methode.

#### ***Volledige invoering van Walvis en Wfsv per 1 januari 2006 onvoldoende gewaarborgd***

UWV had als doelstelling benoemd een werkende keten op te leveren met alle conform de wet- en regelgeving gestelde functionaliteit per 1 januari 2006. De haalbaarheid van deze doelstelling (volledige invoering) staat binnen UWV ter discussie. UWV voert op dit moment een studie uit naar de noodzakelijke functionaliteit om in ieder geval te kunnen voldoen aan een werkende keten. De inspectie merkt hierbij op dat het gewenst is dat deze studie snel wordt afgerond waarbij de uitkomst moet worden doorvertaald naar de onderlinge afhankelijkheden en kritieke paden van de deelprojecten.

Verder is voor de conclusie van de inspectie doorslaggevend geweest dat UWV onvoldoende tijdig heeft gestuurd op de gestelde prioriteit voor de invoering van Walvis. Door de inzet van de beschikbare capaciteit aan materiedeskundigen aan andere veranderprogramma's is bij het programma Walvis een grote achterstand ontstaan.

De conclusie van de inspectie is geschreven in de context van de beoordeling en de daaruit voortkomende bevindingen van de programma's Walvis, SUB en ICT.

#### ***Onvoldoende waarborgen realisatie doelstellingen wetgever***

De inspectie merkt op dat UWV in haar reactie niet ingaat op de conclusie van de inspectie over het toenemen van de terugverdientijd in relatie tot bevinding van de inspectie met betrekking tot de min of meer dubbele onderhoud- en exploitatiekosten van systemen in relatie tot de afbouw van de basisregistraties in de overgangperiode.

# Lijst van afkortingen

AG	Arbeidsongeschiktheidswetten
BPM	Business Process Management
C-ICT	Concern-ICT
CPV-codes	Common Procurement Vocabulary; codes inzake Europese Aanbesteding
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
ECR	Eenmalig Cumulatief Rekenen
EDM	Eerste Dag Melding
EIM	Economisch Instituut Midden- en kleinbedrijf
FTE	Full Time Equivalent
GSD	Gemeentelijke Sociale Dienst
GUO	Gemeenschappelijke UitvoeringsOrganisatie
IB	Inlichtingenbureau
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
PANA	Systeem van premieafdracht op nominatieve aangifte achteraf
Pemba	Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen
POAA	Projectorganisatie Afwikkeling Arbeidsvoorziening (overheadreductie-programma UWV)
PRINS	Premievaststellings- en Inningssysteem GUO
SFB	Sociaal Fonds Bouwnijverheid
SIOD	Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst
SNO	Serviceniveau-overeenkomst
SUB	Samenwerking UWV en Belastingdienst
SUWI	Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
SV	Sociale Verzekeringen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UVI	Uitvoeringsinstelling
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VCR	Voortschrijdend Cumulatief Rekenen
VIP	Vaststellen en Innen Premies (systeem van voormalige uitvoeringsinstelling Sociaal Fonds Bouwnijverheid)
Walvis	Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten
Walvis FA	Programma Walvis Financieel Afhandelen
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
Wfsv	Wet financiering sociale verzekeringen
WFM	Work Flow Management
WW	Werkloosheidswet
ZW	Ziektewet

**Bijlage**

**Reactie Uitvoeringsinstituut  
Werknemersverzekeringen van  
11 augustus 2004**



Datum

11 AUG 2004

Postbus 58285, 1040 HG AMSTERDAM

Inspecteur-generaal Werk en Inkomen,  
de heer mr. L.H.J. Kokhuis  
Postbus 11563  
2502 AN DEN HAAG

Van

L.H.J. Smeets  
T 020 - 687 53 73  
F 020 - 687 54 95  
Leo.Smeets@uwv.nl

Ons kenmerk

SB/62242

Uw kenmerk

2004/2765

Onderwerp

Concept rapport 'UWV en Walvis; tweede rapportage'

Geachte heer Kokhuis,

Hierbij doen wij u onze reactie toekomen op de conclusies en het oordeel zoals door uw inspectie geformuleerd in het Concept rapport "UWV en Walvis; tweede rapportage". Achtereenvolgens gaan wij in op uw samenvattende conclusie, op uw oordeel dat de volledige invoering van Walvis en Wfsv per 1 januari 2006 onvoldoende is gewaarborgd en tenslotte op uw oordeel dat er onvoldoende waarborgen zijn voor de mate en het tempo waarin de doelstellingen van de wetgever worden bereikt. Onze reactie zal zich inhoudelijk beperken tot die onderdelen van uw conclusies en oordelen, waar UWV op aanspreekbaar is.

*De IWI conclusie dat de in de eerste rapportage vermelde risico's niet zijn weggenomen*

In de eerste rapportage signaleerde IWI dat UWV voor een beheersbare invoering van Walvis en Wfsv de kritieke paden en de samenhang van de projecten nog nader diende uit te werken. In de tweede rapportage concludeert u, dat de risico's uit de eerste rapportage nog niet zijn weggenomen.

Deze conclusie gaat eraan voorbij, dat op dit onderdeel belangrijke vooruitgang is geboekt. In het Masterplan van het programma SUB zijn op hoofdlijnen de kritieke paden en onderlinge afhankelijkheden benoemd en zijn - ter uitwerking daarvan - diverse activiteiten in gang gezet.

Wij hechten eraan, dat dergelijke belangrijke verbeteringen in de conclusie tot uiting komen.

De afhankelijkheid van tijdige wet- en regelgeving is een niet door UWV te beïnvloeden factor. Risico's als gevolg van vertragingen en /of wijzigingen in noodzakelijke wet- en regelgeving zijn niet altijd door UWV weg te nemen of te beheersen.

Uw signaal in de tweede rapportage van nieuwe risico's en knelpunten in het ontwikkelproces onderschrijven wij. Dat achten wij echter inherent aan de invoering van een zowel omvangrijk als complex geheel aan wetgeving, dat bovendien meerdere jaren in beslag neemt en plaatsvindt in een continu veranderende omgeving. Met behulp van een operationele risicomanagementmethodiek stuurt UWV actief op nieuwe risico's. De Belastingdienst hanteert vanaf het tweede kwartaal 2004 dezelfde methodiek.

*Het IWI oordeel dat de volledige invoering van walvis en Wfsv per 1 januari 2006 onvoldoende is gewaarborgd.*

Hoewel wij ons in grote lijnen herkennen in de in hoofdstuk 4 omschreven risico's voor de haalbaarheid van een tijdige en verantwoorde invoering van Walvis en Wfsv, vormen deze bevindingen naar onze mening geen, althans onvoldoende argumenten voor het oordeel, dat een volledige invoering van Walvis en Wfsv per 1 januari 2006 onvoldoende is geborgd. Wat de toelichting op dit oordeel betreft merken wij het volgende op:

- De conclusie, dat de veranderprocessen Walvis en Wfsv bij UWV en Belastingdienst onvoldoende op elkaar zijn afgestemd, spoort niet met de in hoofdstuk 4 van de rapportage opgenomen bevindingen en is niet juist.  
De kritieke paden en afhankelijkheden zijn bekend en benoemd in het Masterplan van het programma SUB. Op basis daarvan ontwikkelen UWV en Belastingdienst thans in gezamenlijk overleg alternatieve scenario's en (plateau)planningen om - indien nodig - bij te sturen.
- De conclusie, dat de projectsturing van het veranderproces Walvis en Wfsv op belangrijke onderdelen onvoldoende is, stemt niet overeen met de in de toelichting gegeven onderbouwing.  
Met de inspectie zijn wij van mening, dat het invoeringsproces niet los kan worden gezien van de andere omvangrijke veranderprogramma's van UWV, gegeven de sterke onderlinge afhankelijkheid en samenhang van die programma's. Om die reden heeft UWV aan die programma's prioriteiten toegekend.  
Wij delen de conclusie, dat het door de onderlinge afhankelijkheden en samenhang van de veranderprogramma's in relatie tot de beschikbare personele capaciteit niet eenvoudig is conform de gestelde prioriteiten te sturen en dat de grens van het verandervermogen nagenoeg is bereikt. Dat de inspectie twijfels heeft of de beschikbare capaciteit voldoende is om de achterstanden in te halen, temeer daar die capaciteit ook moet worden ingezet voor de op handen zijnde wijzigingen in de WAO en WW, kunnen wij begrijpen. Het vorenstaande kan echter niet leiden tot de conclusie dat de projectsturing van het veranderproces Walvis en Wfsv op belangrijke onderdelen onvoldoende is.

Het geheel van veranderprogramma's UWV met de invoering van Walvis en Wfsv per 2005 en 2006 en de op handen zijnde wijzigingen van de WAO en de WW per 2006 trekken een grote wissel op de beperkt beschikbare middelen (met name materiedeskundig personeel). Dit is ook van invloed geweest op de aansturing van het project. Inmiddels zijn maatregelen getroffen om de opgelopen achterstanden in te halen.

De conclusie van uw inspectie in de toelichting, dat UWV onvoldoende stuurt op de gestelde prioriteit voor de invoering van nieuwe wet en regelgeving en op de onderlinge afhankelijkheden en samenhang tussen de verschillende veranderprogramma's kan niet op deze rapportage worden gebaseerd, aangezien dit geen onderwerp van onderzoek is geweest.

Wat de sturing op de Europese aanbesteding van de polisadministratie betreft stellen wij met genoeg vast, dat uw inspectie deze als voldoende heeft geoordeeld.

- Ten gevolge van vertraging in nadere wet- en regelgeving zijn de noodzakelijke specificaties voor de ontwikkeling van de polisadministratie en de aanpassing van de betaalsystemen UWV later dan gepland beschikbaar gekomen. De gevolgen hiervan zullen in beeld worden gebracht. Uit het enkele later beschikbaar komen kan echter niet worden geconcludeerd, dat een beheerste implementatie niet meer mogelijk zou zijn. Door deze vertraging is wel de "rek" in de planning van het project verdwenen.

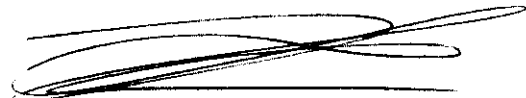
Op grond van het bovenstaande zijn wij dan ook van mening dat het oordeel van de inspectie, dat de volledige invoering van walvis en Wfsv per 1 januari 2006 onvoldoende is geborgd niet, althans onvoldoende kan worden gedragen door de daaraan in de toelichting gegeven motivering. Afgezien daarvan gaat dit oordeel uit van de - onjuiste - vooronderstelling dat alle functionaliteiten van walvis en Wfsv per 1 januari 2006 beschikbaar moeten zijn. Een functionaliteit als bijvoorbeeld het verzekeringsbericht hoeft niet op 1 januari 2006 gereed te zijn. UWV en belastingdienst onderzoeken welke functionaliteiten na 1 januari 2006 kunnen worden ingevoerd.

*Het IWI oordeel dat er onvoldoende waarborgen zijn voor de mate en het tempo waarin vier van de vijf doelstellingen van de wetgever worden bereikt.*

Met betrekking tot de doelstelling van de verlaging van de uitvoeringskosten UWV merken wij op, dat de exploitatiekosten van de basisregistraties onderdeel uitmaken van de reguliere uitvoeringskosten UWV. Het aandeel van deze kosten zal vanaf 2006 afnemen in verband met de afbouw van deze registraties. Tevens zal in de reguliere begroting moeten worden voorzien in de exploitatiekosten van de polisadministratie.

Wat de verbetering van de rechtmatigheid en handhaving betreft merkt de inspectie terecht op het van belang te achten dat de wederzijds te leveren prestaties tussen UWV en Belastingdienst worden neergelegd in nadere wet en regelgeving of in SNO's. De wederzijds te leveren prestaties zullen door UWV en Belastingdienst worden vastgelegd in SNO's. Mocht daarbij de noodzaak blijken van lagere regelgeving dan zal UWV dat aan SZW kenbaar maken.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'dr. J.M. Linthorst', is written over a horizontal line.

dr. J.M. Linthorst  
Voorzitter Raad van Bestuur



# Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

## 2004

- R04/11 UWV en Walvis  
Tweede rapportage
- R04/10 De praktijk ná het aanbesteden  
De feitelijke inkoop van afzonderlijke reïntegratietrajecten door UWV in de  
contractperiode 2002-2003
- Jaarplan 2005
- Jaarverslag 2003
- R04/09 Gelijke gevallen, gelijke behandeling?  
Uitvoering van de ontslagtaak door CWI
- R04/08 Dienstverlening door het Inlichtingenbureau
- R04/07 Samenloopsignalen van het Inlichtingenbureau  
Een onderzoek naar het gebruik van samenloopsignalen door gemeenten in 2003
- R04/06 ICT en de keten van werk en inkomen
- R04/05 De manager de baas?  
Een onderzoek naar WAO-managers en hun integrale verantwoordelijkheid voor  
het werk van verzekeringsartsen
- R04/04 Inzet reïntegratie-instrumenten en -voorzieningen door UWV
- R04/03 Herbeoordeeld?  
Uitvoering van de wettelijke WAO-herbeoordelingen
- R04/02 Verbetering opzet financieel beheer CWI
- R04/01 Gemeente Assen en de bijzondere bijstand  
Onderzoek naar bijzondere bijstandsverlening bij verblijf in het buitenland

## 2003

- R03/21 Werken met behoud van een Abw-uitkering in Amsterdam  
Quick scan
- R03/20 UWV en Walvis  
Eerste rapportage
- Aanpassing Jaarplan IWI 2004 i.v.m. het gewijzigd toezicht op gemeenten
- R03/19 De uitvoering van de Algemene bijstandswet in Den Helder  
Eerste rapportage verscherpt toezicht
- R03/18 Vreemdelingen en arbeid  
Het vergunningenbeleid van CWI
- R03/17 Certificatie- en keuringsinstellingen op het gebied van arbeidsomstandigheden in  
2002
- R03/16 Elfde tot en met dertiende voortgangsrapportage inzake de realisatie bestuurlijke  
afspraken met Amsterdam
- R03/15 Afspraken Centra voor Werk en Inkomen met de gemeenten Hoorn en Zaanstad
- R03/14 De inschakeling van een private partij bij de uitvoering van de Algemene bijstands-  
wet door de gemeente Maarssen  
Eindrapportage
- Jaarplan 2004
- R03/13 Indicatiestelling sociale werkvoorziening  
Een onderzoek naar de kwaliteit van het indicatiestellingproces
- R03/12 Afspraken openstaande posten Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen  
Eindrapport
- R03/11 Gemeentelijke eindejaarsuitkeringen aan minima in 2002
- R03/10 Gemeentelijk beleid en handhaving van de bijstandswetgeving bij woonwagen-  
bewoners

Loenen en de intake van bijstandsaanvragen

- R03/09 Facetten van handhaving van de Algemene bijstandswet  
Monitor van bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik door gemeenten 2001
- R03/08 De decentrale aansturing van de Sociale Verzekeringsbank
- R03/07 Debiteurenbeheer collecterend proces Uitvoeringsinstituut Werknemers-  
verzekeringen

Jaarverslag 2002

- R03/06 De uitvoering van de Algemene bijstandswet in Amsterdam  
Stand van zaken eerste kwartaal 2003
- R03/05 De uitvoering van onderzoeken in het kader van de Algemene bijstandswet door de  
gemeente Rotterdam in 2002

Toetsingskader instellingen persoonscertificatie in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet  
en enkele andere wetten

- R03/04 De uitvoering van de Algemene bijstandswet door gemeenten in 2001  
Quick scan
- R03/03 Opzet financieel beheer Centrale organisatie werk en inkomen  
Review van het KPMG-rapport 'Risicoanalyse financieel beheer CWI'
- R03/02 Onderzoek toepassing Werkloosheidswet bij SHB Havenpool Rotterdam BV
- R03/01 De ketens van werk en inkomen  
Een verkennend onderzoek naar de keten van werk en inkomen vanuit cliënt-  
perspectief

U kunt deze publicaties opvragen bij:

Afdeling Communicatie  
communicatie@iwiweb.nl  
www.iwiweb.nl  
Prinses Beatrixlaan 82  
2595 AL Den Haag  
Postbus 11563  
2502 AN Den Haag  
Telefoon (070) 304 44 44  
Fax (070) 304 44 45