



Aan: Mr. J.P.H. Donner,
Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mr. drs. J.C. de Jager,
Staatssecretaris van Financiën

Het Expertise Centrum

Postbus 18607
2502 EP Den Haag
Van de Spiegelstraat 12
2518 ET Den Haag

T 070 351 49 97

F 070 351 52 82

I www.hec.nl

E info@hec.nl

Ons kenmerk: B/392/DS/2007/mf
Bijlagen: -
Onderwerp: Beoordeling Integrale Probleemanalyse 's-Gravenhage, 12 september 2007
"Loonaangifteketen"

KvK 27122447

BTW NL008846352 B01

Bank 24.00.47.087

Geachte heren Donner en De Jager,

Namens U is aan Het Expertise Centrum (HEC) verzocht om als onafhankelijk deskundige toezicht te houden op de oplossing van de ontstane problemen in de Loonaangifteketen.

De verstrekte opdracht luidde als volgt:

- *Het toezien op de uitvoering van de probleemanalyse, de te nemen beheersmaatregelen, het gezamenlijk normenkader en de nieuwe planning.*
- *Het in het kader van het vorige punt zondig doen van nadere voorstellen, die er mede op gericht zijn verdere voorzienbare problemen in de loonaangifte keten te voorkomen.*
- *Het daarover rapporteren en adviseren aan de Minister van SZW en de Staatssecretaris van Financiën.*

In dit kader hebben mijn medewerkers en ik de door het Beheerteam van Belastingdienst en UWV opgestelde definitieve versie van de Integrale Probleemanalyse v.1.0 dd.11-09-2007 beoordeeld, inclusief de daarin voorgestelde maatregelen voor de korte en lange termijn, het gezamenlijk normenkader en de verdere planning. Deze brief dient om U beiden te informeren over onze bevindingen.

1. Inleiding

Ons uitgangspunt bij de beoordeling is dat met de Integrale Probleemanalyse van het Beheerteam

- een basis en uitgangspositie moet zijn gecreëerd voor werkende en tijdig haalbare oplossingen voor de problemen met de Loonaangifteketen,
- alle betrokken partijen – de politiek, alsmede Belastingdienst, UWV, afnemers en inhoudingsplichtigen – moeten kunnen begrijpen hoe de keten werkt en wat er mis is (gegaan).

Het meest urgent is dat spoedig werkbare oplossingen worden gevonden en in uitvoering komen. Daarom richt onze beoordeling zich primair op:

- de volledigheid, juistheid en begrijpelijkheid van de beschrijving van wat er mis is gegaan en wat de oorzaken daarvan zijn en de gevolgen.
- de effecten van oplossingsgerichte acties op de problemen, oorzaken en gevolgen.
- de duidelijkheid, uitvoerbaarheid en planning van de korte termijn maatregelen en acties.
- de besturing van de oplossingsgerichte acties.

Het is van belang om te benadrukken dat HEC niet is gevraagd om een beoordeling te geven van de problemen zelf, maar slechts van de analyse die beide organisaties maken en de maatregelen die ze daarop nemen. Evident is dat wij dit niet konden doen zonder ons een beeld te vormen van de problemen.

Wij hebben twee maal een tussentijdse terugkoppeling gegeven van onze bevindingen ten aanzien van eerdere versies van de probleemanalyse.

2. Beoordeling probleem analyse

Onze indruk is dat het beheerteam het maximale heeft gedaan om het document toegankelijk te maken. De managementsamenvatting is voldoende toegankelijk voor wie weinig wil lezen en de achterliggende probleemanalyse is met enige inspanning te doorgronden voor wie dieper wil gaan.

Het document beschrijft goed de historische context. De keten en de processen zijn daarbij adequaat beschreven. Dat geldt ook voor de verstoringen die optreden. De problemen, oorzaken en gevolgen zijn naar onze mening juist beschreven en voldoende uitgewerkt. Er is een aanzet gegeven tot een nadere beschouwing van zaken die in de dagelijkse operaties bij UWW en Belastingdienst zijn misgegaan zoals ondermeer het verlies van bestanden en te late oplevering van systemen.

De voorgestelde maatregelen zijn in categorieën bijeen gebracht en in relatie gebracht met de problemen waarvoor ze een oplossing moeten bieden. Bij veel maatregelen zijn de beoogde effecten helder beschreven. We hebben er begrip voor dat er ook maatregelen zijn waarvan op dit moment de effecten niet goed te kwantificeren zijn.

Er zijn ongetwijfeld nog meer maatregelen op korte termijn denkbaar, maar de nu voorgestelde korte termijn maatregelen en acties, gericht op

- 1) verbeteringen in de keten aan de voorkant om de 'lasten' van inhoudingsplichtigen te verlichten,
- 2) acties om alsnog, voor zover mogelijk, betrouwbare loongegevens 2007 en 2008 beschikbaar te krijgen,
- 3) tijdelijke oplossingen voor de diverse afnemers.

bieden ons inziens een voldoende groeipad naar een meer optimale keten- en procesinrichting en een beheersbare uitvoering.

In het bijzonder verwachten wij veel positieve effecten van de maatregelen voor inbouw en uitbreiding van controles in de programmatuur van de inhoudingsplichtigen, het verleggen van zoveel mogelijk controles naar de voorkant van het aangifteproces met directe terugkoppeling naar de aangevers, de cumulatieve uitvraag van loongegevens over 2007 en 2008 (naast de aanvullende uitvraag over 2006 bij 108.000 werkgevers) en de tijdelijke oplossingen voor de gegevensleveringen die in overleg met de afnemers zijn ontwikkeld. Er mag van die laatste oplossingen overigens niet verwacht worden dat daarmee direct voor 100% aan de gegevensbehoefte van de afnemers wordt voldaan.

Er wordt in bescheiden mate inzicht gegeven in de haalbaarheid van de korte termijn maatregelen. In hoofdstuk 12 is wel uiteengezet hoeveel geld er voor de daar beschreven problemen nodig is, maar verder wordt er weinig onderbouwing gegeven van de haalbaarheid van opleverdata van de 40 beschreven korte termijn maatregelen. We verwachten dat veel maatregelen daadwerkelijk

genomen kunnen worden en ook de beoogde effecten zullen hebben. Of dat op de beoogde tijdstippen zal zijn, kunnen we niet zeggen.

De aangekondigde netwerkplanning voor de korte termijn maatregelen, die onder meer ook hun onderlinge afhankelijkheden en het kritische pad moet beschrijven, kan het inzicht in het tijdspad voor realisatie vergroten, maar zal geen garantie kunnen bieden voor een werkende keten begin 2008.

In de probleemanalyse wordt verder een onderscheid gemaakt tussen maatregelen voor de korte en voor de lange termijn. Er is een begin aangegeven van de migratie van de korte naar de lange termijn in de vorm van plateau-planning.

Op termijn wil men een robuuste keten creëren. Om daartoe te komen zijn een aantal voorwaarden geformuleerd en is in 9 punten een hoofdlijnschets gegeven van die toekomstige keten voor verwerking van de nominatieve loonaangiften van inhoudingsplichtigen.

Uitgangspunt is dat het uiteindelijk binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving toch mogelijk is om de geplande samenwerkingsketen tussen Belastingdienst en UWV te realiseren. Ons inziens is het juist verstandig om mogelijke varianten die het bestaan van de polisadministratie in haar oorspronkelijke opzet geheel of gedeeltelijk verlaten, in het vervolgonderzoek niet uit de weg te gaan.

Wij vinden het ook daarom goed dat het Beheerteam op dit moment niet komt met een zeer uitgewerkte lange termijn analyse. Daarvoor is de keten te complex, het aantal opties te groot en bijbehorende beslissingen te ingrijpend. Het risico bestaat dat onder tijdsdruk verkeerde keuzes voor de lange termijn worden gemaakt. Bovendien zal het Beheerteam al zijn tijd nodig hebben voor een gedegen uitwerking van de korte termijn oplossingen.

Wij vinden de in de probleemanalyse gegeven plateauplanning in aanzet goed, maar op dit moment nog niet concreet genoeg omdat niet duidelijk is wanneer een werkende keten ontstaat. Bij de eerste plateauovergang zou dan een gedegen, fundamentele analyse moeten worden opgeleverd voor de inrichting van een stabiele en later robuuste keten, waarin complexiteits- en massaliteits reductie centraal zouden moeten staan.

3. Sturing voor realisatie werkende keten

Een goed doordachte sturing bij de oplossing van de problemen is essentieel omdat, zoals in hoofdstuk 7 van de probleem analyse is aangegeven, de gerichtheid op de eigen verantwoordelijkheid bij UWV en Belastingdienst één van de belangrijkste oorzaken van de ontstane problemen is.

De voorgestelde besturing is opgebouwd uit de volgende elementen

- o De instelling van een gezamenlijk beheerteam onder éénhoofdige leiding van een onafhankelijke ketenmanager met de 'belofte' van doorzettingsmacht in beide organisaties voor de vele ontwikkel- en beheersactiviteiten die daar met voorrang moet worden ondernomen;
- o Directe aansturing van de ketenmanager door de voorzitters van het MT Belastingdienst en de RvB UWV
- o Acties om tot bruikbare cijfermatige monitoring te komen over wat er in de keten goed en niet goed gaat, die moeten bijdragen aan het voortdurend inzicht in de werking van de diverse maatregelen en acties, wanneer die zijn ingevoerd;
- o Frequente voortgangsrapportages in de lijn naar de ambtelijke leiding en maandelijkse rapportages naar de bewindslieden.

Het instellen van het Beheerteam met éénhoofdige leiding vinden wij een verstandige keuze van de opdrachtgevers. We constateren verder dat binnen het Beheerteam met groot enthousiasme en voor zover valt te overzien, in goede samenwerking wordt gewerkt aan het vinden van oplossingen en het opstellen van een heldere integrale probleemanalyse.

De medewerkers van het team hebben veel materiekennis en zijn sterk gericht op het zoeken naar oplossingen voor de ontstane problematiek..

Gelet op de beschikbare tijd hebben zijn wij van mening dat het Beheerteam al het mogelijke heeft gedaan om de problemen en de bijpassende oplossingen in kaart te brengen en de oplossingen in gang te zetten.

Of de ketenmanager voor de voorgestelde maatregelen en acties voldoende besliskracht en doorzettingsmacht en bijbehorende hulpbronnen heeft voor de uitvoering, zal in de praktijk nog moeten blijken. Dit hangt in sterke mate van af van de mate waarin de leiding van UWV en Belastingdienst de oplossing van de ketenproblematiek prioriteit geeft boven de realisatie van de eigen doelstellingen. Dit kritische punt vinden wij één van de belangrijkste voorwaarden om uiteindelijk tot een goed werkende Loonaangifteketen te komen.

4. Normenkader

HEC is ook gevraagd het normenkader te beoordelen, dat richtinggevend en kaderstellend moet zijn voor de sturing- en verantwoordingsrapportage over de werking van de loonaangifteketen.

Het normenkader hebben wij initieel als separaat document (concept versie 0.9 d.d. 27 juni 2007) beoordeeld. In de rapportage over de probleemaanpak (deel II h.5) worden de prestatie-indicatoren uitgewerkt naar de monitoring op de doorvoer van gegevens in de keten. Het geheel vormt ons inziens een goede basis voor een verantwoordingssysteem, waarmee ambtelijke en politieke opdrachtgevers in staat zijn om de werking van de keten te kunnen volgen en bijsturen.

We tekenen daarbij aan dat het voorgestelde normenkader pas effectief van toepassing kan zijn als de Loonaangifteketen zich in het stabiele stadium bevindt. In de tijd daarvoor zal er vooral gestuurd moeten worden op de in het kader van de korte termijn acties te realiseren monitoring resultaten. Het is wel zaak op termijn de geplande monitoring en het gedefinieerde normenkader op elkaar aan te laten sluiten. Daar is in de probleem analyse een goede aanzet voor gegeven.

5. Eindconclusie

Resumerend luidt ons eindoordeel dat de voorliggende Integrale Probleemanalyse een goede en complete analyse van de problematiek in de loonaangifte geeft. De voorgestelde maatregelen zijn in relatie geplaatst tot de problemen waarvoor ze een oplossing moeten bieden. Inhoudelijk is duidelijk beschreven wat er moet gebeuren en de beoogde effecten zijn voldoende helder beschreven.

Of de maatregelen ook op de beoogde opleverdata zullen worden gerealiseerd kunnen wij niet zeggen. Daarvoor ontbreekt de onderbouwing en is de bijgeleverde planningsinformatie (nog) onvoldoende.

Het voorgestelde besturingsmodel voor de herstelwerkzaamheden beoordelen wij in beginsel positief. Maar veel zal afhangen hoe dit model in de de praktijk gaat functioneren. Kritieke punten zijn hierbij naar onze mening de doorzettingsmacht en hulpbronnen voor de ketenmanager en de daadwerkelijke wil tot samenwerking van Belastingdienst en UWV.

De plateau planning om uiteindelijk tot een robuuste keten te komen spreekt ons aan, maar zou concreter moeten zijn op het punt van opleverdata van een werkende keten en bijbehorende oplevering van een fundamentele analyse voor een stabiele Loonaangifteketen op lange termijn.

Ik hoop u beiden met onze beoordeling voor dit moment voldoende te hebben ingelicht voor uw verdere sturing en besluitvorming.

Met vriendelijke groet,
Het Expertise Centrum

drs. L.J.E. Smits
Directeur

