



Belastingdienst

Integrale probleemanalyse Loonaangifteketen

12 september 2007

Leeswijzer

De integrale probleemanalyse bestaat uit een managementsamenvatting, de integrale probleemanalyse zelf en een aantal bijlagen.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	23
1.1 Aanleiding	23
1.2 Definitie werkende keten	23
2 De totstandkoming van de loonaangifteketen.....	24
2.1 De periode 2000-2002: Walvis en de UWV-vorming.....	24
2.2 De periode 2002-2004: de vooronderzoeken, de Wfsv en de implementatie	25
2.3 De periode 2004-2006: Het go-besluit en de samenloop met andere wetgeving.	29
2.4 De periode vanaf 2006 tot heden: het convenant en de samenwerking	31
2.5 De omvang van de keten.....	32
3 Beschrijving processen loonaangifteketen en de daarbij voorkomende verstoringen	34
3.1 Aanmelden en opname in de werkgeversadministratie	37
3.2 Uitnodigen tot het doen van loonaangifte	39
3.3 Beschikbaar stellen van gegevens inhoudingsplichtige	40
3.4 Loonaangifte en correcties	42
3.5 Loonaangiftegegevens leveren aan afnemers.....	49
3.6 Kwaliteitssignalen.....	50
3.7 Correctieverplichting	51
3.8 Samenwerking en sturing over de keten heen	54
3.9 Cibit-rapport 'nulmeting informatiesystemen voor het polisdomein voor PSB'	55
4 Gevolgen voor inhoudingsplichtigen en afnemers	59
4.1 Gevolgen voor de inhoudingsplichtigen	59
4.2 Gevolgen voor de afnemers	59
4.3 UWV	64
4.4 Gemeentelijke Sociale Diensten (via het Inlichtingenbureau)	65
4.5 Pensioenfondsen Horeca & Catering.....	65
4.6 Overige afnemers UWV	66
4.7 Aan het slot van de probleemanalyse	66
5 Gevolgde werkwijze bij het opstellen van de probleemanalyse.....	68
6.1 Walvis	70
6.2 Inhoudingsplichtigen en afnemers.....	71
7 De oorzaken	73
7.1 De technische en organisatorische complexiteit is onderschat	73
7.2 De massaliteit en dynamiek van het proces	75
7.3 De categorieën inhoudingsplichtigen zijn verschillend, de loonaangifte is eenduidig	75
7.4 De gerichtheid op de eigen verantwoordelijkheid bij UWV en de Belastingdienst	75
7.5 De toegenomen inhoudelijke complexiteit	76
8 De werkende keten	78
8.1 Maatregelen gericht op het beter aanleveren van loonaangiften	79
8.2 Maatregelen gericht op de kwaliteit van gegevens	84
8.3 Maatregelen gericht op afnemers van gegevens	87
8.4 Maatregelen gericht op het gegevensverkeer tussen de Belastingdienst en UWV	93
8.5 Maatregelen gericht op de polisadministratie	95
8.6 Realisatie werkende loonaangifteketen per 1 januari 2008.....	96
9 De robuuste keten	98
10 Besturing van, en samenwerking in, de keten.....	100
11 Normenkader en monitoring.....	103
11.1 Normenkader: volledigheid – juistheid – tijdigheid	103
11.2 Invulling prestatie-indicatoren m.b.v. monitoring	105
11.3 Korte termijn maatregelen om de monitorfunctie ketenbreed in te regelen	108
11.4 Aanpak bevindingen en uitvalbehandeling	110
12 Financiële paragraaf	111

12.1	Programmakosten	111
12.2	Kosten maatregelen korte termijn.....	112
13	Voortgangsrapportage aan de bewindslieden	114

Managementsamenvatting

Aanleiding

Vanaf april 2007 is de Tweede Kamer in diverse brieven en in verschillende Algemeen Overleggen deelgenoot gemaakt van de problemen die spelen in de loonaangifteketen. De problemen en de gevolgen voor bedrijven en burgers zijn van dien aard, dat een integrale analyse van de problemen noodzakelijk is. In deze analyse worden de knelpunten en problemen binnen de loonaangifteketen in beeld gebracht en zijn maatregelen opgenomen om de loonaangifteketen werkend te krijgen. In aanvulling daarop wordt een doorkijk gegeven naar een stabiele en robuuste keten. Aan een onafhankelijke derde, Het Expertise Centrum (HEC), is gevraagd de resultaten van de analyse en de voorgestelde oplossingen te beoordelen.

Hierna wordt ingegaan op:

1. Het proces van invoering van de loonaangifteketen.
2. Integrale Probleemanalyse.
3. Verstoringen in de loonaangifteketen en de gevolgen.
4. Wat goed gaat in de loonaangifteketen.
5. Problemen en oorzaken.
6. De werkende loonaangifteketen.
7. De stabiele en robuuste loonaangifteketen.
8. Besturing van de keten en plannen.

1 Het proces van invoering van de loonaangifteketen

Alvorens in te gaan op de knelpunten in de loonaangifteketen en de maatregelen is het goed om de invoering van de loonaangifteketen per 2006 te plaatsen in de context, waarbinnen deze invoering heeft plaatsgevonden.

De invoering per 2006 van de loonaangifteketen voor de uitvoering van de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) is voor de rijksoverheid te schetsen als een zeer grote en zeer complexe operatie. Voor UWV betekende de invoering van de Wfsv - naast de overgang van de premietaken naar de Belastingdienst - een aanpassing van de inrichting en de bouw van de polisadministratie doordat de Belastingdienst verantwoordelijk werd voor de gegevensinwinning van de polisadministratie.

De Belastingdienst stond voor de taak om geautomatiseerde voorzieningen te ontwerpen en te bouwen voor het ontvangen van de nieuwe gegevens van de loonaangifte, voor de doorgifte van nominatieve (werknemers)gegevens aan UWV en voor het heffen en innen van de loonheffingen, met inbegrip van premies werknemersverzekeringen, die verschillen per sector van het bedrijfs- en beroepsleven.

Los van elkaar zijn het realiseren van een polisadministratie en een nieuwe heffingsadministratie al zeer gecompliceerde trajecten met de nodige invoeringsrisico's. De complexiteit krijgt een extra dimensie doordat de processen, systemen en organisaties nauw op elkaar moeten aansluiten om te komen tot een werkende keten. Een belangrijke factor daarbij is de noodzaak tot hechte samenwerking tussen beide organisaties, die ieder hun eigen cultuur, mechanismen en aansturings- en verantwoordingslijnen binnen het publieke domein hebben.

De realisatie van de loonaangifteketen heeft plaatsgevonden in een tijdsspanne waarin ook andere ingrijpende en omvangrijke wetgeving is doorgevoerd. Enkele voorbeelden hiervan zijn de invoering van de Zorgverzekeringswet, de Wet Inkomen naar Arbeidsvermogen (met premiedifferentiatie) en de invoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (toeslagen). De invoering van deze wetten is van

invloed geweest op de invoering van de loonaangifteketen. Deze wetten leidden tot aanpassing van de loonaangifteketen of zijn voor de uitvoering afhankelijk van gegevens uit deze keten. De geschetste context geeft aan dat niet alleen de invoering van de loonaangifteketen als zodanig de nodige complexiteit kende, maar tevens dat de invoering moest plaatsvinden binnen een sterk dynamische omgeving.

De loonaangifteketen is vanaf 2006 gefaseerd ingevoerd. Van belang voor de invoering is de toezegging aan de markt, dat het jaar 2006 een overgangsjaar is. Per 2007 zou sprake zijn van een werkende loonaangifteketen.

1.1 2006: Invoerings- en overgangsjaar

Bij de beslissing tot invoering per 2006 is onderkend, dat een dergelijk complex invoeringstraject niet zonder risico's kan verlopen, maar dat de risico's voor invoering op dat moment voldoende kenbaar, overzienbaar en beheersbaar waren. In de brief van 22 juli 2005 van de toenmalige bewindspersonen aan de Tweede Kamer is het jaar 2006 als een overgangsjaar aangemerkt, waarin samen met de markt wordt gewerkt aan de kwaliteit van de te leveren gegevens. Afspraak was, dat de markt direct terugkoppeling zou krijgen van gebleken onjuistheden.

In de eerste helft van 2006 stond het (technisch) werkend krijgen van het eerste deel van de keten centraal. Dit eerste deel bestond volgtijdelijk uit het doen van loonaangiften door de inhoudingsplichtigen, het (kunnen) ontvangen van de loonaangiften door de Belastingdienst, de verwerking van het collectieve deel voor de premieheffing in samenhang met de inning van de loonheffingen (loonbelasting en premies volksverzekeringen en werknemersverzekeringen), de doorlevering van de nominatieve gegevens aan UWV en de opname van de gegevens 2006 in de polisadministratie. Belangrijke onderdelen als de kwaliteitsprocessen (controle op fouten) en de terugkoppelprocessen waren in de eerste helft van 2006 nog in ontwikkeling.

Door aanloopproblemen met de geautomatiseerde ondersteuning van de kwaliteits- en controleprocessen werd de opname van werknemergegevens in de polisadministratie vertraagd tot medio augustus 2006. Het gevolg hiervan was, dat de terugkoppeling van fouten in de loonaangifte aan de markt en het herstel van fouten eerst vanaf september 2006 konden gaan plaatsvinden. Door deze vertraging in de terugkoppeling is besloten om inhoudingsplichtigen niet te verplichten correcties door te voeren met terugwerkende kracht tot januari 2006. De verplichting tot het corrigeren van fouten zou gaan gelden per 1 oktober 2006.

In het 4e kwartaal 2006 was sprake van een (technisch) werkende keten tot en met de opname van de gegevens in de polisadministratie. Terugkoppeling van fouten in de loonaangifte heeft plaatsgevonden over juli en oktober 2006. Bij deze terugkoppeling bleek dat de gegevens van 80% van de inhoudingsplichtigen correct waren. Het gaat hierbij om 20% van de loonregels. De overtuiging was dat de aanloopproblemen voor het einde van 2006 zouden zijn verholpen en dat de inhoudingsplichtigen vanaf 1 oktober 2006 hun fouten zouden gaan corrigeren. Vanaf 2007 zou dan sprake zijn van een werkende keten.

De invoeringsproblemen en het besluit om fouten niet met terugwerkende kracht te laten corrigeren leidden ertoe, dat de in de polisadministratie opgenomen gegevens over 2006 niet volledig zijn. Aangezien het CBS in het derde kwartaal van 2006 besloten had de enquêtes ten behoeve van de statistieken over werkgelegenheid en lonen te laten vervallen, ondervond CBS hiervan als eerste hinder.

1.2 2007: meer dan invoeringsproblemen

In december 2006 en de eerste maanden van 2007 traden vertragingen op in de doorlevering van de werknemergegevens. Vervolgens ontstonden door een nieuwe versie van de programmatuur bij UWV problemen met de verwerking van die gegevens. Het

gevolg hiervan was dat de terugkoppeling van fouten in de loonaangifte verdere vertraging opliep met negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de gegevens en dat de afnemers van de polisadministratie niet konden worden bediend. De Belastingdienst - als belangrijkste afnemer - liep vertraging op bij de definitieve vaststelling van de huur-, de zorg- en de kinderopvangtoeslagen 2006. Dit geldt ook voor de afrekening van de teveel afgedragen Zvw- bijdrage voor werknemers met meerdere dienstbetrekkingen.¹

Daarnaast waren er problemen met de gedifferentieerde WGA-premie. Een deel van de inhoudingsplichtigen kreeg de opgave van hun gedifferentieerde premiepercentage te laat of onder voorbehoud.

Verder ontstonden de eerste twee maanden van 2007 vertragingen bij de doorlevering van weekaanleveringen.

Naar aanleiding van het voorgaande werd in april 2007 geconcludeerd, dat de keten nog niet stabiel was en dat de sturing van de keten niet toereikend was om de problemen snel en adequaat te kunnen oplossen. De verwachting was op dat moment dat het jaar 2007 nog nodig zou zijn voor de verdere opbouw, versterking en stabilisatie van de loonaangifteketen (inclusief de polisadministratie).

De definitieve vaststelling van de toeslagen 2006 en de afrekening van teveel afgedragen Zvw-bijdrage bleken vervolgens problematisch doordat de voorhanden zijnde loongegevens 2006 onvoldoende waren.

Deze ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor de afnemers, de inhoudingsplichtigen en de burgers leidden tot zodanige twijfels over het functioneren van de loonaangifteketen dat een integrale probleemanalyse van de loonaangifteketen noodzakelijk werd geacht.

2 Integrale Probleemanalyse

De problemen in de loonaangifteketen zijn aanleiding geweest tot het treffen van de volgende maatregelen:

1. Het instellen van een gezamenlijk beheerteam van de Belastingdienst en UWV met de taak:
 - de gegevensstromen in de loonaangifteketen te monitoren;
 - oplossingen te zoeken voor de geconstateerde problemen in de gegevensuitwisselingen;
 - de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de werking van de keten structureel in te bedden.
2. Het opstellen van een integrale probleemanalyse door het Beheerteam. In deze integrale probleemanalyse worden de knelpunten binnen de loonaangifteketen in beeld gebracht en worden voorstellen gedaan voor oplossingen op de korte termijn (2007/2008) en oplossingen in structurele zin.
3. Het inschakelen van een onafhankelijke derde (HEC), die de resultaten van de analyse beoordeelt.
4. Het onder een eenduidige operationele sturing brengen van het Beheerteam, met doorzettingsmacht.

Voor het opstellen van de integrale probleemanalyse is het concept-normenkader loonaangifteketen van 27 juni 2007, waarover Belastingdienst en UWV overeenstemming hebben, leidend geweest. In dit normenkader zijn de verschillende stappen van de loonaangifteketen, beginnend bij de inhoudingsplichtige en eindigend bij de afnemers van de polisadministratie, gehanteerd om richting te geven aan de sturing op de loonaangifteketen.

¹ zie brief 10 april 2007 TK 26448 nr.328

3 Verstoringen in de loonaangifteketen en de gevolgen

De problemen voor de inhoudingsplichtigen en de afnemers komen voort uit verstoringen in de loonaangifteketen. De loonaangifteketen kent de volgende stappen (zie de corresponderende cijfers in onderstaand schema).

Stap 1: de Belastingdienst neemt de inhoudingsplichtige na aanmelding op in de werkgeversadministratie.

Stap 2: de Belastingdienst nodigt inhoudingsplichtigen uit tot het doen van loonaangifte.

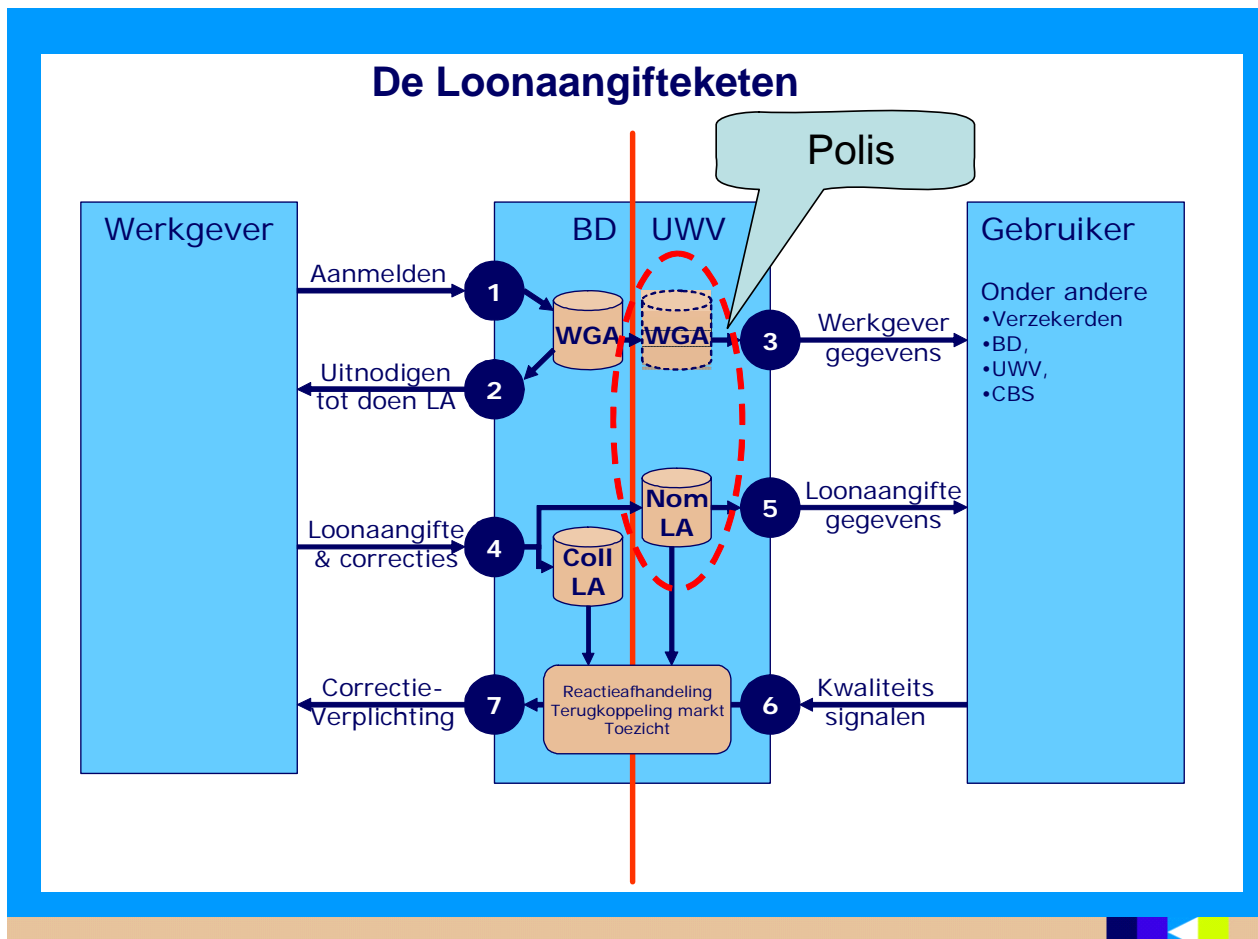
Stap 3: de gegevens van de werkgeversadministratie worden door de polisadministratie overgenomen en worden door de afnemers van de polisadministratie afgenomen.

Stap 4: de inhoudingsplichtige doet per aangiftetijdvak loonaangifte bij de Belastingdienst en/of stuurt correctieberichten in. De Belastingdienst en UWV verwerken deze gegevens.

Stap 5: UWV stelt de gegevens in de polisadministratie beschikbaar aan de afnemers.

Stap 6: afnemers van de gegevens geven foutsignalen door aan UWV, terwijl verzekeren bepaalde gegevens controleren door middel van het verzekeringsbericht. Zij dienen bij UWV een correctieverzoek in bij geconstateerde fouten.

Stap 7: voor herstel van fouten in de loonaangifte wordt door de Belastingdienst een correctieverplichting opgelegd.



Stap 6, bestaande uit de terugmelding van fouten door afnemers en het verzekeringsbericht is nog niet ingevoerd. Dit betekent dat afnemers van de werkgevers- en de loonaangiftegegevens geconstateerde fouten nog niet kunnen doorgeven. Voor verzekeren betekent dit, dat zij hun gegevens in de polisadministratie nog niet kunnen

controleren en dat zij nog geen correctieverzoeken kunnen indienen. Stap 7, bestaande uit het opleggen van de correctieverplichting door de Belastingdienst, zal in 2008 worden ingevoerd.

De belangrijkste problemen doen zich voor in de stappen 1 en 4 (schakel werkgever – Belastingdienst), in de stappen 3 en 5 (schakel polisadministratie – afnemers) en in de koppelvlakken tussen de Belastingdienst en UWV. De belangrijkste verstoringen in deze stappen en de koppelvlakken worden hierna toegelicht.

3.1 Stap 1: Aanmelding en opname in de werkgeversadministratie

De Belastingdienst schrijft de inhoudingsplichtige in op basis van het begrip inhoudingsplichtige uit de Wet op de Loonbelasting 1964. Dit komt niet overeen met het begrip werkgever dat UWV nodig heeft voor de uitvoering van de UWV taken. Daarnaast wordt in de werkgeversadministratie geen historie van de werkgever vastgelegd. Dit leidt tot matchingsproblemen tussen de Belastingdienst en UWV. Een deel van de problematiek van het per inhoudingsplichtige vaststellen van de gedifferentieerde WGA-premie is hiervan het gevolg.

Een inhoudingsplichtige heeft een loonheffingsnummer (LH-nummer) en een sectorcode² nodig om aangifte te kunnen doen. Deze en andere gegevens van de werkgever worden opgenomen in de werkgeversadministratie van de Belastingdienst.

De doorlooptijd van het proces van opname in de werkgeversadministratie en afgifte van een (nieuw) LH-nummer en sectorcode zijn te lang, waardoor de werkgever niet tijdig of geen juiste aangifte kan doen. Dit leidt tot extra administratieve lasten voor de betreffende werkgever, omdat herstelwerkzaamheden en correctieberichten noodzakelijk zijn. Daarnaast wordt de toepassing van de juiste sectorcode onvoldoende gecontroleerd.

3.2 Stap 2: Uitnodiging tot het doen van loonaangifte

Iedere in de werkgeversadministratie opgenomen inhoudingsplichtige ontvangt van de Belastingdienst een uitnodiging tot het doen van loonaangifte. Het ontbreekt echter aan adequate uitwisseling van sturingsinformatie. Als gevolg hiervan is bij UWV niet bekend hoeveel inhoudingsplichtigen aan hun aangifteplicht hebben voldaan. Hierdoor kan UWV haar afnemers niet aangeven, in welke mate de gegevensleveringen volledig zijn.

3.3 Stap 3: Beschikbaarstelling van werkgevergegevens

De administraties van UWV, die ontwikkeld zijn vóór de invoering van de loonaangifteketen, werken nog met het "oude" aansluitingsnummer. Totdat de nummeromzetting is afgerond, worden deze aansluitingsnummers via vertaaltabellen gesynchroniseerd met de LH-nummers uit de werkgeversadministratie. De gehanteerde systematiek van vertaaltabellen tussen LH-nummer en aansluitingsnummers is niet sluitend en leidt tot mismatch.

3.4 Stap 4: Loonaangifte en correcties

Periodiek – na afloop van elk tijdvak – dient de inhoudingsplichtige de loonaangifte in. De loonaangifte bestaat uit twee delen:

- Een deel met collectieve gegevens (gegevens op LH-nummer niveau).
- Een deel met nominatieve gegevens (gegevens op sofi-nummer niveau).

Daarnaast kan de inhoudingsplichtige correcties op eerder ingediende loonaangiften insturen, zowel op eigen initiatief als op verzoek van de Belastingdienst³. Ook kan de Belastingdienst ambtshalve correcties doorvoeren. De Belastingdienst controleert de

² Code die aangeeft tot welke sector van het bedrijfsleven de inhoudingsplichtige op grond van zijn bedrijfsactiviteiten behoort. Dit is van belang voor de bepaling van de verschuldigde premie.

³ Aan "Loon over" inhoudingsplichtigen is het tijdelijk toegestaan eerdere aangiften met terugwerkende kracht te wijzigen door het indienen van correctieberichten.

collectieve gegevens in de loonaangifte voor het heffingsproces en zendt de nominatieve gegevens door naar UWV.

UWV controleert de nominatieve gegevens. Geconstateerde fouten worden via de Belastingdienst teruggekoppeld aan de inhoudingsplichtigen. Alleen gecontroleerde gegevens worden in de polisadministratie opgenomen.

De processen van controle van de gegevens, de doorzending van de gegevens naar de polisadministratie en de controle van de gegevens vóór opname in de polisadministratie genereren veel uitval. De uitgevallen gegevens worden niet in de polisadministratie opgenomen, waardoor de polisadministratie niet volledig is. Het gevolg hiervan is, dat afnemers niet de benodigde gegevens ontvangen.

Onderstaand volgt een overzicht van de belangrijkste verstoringen, welke leiden tot uitval en mismatch van gegevens en onvoldoende opname van de gegevens in de polisadministratie.

3.4.1 Fouten in de loonaangifte

Door de massaliteit en de complexiteit van de loonaangifte en de loonadministratie worden veel fouten gemaakt in de loonaangifte. Zolang de terugkoppeling van de nominatieve fouten niet adequaat is, zijn inhoudingsplichtigen niet op de hoogte van de door hen gemaakte fouten en blijven zij die fouten herhalen.

Inhoudingsplichtigen worden te weinig ondersteund bij het voorkomen van fouten. Uit de analyse blijkt dat uitkeringsinstanties en pensioenfondsen veel van deze fouten maken. Dit komt doordat de loonaangifte en de controles daarop generiek zijn ingericht en onvoldoende rekening houden met het feit dat deze instanties verschillen van de overige inhoudingsplichtigen.

3.4.2 Inrichting van de controle en herstel van fouten

De controles aan de poort zijn beperkt in aantal en niet toereikend voor de technische verwerkbaarheid van het nominatieve deel van de loonaangifte. Er wordt in de poort, conform de afgesproken procesinrichting en taakverdeling tussen de Belastingdienst en UWV, niet of nauwelijks op het nominatieve deel van de loonaangifte gecontroleerd. De controles die wél op nominatief niveau plaatsvinden, zijn te beperkt om fouten, die leiden tot onverwerkbaarheid verderop in de keten, tegen te gaan.

Een ander aspect is dat iedere fout in de nominatieve gegevens even zwaar wordt gewaardeerd. Dit geldt zelfs voor foutieve gegevens die het proces in beginsel niet frustreren. Omdat ervoor gekozen is dat het gehele bericht uitvalt als er één foutief gegeven op staat, ontstaat een multipliereffect. Als er in een bericht met 10 loonregels in één loonregel een fout staat, dan vallen alle andere juiste loonregels ook uit. Het gevolg hiervan is, dat de gegevens van dit bericht niet aan afnemers kunnen worden geleverd.

De terugkoppeling is nog geen werkend en stabiel onderdeel van de keten.

Door de aanloopproblemen in 2006 met de opname van de gegevens in de polisadministratie, door de tijdelijke stagnatie in de gegevensstromen begin 2007 en door de vertraging van de oplevering van de polisrelease voor de verwerking van de gegevens 2007, zijn de verwerking van de gegevens en de terugkoppeling van fouten in de loonaangiften 2007 nog niet gerealiseerd. Dit betekent dat inhoudingsplichtigen gemaakte fouten niet kunnen corrigeren en fouten blijven herhalen.

Doordat er nog maar weinig terugkoppeling van fouten in de werknemersgegevens heeft plaatsgevonden en er nog geen verplichting tot corrigeren is opgelegd, is het proces om te bewaken of de inhoudingsplichtige de fouten herstelt, nog niet getest. Hetzelfde geldt voor het proces van het opleggen van correctieverplichtingen en boeten.

Deze processen kunnen pas starten als het terugkoppelproces stabiel is. Zonder een geolied proces voor de terugkoppelingen lijkt het niet gewenst de inhoudingsplichtigen te confronteren met een ingrijpende correctieverplichting met terugwerkende kracht.

3.4.3 De inrichting van het gegevensverkeer tussen de Belastingdienst en UWV

De gegevensstromen tussen de Belastingdienst en UWV verlopen via de daartoe ingerichte koppelvlakken. Bij deze koppelvlakken doen zich problemen voor.

Het nominatieve deel van de loonaangiften wordt elektronisch verstuurd naar UWV. Daarbij worden grote berichten door de Belastingdienst "opgeknipt" in deelberichten. UWV "plakt" deze deelberichten vervolgens weer aan elkaar. Dit is een storingsgevoelig proces, waardoor er veel uitval van gegevens is. De gegevens die uitvallen kunnen niet worden gecontroleerd en kunnen niet in de polisadministratie worden opgenomen.

Ook de kwaliteitseisen, die aan de gegevens worden gesteld, leiden tot uitval. Alleen gegevens die na controle juist zijn, worden opgenomen in de polisadministratie. Omdat veel aangiften fouten bevatten, vallen zij uit in de keten en worden de gegevens van die loonaangiften niet in de polisadministratie opgenomen.

Daarnaast zijn bepaalde systemen bij UWV en de Belastingdienst later opgeleverd. Bij de Belastingdienst is het naheffingsstelsel vertraagd opgeleverd. Hierdoor is de keuze gemaakt de naheffingen over 2006 handmatig op te leggen. Bij UWV betekende het voorrang verlenen aan een applicatie, de zogenoemde Voordeursapplicatie (VDA) die controles op de nominatieve gegevens uitvoerde⁴, dat de geplande release van de polisadministratie later in productie is genomen. Hierdoor is in 2006 vertraging opgetreden in de opname van de gegevens in de polisadministratie en in de terugkoppeling naar de inhoudingsplichtigen.

Ten slotte is er als gevolg van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen UWV en de Belastingdienst geen ketenbrede regie ingeregeld en is er geen monitorproces over de keten heen. Hierdoor informeren beide partijen elkaar bijvoorbeeld niet structureel over verstoringen in het eigen deel van de keten.

3.4.4 Complexiteit van de polisadministratie

De naam polisadministratie suggereert dat er één informatiesysteem is voor het polisdomein. Hoewel dat in de oorspronkelijke plannen ook zo was, is het polisadministratiesysteem door diverse maatregelen en aanpassingen uitgegroeid tot een samenstel van 13 systemen, het polis-complex. In het kader van de voorgenomen overdracht van het polis-complex door de projectorganisatie aan de beheersorganisatie⁵ heeft UWV begin 2007 besloten een nulmeting uit te laten voeren door een onafhankelijke partij i.c. CIBIT. De uitkomsten van de nulmeting waren als volgt. Bij de start van de ontwikkeling van de polisadministratie is een te hoog ambitieniveau gehanteerd, wat ook na de bijstelling eind 2004 sporen in de realisatie heeft nagelaten. Ook is teveel rekening gehouden met maatwerk en uitzonderingssituaties. Verder is binnen de ontwikkeling van de polisadministratie gekozen voor een combinatie van ICT-componenten en -oplossingen, die nog niet eerder binnen de organisatie waren toegepast. Ten slotte is vastgesteld, dat tijdens de ontwikkeling van de polisadministratie teveel ad hoc wijzigingen en aanpassingen zijn doorgevoerd om de kwaliteit van de gegevens te verbeteren en de gegevensleveringen intern en extern te borgen.

De overkoepelende conclusie is, dat - als resultante van het project Polis en andere projecten - een polis-complex met 13 systemen is ontstaan, dat niet op een normale manier in beheer kan worden genomen; hiervoor is eerst een doorontwerpfase van het huidige polis-complex nodig om te bepalen hoe het complex vanaf 2008 vereenvoudigd kan worden.

⁴ Indien deze gegevens correct zijn, vindt opname in de polisadministratie plaats. Dit betreft zo'n 20% van de loonregels

⁵ Ter verdere ontwikkeling van onderdelen van de polisadministratie als controle- en terugkoppelfunctionaliteiten is de polisprojectorganisatie UWV gedurende 2006 in tact gelaten.

3.5 Stap 5: levering van gegevens aan afnemers

Problemen die bij het leveren van gegevens worden ondervonden, komen voornamelijk voort uit de onvolledige vulling van de polisadministratie. Dit komt onder andere door de kwaliteitseisen die worden gesteld aan de gegevens en de uitval van gegevens, voordat zij de polisadministratie bereiken. Hierdoor is UWV niet in staat de gemaakte afspraken op het gebied van gegevensleveringen na te komen en krijgen de afnemers niet de informatie die zij nodig hebben om hun taken naar behoren uit te voeren.

Een ander probleem is dat door het 'loon over'-principe, de loongegevens in de polisadministratie met terugwerkende kracht worden gewijzigd. Dit heeft tot gevolg, dat aan afnemers geleverde gegevens achteraf nog wijzigingen kunnen ondergaan.

4 Wat goed gaat in de loonaangifteketen

Zoals hiervoor aangegeven, blijkt dat de huidige loonaangifteketen grote verstoringen kent, die ernstige problemen veroorzaken. Maar er gaan ook zaken goed, juist als gevolg van de invoering van de loonaangifteketen. Hierna wordt daarop ingegaan.

Eén van de doelen van de Wfsv was het inrichten van één loket voor de inhoudingsplichtige en één loket voor de werknemer. Inhoudingsplichtigen hebben hierdoor niet meer te maken met twee instanties voor de heffing en inning van de loonbelasting en premies werknemersverzekeringen. Het ene loket is gerealiseerd. Dit heeft geleid tot een administratieve lastenverlichting voor inhoudingsplichtigen. De administratieve lasten zijn vanaf 2006 verder verlicht door het besluit van het CBS om zijn enquêtes ten behoeve van de statistieken over werkgelegenheid en lonen bij inhoudingsplichtigen te laten vervallen.

Een ander doel van Walvis en Wfsv was het besparen op de uitvoeringskosten. Met het inrichten van de loonaangifteketen is dit bereikt. In totaal wordt jaarlijks € 60 mln. aan uitvoeringskosten bespaard.

Verder verloopt de afdracht van loonheffingen aan de Belastingdienst voorspoedig. Over 2006 is € 103 mld. aan loonheffingen afgedragen door de inhoudingsplichtigen. Dit is hoger dan verwacht. In de ramingen over 2006 was uitgegaan van een opbrengst van € 90 mld. In de afgedragen loonheffingen is een bedrag van € 1,5 mld. aan handmatig opgelegde naheffingsaanslagen opgenomen.

Ook het intensieve toezicht door de Belastingdienst verloopt goed. Over de jaren 2002 tot en met 2005 heeft de Belastingdienst ruim 27.000 gecombineerde boekenonderzoeken uitgevoerd. Medio 2007 heeft de Belastingdienst 60% van de jaarproductie boekenonderzoeken uitgevoerd.

Ten slotte blijkt dat de gegevens van zo'n 80% van de inhoudingsplichtigen bruikbaar zijn en in de polisadministratie van UWV zijn opgenomen. Omdat het hier gaat om inhoudingsplichtigen met weinig personeel, gaat het in totaal om ongeveer 20% van alle loonregels. Dit leidt ertoe dat de Belastingdienst over 2006 niet bij alle inhoudingsplichtigen het jaarloon opnieuw hoeft uit te vragen.

Uit het voorgaande blijkt dat met de huidige loonaangifteketen een aantal doelstellingen van de Wfsv en Walvis wordt bereikt.

5 Problemen en oorzaken

In deze paragraaf worden achtereenvolgens de problemen en de oorzaken beschreven.

5.1 Problemen

Uit de analyse zijn twee hoofdproblemen te onderkennen.

Het eerste hoofdprobleem is dat inhoudingsplichtigen geen of te laat terugkoppeling krijgen over de kwaliteit van de gegevens die ze hebben aangeleverd. Hierdoor kunnen zij hun administratie niet op orde brengen, waardoor zij ook fouten maken in de daarop volgende loonaangiften. Dit verstoort de werking van de keten, waardoor er extra uitvraag bij inhoudingsplichtigen nodig is. Dit leidt tot extra administratieve lasten.

Het tweede hoofdprobleem is dat afnemers van gegevens niet de benodigde gegevens krijgen omdat de polisadministratie, mede door de complexiteit ervan, onvoldoende wordt gevuld. Die afnemers kunnen daardoor hun taken niet of onvoldoende uitvoeren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Belastingdienst met betrekking tot de definitieve vaststelling van de toeslagen over 2006. Dit leidt tot overlast voor toeslaggerechtigde burgers in de vorm van inkomensonzekerheid.

5.2 Oorzaken

Er zijn zes hoofdoorzaken voor het disfunctioneren van de loonaangifteketen, te weten:

1. Onderschatting van de technische en organisatorische complexiteit van de loonaangifteketen. Hierdoor is bij het ontwerp en de bouw van de keten onvoldoende sprake geweest van een ketenbrede aanpak.
2. De massaliteit en dynamiek van het proces.
3. De verschillen in categorieën inhoudingsplichtigen, de loonaangifte is eenduidig.
4. De gerichtheid op de eigen verantwoordelijkheid bij UWV en de Belastingdienst.
5. De toegenomen inhoudelijke complexiteit.
6. De ontwikkelde software die bij beide uitvoeringsinstellingen te laat is opgeleverd.

5.2.1 Onderschatting van de technische en organisatorische complexiteit van de loonaangifteketen

Door het grote aantal betrokkenen (inhoudingsplichtigen, de Belastingdienst, UWV en afnemers van gegevens) ontstaan veel momenten waarop gegevens in de keten overgedragen moeten worden van de ene partij naar de andere ("koppelvlakken"). Naast de koppelvlakken zijn er afhankelijkheden tussen de inrichting van de keten bij de Belastingdienst en UWV ontstaan. Hierover zijn afspraken gemaakt vanuit de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Belastingdienst en UWV met onvoldoende oog voor een ketenbrede aanpak.

5.2.2 De massaliteit en dynamiek van het proces

Ongeveer 590.000 inhoudingsplichtigen leveren maandelijks 19 mln. loonregels aan. Hier komen vervolgens correcties en correcties op correcties op binnen. De eisen van actualiteit, volledigheid en juistheid zijn hierdoor lastig te realiseren.

5.2.3 De categorieën inhoudingsplichtigen zijn verschillend, de loonaangifte is eenduidig

Er zijn inhoudingsplichtigen met werknemers, inhoudingsplichtigen met uitkerings- of pensioengerechtigden en inhoudingsplichtigen in de uitzendbranche. Elk heeft zijn eigen aanleverproblematiek. De inrichting van de loonaangifte is echter generiek en eenduidig, omdat het een massaal proces is. Dit is echter niet te verenigen met de verscheidenheid aan inhoudingsplichtigen en de specifieke problematiek bij die groep van inhoudingsplichtigen.

5.2.4 De gerichtheid op de eigen verantwoordelijkheid bij UWV en de Belastingdienst

De Belastingdienst is in de eerste plaats verantwoordelijk voor de heffing en inning van belastingen en premies. UWV is in de eerste plaats verantwoordelijk voor re-integratie en het rechtmatig verstrekken van uitkeringen. Als gevolg hiervan kijken de Belastingdienst en UWV verschillend naar de loonaangifte als zodanig en binnen de loonaangifte naar de daarin voorkomende gegevens. Ditzelfde geldt ook voor het ontwerpen, de bouw en het oplevertempo van de automatisering. Hierdoor maken beide partijen in lijn met hun eigen verantwoordelijkheid keuzes die niet per definitie in het belang van de keten zijn.

5.2.5 De toegenomen inhoudelijke complexiteit

Naast de doelstellingen van Walvis en de Wfsv moet de keten ook bijdragen aan het verhogen van de inzichtelijkheid van de kosten voor zorg (ZVW) en worden de gegevens gebruikt voor het vaststellen van toeslagen (zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag). Naarmate de afwijkingen tussen de begrippen in de verschillende wetten groter zijn, wordt de uitvoering van de loonaangifteketen complexer.

5.2.6 De ontwikkelde software wordt bij beide uitvoeringsinstellingen te laat opgeleverd

Bepaalde functionaliteiten zijn in de tijd gaan schuiven omdat de realisatie ingewikkelder was dan aangenomen. Zo heeft het besluit om de VDA in te zetten om het proces van terugkoppeling te kunnen beheersen er bij UWV voor gezorgd dat de invoering van de polisadministratie per 1 januari 2006 niet voor alle geplande functionaliteiten heeft plaatsgevonden.

Bij de Belastingdienst is de realisatie van het geautomatiseerd opleggen van naheffingsaanslagen vertraagd. Ook dit is veroorzaakt doordat de complexiteit te groot was. Door deze vertraging zijn ook andere functionaliteiten vertraagd.

6 De werkende loonaangifteketen

Gezien de complexiteit van de oorzaken kan de huidige loonaangifteketen niet in één keer worden verbeterd zodat er gelijk sprake is van een robuuste keten. Een dergelijke ontwikkeling heeft tijd nodig. Daarom is onderzocht welke maatregelen er voor kunnen zorgen dat de huidige loonaangifteketen op korte termijn gaat werken.

Achtereenvolgens komen aan de orde de definitie en de uitgangspunten voor de werkende loonaangifteketen, de te treffen maatregelen, de realisatie van de werkende keten en de vaststelling achteraf van de werkende keten.

6.1 Definitie en uitgangspunten voor de werkende loonaangifteketen

Er is sprake van een werkende keten als:

de organisaties, die belast zijn met de uitvoering van wettelijke taken, kunnen beschikken over de gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van die taken, inclusief handhaving; voor inhoudingsplichtigen is sprake van een verlichting van de administratieve lasten.

In procestermen betekent dit dat de aanlevering, controle en verwerking van de gegevens van de loonaangifte zodanig plaatsvindt, dat uitvraag van jaarloongegevens tot een minimum is beperkt (inclusief notoir onwilligen maximaal 5% van het bestand inhoudingsplichtigen) en dat de afnemers van gegevens deze gegevens op de afgesproken tijdstippen en in de afgesproken kwaliteit ontvangen.

Om een werkende keten te bereiken zijn zeven uitgangspunten geformuleerd:

1. De huidige gegevensset zal bij voorkeur niet worden uitgebreid. Daarnaast zal, in overleg met afnemers, de gegevensset daar waar mogelijk worden beperkt.
2. De specificaties voor de loonaangifte worden, voorzover op dat moment bekend, uiterlijk op 1 oktober voorafgaand aan het aangiftejaar bekend gemaakt aan inhoudingsplichtigen.
3. De inhoudingsplichtigen worden maximaal ondersteund om te voorkomen dat ze fouten maken bij het aanleveren van gegevens.

4. De fouten in de aangeleverde gegevens worden aan het begin van de keten onderkend.
5. De fouten in ingediende loonaangiften worden zo snel mogelijk teruggekoppeld aan inhoudingsplichtigen.
6. De fouten worden gesorteerd. Afhankelijk van het soort fout wordt de aangifte niet geaccepteerd of wel geaccepteerd en zonodig later gecorrigeerd.
7. De foutcontroles worden toegespitst op de verschillende categorieën van inhoudingsplichtigen.

Naarmate aan deze uitgangspunten wordt voldaan ontstaat een zichzelf versterkende keten. Immers hoe meer fouten er aan het begin van de loonaangifteketen tegen worden gehouden en gecorrigeerd, hoe soepeler het proces gaat verlopen om de goede gegevens op te slaan, te verwerken en door te leveren. Hierdoor kan meer capaciteit ingezet worden om de loonaangifteketen te versterken.

De hiervoor genoemde uitgangspunten zien niet op de afnemers van gegevens. Voor hen worden maatregelen getroffen die een tijdelijk karakter hebben. Pas als de polisadministratie vereenvoudigd is, voldoende is gevuld en van voldoende kwaliteit is, kunnen ook structurele maatregelen voor afnemers worden getroffen.

6.2 Maatregelen voor de werkende loonaangifteketen

Er wordt een veertigtal maatregelen geduid. De maatregelen die voldoen aan de hiervoor genoemde uitgangspunten hebben allemaal een structureel karakter. De maatregelen zijn onder te verdelen in een aantal categorieën. Er zijn maatregelen die ertoe leiden dat de loonaangiften beter aangeleverd worden en maatregelen die gericht zijn op het controleren van de gegevens bij binnenkomst. Verder zijn er maatregelen die zien op tijdelijke leveringen aan afnemers. Ten slotte zijn er maatregelen die zien op het gegevensverkeer tussen UWV en de Belastingdienst en de polisadministratie.

Ten slotte zijn er maatregelen die zien op de samenwerking in de keten.

Zonder uitputtend te zijn volgen hierna de belangrijkste maatregelen per categorie.

6.2.1 Maatregelen gericht op het beter aanleveren van loonaangiften

Een belangrijke maatregel is het beschikbaar stellen van meer controles aan inhoudingsplichtigen, zodat zij deze controles in hun software kunnen bouwen. Dit zal voor 1 oktober 2007 gerealiseerd worden. Inhoudingsplichtigen kunnen de software vervolgens valideren met de validatietestservice die de Belastingdienst aanbiedt. De bestaande validatietest wordt hiertoe uitgebreid en aangepast. De service zal 1 november 2007 beschikbaar komen. Daarnaast worden de specificaties van de loonaangifte naar de dan bekende gegevens per 1 oktober bekend gemaakt. Deze maatregelen moet het aantal foute gegevens beperken. Verder zou op de langere termijn gewerkt kunnen worden met het certificeren van softwarepakketten.

De accountfunctie van de Belastingdienst wordt versterkt, waardoor de inhoudingsplichtigen beter ondersteund worden bij het doen van de loonaangifte. Dit gebeurt onder andere door de toelichting op de aangifte samen met inhoudingsplichtigen te verbeteren. Een verdergaande en op doelgroep toegesneden toelichting wordt in 2008 gerealiseerd. Ook wordt er een loket ingericht voor softwareleveranciers en grote inhoudingsplichtigen om vragen van deze groepen te beantwoorden. Verder wordt het overleg met marktpartijen toegespitst op de verschillende categorieën van inhoudingsplichtigen. De versterking van de accountfunctie zal 1 december 2008 gerealiseerd zijn.

Het effect van deze maatregelen is moeilijk te kwantificeren, aangezien de realisatie daarvan afhankelijk is van inhoudingsplichtigen zelf.

Ook zal het proces rond de uitgifte van nieuwe loonheffingenummers bij nieuwe inhoudingsplichtigen worden versneld. Vanaf 1 oktober 2007 zal de uitgifte nog maximaal vijf werkdagen duren. Dit voorkomt bij ongeveer 9.000 inhoudingsplichtigen per maand de frustratie dat zij hun administratie moeten corrigeren.

Ten slotte wordt het proces van het indelen van een bedrijf in een sector van het bedrijfs- en beroepsleven verbeterd. Onderdeel van die verbetering is dat de controle op de sectorcode bij binnenkomst van de loonaangifte wordt ingeregeld. Dit wordt per 1 januari 2008 gerealiseerd.

6.2.2 Maatregelen gericht op het controleren van gegevens

Hoewel de voorgaande maatregelen er voor moeten zorgen dat het aantal fouten afneemt, zal het ook vanaf 1 januari 2008 voorkomen dat er foutieve of onverwerkbaar gegevens worden aangeleverd. Daarom worden maatregelen getroffen om fouten aan het begin van de loonaangifteketen tegen te houden.

Zo zal er vanaf de aangifte januari 2008 gecontroleerd gaan worden of de gegevens – zowel op collectief als nominatief niveau – verwerkbaar zijn. De controle op de verwerkbaar gegevens is al ingeregeld. Nieuw is dat de controle op de verwerkbaarheid van nominatieve gegevens aan het begin van de keten wordt uitgevoerd. Als blijkt dat er gegevens onverwerkbaar zijn, wordt de aangifte geweigerd. Door de onverwerkbaarheid direct aan de inhoudingsplichtige te melden valt de loonaangifte niet later in het proces uit. De inhoudingsplichtige moet de loonaangifte vervolgens corrigeren en opnieuw aanleveren. Dit zal bij hun tijdelijk tot extra werkzaamheden leiden. In samenhang met de maatregelen die gericht zijn op de inhoudingsplichtigen, is de verwachting dat deze maatregel ongeveer 25% van de uitval van loonregels voorkomt.

Voorlopig gaat het om controles die zien op de verwerkbaarheid van collectieve en nominatieve gegevens. Er worden nog geen inhoudelijke controles op de nominatieve gegevens aan het begin van de keten uitgevoerd. Onderzocht wordt of deze laatste stap ten aanzien van de controles direct na binnenkomst vanaf de aangifte januari 2009 gerealiseerd kan worden. In het eerste kwartaal van 2008 wordt dit onderzoek afgerond. Deze laatste stap moet er voor zorgen dat er bijna geen foutieve of onverwerkbaar gegevens in de keten terecht komen. Hierdoor wordt het begin van de keten als het ware een voorportaal van de polisadministratie.

Verder is vanaf september 2007 met de terugkoppeling van bepaalde fouten in loonaangiften over januari 2007 begonnen. Deze terugkoppeling heeft een vrijwillig karakter. Bij de eerste terugkoppeling zullen 29 controles op de werknemersgegevens worden uitgevoerd. Vanaf de loonaangifte over januari 2008, zullen 55 controles worden uitgevoerd. Nadat de controles hun werking in de praktijk hebben bewezen en de handhaving is ingeregeld, zal de terugkoppeling een verplicht karakter krijgen. Dat wil zeggen dat de inhoudingsplichtige de correcties moet aanbrenge. Afhankelijk van het doel en belang kan worden bepaald dat een foutief gegeven wel, niet of niet volledig hoeft te worden hersteld.

Inhoudingsplichtigen weten door de terugkoppeling welke fouten zij hebben aangeleverd en kunnen dit corrigeren. Het is de bedoeling dat zij in latere loonaangiften niet meer dezelfde fouten maken. Ook zorgt het terugkoppelen ervoor dat fouten weer worden hersteld. Bij deze terugkoppeling zal rekening gehouden worden met de verschillende categorieën van inhoudingsplichtigen. Ervaring in 2006 met het terugkoppelen heeft opgeleverd dat als gevolg van de terugkoppeling van fouten het aantal fouten fors afneemt.

6.2.3 Maatregelen gericht op afnemers van gegevens

De maatregelen die zien op de afnemers hebben een tijdelijk karakter. Ook kunnen deze maatregelen tot gevolg hebben dat de administratieve lasten voor inhoudingsplichtigen weer stijgen. Dit is echter tijdelijk. Voor 2006 en voor de jaren 2007 en 2008 zijn hierna de tijdelijke oplossingen weergegeven.

Oplossingen voor 2006

De Belastingdienst is bezig bij ongeveer 108.000 inhoudingsplichtigen het jaarloon over 2006 op te vragen. Deze gegevens moeten voor 1 oktober 2007 binnen zijn. Op deze wijze krijgt de Belastingdienst de noodzakelijke gegevens ten behoeve van het definitief vaststellen van toeslagen, de teruggaaf van teveel ingehouden inkomensafhankelijke bijdrage Zvw, de inkomstenbelasting en het toedelen van de premies en belastingen aan de fondsen. Deze gegevens zullen ook gebruikt gaan worden door het CBS, het Inlichtingenbureau (Ib), de Informatisering Beheer Groep, de gemeentelijke sociale diensten (GSD-en) en het Pensioenfonds voor Horeca en Catering (PH&C).

Oplossingen voor 2007 en 2008

Met de afnemers van gegevens zijn gesprekken gevoerd over welke gegevens zij nodig hebben voor hun processen. De grootste afnemers zijn het CBS, het Ib, de GSD-en, het PH&C en de Belastingdienst. Uit alternatieve bronnen en langs alternatieve wegen worden aan deze afnemers gegevens geleverd. Met de gekozen oplossingen kan het CBS – met extra inspanningen – uit de voeten. Ook het Ib met de GSD-en en PH&C krijgen op deze wijze geleverd. Deze laatste partijen onderzoeken momenteel of ze hiermee uit de voeten kunnen.

Om te borgen dat de jaarloongegevens voorhanden zijn, wordt de uitvraag van cumulatieve loongegevens over 2007 en 2008 met inhoudingsplichtigen afgestemd. Hierbij zal zoveel als mogelijk worden aangesloten bij de processen en mogelijkheden die inhoudingsplichtigen hebben.

Door deze maatregel is geborgd dat de Belastingdienst de benodigde gegevens krijgt voor onder andere het definitief vaststellen van toeslagen over die jaren.

6.2.4 Maatregelen gericht op het gegevensverkeer tussen de Belastingdienst en UWV

In het gegevensverkeer tussen de Belastingdienst en UWV blijkt het vaak mis te gaan bij het zogenoemde knippen en plakken van grote berichten. De technische oorzaak hiervan is achterhaald en er zijn maatregelen genomen. Om daarna te borgen, dat dit proces goed blijft lopen, worden aanvullende maatregelen getroffen.

Met deze maatregel kan voorkomen worden dat ongeveer 25% van de loonregels in een uitvalbak belanden. Deze maatregel wordt per 1 januari 2008 gerealiseerd.

Ook wordt het monitoringproces over de gehele keten ingericht. Dit is momenteel in uitvoering. Door het proces ketenbreed te monitoren weten UWV en de Belastingdienst, waar het in het proces fout gaat. Op deze wijze kan sneller ingegrepen worden om de problemen op te lossen. Daarnaast kan UWV haar afnemers informatie geven over de tijdigheid en volledigheid van de geleverde gegevens.

Verder krijgt UWV periodiek een kopie van de werkgeversadministratie zoals die bij de Belastingdienst staat. Hiermee worden de verstoringen als gevolg van het mislukken van de synchronisatie voorkomen en kunnen afnemers de betreffende gegevens krijgen. Dit wordt voor 1 april 2008 gerealiseerd.

Ten slotte worden er maatregelen genomen ten aanzien van het verstrekken van de opgave van de gedifferentieerde WGA-premie aan inhoudingsplichtigen. Deze maatregelen worden per 1 oktober 2007 gerealiseerd. Dit zijn echter tijdelijke maatregelen, omdat de onderliggende oorzaak ziet op een verschil in definitie van de begrippen werkgever en inhoudingsplichtige. Over 2008 kan het als gevolg van deze verschillen nog voorkomen dat het proces niet zonder haperingen verloopt.⁶

⁶ Zie ook hierna paragraaf 7.2

6.2.5 Maatregelen gericht op de polisadministratie

Ten aanzien van het polis-complex heeft UWV een aantal maatregelen genomen om de polisadministratie structureel te verbeteren. Deze maatregelen moeten op termijn de tijdelijke maatregelen gericht op de afnemers vervangen. Op hoofdlijnen heeft UWV de volgende maatregelen genomen:

1. Een ontwerpfase inlassen. In deze fase wordt samen met de Belastingdienst een visie ontwikkeld over een 'doorontwikkelde' polisadministratie inclusief de route hoe daar te komen. Deze visie zal in het eerste kwartaal van 2008 gereed zijn.
2. Het beheersbaar maken van 'going concern', waarmee de complexiteit van de huidige polisadministratie wordt teruggebracht, de huidige gegevensleveringen zijn geborgd en de mogelijkheden om gegevensleveringen te doen beter zijn aangesloten op de wensen van de afnemers. Deze maatregel wordt 1 januari 2008 gerealiseerd.
3. Het ontwikkelproces is verbeterd, waardoor de beheersbaarheid van ontwikkelingen en exploitatie van de polisadministratie is verbeterd.

CIBIT is vervolgens gevraagd een audit op deze maatregelen uit te voeren, waarbij tevens is gevraagd verbinding te leggen met de CIBIT aanbevelingen in het kader van de nulmeting. CIBIT geeft aan dat haar aanbevelingen adequaat zijn opgepakt. In haar rapportage geeft CIBIT aan de visie van UWV als een duidelijke route te zien waarmee de belangrijkste aanbeveling uit de nulmeting wordt ingevuld.

6.3 Realisatie van de werkende loonaangifteketen

Zoals hiervoor aangegeven worden tot aan 1 januari 2008 de nodige maatregelen getroffen gericht op de realisatie van de werkende loonaangifteketen. Het gaat hier onder meer om het per 1 oktober 2007 beschikbaar stellen van de specificaties van de aangifteset, maximale ondersteuning van inhoudingsplichtigen om fouten in de aangifte te voorkomen, maatregelen om fouten in de loonaangifte zo snel mogelijk te onderkennen en het starten van terugkoppeling van fouten in de aangifte aan de inhoudingsplichtigen.

Gevolgen voor inhoudingsplichtigen

De maatregelen zullen leiden tot kwaliteitsverbetering van de gegevens in de loonaangifteketen vanaf de aangifte januari 2008. Op termijn zal de administratieve last voor inhoudingsplichtigen afnemen door vermindering van de extra gegevensuitvragen.

Gevolgen voor afnemers

De kwaliteit van de gegevens in de loonaangifteketen waarover de afnemers de beschikking krijgen, zal verbeteren. De afnemers kunnen in toenemende mate beschikken over die gegevens die zij nodig hebben voor hun wettelijke taken, inclusief handhaving. De mate waarin dit het geval is, zal per afnemer van gegevens uit de loonaangifteketen verschillen.

Belastingdienst en CBS

Omdat de Belastingdienst jaarloongegevens uitvraagt ingeval deze niet binnen de loonaangifteketen beschikbaar zijn, is gegarandeerd dat de Belastingdienst zijn wettelijke taken kan uitvoeren. In die optiek is dus sprake van een werkende keten. Ook voor het CBS geldt dat op basis van getroffen maatregelen de werkende keten is gerealiseerd.

UWV, Inlichtingenbureau en Pensioenfonds voor Horeca en Catering

UWV kan de wettelijke taken uitvoeren door de separate gegevensuitvraag bij werkgevers. Voor borging van de kwaliteit in de loonaangifteketen is het opleggen van een verplichting tot correctie van de loonaangifte gewenst. Deze correctieverplichting zal in de loop van 2008 worden ingevoerd. Voor UWV is er op 1 januari 2008 op basis van het voorgaande nog geen sprake van een werkende keten. Ditzelfde geldt voor het Inlichtingenbureau en het Bedrijfspensioenfonds Horeca & Catering.

6.4 Vaststelling achteraf van de werkende keten

De maatregelen, die met betrekking tot de loonaangifte worden getroffen inclusief de in 2008 in te voeren correctieverplichting voor inhoudingsplichtigen, zullen tot gevolg hebben dat de kwaliteit van de gegevens in de loonaangifteketen in de loop van 2008 fors zal verbeteren, waarbij de uitvraag aan jaarloongegevens tot een minimum is beperkt (inclusief notoir onwilligen maximaal 5% van het bestand inhoudingsplichtigen). Deze kwaliteitsverbetering zal naar verwachting tot gevolg hebben dat achteraf vastgesteld kan worden dat er sprake is van een werkende keten, omdat aan de daarvoor gestelde eisen is voldaan. De Belastingdienst en UWV zullen eind 2008 op basis van onderzoek vaststellen of dit is gerealiseerd.

7 De stabiele en robuuste loonaangifteketen

Zoals aangegeven kunnen niet alle oorzaken en gevolgen op korte termijn weggenomen worden. Daarvoor zijn de vraagstukken die moeten worden opgelost te breed en te complex.

Als de werkende keten gerealiseerd is, kan begonnen worden om de overige oorzaken en gevolgen verder te reduceren en/of weg te nemen. Van de werkende keten kan dan een stabiele keten worden gemaakt.

Er is sprake van een stabiele keten als de tijdelijke maatregelen zoals die bij de werkende keten zijn getroffen, vervangen zijn door structurele maatregelen.

Hoewel de stabiele keten beter bestand moet zijn tegen wijzigingen als de werkende keten, kan ook de stabiele keten, afhankelijk van de soort wijziging, minder goed gaan functioneren. Om dat te voorkomen is het mogelijk de stabiele keten tot een robuuste keten te maken. De robuuste keten voldoet aan de wisselende behoeftes van de afnemers, waardoor deze hun nieuwe of aangepaste taken kunnen uitvoeren. Deze laatste stap kan echter niet zonder politieke keuzes te maken.

7.1 De stabiele keten

De weg van de werkende naar de stabiele keten zal in fases plaatsvinden, waarbij elke fase de keten stabielier moet maken. Basis zal zijn dat pas een volgende fase kan worden ingegaan als de vorige fase blijkt te werken. Vanuit die basis zal het vervolg voor de stabiele keten gepland worden. Daarom is op dit moment geen concrete einddatum te geven wanneer de stabiele keten gerealiseerd zal zijn. De verwachting is dat dit wel medio 2008 aangegeven kan worden.

Om deze reden zijn er op dit moment ook geen concrete maatregelen en fases te benoemen. Wel kan een indicatie worden gegeven van de uitgangspunten van een stabiele loonaangifteketen. Deze uitgangspunten zijn aanvullend op de hiervoor genoemde uitgangspunten van de werkende loonaangifteketen. Het gaat om de volgende uitgangspunten:

1. De inhoudingsplichtigen en afnemers worden betrokken bij de inrichting van de loonaangifteketen.
2. Er is één poort waarlangs alle gegevens binnenkomen.
3. De gegevens worden zo vroeg mogelijk in de keten opgeslagen.
4. Er is één bestand waarin alle gegevens worden opgeslagen.
5. Het geautomatiseerde deel van de keten richt zich op de massale hoofdstromen, weinig voorkomende situaties worden anders vorm gegeven.
6. De automatisering wordt 12 maanden na definitief ontwerp in productie genomen.
7. Gegevens die (nog) niet voldoen aan de gestelde eisen zijn geormerkt in het bestand.
8. Gegevens in het bestand zijn vanaf het moment van opslag toegankelijk voor afnemers.
9. Er worden waarborgen gesteld om de belangen van de afnemers te garanderen.

7.2 De robuuste loonaangifteketen

Als de stabiele keten is bereikt, zijn verdere verbeteringen mogelijk (bijvoorbeeld in het reduceren van de complexiteit) maar deze zijn sterk afhankelijk van politieke keuzes. Dergelijke keuzes zorgen er uiteindelijk voor dat de keten robuust wordt.

Als doorkijk naar de toekomst kan bijvoorbeeld de verdere harmonisatie van de verschillende loonbegrippen voor de premies werknemersverzekeringen, de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW en de loonbelasting genoemd worden. Een ander voorbeeld betreft de verschillen in de begrippen werkgever en inhoudingsplichtige die ervoor zorgen dat het proces van de gedifferentieerde premies niet vlekkeloos kan verlopen. Zoals aangegeven wordt voor 2008 een tijdelijke maatregel getroffen. Ook kan de polisadministratie, gevuld met de juiste gegevens, op termijn onderdeel gaan uitmaken van het stelsel van authentieke basisregistraties. Belangrijk is dan dat voor die tijd een oplossing wordt gevonden voor de 'loon in/loon over' aangifteproblematiek. Het stelsel van basisadministraties zal gekoppeld zijn aan een generieke infrastructuur (de overheidsservicebus) waar onder bepaalde voorwaarden burgers en bedrijven toegang kunnen krijgen. Dit stelsel heeft primair tot doel eenmalige gegevensuitvraag en meermalig gebruik door de overheid voor burgers en bedrijven mogelijk te maken.

8 Besturing van de keten en plannings

8.1 Maatregelen gericht op de besturing van en samenwerking in de keten

Een hoofdoorzaak van de huidige problemen in de loonaangifteketen is dat er onvoldoende sprake is geweest van een ketenbrede aanpak. Om de keten werkend en vervolgens stabiel te maken is een verdere intensivering van de samenwerking tussen de Belastingdienst en UWV en van de borging en regie op een ketenbrede aanpak noodzakelijk. Hiervoor zal het huidige beheerteam worden omgevormd tot een gezamenlijk ketenbureau dat op één locatie is gehuisvest en dat wordt aangestuurd door één onafhankelijke ketenmanager met doorzettingsmacht naar beide organisaties. De ketenmanager wordt aangesteld door, en rapporteert rechtstreeks aan, de voorzitters van het Managementteam Belastingdienst (MT BD) en de Raad van Bestuur UWV (RvB UWV). Tweewekelijks overleg tussen het MT BD, RvB UWV, de eindverantwoordelijke managers van de betrokken dienstonderdelen van Belastingdienst en UWV en de ketenmanager voorziet in de bestuurlijke aansturing van de keten en de daarvoor noodzakelijke besluitvorming die voor beide partijen bindend is. Periodieke schriftelijke rapportages door de ketenmanager over het functioneren en de voortgang van de verbeteracties van de keten worden rechtstreeks doorgeleid naar de verantwoordelijke bewindspersonen van SZW en Financiën.

De verantwoordelijkheid van de ketenmanager betreft de sturing op de gehele keten, zowel het actuele functioneren als het verbetertraject naar de werkende en de stabiele keten. De feitelijke werkzaamheden blijven waar mogelijk primair de verantwoordelijkheid van de staande organisaties, maar hierop kan de ketenmanager indien nodig directe sturing nemen. De volgende taken vallen onder andere tot de verantwoordelijkheid van de ketenmanager:

- Sturen op de samenwerking en de aanpak over de keten heen.
- Het structureel inbedden van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de werking van de keten.
- Sturen op de realisatie van de korte termijn oplossingen.
- Inrichten en uitvoeren van een structurele monitoring over de gegevensketen, mede in relatie tot het vastgestelde normenkader.
- Signaleren van mogelijkheden voor structurele verbeteringen in de gegevensketen.
- Het opstellen van de plannings en bewaken van de uitvoering ervan.

8.2 Plateauplanning

De plateauplanning is gericht op het doorontwikkelen van de huidige keten naar respectievelijk een werkende, een stabiele en een robuuste keten.

Voor het bewaken van de realisatie van de werkende keten is een eerste versie van de netwerkplanning opgesteld. Deze netwerkplanning (zie hierna) bevat de maatregelen die de uitgangspunten van de werkende keten realiseren. Zoals eerder aangegeven ligt het vaststellingmoment voor de werkende keten ultimo 2008.

In voorbereiding op het volgende plateau, de stabiele keten, wordt fundamenteel gekeken hoe verder te gaan met de loonaangifteketen. Dit wordt beïnvloed door de ervaringen met het realiseren van de werkende keten en kan leiden tot verschillende scenario's om een stabiele keten te bereiken. Bij een stabiele keten zijn de tijdelijke oplossingen uit de werkende keten omgezet in structurele oplossingen. Voor de stabiele keten wordt na de keuze voor een scenario een netwerkplanning opgesteld.

Het derde plateau betreft de robuuste keten. In dit plateau worden verdere verbeteringen gerealiseerd (bijvoorbeeld in het reduceren van de complexiteit). De concrete maatregelen zijn daarbij sterk afhankelijk van politieke keuzes.

8.3 Netwerkplanning

De netwerkplanning bevat de maatregelen die de uitgangspunten van de keten realiseren.

De ketenmanager monitort en stuurt waar nodig bij op basis van de netwerkplanning. Hiertoe verschaft de netwerkplanning inzicht in:

- de realisatie van de voorgestelde maatregelen, inclusief tijdsplanning;
- de samenhang tussen de voorgestelde maatregelen. Deze samenhang zal vanuit verschillende gezichtspunten in beeld worden gebracht. Aangegeven wordt:
 - welke afhankelijkheden tussen de maatregelen bestaan;
 - welke organisatieonderdelen van beide organisaties bij de realisatie van de maatregelen betrokken zijn. Hierdoor ontstaat inzicht in de benodigde inzet voor elk organisatieonderdeel;
 - welke applicaties en processen bij de realisatie van de maatregelen betrokken zijn. Hierdoor ontstaat inzicht in mogelijke knelpunten op het gebied van configuratiemanagement en versiebeheer.

De netwerkplanning zal in eerste aanzet globaal van karakter zijn en vervolgens nader gedetailleerd worden. De netwerkplanning zal dienen als basis voor onderliggende planningsplanningen per maatregel.

Integrale probleemanalyse Loonaangifteketen

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Vanaf april 2007 is in diverse brieven en in verschillende Algemeen Overleggen de Tweede Kamer geïnformeerd over de problemen die spelen in de loonaangifteketen.

De problemen in de loonaangifteketen zijn voor UWV en de Belastingdienst, in vervolg op overleg met de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën, aanleiding geweest tot het treffen van de volgende maatregelen:

- Het instellen van een beheerteam dat tot taak heeft het monitoren van de gegevensstromen, het oplossen van de huidige problematiek en het structureel inbedden van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van UWV en de Belastingdienst voor de werking van de loonaangifteketen.
- Het opstellen van een integrale probleemanalyse door het beheerteam. In deze integrale probleemanalyse worden de knelpunten binnen de loonaangifteketen in beeld gebracht en worden voorstellen gedaan voor oplossingen op de korte termijn (2007/2008) en oplossingen in structurele zin.
- In opdracht van de ministeries van SZW en van Financiën beoordeelt een onafhankelijke derde (HEC, Het Expertise Centrum) de resultaten van de analyse.
- Het onder een eenduidige operationele sturing brengen van het beheerteam, met doorzettingsmacht.

De opdracht die het beheerteam heeft ontvangen houdt in, dat met een integrale probleemanalyse antwoord moet worden gegeven op de volgende vragen:

1. Hoe gaan de Belastingdienst en UWV vóór het eind van 2007 gezamenlijk een werkende keten realiseren en
2. hoe gaan de Belastingdienst en UWV gezamenlijk op de langere termijn een robuuste keten realiseren, waarbij de nadruk ligt op het reduceren van de complexiteit.

1.2 Definitie werkende keten

Bij het beantwoorden van de eerste vraag, is het van belang om te definiëren wanneer er sprake is van een werkende loonaangifteketen. In dat kader is de volgende definitie gehanteerd:

Er is sprake van een werkende loonaangifteketen als de organisaties die belast zijn met de uitvoering van wettelijke taken kunnen beschikken over de gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van die taken, inclusief handhaving; voor inhoudingsplichtigen is sprake van een verlichting van de administratieve lasten.

In procestermen betekent dit dat de aanlevering, controle en verwerking van de gegevens van de loonaangifte zodanig plaatsvindt dat uitvraag van jaarloongegevens tot een minimum is beperkt (inclusief notoir onwilligen maximaal 5% van het bestand inhoudingsplichtigen) en de afnemers van gegevens, deze gegevens op de afgesproken tijdstippen en in de afgesproken kwaliteit ontvangen.

2 De totstandkoming van de loonaangifteketen

Een integrale probleemanalyse is niet goed mogelijk zonder de Walvis/SUB-operatie te plaatsen in de context, waarbinnen de voorbereiding en de invoering van de loonaangifteketen moest worden gerealiseerd.

Van belang daarbij zijn de totstandkoming van de wet Walvis en de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv), het ontwikkel- en invoeringstraject van de loonaangifteketen, als ook de samenhang van dit traject met de invoering van wetgeving met impact voor of afhankelijkheid van de keten.

In de navolgende paragrafen wordt hierop vanaf de periode 2000-2002 tot heden ingegaan. Om gevoel te krijgen voor de omvang van de keten zijn aan het slot enkele belangrijke kengetallen opgenomen.

2.1 De periode 2000-2002: Walvis en de UWV-vorming

2.1.1 Walvis

Op 18 april 2000 wordt het rapport 'Het loont de moeite' van de werkgroep Loonbegrip onder leiding van de toenmalige voorzitter van MKB-Nederland gepresenteerd. Dit rapport is de start van een verdergaande vereenvoudiging van de heffing van premies werknemersverzekeringen. De wettelijke uitwerking van de in het rapport opgenomen aanbevelingen wordt in februari 2002 ingediend bij de Tweede Kamer: het wetsvoorstel Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten (Walvis) en het wetsvoorstel Aansluitingswet Walvis.

In de oorspronkelijke opzet van Walvis was alleen UWV verantwoordelijk voor de uitvoering. De invoering van Walvis was voorzien per 1 januari 2005.

Walvis kende vijf doelstellingen. Deze zijn het verhogen van de inzichtelijkheid van de werknemersverzekeringen, de verlaging van de administratieve lasten voor inhoudingsplichtigen, het verlagen van de uitvoeringskosten, de verhoging van de rechtmatigheid van de uitvoering en het verbeteren van de handhaving. Om dit te bereiken werd ingezet op de harmonisatie van de loonbegrippen en werd de premieafdracht op nominatieve aangifte achteraf (Pana) geïntroduceerd: inhoudingsplichtigen zouden de nominatieve gegevens maandelijks aan UWV moeten gaan leveren.

2.1.2 UWV-vorming

Op basis van de wet SUWI zijn per 1 januari 2002 vijf uitvoeringsinstellingen (uvi's) en het Lisv opgegaan in UWV. Dit betekende de facto niet alleen een zeer grote reorganisatie (samenvoeging van personeel met een personeelsreductie⁷ en sanering van het aantal kantoren), maar ook:

- De migratie van vijf basisregistraties (verzekerenadministraties) naar een nieuw te ontwikkelen polisadministratie als de centrale kernadministratie van de informatiehuishouding van UWV.
- De ontwikkeling en bouw van een nieuw premieheffingssysteem ter vervanging van de verschillende premieheffingssystemen van de uvi's (deels voorschotssystematiek en deels Pana-systematiek).
- De sanering van enkele honderden systemen van de voormalige uitvoeringsinstellingen door samenvoeging en nieuwbouw van uitkerings- en betaalsystemen en migratie van de bestaande systemen naar de nieuwe systemen.

⁷ Inmiddels is een personeelsreductie gerealiseerd van 9300 FTE's.

- Onder gelijktijdige borging van going concern (premieheffing en uitkeringsverzorging).

UWV kreeg tot 2005 de tijd om de benodigde veranderingen door te voeren. De doelstellingen van Walvis waren daarvoor de vertrekpunten. De ontwikkeling en de bouw van de polisadministratie vond tot en met 2002 plaats binnen het Programma Polisadministratie van UWV.

2.2 De periode 2002-2004: de vooronderzoeken, de Wfsv en de implementatie

In het licht van de UWV-vorming was het wetsontwerp Walvis voor de Raad van Bestuur UWV aanleiding om de mogelijkheden tot verdergaande vereenvoudiging door samenwerking met de Belastingdienst te onderzoeken.

Tijdens dit onderzoek kwam het Strategisch Akkoord van Balkenende I tot stand. Onderdeel van het Strategisch Akkoord was de passage over de overgang van de premieheffing van UWV naar de Belastingdienst. Met deze overgang moest een verdere verlaging van de administratieve lasten voor inhoudingsplichtigen en een verdere verlaging van de uitvoeringskosten worden gerealiseerd ten opzichte van de doelstellingen van Walvis.

2.2.1 De vooronderzoeken

Het gezamenlijke onderzoek van UWV en de Belastingdienst heeft geleid tot twee rapporten: het oktoberrapport 2002 en het aprilrapport 2003. De kern van de rapporten was dat de samenwerking tussen UWV en de Belastingdienst mogelijk was en dat er een verdere administratieve lastenverlaging en besparing op de uitvoeringskosten te bereiken was. De verlaging van de administratieve lasten werd in het aprilrapport geraamd op € 266 mln. Later vond een bijstelling plaats naar € 295 mln⁸. De besparing op de uitvoeringskosten werd voor de structurele situatie geraamd op € 156 mln. per jaar. Wel gaven UWV en de Belastingdienst aan dat invoering van Walvis en de samenwerking niet per 2005 haalbaar was. Daarom werd voorgesteld om de implementatie te faseren. De harmonisatie van het loonbegrip per 1 januari 2005. De overige onderdelen per 1 januari 2006. Verder gaf UWV aan dat de polisadministratie pas per 1 januari 2009 volledig gebruikt zou kunnen worden. Daarom is de periode 2006 tot 2008 als overgangsfase aangemerkt.

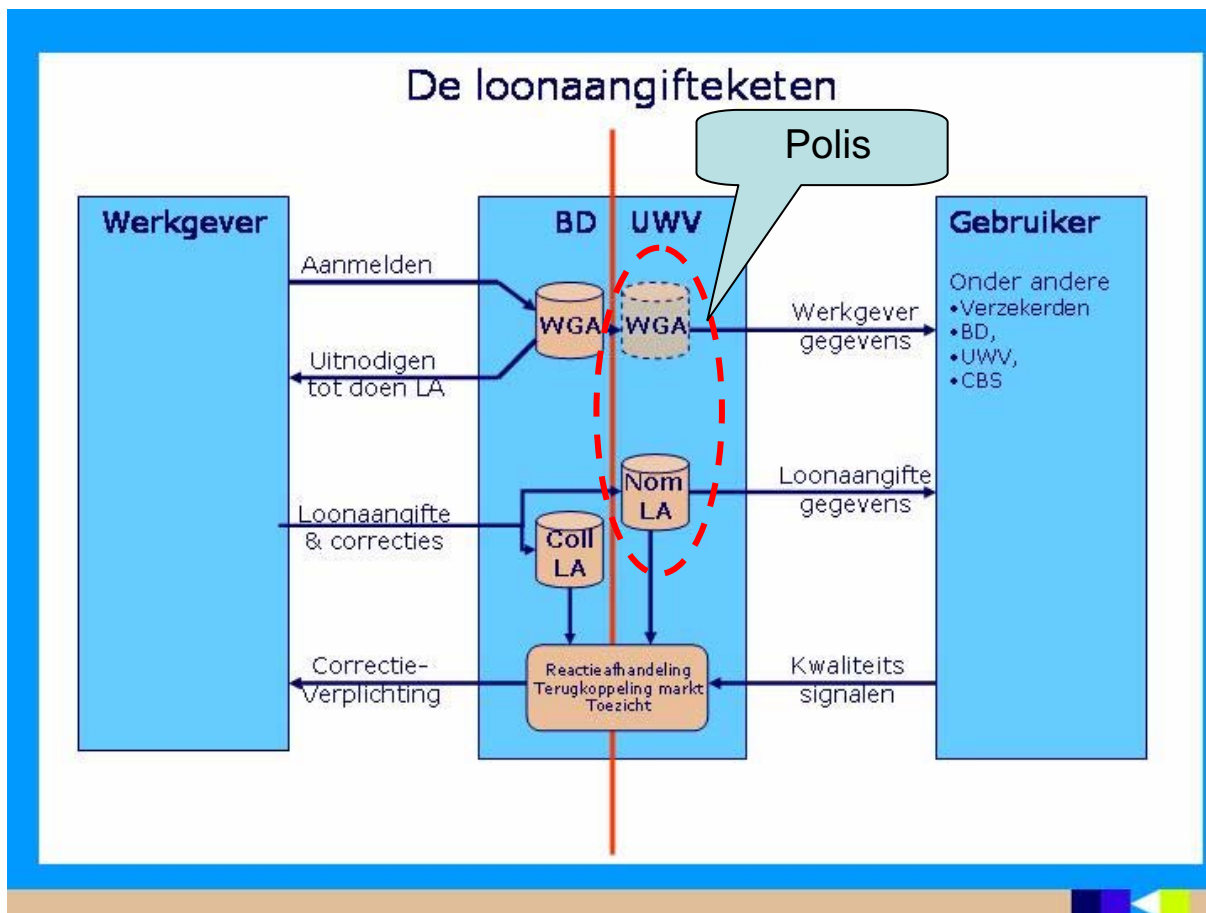
In de rapporten hebben UWV en de Belastingdienst onderkend, dat de ontwikkeling, invoering en realisatie van deze nieuwe loonaangifteketen een omvangrijk, ingewikkeld en complex veranderingstraject is, met impact voor inhoudingsplichtigen, de Belastingdienst en UWV.

De toenmalige minister van SZW en de toenmalige staatssecretaris van Financiën hebben de voorstellen van UWV en de Belastingdienst tot samenwerking overgenomen en de rapporten aan de Tweede Kamer aangeboden.

2.2.2 Verantwoordelijkheidsverdeling en vormgeving van de loonaangifteketen

In de rapporten is aangegeven hoe de loonaangifteketen eruit moet zien. Dit is weergegeven in de volgende afbeelding.

⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 2003/2004, 28219, nr. 24



De loonaangifteketen kent de volgende de verantwoordelijkheids- en taakverdeling met werkwijze:

- Er is één loonaangifte voor de heffing en inning van premies en loonbelasting.
- De Belastingdienst is als werkgeversloket verantwoordelijk voor de heffing en de inning, voor de gegevensinwinning en voor het toezicht (handhaving).
- De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de werkgeversadministratie en levert daaruit de noodzakelijke gegevens aan UZW.
- De oorspronkelijke Pana-aangifte (voor de werknemersverzekeringen) uit Walvis, wordt gewijzigd in een systeem met collectieve en nominatieve gegevens ten behoeve van de heffing van de loonbelasting en de heffing van de premies werknemersverzekeringen.
- De Belastingdienst gebruikt het collectieve deel van de aangifte voor de controle of de betaalde bedragen overeenkomen met de aangegeven bedragen. Daarnaast gebruikt de Belastingdienst deze gegevens voor de toedeling van de ontvangen bedragen aan de verschillende fondsen.
- De Belastingdienst levert de nominatieve gegevens door aan UZW.
- UZW controleert de nominatieve gegevens en neemt deze (indien juist) en de fiscale gegevens op in de polisadministratie.
- UZW is het werknemersloket.
- UZW levert de gegevens uit de polisadministratie aan afnemers.
- De Belastingdienst koppelt de geconstateerde fouten in het collectieve én in het nominatieve deel terug aan inhoudingsplichtigen.
- UZW berekent de gedifferentieerde premie Pemba per inhoudingsplichtige, de Belastingdienst maakt en verzendt de beschikkingen.

In het besluit SUWI is geregeld dat UWV, de Belastingdienst en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens, verantwoordelijk zijn voor de gegevens die in de polisadministratie zijn opgenomen.

2.2.3 De Wfsv

De betrokken bewindslieden hebben de voorstellen van UWV en de Belastingdienst overgenomen. Op basis van deze voorstellen zijn in april 2004 bij de Tweede Kamer de wetsvoorstellen ingediend die hebben geleid tot de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv, zie ook Bijlage B03) en de Invoeringswet Wfsv. In deze wetten worden de hiervoor beschreven samenwerking en verantwoordelijkheids- en taakverdeling tussen de beide organisaties vastgelegd. Ook wordt aangesloten bij de gefaseerde invoering zoals UWV en de Belastingdienst die voorstelden.

2.2.4 Weekaanleveringen

Tijdens de behandeling van de Wfsv is er door de uitzendbranche op aangedrongen de bestaande weekaanleveringen van de uitzendbranche per 2006 te continueren om een tijdige uitkeringsverzorging ZW en WW voor de uitzendbranche te kunnen borgen. Naar aanleiding hiervan hebben de uitzendbranche, de Belastingdienst en UWV met instemming van de Tweede kamer en de bewindslieden afspraken gemaakt over de continuering van de weekaanlevering per 2006. Deze afspraken houden in, dat de uitzendbedrijven op basis van vrijwilligheid wekelijks een set gegevens aanleveren aan de Belastingdienst, die deze gegevens doorlevert aan UWV. De uitzendbedrijven doen daarnaast per 4 weken loonaangifte. De werknemergegevens daarvan worden opgenomen in de polisadministratie. De weekaanlevering heeft geen wettelijke basis, maar sluit wel aan bij de praktijk.

2.2.5 Samenwerking UWV en de Belastingdienst (Veranderprogramma SUB/Polis)

Hiervoor is aangegeven hoe UWV en de Belastingdienst het fundament hebben gelegd voor de samenwerking. Het in de rapporten uitgewerkte model van de loonaangifteketen beschrijft gedetailleerd de toedeling van werkprocessen aan de organisaties, de juridische vormgeving ervan en de nieuwe bestuurlijke en uitvoerende verantwoordelijkheden.

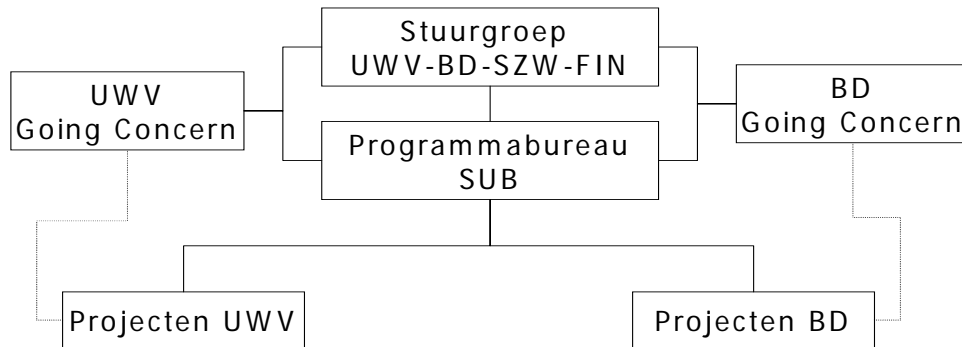
Na de aanbieding van het eindrapport van de samenwerking aan de Tweede Kamer in juli 2003 en het akkoord van de bewindslieden, zijn op basis van deze taakverdeling de uitvoeringsorganisaties van start gegaan met het inrichten van het veranderprogramma en gestart met de ontwikkeling van de loonaangifteketen.

Uitgangspunt daarbij was de eigen verantwoordelijkheid van de Belastingdienst en UWV voor de – voor de Belastingdienst, respectievelijk UWV - specifieke onderdelen en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor die onderdelen waar samenwerking en afstemming voor de realisatie en uitvoering van de loonaangifteketen aangewezen was.

De samenwerking tussen de Belastingdienst en UWV betekende een wijziging in de voorbereidingen op de uitvoering van Walvis door UWV en leidde tot wederzijdse afhankelijkheden tussen beide instanties. Het Programma Polisadministratie UWV (zie hiervoor paragraaf 2.1.2) werd stopgezet na het besluit samen te gaan werken met de Belastingdienst. Het functionele ontwerp van de polisadministratie was toen al gereed. Door het Programma is wel nog een risicoanalyse uitgevoerd op de uitbreiding van de keten met de Belastingdienst. De inhoud daarvan is meegenomen in de samenwerking UWV-Belastingdienst.

2.2.6 Het samenwerkingsprogramma

Het samenwerkingsprogramma werd als volgt ingericht:



De Stuurgroep was samengesteld uit leden van de Raad van Bestuur UWV en het managementteam van de Belastingdienst en vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van SZW.

De Stuurgroep was eindverantwoordelijk voor de aspecten van de samenwerking tussen UWV en de Belastingdienst. Onderwerpen van besturing zijn op dit niveau:

- Veranderingen op de afgesproken uitgangspunten c.q. de voorbereiding van besluitvorming door de Raad van Bestuur UWV en het MT van de Belastingdienst.
- Projectvoortgang op het niveau van mijlpalen (niet op producten) binnen geplande tijd, capaciteit en budget.

De Stuurgroep werd ondersteund door een programmabureau, samengesteld uit vertegenwoordigers uit de organisaties van de Belastingdienst en UWV.

De operationele sturing van het programma loopt via de leiding van het programmabureau en de algemene projectleiders die binnen beide organisaties zijn benoemd.

2.2.7 Besturing

Uitgangspunt voor de besturing was dat ieder van de organisaties verantwoordelijk is voor de resultaten die voor de eigen organisatie moesten worden gerealiseerd.

Alleen daar waar sprake was van een gezamenlijke verantwoordelijkheid, was sprake van samenwerking en afstemming. Gegeven de nagenoeg volledige scheiding van de taken en verantwoordelijkheden in de loonaangifteketen, was er feitelijk geen daadwerkelijke gezamenlijke sturing op alle inhoudelijke aspecten of de kwaliteit van de producten (zoals de procesontwerpen, de systeemontwerpen, de gebruikte infrastructuur, het beleggen van werkzaamheden intern en extern) die volledig binnen de eigen verantwoordelijkheid werden ontwikkeld.

De aansluiting van de programma's op elkaar en de besturing daarop werd nagenoeg volledig gerealiseerd via de koppelvlakken die tussen beide organisaties werden onderkend, beschreven en beheerd. Het koppelvlak beschrijft de informatie die op dat koppelvlak wordt uitgewisseld (een bericht, brief of bestand).

2.2.8 Halfjaarlijkse rapportages

Tijdens de plenaire behandeling van de Wfsv is de motie van het lid Weekers c.s. door de Tweede Kamer aanvaard. In deze motie verzoekt de Kamer de regering om een halfjaarlijkse rapportage. Tot op heden zijn zes halfjaarlijkse rapportages aan de Tweede Kamer aangeboden.

2.3 De periode 2004-2006: Het go-besluit en de samenloop met andere wetgeving

2.3.1 Het go-besluit

Gegeven de complexiteit van het ontwikkeltraject van de nieuwe loonaangifteketen en de daaraan verbonden risico's is aan de Tweede Kamer toegezegd de daadwerkelijke datum van inwerkingtreding van de Wfsv afhankelijk te stellen van een op 1 juli 2005 te nemen go/no go besluit.

Met brief van 5 juli 2005 hebben de Belastingdienst en UWV geadviseerd het invoeringsmoment van de Wfsv vast te stellen op 1 januari 2006. Dit advies was gebaseerd op de conclusie, dat noch bij de markt, noch bij UWV en Belastingdienst op dat moment bevindingen waren opgekomen, die een invoering per 1 januari 2006 zouden blokkeren.

Uit de brief blijkt, dat de markt weliswaar meer testmogelijkheden en voldoende terugkoppeling op de kwaliteit van de aangeleverde nominatieve gegevens wenst, maar ook, dat de markt verwachtte de loonaangifte per 2006 te kunnen uitvoeren. In de brief is wel gemeld, dat de betrouwbaarheid van de gegevens in de polisadministratie een hoog risicoprofiel heeft en dat daarvoor een aantal maatregelen in voorbereiding is.

Vervolgens is na nader overleg met de markt en met UWV en de Belastingdienst de go-beslissing genomen. Op 22 juli 2005 is dat meegedeeld aan de Tweede Kamer. Daarbij werd onderkend dat een dergelijk complex invoeringstraject niet zonder risico's kan verlopen, maar dat de risico's voor invoering voldoende kenbaar, overzienbaar en beheersbaar waren. Om de marktpartijen in staat te stellen om de wijzigingen tijdig door te voeren zijn in het Extern Platform Loonaangifte ondermeer de volgende maatregelen getroffen en afspraken gemaakt:

- Het jaar 2006 is een overgangsjaar, waarin samen met de markt wordt gewerkt aan de kwaliteit van de aan te leveren gegevens. Afspraak is, dat de markt direct terugkoppeling krijgt over gebleken onjuistheden.
- Met het opleggen van boetes ten aanzien van de levering van gegevens zal in 2006 terughoudend worden omgegaan.
- Belastingdienst en UWV zullen nog in 2005 voor de markt een mogelijkheid creëren om de kwaliteit van de aangeleverde werknemergegevens te testen.
- Gelet op de bestaande salarispraktijk bij 'loon over'-inhoudingsplichtigen, die niet aansluit bij de bepalingen van het genietingsmoment (= moment van betalen) is besloten om voor 2006 te regelen, dat 'loon over' naast 'loon in' wordt toegestaan⁹. Dit betekent, dat in 2006 'loon in' en 'loon over' gegevens in de polisadministratie worden opgenomen. Parallel hieraan zal nader worden onderzocht of voor bepaalde groepen inhoudingsplichtigen na 2006 een uitzondering moet worden gemaakt op de regeling, zoals die vanaf 2006 zou gaan gelden.

De maatregel om voor het jaar 2006 'loon over' naast 'loon in' toe te staan heeft gevolgen voor de polisadministratie en de kwaliteit van de in de polisadministratie op te bouwen loongegevens. De gevolgen en de risico's daarvan voor de afnemers worden meegenomen in het voornoemde nadere onderzoek.

2.3.2 Samenloop van wet- en regelgeving

In het Strategisch Akkoord van Balkenende I uit 2002 en het Hoofdlijnenakkoord van Balkenende II uit 2003 was een aanzienlijke beleidsagenda opgenomen. Tijdens de

⁹ Van 'loon in' is sprake wanneer het genietingsmoment gelijk loopt aan het moment van betalen. Ongeacht of de loonbetaling op een in het verleden gelegen moment ziet. Van 'loon over' is sprake wanneer het genietingsmoment verschilt van het moment van betalen. Een loonbetaling met terugwerkende kracht wordt teruggeboekt naar de desbetreffende periode.

voorbereidingen van de implementatie van de loonaangifteketen zijn ingrijpende en omvangrijke maatregelen doorgevoerd. Het gaat hier dan om het nieuwe zorgstelsel, de levensloopregeling, een nieuwe arbeidsgeschiktheidsverzekering en de invoering van de inkomensafhankelijke regelingen.

Al deze maatregelen hadden als invoeringdatum 1 januari 2006 en hadden in meer of minder mate impact op de loonaangifteketen, doordat deze nieuwe wetgeving leidde tot aanpassingen binnen de loonaangifteketen, of doordat de nieuwe wetgeving gebaseerd werd op gegevens uit de polisadministratie en daarmee afhankelijk werd van de keten. De in- en uitvoering door de Belastingdienst en UWV is daardoor complexer geworden.

Hierna wordt kort deze wet- en regelgeving toegelicht.

2.3.2.1 De Wet op de zorgverzekering

De Zorgverzekeringwet (Zvw) is in de plaats gekomen van de Ziekenfondswet. Op grond van de Zvw dragen inhoudingsplichtigen de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw af aan de Belastingdienst. De inhoudingsplichtigen houden deze bijdrage in op het loon van de werknemer. Dit is van invloed op de salarisadministraties van de inhoudingsplichtigen en daarmee op de loonaangifte. De gevolgen van de invoering van de Zvw voor de keten zijn in het derde kwartaal van 2005 duidelijk geworden.

Met de introductie van de Zvw is een verdere discoördinatie van het loonbegrip ontstaan. Er zijn thans drie loonbegrippen: het loonbegrip voor de premieheffing werknemersverzekeringen, het loonbegrip voor de Zvw en het loonbegrip voor de loonbelasting.

Daarnaast is de Belastingdienst op grond van de Zvw verantwoordelijk voor de terugbetaling aan een belanghebbende van mogelijk teveel geheven inkomensafhankelijke bijdrage. Dit is het zogenoemde 'Evenredige Bijdrage Verdeling'-proces (EBV-proces). Dit proces zou voor het eerst in 2007 gaan draaien.

2.3.2.2 De levensloopregeling

Om het voor werknemers makkelijker te maken om onbetaald verlof op te nemen is de levensloopregeling ingevoerd. Als een werknemer deelneemt aan de levensloopregeling kan hij een deel van zijn loon opzij zetten. Als hij vervolgens met onbetaald verlof gaat, kan hij uit de opgebouwde reserve bedragen opnemen om in zijn levensonderhoud te voorzien.

De implementatie van deze regeling heeft gevolgen voor de salarisadministratie en de loonaangifte van de inhoudingsplichtige. De introductie van de levensloopregeling heeft eveneens geleid tot een verdere discoördinatie tussen het loonbegrip voor de premies werknemersverzekeringen en het loonbegrip voor de loonbelasting. De inleg in de regeling is wél aftrekbaar voor de loonbelasting. Als op een later moment wordt opgenomen, dan is deze opname belast. Voor de premieheffing werknemersverzekeringen werkt dit andersom: de inleg is niet aftrekbaar voor de premieheffing. Wordt op enig moment opgenomen, dan is die opname vrij van premieheffing.

2.3.2.3 De invoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

De Belastingdienst is sinds 1 januari 2005 belast met de uitvoering van de kinderopvangtoeslag. Op 1 januari 2006 zijn daar de huur- en zorgtoeslag bijgekomen. De structuurwet op grond waarvan deze toeslagen worden uitbetaald is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Deze wet is samen met de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag op 1 januari 2006 in werking getreden. De kinderopvangtoeslag is per die datum ook onder de werking van de Awir gebracht.

De Belastingdienst is voor de definitieve vaststelling van de toeslagen na afloop van het toeslagjaar mede afhankelijk van de loongegevens in de polisadministratie.

In beginsel hebben de toeslagen geen invloed op de gegevensset van de loonaangifte. Dit behoudens de wijziging van kinderopvangtoeslag per 1 januari 2007, aangezien de vrijwillige bijdrage van de inhoudingsplichtige toen werd omgezet in een verplichte bijdrage van de inhoudingsplichtige. De verplichte bijdrage is vormgegeven door een opslag op de WW-premie.

2.3.2.4 De auto van de zaak

Naast de hiervoor al aangegeven discoördinatie kwam daar eind 2005 vervolgens nog één bij: de auto van de zaak. Hierbij werd de fiscale bijtelling voor het privégebruik van de bedrijfsauto overgebracht van de inkomstenbelasting naar de loonheffing. De behandeling daarvan zorgde voor een verschillende behandeling van dit loonelement voor de diverse heffingen.

2.3.2.5 De Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen

Eind 2004 is UWV gestart met de voorbereidingen van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), bestaande uit het wetsvoorstel WIA, het wetsvoorstel Invoeringswet WIA en de lagere regelgeving. Begin 2005 heeft UWV aangegeven, dat invoering van de voorgestelde financiering van een onderdeel van de WIA (i.c. de Werkhervattingsregeling Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten, WGA) per 2006 niet haalbaar was in verband met de invoering van de Wfsv per die datum. Dit heeft geleid tot een overgangsregeling voor een gefaseerde invoering van de financiering. UWV en de Belastingdienst hebben geoordeeld dat deze uitvoerbaar is.

Door de overgangsregeling was in 2006 wel sprake van eigen risico dragen WGA, maar werd de premiedifferentiatie nog niet ingevoerd. De premiedifferentiatie WGA is per 2007 ingevoerd. Evenals bij de WAO worden twee bedrijvencategorieën, groot en klein, onderscheiden, met als grens 25 x de gemiddelde loonsom.

2.3.2.6 Differentiatie sectorpremies naar dienstverband

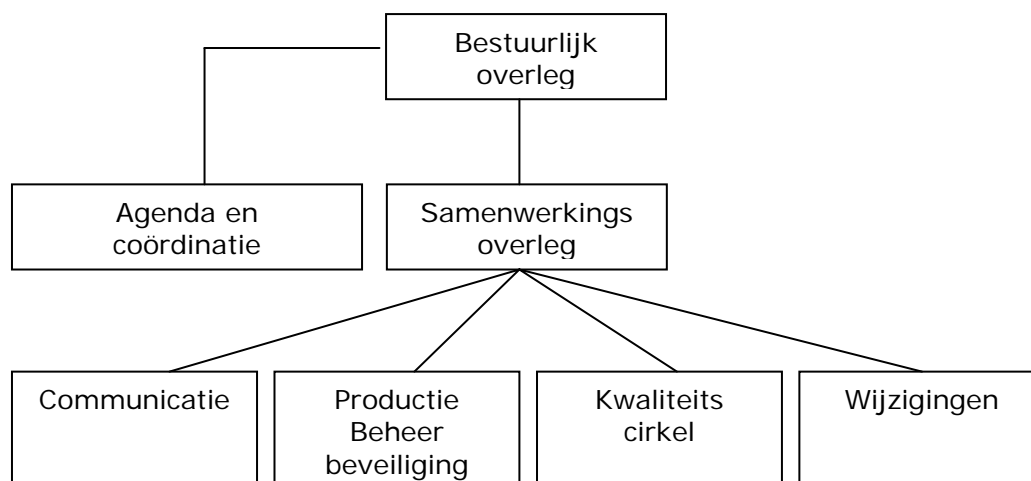
Tegelijk met de invoering van de Wfsv, zijn bij vijf sectoren gedifferentieerde premies in het kader van de WW ingevoerd voor verschillende categorieën werknemers. Binnen deze vijf sectoren is de aard van het dienstverband bepalend. De premie is hoger voor werknemers met een arbeidscontract van minder dan één jaar.

2.4 De periode vanaf 2006 tot heden: het convenant en de samenwerking

In het Convenant Samenwerking UWV/Belastingdienst van december 2005 hebben UWV en de Belastingdienst vastgelegd, dat zij de samenwerking als partners in de keten vormgeven en besturen. Uitgangspunt daarbij is, dat zij elkaar in staat stellen de eigen taken doelmatig en doeltreffend uit te voeren en dat zij rekening houden met de belangen van de ander. Indien zij in de afweging van belangen niet tot overeenstemming kunnen komen, kan geëscaleerd worden.

Op basis van dit convenant is het Bestuurlijk Overleg UWV Belastingdienst ingericht, zijn Service Niveau Overeenkomsten (besturingsafspraken) overeengekomen over fondsenbeheer, productiebesturing en het beheer van wijzigingen en veranderingen in de loonaangifteketen en is het Samenwerkingsoverleg ingericht voor de dagelijkse sturing van de samenwerking.

Actuele overlegstructuur UWV - Belastingdienst



Daarnaast heeft het veranderprogramma haar activiteiten in 2006 voortgezet op die onderdelen, die op dat moment nog niet gereed waren (kwaliteitscirkel, de terugkoppeling van fouten in de loonaangiften, boetesysteem en verzekeringsbericht).

Bij de invoering per 2006 is de focus primair gericht op het gefaseerd in productie gaan, het kunnen ontvangen van de loonaangiften door de Belastingdienst, de verwerking door de Belastingdienst van het collectieve deel voor de premieheffing, de doorlevering van de nominatieve gegevens naar UWV en de opname door UWV van de gegevens in de polisadministratie. Het jaar 2006 is als een overgangsjaar gekenmerkt.

De eerste loonaangiften zijn in maart 2006 ontvangen. De verwachting in juni 2006 was, dat de gecontroleerde loonaangiften medio augustus 2006 in de polisadministratie zouden worden opgenomen. In de 2^e helft van 2006 bleken vervolgens problemen bij de inrichting (programmatuur) van de kwaliteitscirkel, waardoor vertraging optrad in de terugkoppeling van foute loonaangiften naar de inhoudingsplichtige.

Deze vertraging is voor de bewindslieden aanleiding geweest de correctieverplichting van fouten in de loonaangiften te verschuiven naar 1 oktober 2006. Terugkoppeling van fouten in de loonaangifte heeft plaatsgevonden over juli en oktober 2006. Bij deze terugkoppeling bleek dat de gegevens van 80% van de inhoudingsplichtigen bruikbaar zijn en in de polisadministratie kunnen worden opgenomen. Deze vertegenwoordigen 20% van de loonregels. In december 2006 en de eerste maanden van 2007 stagneerde de verwerking van loonaangiften en weekaanleveringen in de keten. Vervolgens ontstonden door een nieuwe versie van de programmatuur performanceproblemen met de verwerking van het nominatieve deel van de aangiften. Het gevolg van deze stagnatie was, dat de terugkoppeling van fouten in de loonaangifte nog verdere vertraging heeft opgelopen met negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de gegevens van 2006 en 2007. Naar aanleiding hiervan is geconcludeerd, dat de keten niet stabiel was en dat de sturing van de keten niet toereikend was om de problemen snel en adequaat te kunnen oplossen. Dit vormde uiteindelijk de aanleiding voor de opdracht tot de integrale probleemanalyse.

2.5 De omvang van de keten

Om een beeld te schetsen van de omvang van de omgeving waarbinnen de loonaangifteketen in elke loonaangifteperiode moet functioneren, volgen hierna relevante kengetallen (indicatie). Deze zijn – waar mogelijk en relevant – per jaar en tijdvak aangeven.

<i>Onderwerp</i>	<i>Per tijdvak</i>	<i>Op jaarbasis</i>
LH-nummers (NB. sommige inhoudingsplichtigen hebben meerdere sub-nummers)	590.000	Idem
Loonaangiften	565.833	6.790.000
Inkomstenverhoudingen (over december 2006)	22.000.000	Idem
Aanmeldingen inhoudingsplichtige (gemiddeld 2006)	4.655	55.866
Afmeldingen inhoudingsplichtige (gemiddeld 2006)	8.924	107.088
Uitkeringsgerechtigden werknemersverzekeringen (stand ultimo 2006)	1.119.500	Idem
Afnemers polisadministratie: grote partijen c.q. sectoren (bijvoorbeeld Sociale Verzekeringsbank, College voor Zorgverzekeringen, CBS, de Belastingdienst, Sociaal Economische Raad, Ministerie SZW, Arbeidsinspectie, Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, Immigratie- en Naturalisatiedienst, UWV interne processen)	15	Idem
Afnemers polisadministratie: Pensioenfondsen	735	Idem
Afnemers polisadministratie: GSD'n	435	Idem
Afnemers polisadministratie: Gerechtsdeurwaarders	Ca. 350	Idem
Personen met dienstverband (stand ultimo 2006)	7.230.000	Idem
Dienstverbanden (ultimo 2006, een aantal personen heeft meer dan 1 dienstverband)	8.440.000	Idem
Nominatieve regels	19.167.000	230.000.000
Afgedragen bedrag aan loonheffing 2006 in €	8.583.333.000 Gem. p.m.	103.000.000.000

3 Beschrijving processen loonaangifteketen en de daarbij voorkomende verstoringen

In dit hoofdstuk wordt de werking van de loonaangifteketen beschreven en toegelicht. Tevens wordt aangegeven welke verstoringen zich op dit moment voordoen in de betreffende processtap van de loonaangifteketen.

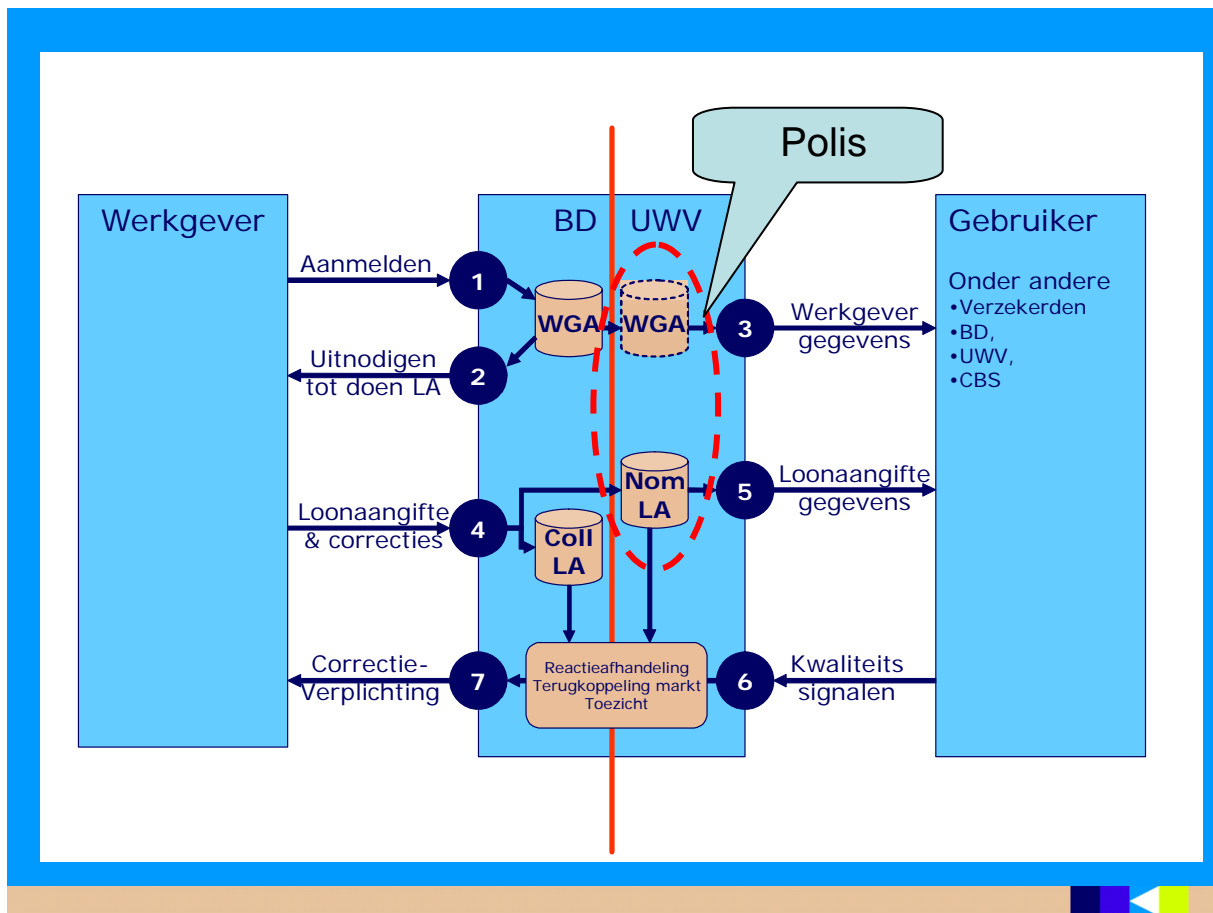
In de beschrijving van de loonaangifteketen wordt allereerst stil gestaan bij de bron, de loonadministratie van de inhoudingsplichtigen.

De loonadministratie van inhoudingsplichtigen

De basis voor de loonaangifteketen zijn de loon- en uitkeringsadministraties van inhoudingsplichtigen. De loonadministratie dient verschillende doelen. De berekening van het bruto- en nettoloon, het voldoen aan eisen van fiscale en sociale wetgeving, pensioenregelingen, bedrijfstakafspraken, CAO's, individuele afspraken met werknemers enz. De administraties bevatten daartoe per werknemer vele tientallen gegevens, die per werknemer, al of niet per loonperiode moeten worden bijgehouden. De applicaties kennen vele berekeningen en berekeningsmethodieken met wisselende grondslagen. Loonadministraties kenmerken zich bovendien door veel mutaties achteraf: bijvoorbeeld fouterstel, bevorderingen en CAO's met terugwerkende kracht, het alsnog bekend worden van sofi-nummers, jaaraanpassingen in fiscale en sociale wetgeving.

De loonadministraties zijn in Nederland voor 99,9% geautomatiseerd. Circa 200 softwareontwikkelaars maken voor verschillende doelgroepen of in eigen beheer applicaties voor deze administraties. De Belastingdienst en UWV leveren aan softwareontwikkelaars specificaties die de technische en inhoudelijke eisen bevatten welke gesteld worden aan de loonaangifte vanuit de fiscale en sociale wetgeving.

De loonaangifteketen in beeld



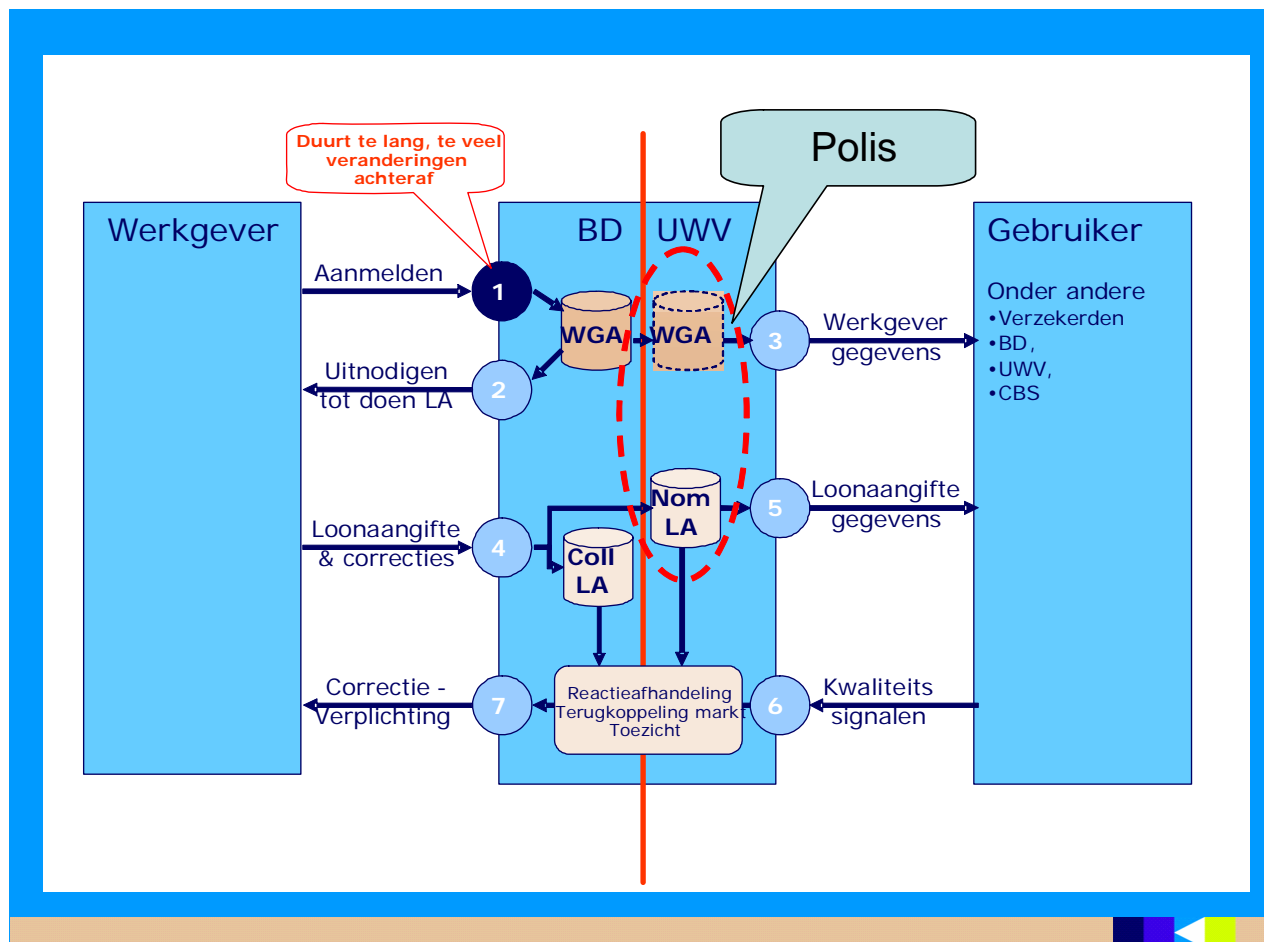
De loonaangifteketen kent in opzet op hoofdlijnen de volgende stappen:

1. De inhoudingsplichtige is verplicht zich als inhoudingsplichtige aan te melden bij de Belastingdienst. Bij het eindigen van de inhoudingsplicht meldt hij zich af bij de Belastingdienst.
2. De Belastingdienst neemt de inhoudingsplichtige op in de werkgeversadministratie (WGA) en nodigt aangemelde inhoudingsplichtigen uit tot het doen van loonaangifte.
3. De gegevens van inhoudingsplichtigen worden door de polisadministratie overgenomen van de werkgeversadministratie en worden door de afnemers afgenomen.
4. De inhoudingsplichtige doet per aangiftetijdvak loonaangifte bij de Belastingdienst en/of stuurt correctieberichten in, in verband met herstel eigen fout of op last van een correctieverplichting. De Belastingdienst controleert de collectieve gegevens in de loonaangifte en zendt de nominatieve gegevens door naar UZW. UZW controleert de nominatieve gegevens. Geconstateerde fouten worden via de Belastingdienst alsnog teruggekoppeld. Pas als de gegevens geen fouten meer bevatten, neemt UZW ze op in de polisadministratie.
5. UZW stelt de gegevens in de polisadministratie beschikbaar voor de afnemers.
6. Afnemers van de gegevens uit de polisadministratie geven foutsignalen door aan UZW.
7. Voor herstel van fouten in de loonaangifte wordt door de Belastingdienst een correctieverplichting opgelegd.

Hierna wordt per onderdeel nader ingegaan op de specifieke problemen die zich voordoen en wat de huidige stand van zaken is. Per processtap is de belangrijkste oorzaak van de verstoring aangegeven.

In iedere paragraaf (3.1 t/m 3.7) is steeds het schema van de totale keten opgenomen om te verduidelijken waar in de keten de beschrijving op ziet; het te bespreken onderdeel is steeds 'uitgelicht'.

3.1 Aanmelden en opname in de werkgeversadministratie



Een inhoudingsplichtige meldt zich aan bij de Belastingdienst om opgenomen te worden in de werkgeversadministratie. De Belastingdienst kent een loonheffingnummer (LH-nummer) toe en bepaalt tot welke sector van het bedrijfs- en beroepsleven een werkgever behoort. Dit is van belang omdat de hoogte van de premies voor de werknemersverzekeringen per sector verschillen. Hij heeft deze gegevens nodig om aangifte te kunnen doen. Pas als dit proces is voltooid, kan de inhoudingsplichtige voldoen aan zijn verplichtingen als inhoudingsplichtige en kan de loonaangifteketen worden doorlopen.

De doorlooptijd van het proces van opname in de werkgeversadministratie en afgifte van een (nieuw) LH-nummer is vaak te lang, met name bij complexe situaties. Gevolg is dat de inschrijving langer uitblijft of uiteindelijk een onjuiste loonaangifte wordt gedaan die hersteld moet worden. Dit betekent dat de inhoudingsplichtige de eerder aangeleverde loonaangiften opnieuw, maar nu onder een nieuw LH-nummer, moet indienen.

De doorlooptijd van het proces van afmelden in de werkgeversadministratie duurt eveneens vaak lang. Hierdoor blijft de inhoudingsplichtige geregistreerd staan als inhoudingsplichtige en ontvangt hij periodiek een rappelverzoek tot het doen van aangifte. Indien hij hier geen gehoor aan geeft (hij is immers niet meer actief) volgt hierop automatisch, maar onterecht, een naheffingsaanslag.

Door vertraging in het aan- en afmeldproces kan de inhoudingsplichtige:

- geen (juiste) aangifte doen (geen LH-nummer, geen sectorindeling etc.);
- geen eerstedagsmelding doen bij de start van een dienstverband;
- niet beschikken over het juiste LH-nummer waardoor uitval ontstaat;
- ten onrechte een naheffingsaanslag opgelegd krijgen.

De gevolgen komen neer op extra administratieve lasten voor de betreffende inhoudingsplichtigen en veel irritatie bij nieuwe inhoudingsplichtigen. Voor de afnemers van gegevens uit de polisadministratie leidt deze vertraging tot gegevensleveringen die niet actueel zijn.

Voorbeeld 1

Bedrijf X geeft aan dat de aard van het bedrijf zodanig is gewijzigd dat zij gedeeltelijk onder een andere sector komt te vallen. Als aangifte moet worden gedaan, is er nog geen nieuw (sub) LH-nummer afgegeven.

X wil toch graag lonen uitbetalen en maakt zich zorgen dat hij niet aan de aangifteverplichtingen kan voldoen, met het risico van een boete. Hij doet daarom aangifte en betaalt onder het oude LH-nummer.

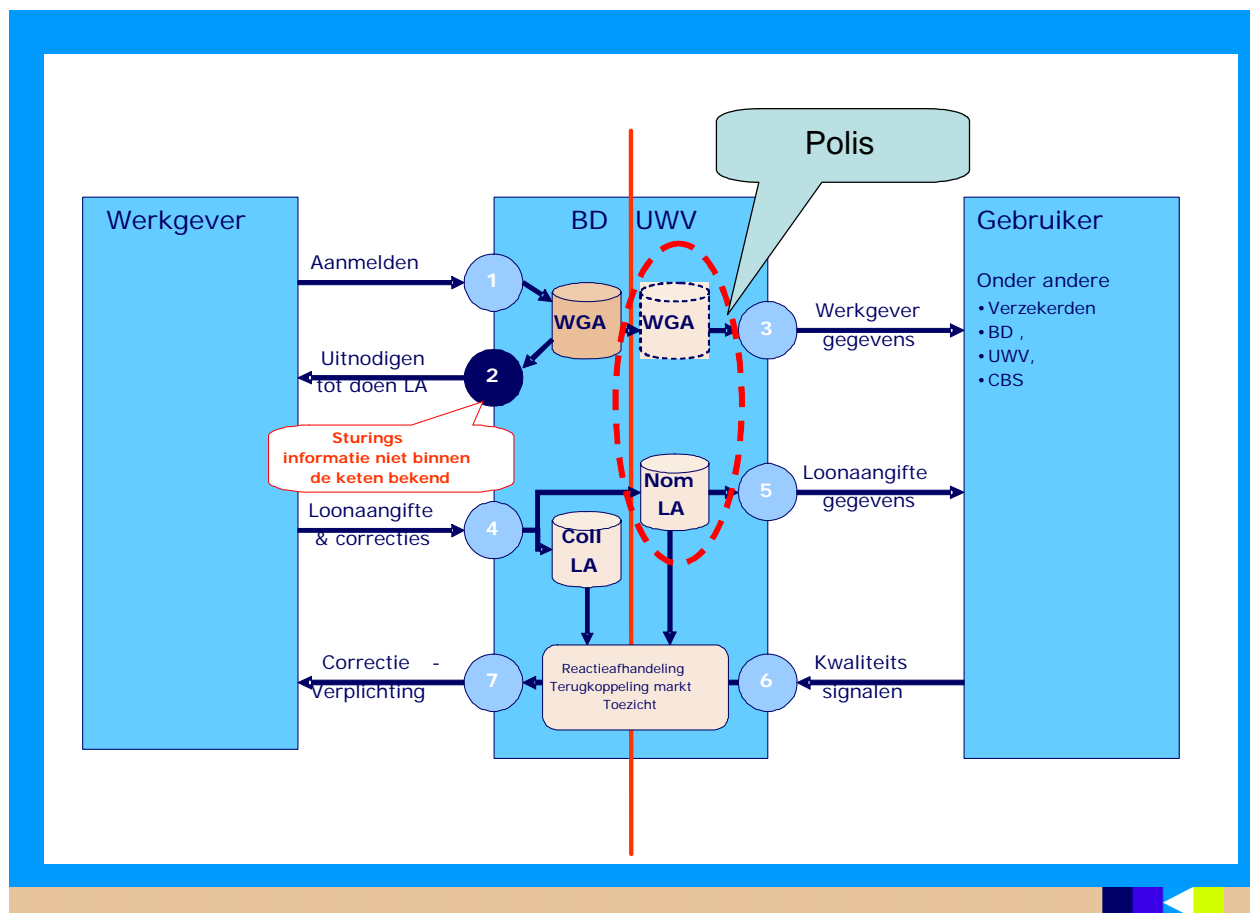
Hij ontvangt vervolgens enkele weken later een uitnodiging om aangifte te doen en te betalen onder het nieuwe (sub) LH-nummer. Daarom moet hij onder het oude nummer corrigeren en alsnog aangifte doen. X raakt hierdoor geïrriteerd, zeker als blijkt dat hij de aangifte onder het inmiddels toegekende nieuwe LH-nummer alsnog moet doen en de aangiften onder het andere LH-nummer alsnog moet corrigeren.

Voorbeeld 2

Bedrijf Y heeft zich aangemeld bij de Belastingdienst. Om de inhoudingsplichtige in staat te stellen aan zijn verplichtingen te voldoen wordt 'voorlopig' een LH-nummer toegekend met voorlopige premiepercentages. Op het moment dat die premiepercentages definitief zijn toegekend, blijkt dat deze anders zijn, dan waarvan eerst is uitgegaan. Y moet vervolgens de loonaangiftes die hij heeft gedaan, corrigeren. In veel gevallen is het LH-nummer gekoppeld aan de gevoerde loonadministratie. In dat geval moet, als een definitief nummer wordt afgegeven, de gehele loonadministratie opnieuw worden gedraaid. Dat leidt tot veel weerstand.

Daarnaast wordt in de werkgeversadministratie geen historie van de werkgever vastgelegd. Deze historie is ondermeer van belang voor de berekening van de gedifferentieerde premie.

3.2 Uitnodigen tot het doen van loonaangifte

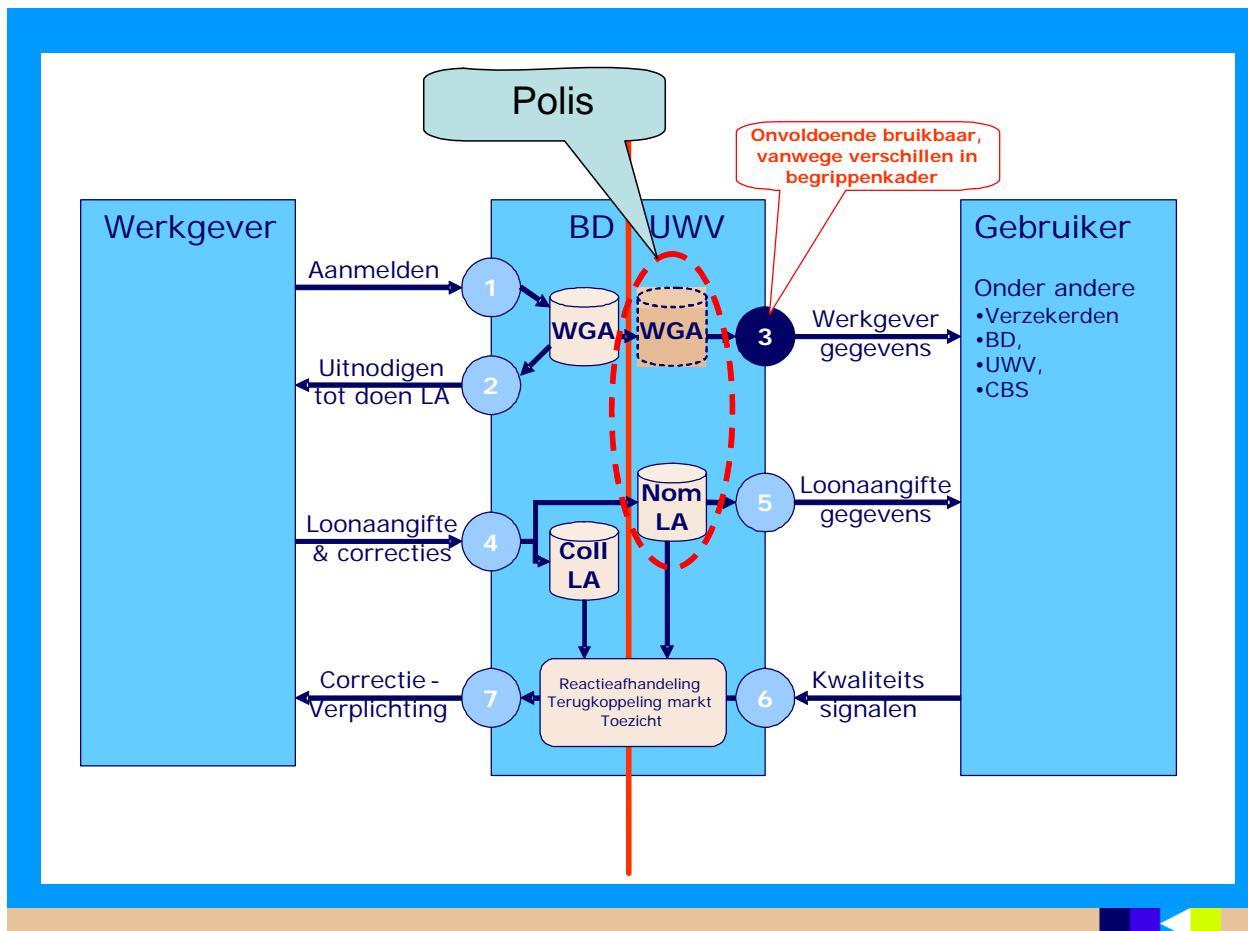


Iedere inhoudingsplichtige die opgenomen is in de werkgeversadministratie, ontvangt van de Belastingdienst een uitnodiging tot het doen van loonaangifte. Bij deze uitnodiging ontvangt de inhoudingsplichtige informatie over de frequentie waarmee en de termijn waarbinnen de loonaangifte gedaan moet worden. Periodiek, afhankelijk van de aangiftes frequentie, ontvangt de inhoudingsplichtige van de Belastingdienst een herinnering voor het doen van loonaangifte. Dit proces is het startpunt van de loonaangifteketen en daarmee het eerste ijkpunt in het logistieke proces.

Het logistieke proces van uitnodigen/rappelleren verloopt goed. Het ontbreekt echter aan uitwisseling van informatie (van de Belastingdienst naar UWW) over het aantal te verwachten loonaangiftes en verzonden rappelverzoeken. Hierdoor is binnen UWW niet bekend hoeveel inhoudingsplichtigen een uitnodiging/rappel hebben ontvangen tot het doen van loonaangifte en is na het verstrijken van een aangiftetermijn bij UWW niet bekend hoeveel procent van de inhoudingsplichtigen aan hun aangiftesplicht hebben voldaan. Hierdoor kan UWW haar afnemers niet garanderen dat de leveringen compleet zijn/voldoen aan de verwachting. Ook kan niet worden aangegeven welke informatie niet geleverd kan worden. Indien dat wel zou kunnen, zou de afnemer daar op kunnen anticiperen.

Omgekeerd informeert UWW de Belastingdienst niet welke aangiftes bij UWW tot uitval hebben geleid omdat ze technisch niet verwerkbaar zijn. De Belastingdienst heeft de gegevens niet bewaard, vanuit de veronderstelling dat de overdracht van gegevens goed is verlopen.

3.3 Beschikbaar stellen van gegevens inhoudingsplichtige



Ontbreken eenduidig begrippenkader

Een voorwaarde voor een goed functionerende loonaangifteketen is dat UUV en de Belastingdienst in hun administratie de inhoudingsplichtige eenduidig identificeren. Dit is niet het geval: de Belastingdienst werkt met het begrip inhoudingsplichtige, UUV met het begrip werkgever.

De achterliggende administraties van UUV, die ontwikkeld zijn vóór de invoering van de loonaangifteketen, zijn gebaseerd op aansluitingsnummers. Deze aansluitingsnummers worden via vertaaltabels gesynchroniseerd met de loonheffingnummers uit de polisadministratie. Per periode van een dienstverband dient een één-op-één koppeling tot stand te worden gebracht tussen het aansluitingsnummer en het loonheffingnummer. Deze synchronisatie is noodzakelijk, onder meer om te kunnen komen tot een juiste berekening van de gedifferentieerde premie (Pemba en thans WGA). Voor een deel kan deze synchronisatie alleen handmatig tot stand worden gebracht. Dit leidt tot vertragingen.

Het voorgaande betekent verder dat mutaties – en zeker mutaties met terugwerkende kracht - in de gegevens van de inhoudingsplichtige grote gevolgen hebben voor de processen binnen UUV.

Voorbeelden:

- I. *Wijziging van sectorcode heeft gevolgen voor de registratie van uitkeringen en de fondsverdeling door UWV.*
- II. *Het invoeren van een einddatum bij een inhoudingsplichtige heeft gevolgen voor de dossiers van uitkeringsgerechtigden die nog na de feitelijke beëindiging van de inhoudingsplichtige doorlopen (loondoorbetaling bij faillissementen).*

Premie WGA (voorheen Pemba)

Bij de overdracht van de premieheffing aan de Belastingdienst is tussen UWV en de Belastingdienst afgesproken, dat UWV de gedifferentieerde premies per inhoudingsplichtige berekent en doorgeeft aan de Belastingdienst. De Belastingdienst maakt vervolgens beschikkingen op voor elke inhoudingsplichtige, waarin het individuele premiepercentage is opgenomen en verzendt deze beschikking.

Voor de berekening van de gedifferentieerde premie WGA voor het nieuwe jaar (stel 2008) neemt UWV de noodzakelijke gegevens (o.a. basisgegevens inhoudingsplichtige, eigen risicodragerschap, collectieve loongegevens) uit het jaar t-2 (= het jaar 2006) af van de Belastingdienst.

UWV levert de gedifferentieerde premies per inhoudingsplichtige ultimo november aan de Belastingdienst. De Belastingdienst verzendt de beschikkingen uiterlijk medio december aan alle inhoudingsplichtigen. Inhoudingsplichtigen moeten het premiepercentage uit de beschikking gebruiken bij de aangifte over januari. Dit tijdpad is zeer krap.

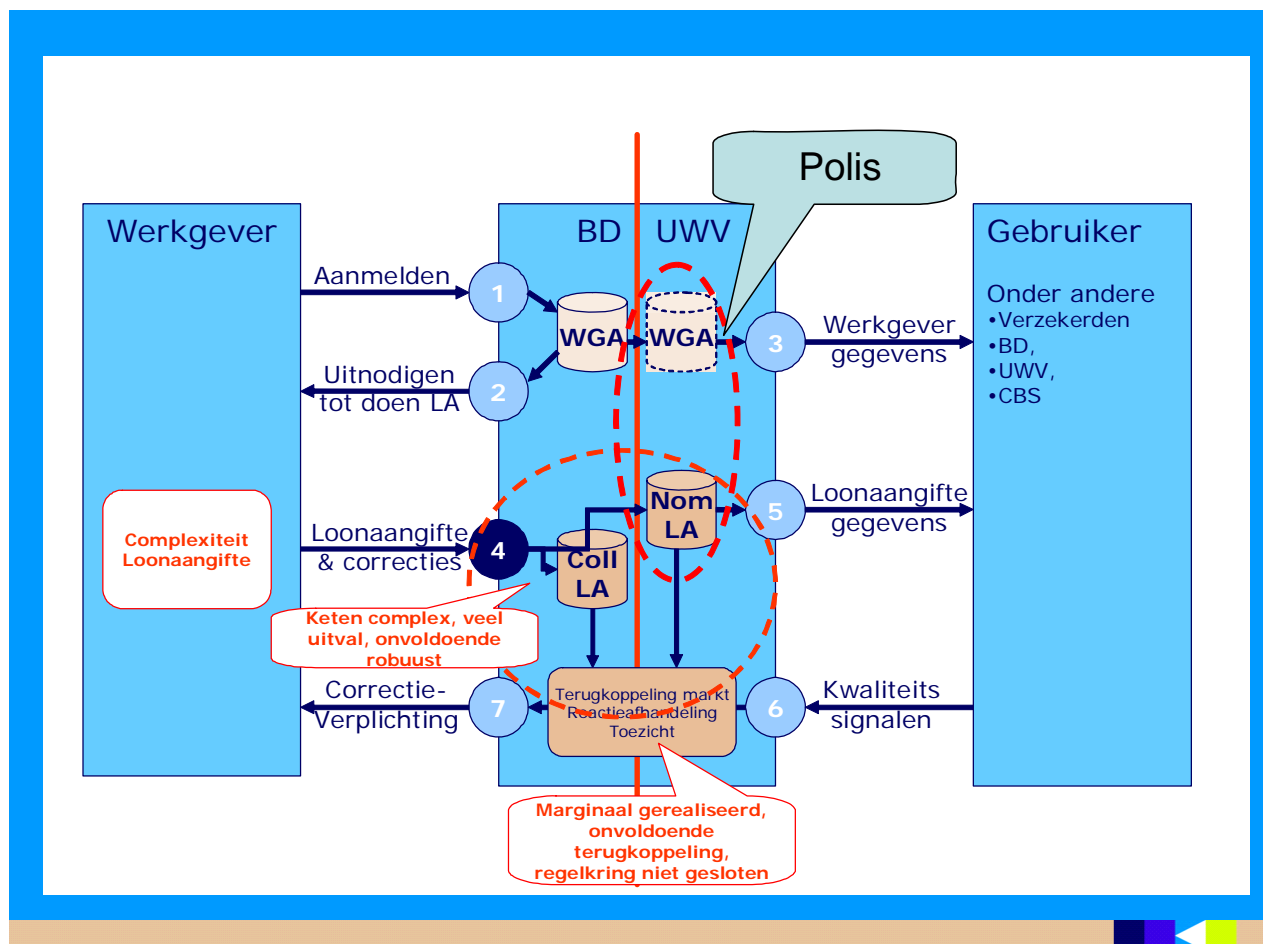
Een ander probleem is dat door het eerder genoemde (niet-eenduidige) begrippenkader sommige inhoudingsplichtigen verkeerde beschikkingen of beschikkingen met foutieve premiepercentages kunnen ontvangen. Om dit te voorkomen zijn bij wijze van noodmaatregel in 2007 zogenoemde 'adviesbrieven' verstuurd. Dit zijn tijdelijke beschikkingen. Dit betekent dat de inhoudingsplichtige later alsnog een definitieve beschikking ontvangt en dan zijn loonadministratie moet aanpassen en eerder gedane loonaangiften moet corrigeren.

3.4 Loonaangifte en correcties

Het proces van loonaangifte en correcties bestaat uit de volgende stappen:

1. Indienen van de loonaangifte of correctie op de loonaangifte door de inhoudingsplichtige.
2. Ontvangen van de loonaangifte door de Belastingdienst.
3. Verwerken van het collectieve deel van de loonaangifte binnen de Belastingdienst.
4. Doorsturen van het nominatieve deel van de loonaangifte naar UWV.
5. Controle op de vorm van de nominatieve aangifte.
6. Controle op de inhoud van de nominatieve aangifte, samenstellen tijdvakbeeld en terugkoppeling naar de markt.
7. Opnemen loonaangifte in polisadministratie.
8. Toewijzing premies aan fondsen.

In onderstaande paragrafen worden deze stappen verder uitgewerkt.



3.4.1 Indienen van de loonaangifte en correctie op de loonaangifte door de inhoudingsplichtige

Periodiek, na afloop van elk tijdvak, dient de inhoudingsplichtige of zijn intermediair de loonaangifte in. De loonaangifte bestaat uit twee delen:

- Een deel met collectieve gegevens (gegevens op LH-nummer niveau).
- Een deel met nominatieve gegevens (gegevens op sofi-nummer niveau).

Daarnaast kan de inhoudingsplichtige correcties op eerder ingediende loonaangiften insturen, zowel op eigen initiatief als op verzoek van de Belastingdienst. De loonaangifte wordt op papier, elektronisch of via een webapplicatie ingediend. Naast het sturen van de loonaangifte verricht de inhoudingsplichtige zijn betaling. Zowel het inzenden van een loonaangifte als het doen van een betaling kan meerdere keren per tijdvak voorkomen.

Er worden 120 gegevens uitgevraagd in de loonaangifte, die een toelichting van 80 pagina's vergen. Bij het invullen van de loonaangifte worden veel fouten gemaakt. Inhoudelijke fouten zoals een verkeerde sectorcode, incorrecte sofi-nummers of een verkeerde datum van het aangiftetijdvak, maar ook technische fouten zoals loonaangiften die niet voldoen aan het afgesproken formaat en datatype (bijvoorbeeld het opnemen van letters in een veld waarin alleen cijfers mogen staan).

Als een inhoudingsplichtige (nog) niet beschikt over de correcte nominatieve gegevens van een werknemer, kan hij kiezen voor het uitstellen van het indienen van de loonaangiften, dan wel het onvolledig indienen van de loonaangifte. Het uitstellen leidt er toe dat de inhoudingsplichtige van de Belastingdienst een ambtshalve naheffingsaanslag opgelegd kan krijgen. Om dit te voorkomen dwingen niet alle softwarepakketten het voorkomen van ongewenst lege rubrieken en andere foutsituaties af, zodat een onvolledige aangifte gedaan kan worden. In een aantal gevallen heeft het toestaan van (kleine) fouten in een (geautomatiseerd) proces voor het samenstellen van loonaangiften bij een grote inhoudingsplichtige geleid tot grote uitval.

De inhoud van de loonaangifte wordt ieder jaar aangepast als gevolg van wijzigingen in de wetgeving. Deze wijzigingen worden met Prinsjesdag bekend gemaakt aan alle betrokken partijen (inhoudingsplichtigen, de Belastingdienst, UWV en ook afnemers). Tijdens de behandeling daarna in de Eerste en Tweede Kamer kunnen nog aanvullende wijzigingen opgelegd worden. Hierdoor is de resterende tijd – de wijzigingen moeten per 1 januari van het nieuwe jaar operationeel zijn - voor het doorvoeren van aanpassingen in systemen en het testen beperkt. Dit leidt tot fouten in de aangifte en verstoringen bij de verwerking daarvan.

Hiervoor is opgemerkt dat een inhoudingsplichtige correcties op een eerder ingediende loonaangifte kan insturen, zowel op eigen initiatief als op verzoek van de Belastingdienst. 'Op eigen initiatief' behoeft niet te betekenen dat de inhoudingsplichtige een fout corrigeert. Het kan ook inhouden dat de inhoudingsplichtige nabetalingen niet in de periode van betaling verwerkt, maar in de periode waarin dit recht ontstaan is. Voorbeeld: een CAO loonsverhoging over voorgaande maanden wordt in april uitbetaald. De inhoudingsplichtige verwerkt dit niet in zijn aangifte over de maand april, maar stuurt een correctie in op zijn aangifte over de voorgaande maanden. De werkgevers die deze systematiek volgen, worden aangeduid als 'loon-over' werkgevers.

De Belastingdienst heeft verzoeken tot herinzending in veel gevallen laat aan de inhoudingsplichtigen gemeld. Voor de betrokkenen betekende dit dat zij correcties met terugwerkende kracht in de administratie moesten aanbrengen. Een ander gevolg van de vertraagde verwerking van de aangifte kan zijn dat ten onrechte een naheffingsaanslag (wegens het ontbreken van de aangifte) aan de inhoudingsplichtige wordt opgelegd. In dat geval moet de inhoudingsplichtige zelf bezwaar maken. Verwerking van deze bezwaren heeft in veel gevallen nog niet plaatsgevonden. De invordering van deze posten is wel stilgelegd.

3.4.2 Ontvangen van de loonaangifte door de Belastingdienst

Nadat de gegevens zijn ontvangen bij de Belastingdienst en een bevestiging van ontvangst door de Belastingdienst is verzonden, vinden de eerste controles plaats.

De controles aan de poort van de Belastingdienst zijn beperkt in aantal en zijn gericht op technische verwerkbaarheid van het collectieve deel van de loonaangifte. Als een loonaangifte technisch niet kan worden verwerkt, dan koppelt de Belastingdienst dit direct terug aan de inhoudingsplichtigen.

Er wordt in de poort bij de Belastingdienst, conform de afgesproken procesinrichting en taakverdeling tussen de Belastingdienst en UWV, niet of nauwelijks op het nominatieve deel van de loonaangifte gecontroleerd. De controles die wel op nominatief niveau plaatsvinden zijn te beperkt om fouten, die leiden tot onverwerkbaarheid verderop in de keten, tegen te gaan. Deze controles vormen daarmee geen waarborg voor de verwerkbaarheid van het nominatieve deel van de loonaangiften bij UWV.

Inhoudingsplichtigen kunnen – ten onrechte - veronderstellen dat hun aangifte goed is verwerkt, omdat ze geen terugkoppeling van fouten van de Belastingdienst hebben gehad. Desondanks kunnen ze alsnog - na controle bij UWV - een foutbericht ontvangen.

3.4.3 Verwerken van het collectieve deel van de loonaangifte binnen de Belastingdienst

Wanneer de loonaangifte bij binnenkomst door de Belastingdienst gecontroleerd is, gaat de Belastingdienst vervolgens na of de aangifte op zichzelf juist is. Hierbij wordt onder meer vastgesteld of het LH-nummer en de aangegeven tijdvakken correct zijn. Als de loonaangifte juist is, worden de nominatieve gegevens van de betreffende loonaangifte, door de Belastingdienst doorgestuurd naar UWV.

De loonsom in het collectieve deel van de loonaangifte wordt door de Belastingdienst vergeleken met de ontvangen betaling. Als de betaling overeenkomt met het bedrag in de loonaangifte, eindigt het heffingsproces. Als de betaling niet overeenkomt met het aangegeven bedrag of er is geen betaling binnengekomen, wordt een naheffingsaanslag opgelegd.

Er wordt ook een naheffingsaanslag opgelegd als er geen aangifte is gedaan, terwijl die wel is 'uitgereikt'.

Het heffingsproces van de Belastingdienst is bijzonder complex door een opeenstapeling van functies, de onderlinge beïnvloeding daarbij en de fijnmazigheid ervan. Te noemen functies zijn onder meer: boetesystematiek, correcties over correcties, ambtshalve vaststellingen en verminderingen. Omdat niet alles centraal kan worden verwerkt, wordt een deel van de stappen in het proces behandeld op de kantoren van de Belastingdienst, zoals het afhandelen van bezwaren en verzoeken van inhoudingsplichtigen.

De samenhang tussen de processen en de volgtijdelijkheid, die dwingend moet worden gevolgd, leiden tot veel complexiteit en inflexibiliteit van de systemen. Een direct gevolg van de inflexibele opzet van het systeem is dat in de uitvoering van het proces moeilijk handmatig kan worden ingegrepen.

3.4.3.1 Stand van zaken heffingsjaar 2006

Omdat niet alle geautomatiseerde systemen voor 2006 tijdig klaar waren, is het hierboven beschreven proces van opleggen van naheffingsaanslagen handmatig opgepakt. Er zijn handmatig naheffingsaanslagen opgelegd die een financieel belang vertegenwoordigen van ruim € 1,5 miljard. Correctieberichten van inhoudingsplichtigen die leidden tot een teruggaaf moesten ook handmatig verwerkt worden. Door de handmatige verwerking is vertraging opgetreden en zijn er ook ten onrechte naheffingsaanslagen opgelegd.

Op dit moment is de Belastingdienst bezig met de laatste teruggaven voor het heffingsjaar 2006, dit zijn nog zo'n 22.000 correcties. Het gaat hier nog slechts om geringe bedragen. Deze 22.000 posten zullen in januari 2008 zijn verwerkt. Inhoudingsplichtigen die eerder hun teruggaaf willen kunnen zich melden bij de Belastingdienst.

3.4.3.2 Stand van zaken heffingsjaar 2007

De centrale processen voor 2007 werken inmiddels. Het handmatige naheffingsproces hoeft voor 2007 niet te worden voortgezet.

Er is momenteel een achterstand van 4 maanden, deze wordt momenteel ingelopen. De achterstand is in mei 2008 geheel ingelopen.

Het geautomatiseerd opleggen van boetes werkt nog niet correct. Doordat de Belastingdienst een 100%-outputcontrole heeft ingesteld, zijn deze fouten onderkend en is de verzending tegengehouden. Er wordt gewerkt aan oplossing van de verstoring.

3.4.4 Doorzetten van het nominatieve deel van de loonaangifte naar UWV

Het nominatieve deel van de loonaangiften wordt - na vrijgave vanuit het heffingssysteem van de Belastingdienst - elektronisch verstuurd naar UWV. Daarbij moeten grote berichten worden 'opgeknipt' in deelberichten. Redenen hiervoor waren o.a. de verwerkbaarheid in de keten en de beheersbaarheid van het koppelvlak. Bij UWV worden deze berichten vervolgens weer 'geplakt' tot de oorspronkelijke loonaangifte. Als gevolg van afwijkende softwarecomponenten bij UWV en de Belastingdienst is voor een complexe (niet standaard) oplossing voor dit knip-en plakproces gekozen, waarbij de monitoring op de juiste werking niet afdoende is ingeregeld. Bij een latere heroverweging van de softwarecomponenten voor het koppelvlak is deze keuze niet opnieuw bezien.

Indien één van de deelberichten bij UWV niet meer opgenomen kan worden in het oorspronkelijke bericht als gevolg van een fout in dit 'knip- en plakproces' leidt dit tot uitval. Het proces aan UWV-zijde is zo ingericht dat als één deelbericht uitvalt, het gehele bericht (dus zowel de juiste als onjuiste loonregels) niet verwerkt kan worden en in een 'uitvalbak' terecht komt. Op verzoek van UWV stuurt de Belastingdienst de loonaangifte nogmaals opgeknipt op. Deze verzoeken worden door UWV echter niet altijd gedaan omdat, zoals boven gemeld, de monitoring op deze uitval niet afdoende is ingericht. Bovendien kan niet gecontroleerd worden of de herzending is gelukt met als gevolg dat het oude incomplete bericht niet kan worden gewist. Zo loopt deze foutbak bij de poort van UWV vol zonder mogelijkheid van controle en schoning en wordt de polisadministratie niet compleet gevuld.

3.4.5 Controle op vorm van de nominatieve aangifte

Nadat het nominatieve loonaangifte bericht is ontvangen bij UWV (en zonodig weer tot een bericht is geplakt) worden de berichten gecontroleerd op technische juistheid. Technisch correcte berichten worden vrijgegeven voor inhoudelijke controle.

Voor het verder verwerken van de loonaangifte uit de uitzendbranche is op basis van gemaakte afspraken met deze branche, een afwijkende werkwijze noodzakelijk. De loonaangiften uit de uitzendbranche bevatten géén aanvang en einde dienstbetrekking. De aanvang en einde dienstbetrekking voor de uitzendverhoudingen worden afgeleid uit de inhoud van de door uitzendorganisaties ingediende en verwerkte weekaanleveringen in WeFlex. Overeengekomen is dat dit geldt voor alle typen uitzendovereenkomsten. Het bepalen van aanvang en einde dienstbetrekking is binnen de loonaangifteketen voor de uitzendbranche een moeizaam proces dat (nog) niet optimaal en d.m.v. een work-around verloopt en tot uitval leidt. Daarmee loopt de verwerking van loongegevens van flexwerkers bij UWV achter.

3.4.6 Controle op de inhoud van de nominatieve aangifte en terugkoppeling naar de markt

Nadat de loonaangiften technisch akkoord bevonden zijn, wordt het nominatieve deel van de berichten voor de eerste maal in de keten gecontroleerd op correcte invulling. Allereerst vinden inhouds- en verbandscontroles plaats. Hiervoor worden de berichten aangeboden aan de 'voordeurapplicatie' (VDA), waarin de inhouds- en verbandscontroles plaats vinden. Hierin vindt ook eventuele matching (op sofi-nummerniveau) plaats met

eerder aangeleverde loonaangiften (en –regels) over hetzelfde tijdvak. Zo wordt uit de aangeleverde loonaangiftenregels voor dezelfde werknemer (sofi-nummer) één tijdvakbeeld voor die werknemer samengesteld.

Oorspronkelijk waren de controles op de inhoud van de nominatieve gegevens voorzien in de polisadministratie. Omdat UWV alleen gegevens in de polisadministratie toe wil laten die gecontroleerd zijn, is er uiteindelijk voor gekozen om de controles vóór de polisadministratie te plaatsen. Hiervoor is bij UWV een 'poort' vóór de polisadministratie ontwikkeld. Dit is de voordeurapplicatie. Deze poort is achter in de keten, in casu bij UWV opgenomen. De loonaangiften die hiervoor uitvallen bereiken deze poort niet. Dit betekent dus ook dat de terugkoppeling van inhoudelijke fouten in nominatieve gegevens aan inhoudingsplichtigen geen betrekking heeft op de inhoudingsplichtige wiens loonaangifte niet zover in de keten gekomen is.

Terugkoppeling aan de markt

Voor controle op de 120 nominatieve gegevens in de loonaangifte bij UWV waren oorspronkelijk 166 controles voorzien. Het uitvoeren van alle controles bleek echter technisch niet mogelijk en zou bovendien te veel informatie genereren voor inhoudingsplichtigen om te verwerken. Er is daarom gekozen om uit deze 166 controles een 'kernset' samen te stellen. Deze kernset bevatte 46 controles en was tot stand gekomen door afstemming tussen de Belastingdienst, UWV en CBS en een vertegenwoordiging van de inhoudingsplichtigen. De terugkoppelingen die tot op heden hebben plaatsgevonden (twee maal in 2006) is gebaseerd op 24 controles.

Het terugkoppelproces kent een lange doorlooptijd. Door de grote omvang van de gegevens duurt het doorladen van gegevens naar de analyseomgeving vier werkdagen. Vervolgens moet de informatie naar aanleiding van de uitgevoerde controles nog geanalyseerd worden en dan duurt het nog 10 werkdagen voordat de foutrapporten gereed gemaakt zijn voor verzending aan inhoudingsplichtigen. Omdat het bovendien technisch alleen mogelijk is om na het verstrijken van de aangiftetermijn de controles uit te voeren, betekent dit dat eind maart kan worden teruggekoppeld over tijdvak januari. Dit heeft tot gevolg dat een inhoudingsplichtige al weer een aangifte met waarschijnlijk dezelfde fouten heeft ingediend over het volgende tijdvak. Immers, toen hij deze aangifte deed, had hij nog geen terugkoppeling van fouten ontvangen over het vorige tijdvak.

Het terugkoppelproces in deze fase van de keten ziet alleen op nominatieve gegevens. De terugkoppeling over de nominatieve gegevens heeft daarmee geen relatie met (de juistheid van) het collectieve deel. Dat is verwarrend voor de inhoudingsplichtige, die geconfronteerd wordt met meerdere contactmomenten ten aanzien van de inhoud van één aangifte. Zo kan het zijn dat eerst een terugkoppeling wordt verzonden over het collectieve deel en (veel later in de tijd) een terugkoppeling over het nominatieve deel van diezelfde aangifte.

Bij het terugkoppelen doen zich verder de volgende problemen voor:

1. Één van de belangrijkste oorzaken van problemen in het terugkoppelproces is dat de software, die wordt gebruikt om de inhoudingsplichtigen van foutrapportages te voorzien en onderzoeksvragen met betrekking tot de gegevensverzameling te beantwoorden, door UWV oorspronkelijk is ontwikkeld als instrument om statistische informatie te genereren. De software is niet berekend op het volume van de benodigde terugkoppeling. De geplande processen en bijbehorende software voor de oorspronkelijk ontworpen terugkoppeling zijn niet gerealiseerd.
2. Het proces van inhoudelijke controles vindt achter in de keten plaats. Uitval die eerder in de keten is ontstaan, bereikt niet dit stadium van de keten. Alle aangiften die er eerder in de keten zijn uitgevallen, krijgen geen terugkoppeling. Als gevolg hiervan zal de inhoudingsplichtige denken dat zijn aangifte op nominatief niveau correct is. Doordat het terugkoppelproces voor deze groep niet

loopt, weten inhoudingsplichtigen niet wat ze fout doen en worden fouten niet hersteld. Deze fouten worden steeds opnieuw gemaakt.

3. Vanaf 1 januari 2007 zou het aantal terug te koppelen controles per kwartaal oplopen naar uiteindelijk 55 controles. Tot op heden er is nog geen terugkoppeling geweest over een tijdvak in 2007.

Zoals gezegd, heeft in 2006 twee keer (in juli en oktober) een terugkoppeling plaatsgevonden. De inhoudingsplichtige kreeg een foutrapportage met daarin een terugkoppeling over de fouten die in een bepaalde aangifte zijn gemaakt, op basis van een beperkt aantal controles. In de bijbehorende brief werd de inhoudingsplichtige verzocht om de geconstateerde fouten niet meer te maken in de eerstvolgende loonaangifte.

Doordat er nog maar zo weinig terugkoppeling heeft plaatsgevonden en nog geen verplichting tot corrigeren is opgelegd, is het proces om te bewaken of de inhoudingsplichtige de fouten herstelt en voor het, zonodig, opleggen van correctieverplichtingen en boetes nog niet getest. Er is tot op heden (nog) geen signaal naar de belastingdienstregio's verzonden in het kader van toezicht, waarmee correctieverplichtingen afgedwongen kunnen worden. Dit proces is ontworpen, maar kan pas starten als het terugkoppelproces stabiel is.

Zonder een geolied proces voor de terugkoppelingen lijkt het niet gewenst de inhoudingsplichtigen te confronteren met een ingrijpende correctieverplichting met terugwerkende kracht.

De controles op de nominatieve gegevens zijn gericht op correcte invulling. Deze controles garanderen niet de materiële juistheid van de gegevens. Een door de controleprogrammatuur als 'correct' bestempelde loonaangifte kan dus onjuistheden bevatten, die hun weerslag hebben op de juistheid van de gegevens in de polisadministratie. Zo wordt bijvoorbeeld een sectorcode alleen als onjuist gekwalificeerd als deze in het geheel niet bestaat. Een feitelijk onjuiste code (een werkgever vergist zich en geeft aan tot sector x te behoren terwijl het y moet zijn) wordt als juist aangemerkt binnen de VDA. In de maand december 2006 was 96% van de, in de VDA, verwerkte loonaangiften op deze manier 'correct'.

Fouten en foutsoorten

Uit de analyse blijkt dat een betrekkelijk klein aantal foutsoorten verantwoordelijk is voor verreweg het grootste deel (> 97%) van de geconstateerde fouten in de loonaangiften.

Daarbij blijkt dat uitkeringsinstanties en pensioenfondsen veel van deze fouten maken. Dit komt doordat de loonaangifte en de controles daarop onvoldoende rekening houden met het feit dat deze groepen verschillen van de overige inhoudingsplichtigen.

Het grootste deel van het aantal geconstateerde foute sectorcodes in werknemersgegevens blijkt bijvoorbeeld in hoge mate te moeten worden toegeschreven aan pensioenfondsen. Deze rubriek is echter niet bestemd voor pensioenfondsen.

De ongeldige combinatie 'sofnummer met geboortedatum' leidt ook tot aanzienlijke uitval. Door de twee keer dat in 2006 terugkoppeling door de Belastingdienst heeft plaats gevonden (zie hiervoor) is het aantal aangeleverde fouten van 150.000 in januari 2006, teruggebracht tot 10.000 in oktober 2006.

3.4.7 Opnemen loonaangiften in de polisadministratie

Nadat de controles op de nominatieve gegevens zijn uitgevoerd en de loonaangiftenregels zijn omgezet in een tijdvakbeeld, wordt dit tijdvakbeeld vrijgegeven en aangeboden aan de polisadministratie. De vrijgegeven gegevens worden vervolgens opgeslagen in de polisadministratie waarbij op basis van het tijdvakbeeld de inkomstenverhouding (aan elkaar gelinkte tijdvakbeelden) wordt aangemaakt. Ook hier ontstaat technische uitval, waarvoor monitoring tot op heden niet adequaat is ingericht.

Momenteel zijn circa 125 miljoen tijdvakbeelden over 2006 en 24.000 tijdvakbeelden over 2007 opgenomen in de polisadministratie (de aangiftes over 2007 moeten nog grotendeels verwerkt worden)¹⁰.

Op dit moment wordt onderzocht in hoeveel inkomstenverhoudingen deze tijdvakbeelden resulteren, hetgeen een beeld van de vulling van polisadministratie bepaalt.

Complexiteit van de polisadministratie

Tijdens de ontwikkeling van de polisadministratie zijn diverse majeure koerswijzigingen aangebracht:

1. Bij de start van UWV in 2002 is door UWV een ontwerp voor de polisadministratie, inclusief het inwinnen van gegevens en premieheffing, gemaakt.
2. Nadat bewindslieden in 2003 akkoord zijn gegaan met de samenwerking van UWV en de Belastingdienst is op basis van de voorgestelde taakverdeling gestart met het herontwerp van de polisadministratie, gericht op het UWV-deel van de loonaangifteketen.
3. In december 2004 is door de Raad van Bestuur van UWV besloten om wijzigingen aan te brengen in de ontwerpuitgangspunten van de polisadministratie. Deels vanwege het later dan oorspronkelijk beschikbaar komen van de specificaties van de functionaliteiten, zoals de loonaangifte. Deels vanwege de technische complexiteit en te ambitieuze doelstellingen. Het oorspronkelijke hoge ambitieniveau is bijgesteld. De hoogste aandacht werd gegeven aan wat praktisch gerealiseerd moest worden per 1 januari 2006. Ook heeft een bijstelling plaatsgevonden met betrekking tot de wijze waarop werd aangesloten op de informatiearchitectuur van UWV. Hiervan is in de Tweede halfjaarlijkse rapportage 'Samenwerking UWV en Belastingdienst' melding gemaakt. Dit is ook terug te vinden in het 'Eindrapport Premie-inning werknemersverzekeringen' van de Algemene Rekenkamer.

De effecten van bovenstaande koerswijzigingen hebben bijgedragen aan de complexiteit van de huidige polisadministratie.

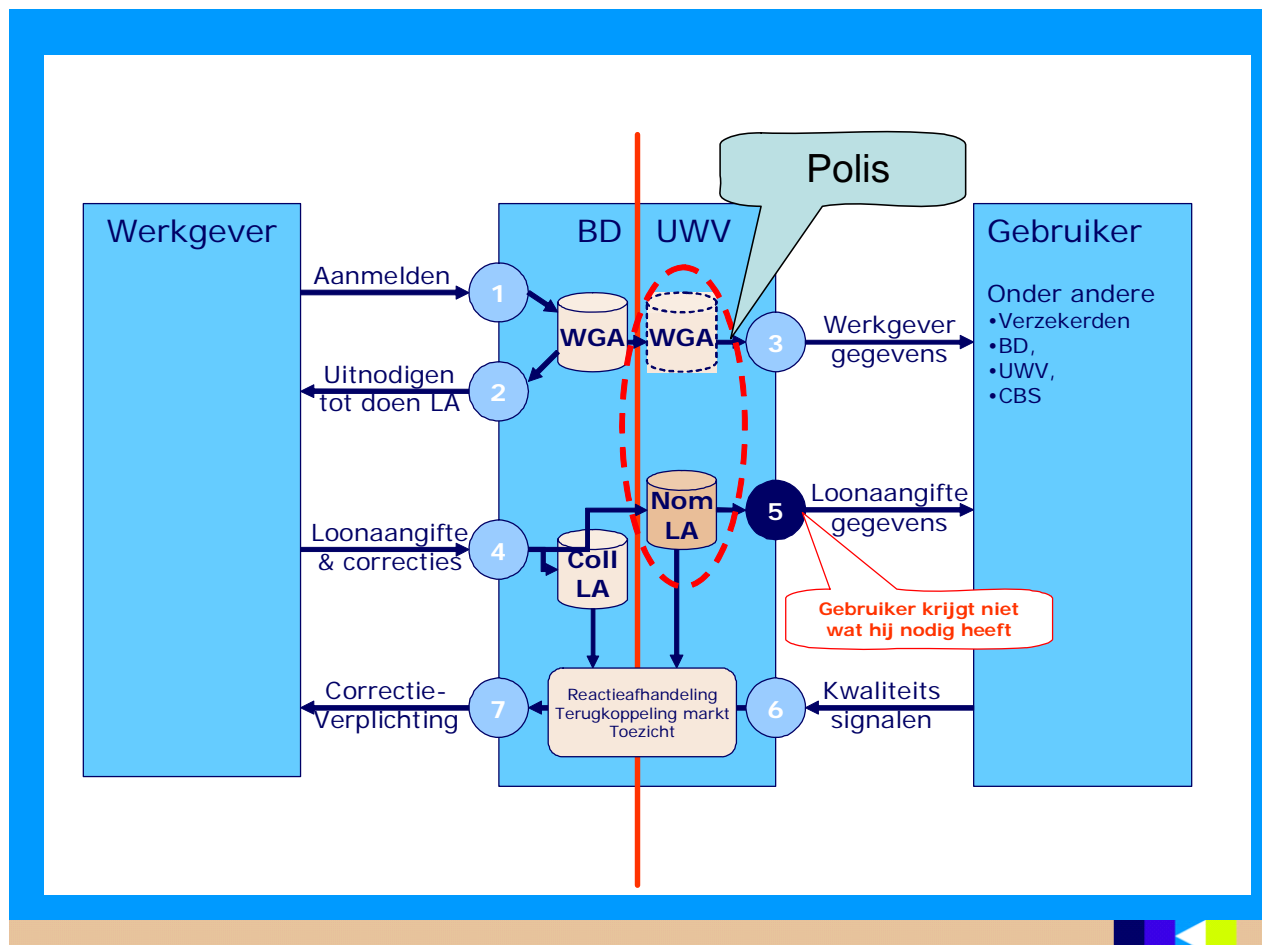
3.4.8 Toewijzing premies aan fondsen

Voor de toewijzing van premies aan fondsen, sectorfondsen en risicopremiegroepen maakt UWV als fondsbeheerder gebruik van gegevens van de Belastingdienst uit de collectieve loonaangiften. Op basis van deze gegevens legt UWV in de jaarrekening verantwoording af over de premiebaten. Daarnaast vormen de gegevens van de Belastingdienst de basis voor de vaststelling van de premiepercentages voor de komende jaren. De aangegeven premies en premieloosommen over 2006 zijn bepalend voor de premiepercentages van de sectorfondsen en risicopremiegroepen voor het belastingjaar 2008. Voor de niet-sectorfondsen zal voor het eerst bij de premieadvisering en -vaststelling voor het belastingjaar 2009 met de gegevens van de Belastingdienst worden gewerkt.

Op basis van controles is twijfel ontstaan over de betrouwbaarheid van de aangegeven premieloosommen, sectorfondsen en risicopremiegroepen. Hierdoor bestaat het risico van foutieve verdeling van de premies over de fondsen, sectorfondsen en risicopremiegroepen en foutieve vaststelling van de premiepercentages voor 2009 (en latere jaren).

¹⁰ Dit is in verband met de vertaling van loonaangifteredels (werkvoorraad) naar tijdvakbeelden niet in een percentage uit te drukken.

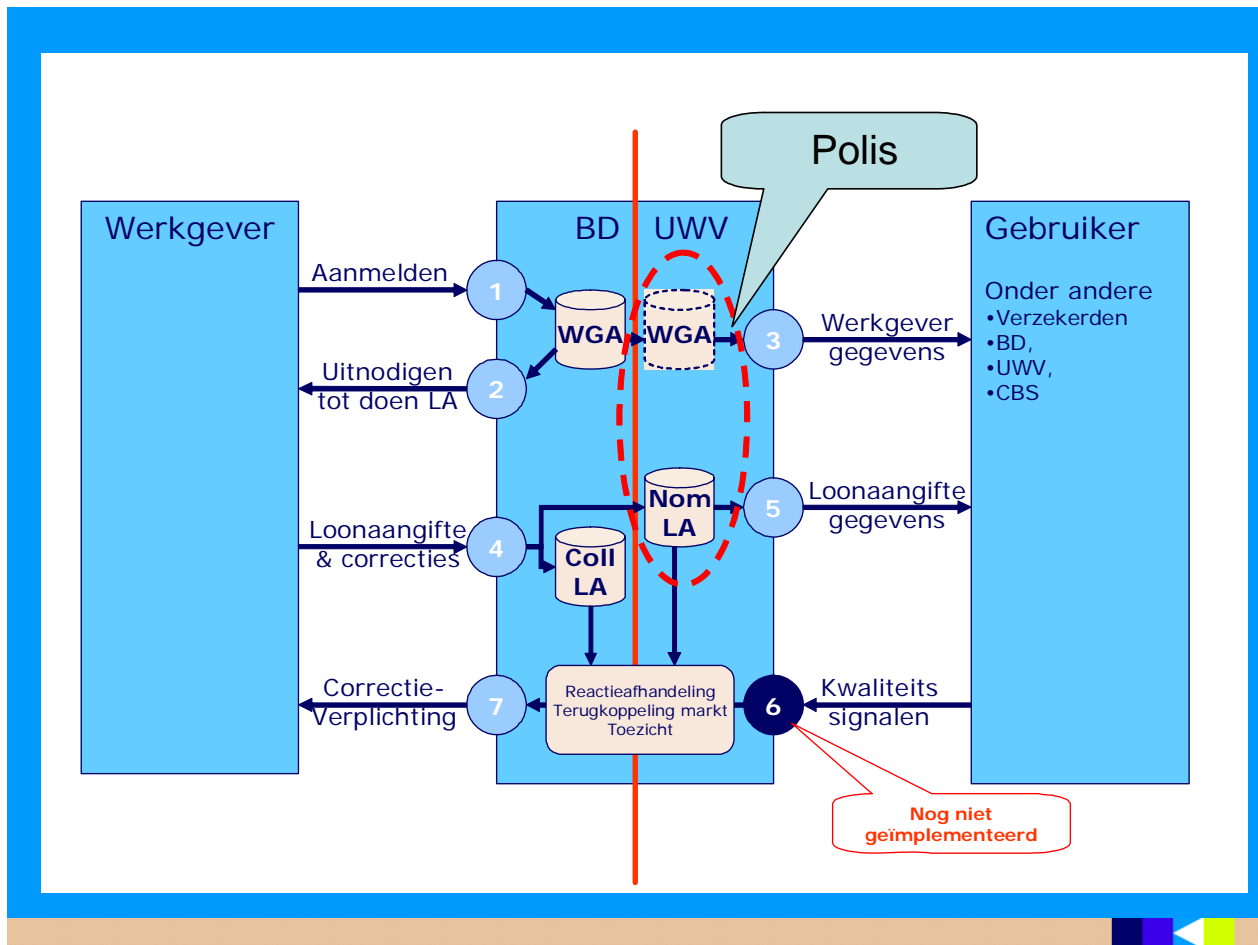
3.5 Loonaangiftegegevens leveren aan afnemers



UWV levert de nominatieve gegevens uit de loonaangiftes aan afnemers op basis van vooraf gemaakte afspraken. De basis voor deze afspraken kan voortkomen uit wettelijke verplichtingen (bijvoorbeeld levering aan CBS, de Belastingdienst en pensioenfondsen). In de afspraken met de afnemers wordt vastgelegd welke gegevens met welke frequentie geleverd worden en aan welke kwaliteitseisen deze gegevens voldoen. Hierbij spelen volledigheid, tijdigheid en juistheid een belangrijke rol.

Problemen die bij het leveren ondervonden worden, komen voornamelijk voort uit de onvolledige vulling van de polisadministratie. De polisadministratie is niet volledig gevuld, onder andere door de kwaliteitseisen die UWV stelt aan de gegevens. Alleen gegevens die na controle juist zijn, worden opgenomen in de polisadministratie. Omdat veel aangiften fouten bevatten, vallen zij uit in de keten en worden de gegevens daarvan niet in de polisadministratie opgenomen. Hierdoor is UWV niet in staat de gemaakte afspraken op het gebied van gegevensleveringen na te komen. De afnemers ontvangen onvolledige informatie en zijn daardoor niet in staat hun taken naar behoren uit te voeren. Uitvoerige informatie hierover is opgenomen in hoofdstuk 4.

3.6 Kwaliteitssignalen



Op basis van de SUWI-wetgeving is UWV verplicht jaarlijks de in de polisadministratie opgeslagen gegevens aan de betreffende doelgroep (= verzekerden) (digitaal) beschikbaar te stellen. Dit is wat wordt genoemd het Digitale Verzekeringsbericht (DVB). Door de Belastingdienst zal de Vooringevulde aangifte (VIA) afgegeven gaan worden aan die werknemers die aangifte moeten doen.

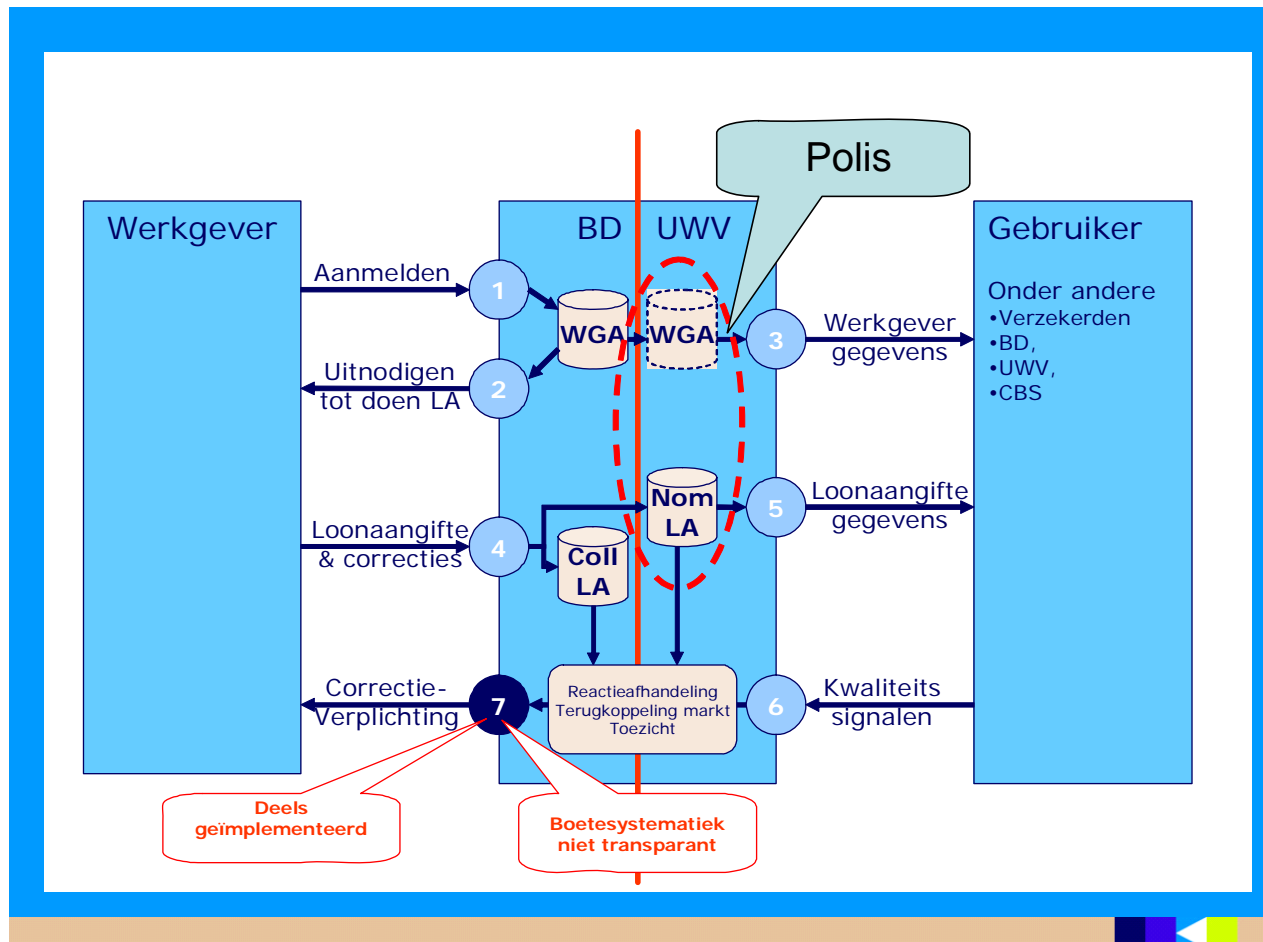
Het verstrekken van gegevens aan de burger, bijvoorbeeld door middel van VIA en DVB, zal aanleiding zijn voor het ontvangen van signalen vanuit de burger dat de opgenomen gegevens in de polisadministratie onjuistheden bevatten (kwaliteitssignalen). Daarnaast is het beschikbaar stellen van de polisgegevens aan afnemers aanleiding voor het ontvangen van kwaliteitssignalen vanuit de afnemers. Een integraal proces voor het omgaan met deze kwaliteitssignalen is nog in ontwikkeling.

Op dit moment is duidelijk dat de beschikbaarheid en de kwaliteit van de gegevens over 2006, die nodig zijn om een goed verzekeringsbericht of een vooringevulde aangifte op te maken, tekort schieten en onevenredig veel wijzigingsverzoeken (kwaliteitssignalen) zullen genereren. Er is daarom besloten de vooringevulde aangifte en het (digitale) verzekeringsbericht uit te stellen. In 2008 zullen pilots worden uitgevoerd met eigen medewerkers in de rol van 'de burger'.

De Belastingdienst en UWV gebruiken deze pilots om gezamenlijk een proces in te richten voor het verwerken van kwaliteitssignalen naar aanleiding van de VIA of het DVB.

Reacties van de afnemers worden op dit moment nog ad hoc afgehandeld.

3.7 Correctieverplichting



Het opleggen van correctieverplichtingen kent verschillende aanleidingen:

1. Als gevolg van fouten in de loonaangiftes die geconstateerd worden binnen de massale controleprocessen van de Belastingdienst.
2. Als gevolg van fouten in de loonaangiftes die geconstateerd worden binnen de massale controleprocessen van UWV.
3. Als gevolg van signalen van afnemers en burgers naar aanleiding van door hen geconstateerde onjuistheden in de aan hen verstrekte gegevens (door middel van VIA, DVB, etc.).
4. Als gevolg van signalen vanuit het intensieve toezichtproces dat door de Belastingdienst wordt uitgevoerd.

Als de Belastingdienst aan de inhoudingsplichtige een correctie oplegt, moet de inhoudingsplichtige binnen de opgegeven termijn de gevraagde correctie indienen. De gecorrigeerde gegevens worden opgeslagen in de polisadministratie. Daarnaast kunnen door de inspecteur ambtshalve correcties worden doorgevoerd in de polisgegevens

Ad 1: Is deels geïmplementeerd

Naheffingsaanslagen worden opgelegd als collectieve gegevens niet juist zijn of wanneer geen aangifte wordt ingediend. De naheffingsaanslagen kunnen het indienen van een nieuwe aangifte niet afdwingen; als de inhoudingsplichtige de naheffingsaanslag betaalt maar weigert de aangifte in te dienen, kan vervolgens een boete worden opgelegd. Vanwege de problemen in de keten worden op dit moment geen boetes opgelegd als de aangiftes niet worden ingediend.

Ad 2: werkt deels

De terugkoppeling over fouten in nominatieve gegevens heeft over juli en oktober 2006 plaatsgevonden. De terugkoppeling betrof slechts dat deel van de loonaangiften dat door de loonaangifteketen kon worden verwerkt. Bij deze terugkoppeling bleek 80% correct te zijn. Er is daarbij echter over een klein deel van de beoogde controles teruggekoppeld.

Ad 3: Werkt nog niet

Dit is nog niet actueel. De pilots voor VIA en DVB starten in 2008.

Ad 4: Nog niet actief

In het handhavingproces intensief toezicht (= boekenonderzoeken bij inhoudingsplichtigen) controleert de Belastingdienst of de loonaangiften die de inhoudingsplichtigen hebben ingediend materieel juist zijn (bijvoorbeeld of een onkostenvergoeding terecht onbelast is gebleven, of de juiste sectorcode is toegepast, verzekeringsplicht). De collectieve en nominatieve gegevens in de loonadministratie die een financieel effect hebben naar de af te dragen loonbelasting en premies werknemersverzekeringen en volksverzekeringen worden in dit proces risicogericht gecontroleerd.

Controle nominatieve gegevens

De nominatieve gegevens die geen financieel effect hebben, worden in het intensieve toezichtproces niet gecontroleerd. Als de Belastingdienst signalen vanuit de polisadministratie heeft ontvangen, kunnen deze na de afweging van het belang wel aanleiding zijn om een controle in te stellen. De boekenonderzoeken over het belastingjaar 2006 starten 1 oktober 2007

Het handhavingproces intensief toezicht over het aangiftejaar 2006 kan de Belastingdienst vanaf oktober 2007 gaan uitvoeren. Als de Belastingdienst administraties dan nog niet kan vergelijken met de loonaangiften 2006, zal bij die controles uitgegaan worden van de administraties van de inhoudingsplichtigen.

Correctieberichten

Om de polisadministratie op orde te krijgen, moeten de inhoudingsplichtigen geconstateerde fouten in collectieve en nominatieve gegevens herstellen door middel van correctieberichten. Bij de verplichte correctie zal rekening worden gehouden met verschillen in doelen en belang van de afzonderlijke gegevens. Deze verschillen kunnen ertoe leiden, dat bepaalde gegevens – in geval daar geen of onvoldoende belang bij is - niet of niet met volledig terugwerkende kracht hoeven te worden hersteld.

Correcties en boeten

Correctieberichten kunnen met terugwerkende kracht worden ingediend¹¹. Dit werkt door in de boetesystematiek en is complex.

¹¹ Aan loon over werkgevers is voor de jaren 2006 en 2007 toegestaan correctieberichten met terugwerkende kracht in te dienen.

Voorbeeld 1

Als de inhoudingsplichtige over het tijdvak maart 2007 aangifte doet, dan wordt in het collectieve deel van de aangifte door de inhoudingsplichtige aangegeven welk bedrag hij op grond van die aangifte over het tijdvak maart af moet dragen aan loonheffingen. Hij maakt het af te dragen bedrag aan loonheffingen binnen een maand na het einde van het tijdvak over aan de Belastingdienst.

De inhoudingsplichtige heeft de mogelijkheid om bij een aangifte over een tijdvak een correctie te doen op een eerder ingediende aangifte. Omdat dat gevolgen kan hebben voor eerder afgedragen loonheffingen moet hij daarvoor extra informatie meegeven in de aangifte waarmee hij corrigeert.

Inhoudingsplichtige A doet aangifte over maart. Hij is over maart € 6000 aan loonheffingen verschuldigd. Hij wil januari corrigeren omdat hij € 5000 had opgegeven en betaald, maar dat had € 4000 moeten zijn. Inhoudingsplichtige A geeft dan in de aangifte over maart het volgende aan:

<i>Het bedrag dat hij over maart verschuldigd is</i>	<i>€ 6000</i>
<i>De nieuwe stand voor januari (was € 5000, verschil - € 1000)</i>	<i>€ 4000</i>
<i>Het resultaat wat moet worden afgedragen</i>	<i>€ 5000 (€ 6000 - € 1000)</i>

Inhoudingsplichtige A heeft de mogelijkheid meerdere tijdvakken in het verleden te corrigeren in een aangifte. Hierin telt de inhoudingsplichtige het saldo van iedere correctie (=heffingsbelang, laatste stand verminderd met de stand ervoor) op bij zijn aangiftebedrag en bepaalt het totaal generaal te betalen bedrag.

Voorbeeld 2

Inhoudingsplichtigen voor de loonheffingen sturen per tijdvak een aangifte in met de mogelijkheid om over één of meerdere eerdere tijdvakken correcties (positief en/of negatief) in te sturen:

- *De aangifte voor het betreffende tijdvak, met het op aangifte te betalen bedrag.*
- *Voor elk eerder te corrigeren tijdvak een correctie, met daarin de nieuwe stand van de aangifte voor dat tijdvak.*
- *De afdrachtberekening.*

Het totaal generaal is het bedrag dat hij moet betalen bij het indienen van zijn loonaangifte.

De huidige wet- en regelgeving voor betaalverzuimen in combinatie met de correctiesystematiek voor de loonheffingen resulteert in:

- een complexe toerekeningsystematiek van ontvangen betalingen (totaal generaal) aan aangiften en correcties per betreffend tijdvak;
- een complexe methode voor het verminderen van eerder opgelegde betaalverzuimen na ontvangst van negatieve correcties.

Door de methode van cumulatief rekenen moeten bij negatieve correcties achteraf voor bijvoorbeeld het tijdvak januari steeds voor de tussenliggende tijdvakken de verzuimreeksen en verzuimbedragen door de Belastingdienst per tijdvak opnieuw berekend worden en gecommuniceerd worden naar inhoudingsplichtigen.

Deze complexiteit leidt voor inhoudingsplichtigen tot het indienen van ingewikkelde correctieberichten en betalingsberekeningen en anderzijds tot het ontvangen van ingewikkelde naheffingsaanslagen (met één of meer boetes) en verminderingen

(verminderde of vernietigde verzuimen) die voor de inhoudingsplichtige niet transparant zijn. Het geheel wordt verder gecompliceerd doordat betalingen tijdvak en loonheffingsnummer gerelateerd zijn (een inhoudingsplichtige kan er voor kiezen om via meerdere subnummers aangifte te doen).

De ingewikkelde naheffingsaanslagen worden veroorzaakt door een complexe verrekeningssystematiek van het werkelijk ontvangen totaalbedrag over het aangiftetijdvak en eerdere tijdvakken, waarbij allereerst op basis van aanwezige positieve en negatieve correcties een herberekening van het aangiftebedrag per tijdvak inclusief verzuimreeksen en verzuimboetes plaatsvindt. De stand van een verzuimreeks over een bepaald tijdvak is tevens bepalend voor de vast te stellen verzuimboetes voor latere tijdvakken.

3.8 Samenwerking en sturing over de keten heen

In de voorgaande paragrafen is ingegaan op de specifieke verstoringen die zich per processtap voordoen in de loonaangifteketen. Deze paragraaf gaat nader in op de samenwerking en de sturing in de keten.

Met de rapporten Samenwerking UWV en Belastingdienst die in december 2002 en april 2003 zijn aangeboden aan de Tweede Kamer werd het fundament gelegd voor de samenwerking.

Het in deze rapporten uitgewerkte model van de loonaangifteketen beschrijft gedetailleerd de toedeling van werkprocessen aan de organisaties, de juridische vormgeving ervan en de nieuwe bestuurlijke en uitvoerende verantwoordelijkheden die ook, gelet op de tijd, noodzakelijk waren.

Het feit dat direct vanaf de start van de samenwerking de afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen UWV en de Belastingdienst scherp was neergezet, is waardevol gebleken. Omdat van meet af aan duidelijk was waarvoor de Belastingdienst en waarvoor UWV verantwoordelijk was, kon al vroeg richting worden gegeven aan het ontwerp en de bouw van de voorzieningen die nodig waren om de toebedeelde taken uit te kunnen voeren. Alleen daar waar sprake was van een gezamenlijke verantwoordelijkheid, was sprake van samenwerking en afstemming. Gegeven de nagenoeg volledige scheiding van de taken en verantwoordelijkheden in de loonaangifteketen, was er feitelijk geen daadwerkelijke gezamenlijke sturing op inhoudelijke aspecten of de kwaliteit van de producten (procesontwerpen, systeemontwerpen, etc) die volledig binnen de eigen verantwoordelijkheid werden ontwikkeld. Dit sloot aan bij de afgesproken verantwoordelijkheidsverdeling.

De aansluiting van de programma's op elkaar en de besturing daarop werd nagenoeg volledig gerealiseerd via de koppelvlakken die tussen beide organisaties werden onderkend, beschreven en beheerd. Het koppelvlak beschrijft de informatie die op dat koppelvlak wordt uitgewisseld (een bericht, brief of bestand).

Naast de sturing op de activiteiten binnen de eigen organisatie en op het koppelvlak, vond in voorkomende gevallen ook sturing plaats op vraagstukken die breder in de keten lagen. Dit betrof onder andere prioritering in releases en het toevoegen van nieuwe functionaliteiten.

Zeker bij de inrichting, ontwikkeling en beheersing van een complexe keten, is het een goede aanpak om taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder te scheiden en de oplossingen dicht bij de eigen organisatie te zoeken. Tegelijkertijd kleeft er ook een aantal negatieve aspecten aan die een aantal potentiële risico's met zich mee brengen. Onderstaand worden deze negatieve aspecten beschreven.

Ten aanzien van de voor- en achterliggende onderdelen (bedrijfsprocessen, applicaties) bestond geen of weinig wederzijds inzicht. Voorzover er sprake was van review van

wederzijdse producten, beperkte die zich tot de beoordeling van de effecten op het koppelvlak. De eventuele inhoudelijke en procesmatige consequenties bleven echter buiten beeld.

Deze werkwijze had tot gevolg dat fouten, die in ontwerpen of producten werden geconstateerd, niet werden gedeeld, en alleen binnen de eigen ontwikkelorganisatie en binnen de eigen omgeving werden opgelost. Hierbij werd geen rekening gehouden met de mogelijke impact voor de ketenpartner.

Als gevolg van het beperken van de afstemming tot de koppelvlakken, konden beide organisaties focus houden op de eigen ontwikkeling en hoefden zij zich daarbij alleen te richten op de afspraken op het koppelvlak, dat wil zeggen welke gegevens worden overgedragen conform de specificaties op het koppelvlak.

Door de focus op de eigen ontwikkeling tot aan het koppelvlak met de partner en het gebrek aan inzicht in de wijze waarop gegevens in het vervolgtraject bij de andere partner worden verwerkt, is vooral dat wat goed gaat, het zogenoemde 'goedpad' ontwikkeld. Er is onvoldoende rekening gehouden met verstoringen, het zogenoemde 'foutpad'. Er is geen scenario ontwikkeld, waarbij vooraf rekening wordt gehouden met verstoringen bij de ander en hoe daarop te handelen.

Omdat er geen inzicht was in het ontwikkeltraject van de ander ontstond a-synchroniteit in de oplevering van systemen die van invloed kunnen zijn op de processen van de ketenpartner. Door deze a-synchroniteit zijn ketentesten feitelijk niet mogelijk. Ondanks de afspraken op het koppelvlak, bleken processen niet goed op elkaar aan te sluiten, waardoor veel herstel noodzakelijk was. Om dezelfde oorzaak was er weinig zicht en daardoor vaak weinig begrip op de impact van verstoringen binnen de eigen organisatie op de processen van de ketenpartner.

De directe pijn binnen de organisatie van de ketenpartner, als gevolg van een verstoring binnen de eigen organisatie werd niet of nauwelijks gevoeld. Dat leidt ertoe dat verstoringen in de keten 'makkelijk' worden geaccepteerd binnen de organisatie waar de verstoring zich voordoet, zeker als de impact binnen de eigen organisatie beperkt is.

3.9 Cibit-rapport 'nulmeting informatiesystemen voor het polisdomein voor PSB'

3.9.1 De opdracht tot nulmeting

Omdat begin 2006 nog veel functionaliteit ontwikkeld moest worden, is besloten de polisprojectorganisatie gedurende 2006 in tact te laten. In de loop van 2006 is gestart met het voorbereiden van de lijnorganisatie op de toekomstige beheertaken en met de overdracht van activiteiten naar de lijnorganisatie. Om de risico's van deze omvangrijke overdracht van activiteiten en producten vast te stellen en passende maatregelen te kunnen nemen, heeft UWV begin 2007 besloten bij de overdracht van de polisadministratie aan de lijnorganisatie een 0-meting uit te laten voeren. Dit onderzoek is uitgevoerd door een onafhankelijke partij i.c. Cibit. Voorafgaand aan deze 0-meting had Cibit reeds onderzoeken uitgevoerd naar verschillende applicaties die onderdeel uitmaken van de polisadministratie.

Aan Cibit zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

- Wat is de afstand van de momenteel gerealiseerde functionaliteit en kwaliteit ten opzichte van de acceptatiecriteria versie 1.0?
- Wat is de stabiliteit van het polisadministratiesysteem?
- Wat is de haalbaarheid van productie-release 5 per 31 maart 2007?
- Wat is de te verwachten omvang van de nazorgfase die na productie-release 5 plaatsvindt?
- Welke ervaringscijfers levert het creatieproces op?
- Wat is de haalbaarheid van de geplande activiteiten voor de productie-releases 6, 7 en 8?

- Wat is de beheersbaarheid van het proces?
- In welke mate is het voor de realisatieorganisatie vrijgemaakte budget toereikend voor de verdere ontwikkeling van het polissysteem?

In de 0-meting constateert Cibit dat bij start van de ontwikkeling van de polisadministratie een te hoog ambitieniveau is gehanteerd, wat ook na de bijstelling eind 2004 zijn sporen in de realisatie heeft nagelaten. Ook is teveel rekening gehouden met maatwerk en uitzonderingssituaties.

Daarnaast is vastgesteld dat bij de totstandkoming van de polisadministratie onvoldoende afstemming met de lijnorganisatie heeft plaatsgevonden, waardoor de functionaliteit van de polisadministratie onvoldoende aansluit op de gewenste bedrijfsvoering. Belangrijkste oorzaak hiervan was dat bij aanvang van de ontwikkeling geen lijnorganisatie aanwezig was om haar wensen kenbaar te maken. Dit is verklaarbaar omdat de polisadministratie binnen UWV nieuw was.

Vervolgens is geconstateerd dat binnen de ontwikkeling van de polisadministratie gekozen is voor een combinatie ICT-componenten en –oplossingen, die nog niet eerder binnen de organisatie waren toegepast. De organisatie was hier onvoldoende op voorbereid en heeft te weinig maatregelen genomen om deze ICT-componenten en –oplossingen op verantwoorde wijze te exploiteren. De beheersbaarheid wordt verder bemoeilijkt doordat er bij de ontwikkeling en het beheer van de polisadministratie veel partijen betrokken zijn, zowel intern als extern.

Verder is vast komen te staan dat tijdens de ontwikkeling van de polisadministratie teveel ad hoc wijzigingen en aanpassingen zijn doorgevoerd om de kwaliteit van de gegevens te verbeteren en de gegevensleveringen intern en extern te borgen. Hierbij is bovendien niet altijd voldoende rekening gehouden met de impact van de wijziging op de polisadministratie.

De naam polisadministratiesysteem suggereert dat er één informatiesysteem voor het polisdomein is. In de oorspronkelijke plannen was dat ook zo. In de loop van de tijd is het polisadministratiesysteem uitgegroeid tot een groep van systemen, het polis-complex.

Het polis-complex, zoals dat begin 2007 door Cibit is onderzocht, is vanuit beheeroptiek gezien een groep van circa 13 systemen. Elk van deze 13 systemen is betrokken in de nulmeting. Twee van deze 13 systemen waren ten tijde van de nulmeting in ontwikkeling.

De overige systemen waren:

- niet door het project ontwikkeld en reeds in beheer bij UWV of;
- in de afgelopen periode ontwikkeld door UWV als fallbacks of tijdelijke voorzieningen naast het polissysteem of;
- eerder door het project ontwikkelde systemen, die een meer of minder nauwe relatie hebben met het Polissysteem.

Bij de start van de nulmeting waren er diverse releases van het Polisadministratiesysteem gepland en in ontwikkeling, releases 5, 6, 7 en 8. Zoals hierboven vermeld waren er ook onderdelen van het Polis-complex in beheer bij UWV.

3.9.2 Bevindingen naar aanleiding van de opdracht

De bevindingen van de nulmeting kunnen in twee groepen worden onderscheiden. De eerste groep bevindingen betreft onderwerpen die bij de opdrachtformulering van de nulmeting duidelijk in beeld waren. Kort gezegd, over de onderhanden zijnde releases en de vigerende ontwikkel- en beheerprocessen. De belangrijkste bevindingen door het Cibit, gerelateerd aan de gestelde vragen, hielden in dat:

- de ervaringscijfers over het ontwikkel- en beheerproces van de afgelopen jaren, zoals Cibit die heeft aangetroffen, dermate onduidelijk zijn dat er geen betrouwbare inschatting van de benodigde doorlooptijd en budget voor de verdere ontwikkeling van de polisadministratie en VDA mogelijk is;

- de realisatiekosten voor de polisadministratie in zijn huidige vorm niet duidelijk kunnen worden bepaald. Door de schuivende functionaliteit in releases en het ontbreken van informatie over gerealiseerde functiepunten, kan niet bepaald worden hoeveel kosten er per gerealiseerd functiepunt gemaakt zijn;
- Cibit de afstand van de momenteel gerealiseerde functionaliteit ten opzichte van de vastgestelde acceptatiecriteria niet kan bepalen omdat er geen eenduidige functionele eisen aan het Poliscomplex gesteld zijn;
- Cibit het onwaarschijnlijk acht dat de kwaliteit van het Poliscomplex aan de vastgestelde acceptatiecriteria voldoet;
- er aanzienlijke risico's zijn voor de stabiliteit van de software en dat de stabiliteit van de gegevensstromen en van de ontwikkel- en beheerprocessen onvoldoende zijn;
- de haalbaarheid van de geplande activiteiten voor de productiereleases 6, 7 en 8 bij gelijkblijvende omstandigheden minimaal zal zijn;
- de beheersbaarheid van de gevolgde ontwikkel- en beheerprocessen op een aantal punten onvoldoende is;
- het huidig beschikbare budget voor 2007 bij gelijkblijvende omstandigheden duidelijk tekort schiet.

De bijbehorende belangrijkste aanbevelingen voor de inrichting van het ontwikkel- en beheerproces zijn:

- versnel het procesontwerp;
- houdt het stabiliteitsteam aan;
- draag het configuratiemanagement spoedig over;
- regel het releasemanagement naar businessbehoefte in;
- geef meer aandacht aan performance management op Poliscomplex niveau;
- richt het requirement management beter in, met vaststellen functionele eisen anno 2007;
- vervolg de analyse van de zogeheten uitval;
- zet de ingezette ketenregie door.

3.9.3 Bevindingen in de loop van het onderzoek

De tweede groep bevindingen betreft onderwerpen die tijdens de uitvoering van de nulmeting in beeld zijn gekomen. Kort gezegd, over het Poliscomplex als geheel. Op basis van deze groep bevindingen waren er volgens Cibit naast de reeds geplande ontwikkelingen aan de polisadministratie ook nog niet geplande ontwikkelingen aan het Poliscomplex nodig, met name voor de omgang met fallbacks en tijdelijke voorzieningen.

De belangrijkste verbeterpunten volgens Cibit voor het huidige Poliscomplex op basis van het onderzoek kunnen als volgt worden samengevat:

- Gegevensleveringen:
 - Het is onduidelijk of de fallbacks, workarounds en tijdelijke voorzieningen tijdelijk moeten zijn of blijvend moeten worden.
 - De genericiteit van het leveringsmechanisme is onvoldoende.
- Performance:
 - Inlezen van loonaangiftegegevens in het polisadministratiesysteem en uitleveren van loonaangiftegegevens uit het polisadministratiesysteem lijken elkaar tegen te werken.
 - De koppeling tussen VDA en de polisadministratie werkt onvoldoende.
 - Het is onduidelijk hoe omgegaan moet worden met het voorstel tot ontwikkeling van een nieuw systeem voor de levering van gegevens.
- Kwaliteit van gegevens:
 - De verschillen in gegevensmodellering bij de Belastingdienst en UWV voor een relatief beperkt maar substantieel aantal inhoudingsplichtigen moeten opgelost worden.
 - De validaties in VDA zijn onvoldoende.

- Beveiliging:
 - De beveiliging van berichten naar afnemers op netwerksoftware niveau is onvoldoende.
 - De beveiliging van VIP's en interne medewerkers is onvoldoende.
 - De herleidbaarheid van het gebruik van het polis-complex is onvoldoende.
- Inzicht in overall werking:
 - De consequenties voor afnemers van vertragingen in onderdelen van het polis-complex zijn onvoldoende duidelijk.

3.9.4 Conclusies 0-meting polisadministratie

De overkoepelende conclusie naar aanleiding van de opdracht hield in dat de voorziene doorontwikkeling niet betrouwbaar in tijd en geld gepland kon worden. Desondanks werd aanbevolen om door te gaan met de inrichting van het ontwikkel- en beheerproces van het polis-complex, om de voorziene ontwikkeling van de release 5, 6, 7 en 8 mogelijk te maken.

De overkoepelende conclusie naar aanleiding van de in de loop van het onderzoek opgedane bevindingen hield in dat feitelijk - als resultante van het project Polis en andere projecten - een polis-complex met 13 systemen is ontstaan. Dit polis-complex kan niet op een normale manier in beheer worden genomen; hiervoor is eerst een doorontwerpfase van het huidige polis-complex nodig om te bepalen hoe het complex er vanaf 2008 en verder uit moet gaan zien. Op basis daarvan kan de doorontwikkeling van het complex ter hand genomen worden.

Voor deze doorontwikkeling werden vier omgevingsfactoren onderkend die in de doorontwerpfase mee genomen moesten worden:

- De doelen en kaders die anno 2007 gelden voor de polisadministratie en daarmee voor de systemen die de polisadministratie ondersteunen.
- De plannen die anno 2007 luiden voor de belangrijkste aanpalende projecten, zoals de convergentie van de Basisregistraties en de convergentie van de uitkeringsystemen.
- De afspraken met de externe partijen over de polisadministratie die anno 2007 van toepassing zijn.
- De adviezen vanuit het project Polis over de verdere ontwikkeling.

Afsluitend is door Cibit aangegeven dat de omvang van de ontwikkel-releases tot nu toe te groot was om een reële succeskans te hebben. De bijbehorende aanbeveling is om op een of andere wijze de omvang van de doorontwikkeling te verkleinen.

Regievoering over de totale keten van het polisdomein is volgens Cibit het parool.

Aanbeveling is om dat op te nemen bij de inrichting van het opdrachtgeverschap van de doorontwikkeling.

4 Gevolgen voor inhoudingsplichtigen en afnemers

In hoofdstuk 3 is voor de verschillende werkprocessen in de keten van UWV en de Belastingdienst aangegeven welke problemen zich daarin voordoen. Een belangrijk deel van de problemen heeft direct of indirect gevolgen voor de inhoudingsplichtigen, die met de loonaangifte gegevens leveren (voorkant van de keten) of de afnemers van de gegevens (achterkant van de keten).

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de problemen die beide groepen vanuit hun gezichtspunt ondervinden door de ketenproblemen. Aangezien de problemen van de inhoudingsplichtigen reeds in hoofdstuk 3 zijn behandeld wordt hier voor hen volstaan met een opsomming van de belangrijkste ketenproblemen.

Daarna worden de gevolgen beschreven die de verschillende afnemers van de gegevens uit de polisadministratie ondervinden

4.1 Gevolgen voor de inhoudingsplichtigen

De belangrijkste ketenproblemen voor de inhoudingsplichtigen zijn:

- Lange doorlooptijd toekenning loonheffingenummers
- Grote foutenkans: de verplichte maandelijkse of vierwekelijkse aangifte kent een veelheid aan gegevens en kent een complexe materie
- Vertraagd verwerkte en onverwerkbare aangiften: de inhoudingsplichtigen ontvingen laat een verzoek om herinzending, waardoor zij correcties met terugwerkende kracht in de administratie moesten aanbrengen. Ook zijn hierdoor ten onrechte naheffingsaanslagen aan de inhoudingsplichtigen opgelegd. In dat geval moet de inhoudingsplichtige zelf bezwaar maken.
- Nominatieve fouten in verwerkbare aangiften zijn niet of pas laat teruggekoppeld aan de inhoudingsplichtigen. Inhoudingsplichtigen zijn hierdoor niet in staat om de fouten op korte termijn te herstellen. De eenmaal gemaakte fouten worden daardoor ook in latere aangiften weer gemaakt.
- Hernieuwde uitvraag loongegevens 2006: omdat de gegevens in de polisadministratie 2006 niet bruikbaar zijn voor de Belastingdienstprocessen moeten de betrokken inhoudingsplichtigen (ca. 108.000) de loongegevens opnieuw aanleveren.
- Uitvraag gegevens voor de dagloonvaststelling WW en ZW: zolang de dagloonvaststelling niet kan plaatsvinden op basis van de loongegevens uit de polisadministratie, zal UWV de benodigde gegevens voor de dagloonvaststelling WW en ZW bij inhoudingsplichtigen uitvragen. De beoogde lastenverlichting zal als gevolg hiervan eerst later kunnen worden gerealiseerd.

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat inhoudingsplichtigen de afgelopen periode de gevolgen van de niet-werkende loonheffingketen in volle hevigheid hebben ervaren en dat helaas nu nog steeds doen. In het vervolg van de probleemanalyse zal antwoord worden gegeven op de vraag hoe de lasten voor de betrokkenen zoveel mogelijk kunnen worden beperkt en inhoudingsplichtigen verder kunnen worden ondersteund bij het op de juiste wijze voldoen aan hun aanleververplichting.

4.2 Gevolgen voor de afnemers

Het niet volledig functioneren van de loonaangifteketen heeft tot gevolg dat de afnemers in problemen komen bij de uitvoering van hun (wettelijke) taken. Hierna zal echter blijken dat de gevolgen per afnemer verschillen. Zo zijn de Belastingdienst en UWV beide een (grote) afnemer van gegevens. De Belastingdienst ondervindt – anders dan UWV - veel hinder van het disfunctioneren van de loonaangifteketen, doordat de Belastingdienst voor de uitvoering van de toeslagen deels afhankelijk is van de polisadministratie. UWV ondervindt als afnemer op dit moment nog geen hinder, omdat de uitvoeringsprocessen

met betrekking tot het verstrekken van uitkeringen nog niet op de polisadministratie zijn ingericht.

De in de analyse betrokken afnemers zijn representatief voor de verschillende soorten gegevensleveringen en de problemen die daarbij optreden. Oplossingen in de gegevensleveringen voor genoemde afnemers zullen voldoende oplossend vermogen moeten bezitten om ook de overige afnemers met oplossingen te kunnen bedienen. De afnemers, waarop is gefocust, zijn CBS, de Belastingdienst, UWV, Inlichtingenbureau en Pensioenfonds Horeca & Catering.

4.2.1 CBS

CBS heeft massale leveringen over de gehele actuele populatie arbeidsverhoudingen, uitkeringsverhoudingen en lonen nodig. Stagnatie in de gegevensleveringen brengt de primaire taken van het CBS in gevaar.

Tot 2006 werden door het CBS de statistieken over werkgelegenheid en lonen samengesteld op basis van eigen enquêtes. Tevens werd daarvoor gebruik gemaakt van registraties van de Belastingdienst en UWV die inmiddels zijn opgegaan in de polisadministratie, zoals verzekerdenadministratie en loonbelastingkaarten-base. Deze statistieken dienen enerzijds om afnemers van het CBS op korte termijn inzicht te geven in de ontwikkeling naar verschillende gezichtspunten van de lonen, de arbeidskosten en van de werkgelegenheid in Nederland en anderzijds als belangrijke bron bij de samenstelling van de belangrijke economische indicatoren van de nationale rekeningen. Daarnaast vinden deze gegevens ook toepassing als referentiekader bij andere statistische informatie zoals met betrekking tot het ziekteverzuim. Belangrijke afnemers van deze CBS-cijfers zijn de ministeries, de planbureaus, het bedrijfsleven, bijvoorbeeld ten behoeve van de indexering arbeidskosten, onderzoeksinstituten en Europese instellingen, onder andere ten behoeve van internationale vergelijkingen. Hierbij gaat het veelal om informatieverstrekking conform het werkprogramma van het CBS dan wel op basis van een contract.

Tot medio 2006 heeft het CBS gegevens ontvangen direct vanachter de poort van de Belastingdienst. Op basis van analyses van de kwaliteit van deze gegevensleveringen zijn de eigen enquêtes van het CBS voor de werkgelegenheid- en loonstatistieken bij 80.000 bedrijven stopgezet en is overgegaan op het gebruik van deze 'ruwe' loonaangiftegegevens. Het ging hierbij om CBS-enquêtes waarbij door deze bedrijven en instellingen onder andere op maand-/kwartaalbasis van circa 3,5 miljoen werknemers nominatieve gegevens aan het CBS werden verstrekt.

In de tweede helft van 2006 is deze loonaangiftestroom overgezet naar de reguliere stroom van de loonaangifteketen. De alternatieve stroom werd daarbij gestopt wegens de extra werkzaamheden. CBS was toegezegd dat hij kwalitatief dezelfde gegevens zou blijven krijgen, alleen uit een ander bestand. De gegevens die het CBS vervolgens ontving, waren van beduidend mindere kwaliteit dan de eerdere leveringen. Zo ontbraken de nominatieve gegevens van zeer veel inhoudingsplichtigen met meer dan duizend loonregels en was de actualiteit onvoldoende. Door voortdurende wijzigingen in de kwaliteit en actualiteit van de leveringen kon het CBS geen statistische informatie samenstellen. Stabiliteit van de kwaliteit en actualiteit van de gegevens is essentieel voor betrouwbare statistieken.

Het CBS vond het daarom niet verantwoord om op basis van deze bestanden statistische informatie samen te stellen. Hierdoor kon het CBS sinds het vierde kwartaal 2006 niet meer publiceren. De afnemers van de betreffende CBS-informatie zijn tijdig over deze situatie geïnformeerd.

4.2.2 De Belastingdienst

4.2.2.1 Toeslagen

De toeslagen voor huur, zorg en kinderopvang 2006 worden in eerste instantie uitgekeerd op basis van een voorlopige toekenning. De voorlopige toekenning wordt berekend op basis van het geschatte inkomen dat de aanvrager van zichzelf, eventueel de toeslagpartners en huisgenoten heeft vermeld op de toeslagaanvraag.

Na afloop van het toeslagjaar worden deze voorlopige toekenningen gevolgd door een definitieve.

De definitieve toekenning wordt berekend op basis van de *aangegeven* inkomens van de toeslaggerechtigden in de aangiften inkomstenbelasting. Het vaststellen van de definitieve aanslag inkomstenbelasting waarbij het *vastgestelde* inkomen afwijkt van het aangegeven inkomen leidt tot een tweede definitieve toekenning. Het loon maakt hiervan onderdeel uit.

Bij het ontbreken van een aangifte inkomstenbelasting wordt de loonopgave van de inhoudingsplichtige als basis gebruikt voor de definitieve toeslagtoekenning. Voor het verkrijgen van deze loongegevens is de Belastingdienst aangewezen op de polisadministratie.

Een verschil tussen het bedrag van de voorlopige en definitieve toeslagtoekenning leidt tot een terugbetaling of bijbetaling.

Door het uitblijven van betrouwbare loongegevens 2006 vindt de definitieve toeslagtoekenning voor de helft van de gevallen veel later plaats. Dit leidt tot ongerustheid bij de burger en raakt hem in zijn gevoel van rechtszekerheid. Tevens kunnen financiële problemen ontstaan bij de burgers en problemen bij de Belastingdienst om terug te betalen bedragen in te moeten vorderen. Onbegrip en onzekerheid zullen de boventoon voeren.

Ook wordt het risico gelopen dat de definitieve toekenningen 2006 gelijk worden verzonden met de voorlopige toekenning 2008. Dit kan tot verwarring leiden bij de burger. Ten slotte schuift door het laat beschikbaar komen van de loongegevens 2006 het toezicht proces op voor 2006 en 2007.

4.2.2.2 Evenredige bijdrage verrekening / Evenredige premie verrekening ZVW

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven is het proces van evenredige bijdrage verrekening / evenredige premie verrekening ZVW uiterst complex en bewerkelijk voor inhoudingsplichtigen.

Zvw-verzekerden betalen over hun inkomen tot een maximumpremie-inkomen van € 30.623 een inkomensafhankelijke bijdrage Zvw. Inhoudingsplichtigen zijn verplicht de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw aan hun werknemers te vergoeden. De vergoeding moet tot het belastbaar loon worden gerekend, zodat de werknemer daarover loonheffing is verschuldigd. Waar geen verplichting tot vergoeding bestaat, komt de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw voor rekening van de Zvw-verzekerde zelf. Dit is onder meer het geval bij AOW- en pensioengenieters.

Inhoudingsplichtigen betalen over het loon van hun werknemers WW-premie en WAO-premie. Daarnaast betaalt de werknemer zelf het werknemersdeel WW-premie. De WW-premie is gedifferentieerd naar sector, de WAO-premie is gedifferentieerd naar bedrijf. WW-premie is pas verschuldigd voor zover het premieloon de WW-franchise (ongeveer € 15.000) te boven gaat. Voor WW en WAO geldt een maximumpremieloon van ongeveer € 45.000.

De betaling van Zvw-premie en premie werknemersverzekeringen verloopt correct zolang er maar één inhoudingsplichtige is. Deze past het maximumbijdrageloon en maximumpremieloon toe en houdt rekening met de WW-franchise. Op het moment dat er voor één persoon gelijktijdig meer dan één inhoudingsplichtige is, kan er bij hogere

inkomens een probleem ontstaan; beide inhoudingsplichtigen houden los van elkaar rekening met het maximumpremieloon, het maximumbijdrageloon en de franchise waardoor er teveel wordt ingehouden.

De te veel afgedragen premies werknemersverzekeringen en Zvw-bijdrage worden conform de wettelijke regeling na afloop van het jaar teruggegeven door de Belastingdienst.

De inhoudingsplichtige die de teruggave van een deel van de zorgbijdrage krijgt en in het verleden een vergoeding aan de werknemer heeft verstrekt moet het bedrag van die vergoeding vervolgens als negatief loon bij de werknemer in aanmerking nemen. Op deze wijze wordt de werknemer gecompenseerd voor de te hoge inhouding. Ook deze 'negatief loon boeking' bij de werknemer vindt plaats na afloop van het jaar waarop de inkomensafhankelijke bijdrage betrekking heeft.

De bedoeling was dat iedereen die te maken heeft met over 2006 te veel betaalde inkomensafhankelijke bijdrage Zvw in het voorjaar 2007 een afrekening zou ontvangen. Voor de teruggave van de zorgverzekeringbijdrage en de premies werknemersverzekeringen aan de verzekerde dan wel de inhoudingsplichtige zijn loon en uitkeringgegevens nodig. De problemen in de loonaangifteketen maken deze teruggaven thans onmogelijk.

In 2006 is op verzoek van de Tweede Kamer aan personen ouder dan 65 jaar die AOW- en pensioenuitkeringen ontvangen, een voorschot op de teruggaaf van de teveel afgedragen bijdrage uitbetaald.

Daarnaast is aan 65-plussers die naast hun AOW en eventuele pensioenuitkering ook nog inkomen uit arbeid hebben geen voorschot in 2006 uitbetaald. Als gevolg van de problemen in de loonaangifteketen wachten zij nog op de volledige teruggave van de te veel afgedragen zorgbijdrage. Het gaat hier om zo'n 30.000 ouderen. Het totale belang voor deze groep bedraagt voor 2006 ca. € 12 miljoen.

Ook aan de inhoudingsplichtigen kan nog geen teruggave van de te veel afgedragen premies en zorgbijdragen plaatsvinden. Deze teruggave moet weer als negatief loon zorgen voor de compensatie voor de veel betaalde loonheffing door de werknemer. Door de stagnatie in de loonaangifteketen wachten ook werknemers op compensatie voor de te hoge inhouding.

4.2.2.3 Het leveren van inkomstgegevens aan derden door de Belastingdienst

De Belastingdienst neemt de fiscale gegevens uit de polisadministratie af voor zijn eigen werkprocessen, waaronder het verstrekken van inkomensverklaringen (IB60) via de Belastingtelefoon aan burgers.

Daarnaast worden door de Belastingdienst inkomensgegevens, hetgeen meer omvat dan de loongegevens, verstrekt aan organisaties die belast zijn met het uitvoeren van wettelijke regelingen waarbij de hoogte van het inkomen medebepalend is voor de hoogte van uitkering of subsidie. Het gaat om de volgende organisaties:

- Raden voor Rechtsbijstand;
- Pensioen en Uitkeringsraad;
- Landelijk Bureau Inning Ouderbijdrage;
- Informatie Beheergroep;
- Centraal Bureau voor de Statistiek;
- Sociale Verzekeringsbank;
- Stichting Inlichtingenbureau;
- Centraal Administratie Kantoor Bijzondere Zorgkosten b.v.;
- Senter/Novem.

Door de problemen in de loonaangifteketen wordt het verstrekken van deze gegevens verstoord. Genoemde partijen hebben aangegeven ernstige problemen te hebben in hun uitvoering.

Zo is bijvoorbeeld de Informatie Beheergroep voor de uitvoering van onder andere de Wet studiefinanciering 2000 afhankelijk van inkomensgegevens van de Belastingdienst. Doordat de loongegevens 2006 uitblijven, zijn geen inkomensgegevens van een groot deel van de ouders van studenten bekend, namelijk die ouders die geen aangifte inkomstenbelasting hoeven te doen. De loongegevens zijn nodig voor de vaststelling van de hoogte van de aanvullende beurs (uitkering). Dit betreft jaarlijks circa 300.000 studenten.

4.2.2.4 Vooringevulde aangifte

Om de lastendruk van de burger te verkleinen, wil de Belastingdienst de aangifte inkomstenbelasting gaan voorinvullen met gegevens die de Belastingdienst al heeft. Zo wordt de burger werk uit handen genomen. De Belastingdienst zou in 2008 starten met vooringevulde aangiften: in de aangiften 2007 zouden onder meer loongegevens worden vooringevuld. Vanwege de problemen in de loonaangifteketen zal begin 2008 voorinvullen beperkt plaatsvinden in de vorm van een pilot (zie par.3.6).

4.2.2.5 Gedifferentieerde premie Pemba en WGA¹²

Bij de overdracht van de premieheffing aan de Belastingdienst is tussen UWV en de Belastingdienst afgesproken, dat de Belastingdienst, als werkgeversloket, de Pemba beschikkingen verzendt.

UWV berekent voor deze beschikking de gedifferentieerde premies per inhoudingsplichtige en geeft deze door aan de Belastingdienst.

2006

Voor het premiejaar 2006 heeft UWV nog de beschikkingen verzonden. In de loop van het kalenderjaar 2006 is deze taak door de Belastingdienst overgenomen. Circa 1500 werkgevers hebben nu nog geen premiebeschikking ontvangen omdat de gegevens van UWV en de Belastingdienst niet op elkaar aansluiten. Naar verwachting zal dit probleem in oktober 2007 grotendeels zijn opgelost.

2007

Zoals in paragraaf 3.3 omschreven, hebben de problemen bij de Belastingdienst en UWV om de werkgever te identificeren en te koppelen aan de voor die werkgever relevante gegevens voor de premieberekening ertoe geleid, dat de gedifferentieerde premie niet of niet met voldoende zekerheid kon worden vastgesteld.

Als gevolg hiervan zijn van de 588.000 Pemba- en WGA-beschikkingen voor het jaar 2007, die in december 2006 zijn opgemaakt, uiteindelijk 100.000 in de vorm van een adviesbrief verzonden.

Het zoeken naar een oplossing voor deze matchingsproblemen bleek niet eenvoudig, mede door het ontbreken van een één op één relatie tussen loonheffingsnummer en aansluitnummer en de vele permanente mutaties in de gegevens van inhoudingsplichtigen. In totaal zijn door de Belastingdienst medio augustus 2007 ca. 115.000 definitieve beschikkingen 2007 verzonden, inclusief de herberekende percentages als gevolg van gewijzigde omstandigheden van een inhoudingsplichtige. Overigens betreft het hier niet 115.000 inhoudingsplichtigen, omdat de meeste inhoudingsplichtigen twee beschikkingen (WAO en WGA) ontvangen. Voor circa 5000 mutaties kon door UWV nog geen nieuwe premieberekeningen worden uitgevoerd, omdat de loonaangiftegegevens in de keten vastzaten. De verwachting is dat er in het najaar 2007 nog zo'n 30.000 beschikkingen moeten worden afgegeven. Het gaat hier ook om beschikkingen als gevolg van mutaties. Deze behoren tot het reguliere

¹² In 2007 betalen werkgevers de gedifferentieerde premie Pemba als ook WGA. Pemba wordt per 2008 afgeschaft.

proces. Door de inhoudingsplichtigen waarvan het definitieve percentage 2007 afwijkt van het geadviseerde percentage, moet per werknemer en per tijdvak een correctiebericht worden ingediend. Dit is een zware administratieve last omdat voor alle tijdvakken opnieuw de salarisadministratie moet worden gedraaid.

2008

Voor de berekening van de gedifferentieerde premie WGA voor 2008 neemt UWV de noodzakelijke gegevens van de inhoudingsplichtige (basisgegevens, voortzettingen, eigen risicodragerschap) uit 2007 af van de werkgeversadministratie van de Belastingdienst. Verder neemt UWV de collectieve loonsomgegevens per inhoudingsplichtige over het jaar t-2 (2006) af van de Belastingdienst. Deze gegevens, aangevuld met de uitkeringsgegevens van UWV en de loonsomgegevens oude jaren van UWV (i.c. 2002 tot en met 2005) zijn noodzakelijk voor de berekening van de gedifferentieerde premie. Uiterlijk 30 november worden de percentages voor het nieuwe premiejaar aan de Belastingdienst aangeboden. De Belastingdienst stelt per inhoudingsplichtige de beschikking op en verzendt de beschikking uiterlijk medio december aan alle inhoudingsplichtigen.

4.3 UWV

4.3.1 Uitvoering ZW en WW

Begin 2007 ontstonden verstoringen in de gegevensleveringen van de Belastingdienst aan UWV. Deze verstoringen hadden zowel betrekking op de doorlevering van de loonaangiftegegevens als ook op de Weflex-aanleveringen.

De Weflex gegevens zijn weekgegevens uit de uitzendbranche, op basis waarvan UWV het dagloon en de uitkeringen ZW en WW voor werknemers uit de uitzendbranche vaststelt.

Door het ontbreken van deze gegevens konden deze uitkeringen niet worden vastgesteld en is UWV overgegaan op het verstrekken van berekende voorschotten.

Nadat de verstoring in de gegevensleveringen was opgelost, heeft UWV de uitkeringen definitief vastgesteld en zijn nabetalingen verricht. In een klein deel van de gevallen bleek teveel uitkering te zijn verstrekt en is het teveel aan uitkering verrekend dan wel teruggevorderd.

4.3.2 Gegevensuitvraag door UWV voor de dagloonvaststelling

Met Walvis is de dagloonvaststelling voor de WW, ZW en WAO (en WIA) geüniformeerd en aanzienlijk vereenvoudigd door een uniforme regeling voor de dagloonvaststelling en door het loon voor de dagloonvaststelling te baseren op het premieloon. Door deze wijzigingen kan het loon voor de dagloonvaststelling uit de polisadministratie worden afgenomen en is geen uitvraag van loongegevens meer nodig op het moment, dat in de polisadministratie looninformatie is opgebouwd over de volledige referentieperiode van 12 maanden. Dit moment zou per maart 2007 worden bereikt.

Door de onzekerheid over het gebruik van gegevens uit de polisadministratie voor de dagloonvaststelling, zal UWV hiervan vooralsnog geen gebruik maken. UWV start een pilot voor de dagloonvaststelling WW. Deze pilot zal ondermeer moeten uitwijzen of, in welke mate en onder welke voorwaarden de nieuw gebouwde dagloonmodule de loongegevens rechtstreeks van de polisadministratie kan gaan afnemen, zodat de gegevensuitvraag voor de dagloonvaststelling kan worden beëindigd. De Tweede Kamer is hierover in april 2007 geïnformeerd.

4.3.3 SUWI-inkijk

UWV gebruikt gegevens uit SUWI-inkijk in zijn front-office. Op sofi-nummer kunnen in SUWI-inkijk gegevens worden geraadpleegd van de client, met name naam, adres en woonplaatsgegevens en arbeids- en loongegevens. De gegevens geven ondersteunende informatie bij het vaststellen van het recht op uitkering. Het beschikbaar stellen van deze gegevens is gestagneerd, zodat van deze ondersteunende informatie geen gebruik kon worden gemaakt. Voor cliënten betekent dit het verstrekken van extra informatie.

4.3.4 Verzekeringsbericht

UWV is wettelijk verplicht (wet SUWI) de verzekerde te informeren over zijn in de polisadministratie opgenomen gegevens met betrekking tot de (duur van de) dienstverbanden en het daarin genoten loon. Dit zal plaatsvinden door middel van het (digitale) verzekeringsbericht. In het verzekeringsbericht worden ook de gegevens over opgebouwd arbeidsverleden opgenomen. De verzekerde moet deze gegevens controleren aan de hand van zijn loonstroken en eventuele omissies doorgeven aan de polisadministratie met het verzoek deze te corrigeren.

Aan de Tweede Kamer is aangegeven, dat einde 2007 een eerste proef van deze beschikbaarstelling met 100.000 verzekerden zal plaatsvinden. Vervolgens zal in 2008 aan 1 miljoen verzekerden het digitale verzekeringsbericht beschikbaar worden gesteld en in 2009 aan alle verzekerden. Door onvoldoende zekerheid over de beschikbaarheid van de gegevens is besloten de proef uit te stellen en eerst een pilot te doen plaatsvinden (zie slot par. 3.6).

4.4 Gemeentelijke Sociale Diensten (via het Inlichtingenbureau)

UWV levert loongegevens via het Inlichtingenbureau aan Gemeentelijke Sociale Diensten. Het gaat hier onder andere om de samenloopsignalen van uitkeringen en loon uit werk zodat snel kan worden gesignaleerd of iemand ten onrechte nog een uitkering ontvangt.

Daarnaast worden via SUWI-inkijk loon- en arbeidsgegevens benut ten behoeve van het werk- en reïntegratieproces. Op sofi-nummer kunnen in SUWI-Inkijk gegevens worden geraadpleegd van de cliënt, met name naam, adres en woonplaatsgegevens en arbeids- en loongegevens. De gegevens geven ondersteunende informatie. Het beschikbaar stellen van deze gegevens is gestagneerd, zodat van deze ondersteunende informatie geen gebruik kon worden gemaakt.

4.5 Pensioenfonds Horeca & Catering

Het Pensioenfonds Horeca & Catering (verder PH&C) is sinds langere tijd afnemer van gegevens van UWV op het gebied van werkgeversgegevens, arbeidsongeschiktheidsgegevens en loongegevens van werknemers. PH&C neemt als enige bedrijfstakpensioenfonds in Nederland loongegevens van werknemers van UWV af. Andere bedrijfstakpensioenfondsen betrekken deze gegevens direct van de aangesloten inhoudingsplichtigen door uitvraag bij deze inhoudingsplichtigen.

Met ingang van 1 januari 2006 worden de loongegevens van werknemers van de PH&C inhoudingsplichtigen door UWV aan het pensioenfonds aangeleverd op basis van de nieuwe werkwijze die voortvloeit uit de samenwerking met de Belastingdienst. Deze levering is van cruciaal belang voor PH&C als bedrijfstakpensioenfonds voor 300.000 deelnemers van circa 34.000 inhoudingsplichtigen.

De huidige ontoereikende kwaliteit van de gegevensleveringen wordt mede veroorzaakt door ontbrekende of onjuiste sectorcodes in de werkgeversadministratie en leidt tot het te weinig of veel later innen van de pensioenpremies. Daarnaast heeft PH&C grote moeite om het jaarlijkse pensioenoverzicht samen te stellen.

De Nederlandsche Bank heeft als toezichthouder op het pensioenverzekeringsbedrijf met PH&C gesproken over de kwaliteit van de dienstverlening van PH&C als pensioenuitvoerder.

4.6 Overige afnemers UWV

Naast de hiervoor genoemde afnemers levert UWV aan onderstaande partijen:

- Er zijn circa 735 Pensioenfondsen die allemaal gerechtigd zijn om vragen te stellen over inkomsten (dienstverbanden, uitkeringen);
- Gerechtsdeurwaarders (circa 300-400);
- De Sociale Verzekerings Bank;
- Het Landelijk Bureau Inning Ouderbijdragen;
- Zorgsector (Vektis, CVZ, ZN);
- Sociaal Economische Raad;
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- Arbeidsinspectie;
- Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst;
- Immigratie en Naturalisatiedienst;
- Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD-ECD);
- Nagenoeg alle EU-landen.

Voor alle genoemde afnemers, met uitzondering van de zorgsector, geldt dat gegevensleveringen plaatsvinden. Deze leveringen vinden plaats vanuit verschillende, voor handen zijnde bronnen binnen UWV. Deze leveringen voldoen aan de technische afspraken, maar als gevolg van de stagnaties in de loonaangifteketen wordt niet aan alle inhoudelijke wensen voldaan. Voor de zorgsector worden binnenkort gegevens geleverd uit GAIA (Geautomatiseerd inkomstenverhoudingen archief).

4.7 Aan het slot van de probleemanalyse

Na de beschouwingen over de problemen bij de verschillende deelprocessen in de loonaangifteketen, alsmede bij de inhoudingsplichtigen en de afnemers van de gegevens kan gemakkelijk de vraag rijzen waarom de problematiek van de niet bruikbare loongegevens niet eerder is ontdekt en voorzien van een adequate oplossing. Voor het antwoord op deze vraag is belangrijk de wijze waarop de keten is ingevoerd, inclusief de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen UWV en de Belastingdienst.

Om met het laatste punt te beginnen: in de keten ligt de verantwoordelijkheid voor de heffing en inning en het inwinnen van de collectieve en nominatieve gegevens van de inhoudingsplichtigen bij de Belastingdienst. Als loket voor de werkgevers is de belastingdienst verantwoordelijk voor de poort en voor de terugkoppeling en herstel van fouten in de loonaangiften. UWV is verantwoordelijk voor de inrichting en het beheer van de polisadministratie en de levering van gegevens aan de afnemers.

Naast de koppelvlakken zijn er afhankelijkheden tussen de inrichting van de keten bij de Belastingdienst en UWV ontstaan. Hierover zijn afspraken gemaakt vanuit voornoemde verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Belastingdienst en UWV met onvoldoende oog voor een ketenbrede aanpak. Dit heeft ertoe geleid dat beide organisaties niet voldoende op de hoogte waren van elkaars problemen, de doorwerking daarvan in de gehele keten en de gevolgen daarvan voor het eigen deel van de keten.

Minstens even belangrijk als de verantwoordelijkheidsverdeling is de wijze waarop de keten is ingevoerd.

Bij de invoering per 2006 is de keten gefaseerd in productie gaan. Belangrijke onderdelen als kwaliteitsprocessen en terugkoppelprocessen waren begin 2006 nog niet gereed.

De eerste helft 2006 is gefocust op het (technisch) werkend krijgen van het eerste deel van de keten. Dit eerste deel bestond uit het (kunnen) ontvangen van de loonaangiften door de Belastingdienst (in maart de aangiften over januari 2006), de verwerking van het

collectieve deel voor de premieheffing in samenhang met de inning van de loonbelasting en de premies, de doorlevering van de nominatieve gegevens naar UWV en de opname van de gegevens in de polisadministratie.

Vervolgens is gefocust op de volledigheid en kwaliteit van de gegevens voor opname in de polisadministratie en de terugkoppeling. Toen de terugkoppeling vervolgens op gang kwam ontstond de overtuiging, dat de problemen voor 2007 zouden zijn verholpen en dat per 2007 sprake zou zijn van een functionerende keten.

Verder is nog van belang dat de monitoring van gegevensstromen binnen UWV, de Belastingdienst en binnen de loonaangifteketen als geheel niet of onvoldoende is geregeld. Als gevolg hiervan ontbreekt sturingsinformatie die essentieel is voor het functioneren van de loonaangifteketen.

Uit het bovenstaande wordt duidelijk, dat de keten niet in zijn totale omvang als keten is ingevoerd, maar, langs de lijnen van de verantwoordelijkheidsverdeling, bij elk van de betrokken uitvoeringsorganisaties. Zoals gebruikelijk bij grote automatiseringsprojecten is Walvis/SUB bij UWV en de Belastingdienst opgeknipt en ingevoerd als afzonderlijke, kleinere deelprocessen. Eind 2005 te beginnen met de werkgeversadministratie, begin 2006 gevolgd door heffingsadministratie en zo de keten door tot en met de polisadministratie en de daarmee samenhangende administraties. Deze deelprocessen zijn volgtijdelijk ontwikkeld en opgeleverd. De kinderziektes en problemen in elk van de deelprocessen waren te overzien en oplosbaar. Echter het gecumuleerde effect van de kinderziektes en problemen in elk onderdeel van de keten was noch te voorzien, noch voorspelbaar. Dit effect werd pas langzamerhand zichtbaar in de fase dat de jaargegevens 2007 vanuit de polisadministratie in 2007 moesten worden samengesteld en aan de afnemers beschikbaar gesteld.

De Belastingdienst heeft zich als ketenpartner vooral ingezet om de problemen in de keten op te lossen. Toen de Belastingdienst als afnemer voor zijn processen in juni 2007 gegevens geleverd kreeg, werd de volle omvang manifest.

5 Gevolgde werkwijze bij het opstellen van de probleemanalyse

Bij de opstelling van probleemanalyse is de volgende werkwijze gevolgd.

Algemeen

In de brief van 10 april 2007 aan de Tweede Kamer is het besluit om een beheerteam in het leven te roepen opgenomen. Het beheerteam heeft als taak:

- de gegevensstromen in de loonaangifteketen te monitoren;
- oplossingen te zoeken voor de geconstateerde problematiek in de gegevensuitwisseling;
- de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de werking van de keten structureel in te bedden.

De integrale probleemanalyse is gebaseerd op de resultaten van de volgende activiteiten:

1. Workshop Integrale probleemanalyse van de keten 13 juni 2007;
2. Interviews over de werking van de loonaangifteketen;
3. De ontwikkeling van het concept normenkader;
4. Taken van het beheerteam.

Ad 1. Workshop 13 juni 2007

Ten behoeve van de integrale probleemanalyse van de keten vond op 13 juni 2007 in Amersfoort een gezamenlijke workshop plaats waarin de doelstelling 'hoe krijgen we een werkende keten ultimo 2007' centraal stond. Tijdens de workshop hebben 40 deelnemers van de Belastingdienst en UWV het totale ketenproces beoordeeld op aanwezige problemen, oorzaken aangewezen en mogelijke oplossingen benoemd die substantieel kunnen bijdragen aan een werkende keten ultimo 2007.

De workshop is gebruikt om over de loonaangifteketen relevante informatie te verzamelen. De resultaten van de workshop zijn door het onderzoeksteam gewogen en in hun onderlinge samenhang beschouwd. Dit heeft geresulteerd in een aantal kernbevindingen en conclusies die in deze rapportage zijn verwerkt. De kernbevindingen, conclusies en de resultaten van de workshop zijn gedocumenteerd.

Ad 2. Interviews over de werking van de loonaangifteketen

In de periode medio juni tot medio augustus 2007 heeft een onderzoeksteam 20 interviews afgenomen. De te interviewen doelgroepen zijn als volgt onderscheiden:

- interviews over de werking van de loonaangifteketen;
- met verstrekkers van gegevens;
- met afnemers van gegevens;
- met medewerkers indien noodzakelijk voor een verdieping.

De interviews zijn afgenomen aan de hand van vooraf vastgestelde en toegezonden vragenlijsten.

De interviewverslagen zijn teruggekoppeld aan de geïnterviewden. Vragenlijsten en verslagen zijn gedocumenteerd. De resultaten van de interviews zijn door middel van een matrix in kaart gebracht, geanalyseerd en verwerkt in de integrale analyse.

Ad 3. De ontwikkeling van het normenkader

In de brief van 10 april aan de Tweede Kamer is aangegeven, dat de Belastingdienst en UWV een normenkader ontwikkelen voor de loonaangifteketen. Dit normenkader is noodzakelijk voor een adequate sturing en verantwoording van de loonaangifteketen. Deze opdracht is neergelegd bij het beheerteam.

Aan de (gegevens in de) polisadministratie worden (onder meer) eisen van volledigheid, juistheid en tijdigheid gesteld. Door UWV en de Belastingdienst is gezamenlijk een nadere uitwerking van deze normen opgesteld, zodat deze eenduidig geïnterpreteerd

kunnen worden. De normen worden beschreven voor het ontvangen, het verwerken en het uitleveren van de loonaangiftes en de gegevens van de inhoudingsplichtige.

Bij de opstelling van de integrale probleemanalyse heeft het normenkader als leidraad gediend. Voor een verdere toelichting op het normenkader verwijzen wij naar hoofdstuk 8.

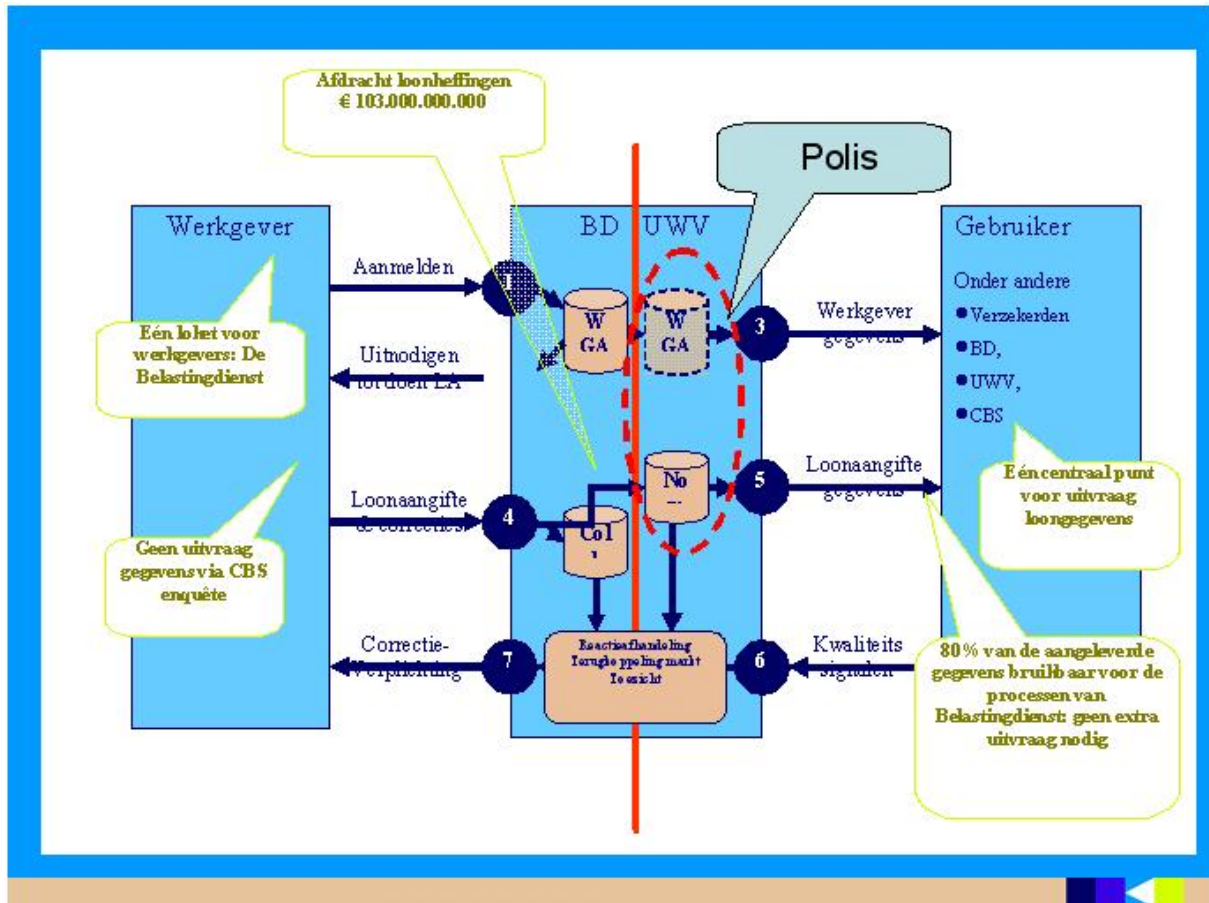
Ad 4. Activiteiten van het beheerteam

Bij het beheerteam zijn activiteiten belegd gericht op het oplossen van acute problemen in de samenwerking, op het verkrijgen van inzicht en op het borgen van oplossingen en activiteiten gericht op structurele verbeteringen in de keten.

Het inzicht dat daarmee is verkregen in het functioneren van de keten heeft in belangrijke mate bijgedragen aan het in kaart brengen van de problematiek en de ontwikkeling van oplossingen.

6 Wat gaat goed in de loonaangifteketen

De nadruk op de verstoringen in de keten is gezien de huidige situatie terecht, maar het scheidt een verkeerd beeld als zaken die wel goed verlopen sinds de start van de loonaangifteketen niet worden vermeld in de rapportage. In deze paragraaf daarom, met gepaste terughoudendheid, aandacht voor enkele successen van de loonaangifteketen.



6.1 Walvis

De huidige loonaangifteketen heeft de doelstellingen van Walvis en Wfsv niet allemaal gerealiseerd, maar levert daar op onderdelen wel een positieve bijdrage aan. Twee belangrijke doelstellingen van Walvis waren het verhogen van de inzichtelijkheid van de werknemersverzekeringen en de verlaging van de administratieve lasten voor inhoudingsplichtigen.¹³ Om dit te bereiken werd onder meer ingezet op de harmonisatie van de loonbegrippen. Vastgesteld kan worden dat de drie loonbegrippen (uitkeringsloon, premieloon en loonbelastingloon) als gevolg van de Wet Walvis in hoge mate zijn geharmoniseerd.

Daarnaast heeft de samenwerking tussen de Belastingdienst en UWV in de loonaangifteketen geleid tot een verlaging van de uitvoeringskosten. In 2006 is een

¹³ De andere drie doelstellingen waren: het verlagen van de uitvoeringskosten, de verhoging van de rechtmatigheid van de uitvoering en het verbeteren van de handhaving. Zie ook Bijlage Wetgeving

besparing van € 60 miljoen gerealiseerd. Ook de afgesproken personele reductie aan UWV-zijde is volgens plan uitgevoerd.

Ook in het verbeteren van de handhaving door de Belastingdienst zijn goede stappen gezet. Zo verloopt het uitvoeren van materiële controles naar wens. Vóór 2006 was er sprake van twee aparte trajecten waar het de controle van de loonadministratie betrof. Zo kon het gebeuren dat in dezelfde week de loonadministratie werd gecontroleerd door zowel de Belastingdienst (t.b.v. loonbelasting) als UWV (t.b.v. de premieheffing werknemersverzekeringen). De Belastingdienst heeft in 2006 27.000 boekenonderzoeken (materiële controles) uitgevoerd over de jaren 2002 t/m 2005. Deze controles zagen op de loonbelasting en op de sociale verzekeringen.

De correctieopbrengst voor de loonheffingen bedroeg € 295 mln. Voor 2007 doet de Belastingdienst 22.000 boekenonderzoeken waarvan er medio 2007 al 14.000 zijn gerealiseerd.

6.2 Inhoudingsplichtigen en afnemers

Net als voor de materiële controles, is de 'één loket' gedachte, zowel aan de voor- als achterkant van de keten, waargemaakt. De communicatie met de inhoudingsplichtigen vindt plaats via de Belastingdienst. Voor de uitzendbranche is hier in het kader van de weekaanleveringen overigens een uitzondering op gemaakt op verzoek van de branche zelf. Ook voor de afnemers geldt dat zij hun gegevens op één plek kunnen opvragen.

Daarnaast is één van de successen sinds de invoering van de huidige keten, dat het inhoudingsplichtigen mogelijk is gemaakt met één loonaangifte aangifte te doen voor premies sociale verzekeringen en voor de loonbelasting. De afdracht van premies en loonbelasting verloopt voorspoedig. Over 2006 is op basis van de ingediende loonaangiften € 103 mld. aan loonheffing afgedragen door de inhoudingsplichtigen. In de raming was gerekend op ongeveer € 90 mld. De naheffingsaanslagen die de Belastingdienst heeft opgelegd voor ongeveer € 1,5 mld. maken hiervan onderdeel uit.

Hoewel de beschikbare gegevens in de Polisadministratie niet volledig zijn en afnemers als gevolg hiervan veel problemen kennen, zijn er wel degelijk gegevens beschikbaar in de loonaangifteketen. En hoewel gegevensleveringen vanuit de Polisadministratie nog vrijwel niet plaatsvinden, zijn via alternatieve routes de beschikbare gegevens, zij het vaak later dan gepland, wel geleverd aan enkele afnemers. Het lijkt tegenstrijdig deze gegevensleveringen hier te vermelden. Maar zonder de geleverde gegevens over bijvoorbeeld 2006 zouden de problemen zich in nog grotere mate voordoen dan nu het geval is. Enkele voorbeelden:

- Voor het definitief vaststellen van toeslagen over 2006, heeft de Belastingdienst de jaarloongegevens nodig van alle toeslaggerechtigden. Voor 80% van de inhoudingsplichtigen geldt dat de aangeleverde gegevens bruikbaar zijn voor dit proces. Daardoor hoeft niet aan 590.000 inhoudingsplichtigen het jaarloongegeven te worden uitgevraagd, maar aan ongeveer 108.000 inhoudingsplichtigen. Wel is het zo dat hiertoe veel grote bedrijven behoren zodat bij 'slechts' 20% van de inhoudingsplichtigen extra uitvraag moet worden gedaan maar dat die 20% wel ca 80% van de gegevens genereert.
- Tot 2006 werden door het CBS de statistieken over werkgelegenheid en lonen samengesteld op basis van eigen enquêtes bij een groep inhoudingsplichtigen en gegevens uit diverse administraties van de Belastingdienst en UWV. In 2006 heeft het CBS naar aanleiding van de gegevensleveringen uit de polisadministratie deze enquête gestaakt. Weliswaar heeft het CBS gedurende 2006 problemen ondervonden van onvolledige leveringen, maar inhoudingsplichtigen zijn tot op de dag van vandaag niet meer benaderd voor het verstrekken van gegevens die zij via de loonaangifte aangeven.
- Hetzelfde geldt voor de ruim 34.000 leden van het Pensioenfonds Horeca en Catering. Deze hoeven vanaf 2007 geen extra gegevens meer te leveren voor het

proces van premievaststelling en inning en de vaststelling van pensioenaanspraken doordat zij aansluiten bij de loonaangifte 2006.

De zaken die op dit moment goed verlopen zijn voorwaardelijk voor de oplossingen die in de hoofdstukken hierna worden beschreven. De Belastingdienst en UWV moeten ervoor zorgen dat de zaken die wel goed verlopen in de keten ook goed blijven verlopen.

7 De oorzaken

In de voorgaande hoofdstukken is geanalyseerd welke verstoringen zich in de loonaangifteketen voordoen. Uit die analyse blijken twee hoofdproblemen.

Het eerste hoofdprobleem is dat inhoudingsplichtigen geen of te laat terugkoppeling krijgen over de kwaliteit van de gegevens die ze hebben geleverd. Hierdoor kunnen zij hun administratie niet op orde brengen, waardoor zij ook fouten maken in de volgende loonaangiften. Dit verstoort de werking van de keten, waardoor er uitvraag bij inhoudingsplichtigen nodig is. Dit leidt tot extra administratieve lasten.

Het tweede hoofdprobleem is dat afnemers van gegevens niet de benodigde gegevens krijgen omdat de polisadministratie onvoldoende wordt gevuld. Die afnemers kunnen daardoor hun taken niet of onvoldoende uitvoeren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Belastingdienst m.b.t. de definitieve vaststelling van de toeslagen over 2006. Dit leidt tot overlast voor toeslaggerechtigde burgers in de vorm van inkomensonzekerheid.

Voor deze twee hoofdproblemen zijn zes hoofdoorzaken aan te wijzen:

5. De technische en organisatorische complexiteit van de loonaangifteketen is onderschat waardoor bij het ontwerp en bouw van de keten onvoldoende sprake is geweest van een ketenbrede aanpak.
6. De massaliteit en dynamiek van het proces.
7. De categorieën inhoudingsplichtigen zijn verschillend, de loonaangifte is eenduidig.
8. De gerichtheid op de eigen verantwoordelijkheid bij UWV en de Belastingdienst;
9. De toegenomen inhoudelijke complexiteit.
10. De ontwikkelde software wordt bij beide uitvoeringsinstellingen te laat opgeleverd.

7.1 De technische en organisatorische complexiteit is onderschat

De loonaangifteketen is ontwikkeld vanuit een zogenoemd 'goedpad'. Er is onvoldoende rekening gehouden met zaken die mis zouden kunnen gaan. De complexiteit is daarmee onderschat. Vanuit dit goedpad is er ook te weinig oog geweest voor de noodzaak tot ketenregie. Ter illustratie volgen hierna vier voorbeelden van de technische en organisatorische complexiteit.

Voorbeeld 1

In het ontwerp van de keten is ervoor gekozen om werkprocessen volgtijdelijk uit te voeren. Dit hangt onder meer samen met de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Belastingdienst en UWV. Processen die geïntegreerd hadden kunnen worden zijn hierdoor versnipperd in de keten terecht gekomen. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat in de keten op vier verschillende momenten controles worden uitgevoerd op de loonaangiftegegevens. Deze processen kennen elk een eigen terugmeldingsmechanisme en een eigen terugmeldingsmoment. De toetsen zijn:

- *Toets van de loonaangifte door de Belastingdienst direct bij binnenkomst;*
- *Toets of aangifte tijdig is ontvangen en overeenkomstige betaling heeft plaatsgevonden door de Belastingdienst;*
- *Toets op de nominatieve gegevens (technische verwerkbaarheid) door UWV bij binnenkomst bij UWV;*
- *Toets op de nominatieve gegevens bij UWV voor de opname in de polisadministratie.*

Voorbeeld 2

Als onderdeel van de go beslissing van 22 juli 2005 (zie par. 2.3) is besloten tot een aantal maatregelen om de marktpartijen in staat te stellen om de wijzigingen tijdig door te voeren.

Eén van die maatregelen is het tijdelijk toestaan van 'loon over' (loon wordt verantwoord op het tijdstip waarop het betrekking heeft), omdat de bestaande salarispraktijk bij 'loon over'-inhoudingsplichtigen niet aansloot bij de bepalingen van het genietingsmoment (= moment van betalen). De polisadministratie is gebaseerd op het 'loon in' principe (loon wordt verantwoord op het tijdstip van betalen), dat ten grondslag ligt aan de loon- en premieheffing.

Dit besluit heeft de volgende consequenties:

- 1. 'Loon over' inhoudingsplichtigen sturen structureel correctieberichten in, terwijl geen sprake is van herstel van een fout.*
- 2. In de polisadministratie opgenomen loongegevens worden met terugwerkende kracht door de inhoudingsplichtige gewijzigd, ook in geval er geen sprake is van herstel van een fout.*
- 3. Afnemers, die actuele loongegevens nodig hebben voor de uitvoering van hun taken, zullen na afname en gebruik van actuele loongegevens worden geconfronteerd met latere correcties van die gegevens, terwijl zij die gegevens al hebben gebruikt voor de uitvoering van hun wettelijke taken. Dit gevolg zal zich gaan manifesteren, zodra afnemers actuele gegevens gaan gebruiken voor hun uitvoering.*

Voorbeeld 3

De Belastingdienst en UWV hebben een eigen verantwoordelijkheid op het gebied van het ontwikkelen, bouwen, uitbesteden en exploiteren van hun deel van de keten, op basis van een globale ketenarchitectuur.

Mede als gevolg hiervan werd bij de ontwikkeling van de architectuur geen samenhangende planning gehanteerd. Bij tegenvallers binnen de eigen organisatie werden de gekozen oplossingen niet getoetst op gevolgen voor de overige deelnemers van de keten. De niet synchrone planning maakte een integrale ketentest onmogelijk. De verschillende ontwikkel- en bouwwijze (uitbesteden of niet) maakte daarbij dat personen elkaar moeilijk konden vinden binnen de vele betrokken organisaties voor dit ketentesten. Door de niet synchrone planning, waarbij delen na de invoeringsdatum van 1 januari 2006 zijn opgeleverd, zijn hiaten pas in de keten manifest geworden bij de productie zelf.

Voorbeeld 4

Om de keten per 01-01-2006 zoveel mogelijk werkend te krijgen zijn mogelijke fouten, de afhandeling daarvan en de coördinatie van de exploitatie over de keten heen onderbelicht gebleven. Er zijn afspraken gemaakt over koppelvlakken en productieverstoringen maar niet over andere verstoringen in de keten.

Er is geen informatie uitgewisseld over te verwachten, binnengekomen en uitgevallen berichten. De problemen die zich voordeden bij technische berichtuitwisseling zijn te laat opgepakt.

7.2 De massaliteit en dynamiek van het proces

De massaliteit en de dynamiek van de loonaangifteketen zijn af te leiden uit de tabel met kengetallen die in paragraaf 2.5 is opgenomen. Gemiddeld per maand worden 565.000 loonaangiften ingediend en zijn er ruim 19 miljoen loonregels (jaarlijks zijn dat er 230 miljoen) die alle schakels binnen de keten moeten passeren. Vervolgens worden nog correcties ingezonden. Deze dynamiek stelt hoge eisen aan de werkprocessen voorafgaand aan en volgend op het loonaangifteproces, waarop deze processen op dit moment niet berekend zijn. In combinatie met de eisen van actualiteit, volledigheid en juistheid leidt dit tot verstoringen binnen de keten. Ter illustratie het volgende voorbeeld.

Voorbeeld 5

Het aantal afmeldingen van inhoudingsplichtigen bedraagt ongeveer 9.000 per maand. Stel een inhoudingsplichtige geeft halverwege maart aan dat hij met ingang van 1 maart is gestopt. De loonaangifte van maart is op dat moment al uitgereikt. De inhoudingsplichtige moet een (nihil)aangifte doen om te voorkomen dat een naheffingsaanslag aan hem wordt opgelegd.

7.3 De categorieën inhoudingsplichtigen zijn verschillend, de loonaangifte is eenduidig

Binnen de loonaangifteketen zijn twee hoofddoelgroepen te onderscheiden die wezenlijk van elkaar verschillen: inhoudingsplichtigen met werknemers en inhoudingsplichtigen met uitkerings- of pensioengerechtigden. Binnen de doelgroep van inhoudingsplichtigen met werknemers zijn de uitzendorganisaties weer duidelijk anders. Een massaal proces is gediend met eenduidigheid maar levert spanningen op met de vereiste differentiatie in doelgroepen. Ook hiervan een voorbeeld.

Voorbeeld 6

Uit de analyse blijkt dat pensioenfondsen veel fouten maken bij het aanleveren van gegevens. De pensioenfondsen geven zelf aan dat de gegevensset onvoldoende geschikt is voor hen. Uit onderzoek blijkt dat zij veel fouten maken bij de rubriek 'sector risicogroep'. De pensioenfondsen hoeven hier niets in te vullen, maar velen doen dit toch. Hierdoor leiden de controles die worden uitgevoerd op de nominatieve gegevens van deze inhoudingsplichtigen binnen de verwerkingsprocessen ten onrechte tot uitval.

7.4 De gerichtheid op de eigen verantwoordelijkheid bij UWV en de Belastingdienst

Het primaire belang van de Belastingdienst is om belasting- en premiegelden te heffen en te innen en om inkomensafhankelijke toeslagen te verstrekken. Het primaire belang van UWV is om reïntegratie te bevorderen en om rechtmatig uitkeringen te verstrekken. Hierdoor kijken de Belastingdienst en UWV verschillend naar de loonaangifte als zodanig en binnen de loonaangifte naar de daarin voorkomende gegevens. Deze verschillen vertalen zich eveneens in een uit elkaar lopende prioritering in de aanpak van problemen die zich in de keten voordoen. Ter illustratie twee voorbeelden.

Voorbeeld 7

UWV wil vanwege de hoge rechtmatigheidseisen geen enkele loonaangifte met fouten de polisadministratie in laten gaan. De polisadministratie is de centrale gegevenshouding van UWV voor de uitkeringsverzorging. Dit zou inhouden dat alle aangiften met fouten geweigerd en teruggestuurd moeten worden naar inhoudingsplichtigen. Omdat de Belastingdienst dan niet meer in staat is om de afgedragen loonbelasting en premies juist te verantwoorden, bestaan risico's voor de kasstroom. Mede om deze problemen voor te zijn vindt deze weigering 'aan de poort' thans niet plaats.

Voorbeeld 8

Met Walvis moet de rechtmatigheid van de uitvoering van UWV worden verhoogd. Dit kan conflicteren met het handhavingsbeleid van de Belastingdienst. De Belastingdienst past in zijn handhavingsproces intensief toezicht sinds jaar en dag een risicoselectie toe.

7.5 De toegenomen inhoudelijke complexiteit

De loonaangifteketen wordt gekenmerkt door het grote aantal doelen dat hiermee moet worden gediend. Daarnaast hebben tal van partijen belang bij en verwachtingen ten aanzien van de loonaangifteketen. Enkele doelen zijn:

- Administratieve lastenverlichting inhoudingsplichtigen en vereenvoudiging van de sociale verzekeringswetten (Walvis).
- Verhoging van de inzichtelijkheid van de werknemersverzekeringen, verlaging van de uitvoeringskosten, verhoging van de rechtmatigheid van de uitvoering en verbetering van de handhaving op het terrein van de sociale zekerheidswetgeving (Memorie van Toelichting Walvis).
- Verhoging van de inzichtelijkheid van de kosten van zorg door inhoudingsplichtigen en werknemers via het loon maandelijks te laten bijdragen aan deze kosten.
- Maximering van de kosten van zorg per verzekerde door het verstrekken van inkomensafhankelijke bijdragen, de zorgtoeslag. Dit geldt ook voor huur- en kinderopvangtoeslag.

Een dergelijk breed en zeer divers gebruik van de gegevensketen is mogelijk maar vereist wel dat de begrippen die gehanteerd worden een hoge mate van eenduidigheid hebben. Dat is thans niet het geval. Ter illustratie het volgende voorbeeld.

Voorbeeld 9

De bijdrage van de inhoudingsplichtige aan de zorgkosten loopt via een verplichte vergoeding aan de werknemer van zijn inkomensafhankelijke bijdrage. Deze vergoeding behoort tot het belastbare loon van de werknemer. De vergoeding behoort niet tot het bijdrage-inkomen of tot het loon voor de werknemersverzekeringen.

Dit complexe systeem wordt nog complexer als een werknemer meer dienstbetrekkingen heeft en daaruit een inkomen geniet dat hoger is dan het maximale bijdrage-inkomen of als iemand naast loon uit dienstbetrekking ook andere inkomsten geniet.

In de situatie dat een werknemer meer dienstbetrekkingen heeft, krijgt de inhoudingsplichtige een teruggave van (een deel van) de vergoeding die hij aan de werknemer heeft verstrekt. Hij moet het bedrag van die te hoge vergoeding vervolgens als negatief loon bij de werknemer in aanmerking nemen. Op deze wijze wordt de werknemer gecompenseerd voor de te hoge inhouding over die vergoeding. De teruggaaf aan de inhoudingsplichtige en de negatief loon boeking bij de werknemer vinden plaats na afloop van het jaar waarop de inkomensafhankelijke bijdrage betrekking heeft.

7.6 De ontwikkelde software wordt bij beide uitvoeringsinstellingen te laat opgeleverd

UWV en de Belastingdienst zijn er onvoldoende in geslaagd om – voor de loonaangifteketen - essentiële software tijdig op te leveren en in productie te nemen. Het gaat hier bijvoorbeeld om het niet halen door UWV van de planning van de polisrelease per 1 januari 2006 en het door de Belastingdienst niet halen van de planning van de invoering van het naheffingssysteem.

Voorbeeld 1

Begin 2005 was het besef opgekomen dat het geplande proces van terugkoppeling niet goed beheersbaar zou zijn bij een groot volume aan fouten in de loonaangiftes, zoals dat in de eerste maanden van het proces te verwachten was. Ter voorbereiding op deze situatie is in juni 2005 door UWV en de Belastingdienst besloten de VDA in te zetten om het terugkoppelproces te ondersteunen. Dit betekende extra functionaliteiten voor de VDA.

Het besluit om de VDA in te zetten voor de terugkoppeling heeft direct gevolg gehad op de planning van de polisrelease per 1 januari 2006. De vertraging in de polisrelease 2006 als gevolg van de extra inspanning voor de VDA is opgevangen door de functionaliteit van de polisrelease te beperken en in een latere release beschikbaar te stellen.

Voorbeeld 2

Het heffingssysteem bij de Belastingdienst is in delen opgeleverd, waarbij het eerste deel 1 januari 2006 operationeel is geworden. Het deel van dit systeem dat geautomatiseerd naheffingsaanslagen oplegt stond voor oplevering voor april 2006 gepland. Deze oplevering werd meerdere malen uitgesteld. De complexiteit bleek te groot om te kunnen automatiseren. Met name het cumulatief rekenen en de systematiek van de verzuimboetes bracht te veel uitzonderingssituaties. In juli 2006 heeft het management van de Belastingdienst besloten tot extra maatregelen. Daarbij werd een proces ingericht om handmatig naheffingsaanslagen te vervaardigen. Daarmee wordt dit deel van de geldstroom gewaarborgd. Dit handmatige proces heeft voor het gehele belastingjaar 2006 gewerkt. In 2007 is na het terugdringen van de complexiteit, dit deel van het heffingssysteem operationeel geworden. De Belastingdienst heeft het deel van het heffingssysteem dat het proces 'handhaving intensief toezicht' ondersteunt nog niet operationeel. Bij de vertraging van het massale deel van het heffingssysteem is de prioriteit voor het handhavingsdeel lager gesteld.

8 De werkende keten

Gezien de complexiteit van de oorzaken kan de huidige loonaangifteketen niet in één keer worden verbeterd zodat er gelijk sprake is van een robuuste keten. Een dergelijke ontwikkeling heeft tijd nodig. Daarom is onderzocht welke maatregelen er op korte termijn voor kunnen zorgen dat de huidige loonaangifteketen gaat werken. Vanuit een werkende keten kan vervolgens gewerkt worden naar een robuuste keten.

Er is sprake van een werkende loonaangifteketen als de organisaties die belast zijn met de uitvoering van wettelijke taken kunnen beschikken over de gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van die taken, inclusief handhaving; voor inhoudingsplichtigen is sprake van een verlichting van de administratieve lasten.

In procestermen betekent dit dat de aanlevering, controle en verwerking van de gegevens van de loonaangifte zodanig plaatsvindt dat uitvraag van jaarloongegevens tot een minimum is beperkt (inclusief notoir onwilligen maximaal 5% van het bestand inhoudingsplichtigen) en de afnemers van gegevens, deze gegevens op de afgesproken tijdstippen en in de afgesproken kwaliteit ontvangen.

Om dit te bereiken is een zevental uitgangspunten geformuleerd waaraan een werkende keten moet voldoen. Dit zijn:

1. de huidige gegevensset zal bij voorkeur niet worden uitgebreid. Daarnaast zal, in overleg met afnemers, de gegevensset daar waar mogelijk worden beperkt;
2. de specificaties voor de loonaangifte worden, voorzover op dat moment bekend, uiterlijk op 1 oktober voorafgaand aan het aangiftejaar bekend gemaakt aan inhoudingsplichtigen;
3. de inhoudingsplichtigen worden maximaal ondersteund om te voorkomen dat ze fouten maken bij het aanleveren van gegevens;
4. de fouten in de aangeleverde gegevens worden aan het begin van de keten onderkend;
5. de fouten in ingediende loonaangiften worden zo snel mogelijk teruggekoppeld aan inhoudingsplichtigen;
6. de fouten worden gesorteerd. Afhankelijk van het soort fout wordt de aangifte niet geaccepteerd of wel geaccepteerd en zonodig later gecorrigeerd;
7. de foutcontroles worden toegespitst op de verschillende categorieën van inhoudingsplichtigen.

Door aan deze uitgangspunten te voldoen, ontstaat een zichzelf versterkende cirkel. Immers hoe meer fouten er aan het begin van de loonaangifteketen tegen worden gehouden, hoe soepeler het proces gaat verlopen om de goede gegevens op te slaan, te verwerken en door te leveren. Hierdoor kan meer capaciteit ingezet worden om de loonaangifteketen robuuster te maken.

Het gaat in totaal om een veertigtal maatregelen. De maatregelen die voldoen aan de hiervoor genoemde uitgangspunten hebben allemaal een structureel karakter. Er zijn maatregelen die ertoe leiden dat fouten zoveel als mogelijk worden tegengehouden voordat ze de keten binnenkomen. Dit zijn vooral maatregelen die gericht zijn op de inhoudingsplichtigen en op controles aan het begin van de keten.

De hiervoor genoemde uitgangspunten zien niet op de afnemers van gegevens. Voor hen worden maatregelen getroffen die een tijdelijk karakter hebben. Pas als de polisadministratie voldoende is gevuld, kunnen ook structurele maatregelen voor afnemers worden getroffen.

Ten slotte zijn er maatregelen die zien op de samenwerking in de keten.

De maatregelen kunnen worden onderscheiden in een zestal categorieën te weten:

1. Maatregelen gericht op het beter aanleveren van loonaangiften.
2. Maatregelen gericht op de kwaliteit van gegevens.
3. Maatregelen gericht op afnemers van gegevens.
4. Maatregelen gericht op het gegevensverkeer tussen de Belastingdienst en UUV.
5. Maatregelen gericht op de polisadministratie.
6. Maatregelen gericht op de aansturing om de werkende keten te realiseren.

Binnen de verschillende categorieën is de maatregel, waarvan het meeste effect te verwachten is, als eerste genoemd. Voorts is per maatregel een eerst verantwoordelijke genoemd. Deze zorgt voor ketenbrede afstemming.

8.1 Maatregelen gericht op het beter aanleveren van loonaangiften

8.1.1 Beschikbaarstelling controles

Inhoudingsplichtigen krijgen de beschikking over alle controles die uitgevoerd worden op nominatieve gegevens. De Belastingdienst verstrekt inhoudingsplichtigen daartoe een actueel en volledig overzicht van de gegevens waarop de loonaangiften worden afgekeurd. Ook maakt de Belastingdienst bekend welke controles op nominatieve gegevens worden uitgevoerd binnen de loonaangifteketen. Softwareleveranciers kunnen deze controles inbouwen in hun software zodat afkeuring in de poort of latere uitval in de keten zo veel mogelijk wordt voorkomen.

Realisatie	1 oktober 2007
Eerstverantwoordelijke	de Belastingdienst

Effect van de maatregel:

Door het beschikbaar stellen van de nominatieve controles aan de inhoudingsplichtige, is de inhoudingsplichtige in staat de controles in de software voor de samenstelling van de loonaangifte op te nemen. Het opnemen van de controles in de software biedt ondersteuning bij het samenstellen van de loonaangifte en draagt bij aan het terugdringen van het aantal fouten in de aangeleverde loonaangifte.

Indien de inhoudingsplichtige de controles opneemt in de aanleversoftware worden de fouten in de loonaangifteketen bij de inhoudingsplichtige (helemaal voor in de keten) vastgesteld en zullen de fouten die nu in de loonaangiften meekomen, niet meer voorkomen.

Hierdoor treedt er minder uitval op bij de verwerking van de loonaangifte en ontvangt de afnemer een betere gegevenslevering.

8.1.2 Validatietestservice

Aan inhoudingsplichtigen wordt door de Belastingdienst een service aangeboden om de software te laten testen. Deze validatietestservice wordt aangepast aan de uitbreiding van de controles. Hiermee kunnen inhoudingsplichtigen en softwareleveranciers de door hen ontwikkelde software valideren.

Realisatie	1 november 2007
Eerstverantwoordelijke	de Belastingdienst

Effecten van de maatregel:

Door het beschikbaar stellen van deze service is de inhoudingsplichtige in staat de loonaangifte te toetsen alvorens hij de loonaangifte definitief aanbiedt aan de Belastingdienst. Dit draagt bij aan het terugdringen van het aantal fouten in de aangeleverde loonaangifte. Indien de inhoudingsplichtigen deze service hanteren zullen de fouten, die nu in de loonaangiften meekomen, niet meer voorkomen.

Hierdoor treedt er minder uitval op bij de verwerking van de loonaangifte en ontvangt de afnemer een betere gegevenslevering.

8.1.3 Apart loket voor vragen over de loonaangifte

Inhoudingsplichtigen kunnen zich tot de BelastingTelefoon wenden met vragen over de controles op nominatieve gegevens en de validatietestservice.

Softwareleveranciers en grote inhoudingsplichtigen die zelf hun software ontwikkelen, kunnen hun vragen over de loonaangifte stellen bij een apart loket en worden bediend door een eigen accountmanager. Deze service zal voor alle grote inhoudingsplichtigen worden ingericht.

Realisatie	1 oktober 2007
Eerstverantwoordelijke	de Belastingdienst

Effecten van de maatregelen:

Door het beschikbaar stellen van een specifiek loket met gespecialiseerde medewerkers aan de softwareleverancier en de (grote) inhoudingsplichtige met zelf ontwikkelde software, kunnen deze partijen beter geholpen worden bij hun vragen naar aanleiding van de loonaangifte. Deze dienst draagt bij aan het verbeteren van de aanleversoftware en daarmee aan het terugdringen van het aantal fouten in de aangeleverde loonaangifte. Hierdoor treedt er minder uitval op bij de verwerking van de loonaangifte en ontvangt de afnemer een betere gegevenslevering.

8.1.4 Verbetering toelichting op loonaangifte

Aan inhoudingsplichtigen is gevraagd hoe zij beter ondersteund kunnen worden in het doen van een juiste aangifte. Inhoudingsplichtigen hebben aangegeven dat de toelichting veel beter aan moet sluiten op het aangifteproces. Dit leidt tot een geheel andere opzet van de toelichting. Enkele verbeteringen worden nog dit jaar doorgevoerd. In 2008 zal samen met de inhoudingsplichtigen een nieuwe opzet voor de toelichting worden gemaakt.

Realisatie korte termijn aanpassingen	1 oktober 2007
Realisatie lange termijn aanpassingen	Oktober 2008
Eerstverantwoordelijke	de Belastingdienst

Effect van de maatregelen:

Door het beschikbaar stellen van een volledige en begrijpelijke toelichting aan de inhoudingsplichtige wordt ondersteuning geboden bij het samenstellen van de loonaangifte. Een verbeterde toelichting draagt bij aan het terugdringen van het aantal fouten in de aangeleverde loonaangifte. Hierdoor treedt er minder uitval op bij de verwerking van de loonaangifte en ontvangt de afnemer een betere gegevenslevering.

8.1.5 Verbetering communicatie

8.1.5.1 *Communicatie met inhoudingsplichtigen*

De Belastingdienst en UWV betrekken inhoudingsplichtigen tijdig bij ontwikkelingen in de loonaangifteketen. Er worden daarom periodieke overleggen en bijeenkomsten georganiseerd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar doelgroepen.

Realisatie	1 oktober 2007
Eerstverantwoordelijke	de Belastingdienst

Effecten van de maatregel:

Door betere communicatie met specifieke doelgroepen bij de ontwikkelingen in de loonaangifteketen, ontstaat bij de Belastingdienst en UWV meer kennis en begrip over de specifieke problematiek van die doelgroepen. Bij die doelgroepen ontstaat meer begrip ten aanzien van de doelstellingen van de loonaangifteketen in het algemeen en de betekenis van de loonaangifte in het bijzonder. Deze afstemming biedt ondersteuning bij het samenstellen van de loonaangifte en draagt bij aan het terugdringen van het aantal

fouten in de aangeleverde loonaangifte. Hierdoor treedt er minder uitval op bij de verwerking van de loonaangifte en ontvangt de afnemer een betere gegevenslevering. Bovendien zal door het toenemende begrip over de loonaangifte de materiële kwaliteit en daarmee de bruikbaarheid van de gegevens in de loonaangifte verbeteren.

8.1.5.2 Communicatie met afnemers

De communicatie met afnemers zal structureel geïntensiveerd worden. De afnemer bepaalt zelf hoe en wanneer hij geïnformeerd wil worden. Bij belangrijke ontwikkelingen zal daarnaast de afnemer, afhankelijk van de urgentie, telefonisch, schriftelijk dan wel digitaal geïnformeerd worden.

Realisatie	1 oktober 2007
Eerstverantwoordelijke	UWV

Effect van de maatregel:

UWV speelt sneller in op de behoefte van de afnemers, waardoor sprake zal zijn van een vergroting van het wederzijds begrip en een eerdere onderkenning van problemen.

8.1.5.3 Communicatie met marktpartijen intensiever

Uit interviews met en reacties uit 'de markt' blijkt dat inhoudingsplichtigen, administratiekantoren en softwareleveranciers zich naar hun oordeel thans onvoldoende (tijdig) betrokken voelen bij het tot stand brengen van een goed werkende loonaangifteketen. De samenwerking tussen de aanleveraars (inhoudingsplichtigen, administratiekantoren en softwareleveranciers) en UWV/Belastingdienst kan volgens deze partijen worden verbeterd. De aanleveraars zijn feitelijk ketenpartner. Het komt de uitvoering ten goede wanneer de verschillende ketenpartners elkaar regelmatig treffen over inrichting en uitvoering, met het oog op elkaars belangen.

De markt geeft aan dat de wijze waarop de Belastingdienst en UWV hun communicatie hebben ingericht en de markt betrekken, onvoldoende aansluit bij de nieuwe werkwijze en structuur van de loonaangifte. In de aanloop naar de invoering in 2006 is een aantal door de markt gewaardeerde klankbordverbanden met de markt afgebouwd of in omvang en frequentie teruggebracht. Wat overbleef, het Klankbordoverleg Markt, heeft een beperkte samenstelling en doelstelling.

De huidige grootschalige bijeenkomsten, zoals de bijeenkomsten voor administratie- en accountantskantoren, zijn nuttig, maar bieden onvoldoende diepgang en geven geen gelegenheid voor echt overleg over de inrichting van de keten. De markt ervaart het als een achteruitgang in de communicatie van de Belastingdienst en UWV waardoor marktpartijen niet meer pro-actief kunnen bijdragen aan oplossingen in de loonaangifteketen.

De Belastingdienst en UWV streven naar de inrichting van een representatieve afstemming met de markt. Daarbij is het volgende van belang:

- Betrek de markt tijdig om te komen tot een goedwerkende loonaangifteketen door het inrichten van een representatieve¹⁴ klankbordgroep van UWV en de Belastingdienst.
- Betrek de markt structureel bij verbetering en verandering.
- Laat de marktpartijen pro-actief bijdragen aan oplossingen.
- Waardeer de rol van de markt als ketenpartner.
- Formeer een overleg dat zich uitsluitend richt op de loonaangifteketen.

¹⁴ De Klankbordgroep bestaat uit een representatieve vertegenwoordiging van professionals op het gebied van de salarisadministratie, zoals grote en kleine werkgevers/aanleveraars, salarissoftwarebureaus en administratie- en accountantskantoren en vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties (MKB, VNO-NCW, LTO).

Realisatie
Eerstverantwoordelijke

1 oktober 2007
de Belastingdienst

Effecten van de maatregel:

Hierdoor kan voor de gegevensleveringen meer worden aangesloten op de in markt gebruikelijke en gestandaardiseerde processen technieken en gegevens. Dit maakt de gegevenslevering minder complex, transparant en uitwisselbaar.

Door gebruik te maken van de ook in het bedrijfsleven gebruikte processen en gegevens zullen door foutherstel binnen de bedrijfsprocessen zelf minder fouten worden aangeleverd. Door het voorkomen van fouten worden er minder onbruikbare gegevens geleverd aan afnemers.

8.1.5.4 Communicatie over de aangifteset

Op 1 oktober van elk jaar maakt de Belastingdienst de aangifteset, zoals die op dat moment kan worden vastgesteld uit bekende wet- en regelgeving, bekend. Hierdoor is meer tijd beschikbaar voor inhoudingsplichtigen en softwareleveranciers om hiermee rekening te houden. Wel bestaat er altijd de kans op politieke besluitvorming in het vierde kwartaal die van invloed kan zijn op de aangifteset.

Realisatie
Eerstverantwoordelijke

1 oktober
de Belastingdienst

Effect van de maatregel:

Inhoudingsplichtigen, maar in het bijzonder softwareleveranciers en 'eigenbouwers' krijgen door het tijdig (uiterlijk 1 oktober) kunnen beschikken over de loonaangiftespecificaties de zekerheid dat ze bij de jaarlijkse aanpassingen van de salarissoftware tijdig beschikken over stabiele specificaties zodat zekerheid wordt verkregen dat in het komende jaar een correcte aangifte kan worden gedaan. Daarmee wordt onnodige uitval en correcties voorkomen en kunnen afnemers tijdig beschikken over juiste gegevens.

8.1.6 Inhoud gegevensset

Onderzocht wordt of en zo ja op welke wijze het mogelijk is de huidige gegevensset met ingang van 2009 in omvang te beperken. Bij dit onderzoek worden alle bij de loonaangifteketen betrokken partijen (van inhoudingsplichtigen tot en met de afnemers) ingeschakeld.

Uitgangspunt hierbij is, in lijn met hetgeen tot op dit moment gebeurt, dat de processen van UWV (re-integratie en uitkeringen), de Belastingdienst (heffen en innen en het toekennen van toeslagen) en het CBS (statistiek) maatgevend zijn. Bij de verkleining van de gegevensset zullen de belangen van bijvoorbeeld de GSD-en bij het instand houden van de fraudebestrijding uiteraard worden meegenomen. Om de verkleining van de gegevensset te realiseren zal de ministeriële regeling moeten worden gewijzigd.

Onderzoek afgerond over inhoud
gegevensset (t.b.v. loonaangifte 2009)
Eerstverantwoordelijke

1 maart 2008
UWV en de Belastingdienst

Effect van de maatregel:

Inhoudingsplichtigen zullen minder fouten maken, omdat bij elk gegeven dat wordt uitgevraagd een fout kan worden gemaakt. Hoe meer loonaangiften binnenkomen zonder fouten, hoe minder verstoringen in de keten en hoe meer nominatieve gegevens door kunnen naar de polisadministratie. Het uiteindelijke effect zal zijn dat afnemers kunnen beschikken over bruikbare gegevens.

8.1.7 Toekenning loonheffingnummer en controle sectorcode

Het proces van toekenning van een loonheffingnummer aan nieuwe inhoudingsplichtigen wordt verbeterd. Doelstelling is dat nieuwe inhoudingsplichtigen binnen 5 werkdagen een loonheffingnummer krijgen toegekend.

Ook moet het proces van het indelen van een bedrijf in een sector van het bedrijfs- en beroepsleven verbeterd worden hetgeen leidt tot toekenning van de juiste sectorcode binnen vijf werkdagen. Onderdeel van die verbetering is verder dat de controle op de sectorcode bij binnenkomst van de loonaangifte wordt ingeregeld.

Realisatie versnelling toekenning LH-nummer en sectorcode	1 oktober 2007
Realisatie controle sectorcode	1 januari 2008
Eerstverantwoordelijke	de Belastingdienst

Effect van de maatregel:

Inhoudingsplichtigen beschikken op tijd over de benodigde gegevens om een juiste aangifte te kunnen doen. Hierdoor worden minder fouten in de aanlevering gemaakt en zal er minder uitval van gegevens in de loonaangifteketen zijn. Door een juiste sectorcode en een eenduidig loonheffingnummer kunnen de gegevens gesynchroniseerd worden met de basisregistraties van UWV. De toedeling aan de sectorfondsen verbetert omdat deze geschiedt op basis van een juiste sectorcode. Deze maatregel heeft gevolgen voor maximaal 10% van de loonaangiftegegevens. Op jaarbasis zijn er namelijk 10% mutaties van loonheffingnummers door fusies, omzettingen en nieuwe ondernemingen.

8.2 Maatregelen gericht op de kwaliteit van gegevens

8.2.1 Directe controles technische fouten

De Belastingdienst gaat alle van inhoudingsplichtigen binnenkomende gegevens direct aan de poort controleren¹⁵. De controles van het XSD-schema (dit zijn in hoge mate technische controles) bij de Belastingdienst worden uitgebreid met de nominatieve gegevens¹⁶.

Ingezonden loonaangiften moeten voldoen aan de specificaties die door de Belastingdienst en UWV (in overleg met marktpartijen) zijn opgesteld en sinds 2006 zijn gecommuniceerd met alle softwareontwikkelaars.

Op dit moment wordt onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van het naar voren halen van de controles op de nominatieve gegevens door in ieder geval het strikte XSD-schema te hanteren. Hierbij worden de belangen van de afnemers van de gegevens uit de polisadministratie, de belangen van de aanleveraars van aangiften en het borgen van de geldstroom meegenomen. Bij gebleken haalbaarheid wordt het strikt toepassen van het XSD-schema gerealiseerd vóór het aanleveren van de eerste loonaangifte 2008.

Onderzoek afgerond	1 oktober 2007
Realisatie	1 januari 2008
Eerstverantwoordelijke	de Belastingdienst

Effect van de maatregel:

Het toepassen van een strakke, technische controle op het ontvangen loonaangiftebericht aan de poort, voorkomt dat een technisch foutieve loonaangifte in de keten wordt opgenomen en verderop in de keten uitvalt.

Doordat de fouten in de loonaangifteketen voorin de keten worden vastgesteld en de terugkoppeling nu direct vanaf de poort plaats vindt, is de inhoudingsplichtige in staat sneller de (vaak systematische) fout op te lossen voor zowel de huidige als toekomstige aanleveringen, en de juiste gegevens in de loonaangifte door te geven.

Bovendien worden hiermee de eisen aan de verwerkbaarheid van het bericht voor de Belastingdienst en UWV gelijk getrokken.

Het effect van deze maatregel zal fors zijn, in casu 25% minder uitval van loonregels.

8.2.2 Terugkoppeling fouten

Aan een zo groot mogelijke groep inhoudingsplichtigen zullen zo snel mogelijk fouten worden teruggekoppeld. De Belastingdienst en UWV starten in september 2007 met de terugkoppeling over de in het tijdvak januari 2007 gemaakte fouten in de werknemersgegevens (het nominatieve deel van de loonaangifte). In het eerste kwartaal wordt teruggekoppeld over 29 controles. Voor het tweede kwartaal wordt dit uitgebreid tot 42 controles. Vanaf het derde kwartaal kan terugkoppeling plaatsvinden over het definitieve aantal van 55 (inhoudelijke) controles.

Doordat een aantal loonaangiften is uitgevallen in de loonaangifteketen zal niet aan alle inhoudingsplichtigen worden teruggekoppeld. Terugkoppeling kan plaatsvinden aan ongeveer 85% van de inhoudingsplichtigen.

¹⁵ Vanwege de verantwoordelijkheidsverdeling tussen UWV en Belastingdienst worden de nominatieve gegevens tot op heden niet gecontroleerd bij de Belastingdienst.

¹⁶ Hoewel deze controles helpen kunnen er nog steeds loonaangifteberichten met fouten binnenkomen. Lang niet alle controles zijn met het XSD-schema te ondervangen. Het XSD-schema beperkt zich tot controles van het formaat (datum, tekst, numeriek, code, etc.) en eventueel de lengte van een veld. Consistentie tussen verschillende gegevens kan niet gecontroleerd worden met het XSD-schema (bijvoorbeeld: of de ingangsdatum voor de einddatum ligt).

De terugkoppeling van fouten aan inhoudingsplichtigen is van groot belang voor de loonaangifteketen en voor inhoudingsplichtigen. De terugkoppeling geeft inhoudingsplichtigen inzicht in de juistheid van hun aangifte. Door terugkoppeling en herstel van fouten wordt de kwaliteit van de gegevens in de Polisadministratie en de eigen administratie van inhoudingsplichtigen verbeterd. Vanaf aangifte januari 2008 zal de terugkoppeling plaatsvinden binnen de termijn van vijftien werkdagen na verstrijking van het loonaangifte tijdvak.

Realisatie start terugkoppeling	15 september 2007
Eerstverantwoordelijke	de Belastingdienst

Effecten van de maatregel:

Door terugkoppeling aan aanleveraars zal naar verwachting het aantal fouten afnemen. Ervaring in 2006 met het terugkoppelen heeft opgeleverd dat als gevolg van de terugkoppeling van fouten het aantal fouten fors afneemt. Ook zal de kwaliteit van de gegevens verbeteren.

Voor de afnemers van de gegevens zal het aantal 'ontvangen onbruikbare gegevens' afnemen. Ook zullen afnemers de gegevens sneller ontvangen.

Inhoudingsplichtigen maken in het nominatieve deel van de aangifte inhoudelijke en technische fouten. De inhoudelijke fouten worden volgens de nu bestaande procedure wel en de technische fouten niet teruggekoppeld. Hierdoor zijn inhoudingsplichtigen zich niet bewust van deze – vaak technische – fouten die in hun loonaangifte voorkomen en worden deze fouten niet opgelost. Op dit moment wordt een plan uitgewerkt om de fouten die nog niet teruggekoppeld worden, alsnog via de Belastingdienst terug te koppelen.

Daarbij wordt aangegeven:

- welke fouten zorgen voor het niet kunnen verwerken van de aangifte;
- welke fouten wel gesignaleerd worden maar de verwerking van de loonaangifte niet blokkeren.

Afronding onderzoek	1 november 2007
Realisatie	1 maart 2008
Eerstverantwoordelijke	de Belastingdienst

Effecten van de maatregel:

Door terugkoppeling aan aanleveraars zal naar verwachting het aantal fouten afnemen. Ervaring in 2006 met het terugkoppelen heeft opgeleverd dat als gevolg van de terugkoppeling van fouten het aantal fouten fors afneemt. Ook zal de kwaliteit van de gegevens verbeteren.

Voor de afnemers van de gegevens zal het aantal 'ontvangen onbruikbare gegevens' afnemen. Ook zullen afnemers de gegevens sneller ontvangen.

8.2.3 Maatwerk in terugkoppeling

Bij de twee terugkoppelingen die in 2006 zijn uitgevoerd, is vastgesteld dat een klein aantal fouten leidde tot veel uitval. Zo bleek dat een groot deel van de fouten van twee groepen inhoudingsplichtigen (uitkeringsinstellingen en pensioenfondsen) ten onrechte als fout is aangemerkt. Bij de terugkoppeling over januari 2007 en verder zal rekening worden gehouden met deze bevindingen, die ten aanzien van de controles zijn gedaan. Concreet betekent dit voor de terugkoppeling over januari 2007 het volgende:

- Er vindt in geval van uitkeringsinstanties en pensioenfondsen géén terugkoppeling plaats over de loonaangiften die een foutieve sectorcode of sectorrisicogroep kennen.

- Er vindt in geval van instanties die met uitkeringen te maken hebben, géén terugkoppeling plaats over de loonaangiften waarvan de begindatum vóór de begindatum van het aangiftetijdvak ligt.

Indien de hiervoor genoemde 'fouten' opnieuw worden geconstateerd zal dit niet meer tot uitval in de loonaangifteketen leiden.

Realisatie t.a.v. terugkoppeling	september 2007
Realisatie t.a.v. uitval	1 maart 2008
Eerstverantwoordelijke	de Belastingdienst

Effect van de maatregelen:

Door bij het controleren van loonaangiften van inhoudingsplichtigen op grond van de Wet op de Loonbelasting en inhoudingsplichtigen op grond van één of meer werknemersverzekeringen (o.a. SVB, UWV etc) rekening te houden met de afwijkende afspraken die zijn gemaakt ten aanzien van de vulling van een aantal onderdelen in de loonaangifte, wordt voorkomen dat ten onrechte 'fouten' in de loonaangifte worden gesignaleerd, worden teruggekoppeld en tot uitval leiden.

Hierdoor treedt er minder uitval op bij de verwerking van de loonaangifte en ontvangt de afnemer een meer volledige gegevenslevering.

8.2.4 Onderscheid in hoofd- en bijzaken

Een werkgroep van de Belastingdienst, UWV en CBS zal samen met inhoudingsplichtigen vaststellen wat de belangrijkste gegevens zijn uit de loonaangifte.

De verwachting is dat 20% van de huidige gegevens als de belangrijkste gekwalificeerd worden. Dit indelingsproces vormt de basis voor de keuze of het gegeven in geval van foute aanlevering wordt geweigerd aan de poort van de Belastingdienst, voor herstel aan inhoudingsplichtige wordt teruggekoppeld (waarbij nog onderscheid kan worden gemaakt in herstel met of zonder terugwerkende kracht) of 'slechts' aan inhoudingsplichtige als fout wordt gesignaleerd. Deze gegevensset zal de basis vormen voor de uit te voeren controles in 2008. Daarnaast zal deze kwalificatie de basis vormen voor de overige afnemers van de polisadministratie. Deze afnemers kunnen hiermee de 'waarde' van de gegevens voor hun bedrijfsvoering bepalen.

Onderzoek afgerond kwalificatie gegevensset	1 januari 2008
Verantwoordelijken zijn	de Belastingdienst, UWV en het CBS

Effect van de maatregel:

Deze maatregel heeft als effect dat er minder loonaangiften zullen uitvallen in de keten. Hierdoor kunnen meer nominatieve gegevens door naar de polisadministratie. Het uiteindelijke effect zal zijn dat afnemers kunnen beschikken over bruikbare gegevens.

8.2.5 Controles eerder in het proces

De Belastingdienst en UWV onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om ook verbandscontroles en andersoortige controles naar de voorkant van het proces te verplaatsen. Uiteraard met belangenafweging voor inhoudingsplichtigen en afnemers. Dit zal worden meegenomen bij de ontwikkeling van de robuuste keten.

Onderzoek afgerond	1 maart 2008
Realisatie	1 januari 2009
Eerstverantwoordelijke	de Belastingdienst

Effecten van de maatregel:

Het toepassen van controles op essentiële nominatieve gegevens aan de poort voorkomt dat een foutieve loonaangifte in de keten wordt opgenomen en verderop in de keten uitvalt, dan wel onbruikbare informatie bevat.

Doordat de fouten in de loonaangifteketen voorin de keten worden vastgesteld en de terugkoppeling sneller plaats vindt, is de inhoudingsplichtige in staat sneller de fout op te lossen en de juiste gegevens in de loonaangifte door te geven.

Hierdoor zal de kwaliteit en daarmee de bruikbaarheid van de gegevens in de loonaangifte verbeteren. Tevens wordt hiermee bereikt dat de inhoudingsplichtige op één moment terugkoppeling krijgt over gemaakte fouten en niet op verschillende momenten over verschillende categorieën fouten.

8.3 Maatregelen gericht op afnemers van gegevens

In deze paragraaf worden de maatregelen geschetst die specifiek gericht zijn op het wegnemen van de problemen die de afnemers van de gegevens in de polisadministratie ondervinden. Daaraan voorafgaand wordt een algemeen vraagstuk beschreven dat relevant is voor meerdere afnemers. Dit betreft de problematiek van 'loon over'. Het toestaan van het indienen van loonaangiften op basis van 'loon over' leidt er toe dat de gegevens in de polisadministratie met terugwerkende kracht kunnen wijzigen. Dit draagt niet bij aan de stabiliteit van de in de polisadministratie opgenomen gegevens en kan daarmee leiden tot ongemak voor de afnemers van de polisadministratie.

Dit gesignaleerde ongemak is aanleiding geweest Actal om advies te vragen. Actal heeft geadviseerd om uit een oogpunt van structureel lage administratieve lasten en beperking van de uitvoeringskosten over de gehele linie tot toepassing te komen van de 'loon in' aangiftesystematiek. Gelet op de eenmalige kosten van grote inhoudingsplichtigen voor de overgang van 'loon over' naar 'loon in' en in aanmerking genomen, dat het merendeel van de 'loon over' aangiften afkomstig is van overheidswerkgevers, adviseert Actal om eerst samen met de overheidswerkgevers te bepalen op welke wijze en wanneer de overgang naar 'loon in' met zo min mogelijk kosten kan worden gemaakt en tot dat moment de 'loon over' systematiek tijdelijk een wettelijke basis te geven.

Dit advies van Actal is overgenomen.

8.3.1 De Belastingdienst

8.3.1.1 Gegevens 2006

Er wordt in samenspraak met de marktpartijen een beroep gedaan op 108.000 inhoudingsplichtigen om de aanvullende noodzakelijke loongegevens aan de Belastingdienst te leveren. Op 1 oktober 2007 zullen de gegevens zijn aangeleverd. Vervolgens zullen de rechthebbenden in het vierde kwartaal de definitieve toekenning van toeslagen en terugbetaling van de Zvw-bijdragen en de premies werknemersverzekeringen ontvangen. Verder zullen deze aanvullende gegevens worden gebruikt als contra-informatie voor de processen van de Belastingdienst en voor het leveren van inkomstgegevens aan derden.

Realisatie	1 oktober 2007
Eerstverantwoordelijke	de Belastingdienst

Effecten van de maatregel:

Met deze maatregel wordt bereikt dat de Belastingdienst over kan gaan tot de definitieve vaststelling van de toeslagen 2006 en de terugbetaling van teveel geheven Zvw-bijdragen over 2006.

8.3.1.2 Gegevens 2007

In de afgelopen weken heeft er een eerste analyse plaatsgevonden op beschikbaarheid (zijn alle loongegevens 2007 aanwezig) van de loongegevens 2007. Uitgangspunt bij deze

analyse is geweest de beschikbaarheid van de loongegevens voor de definitieve toekenning van toeslagen, de terugbetaling van Zvw-bijdragen en de premies werknemersverzekeringen en een aantal andere werkprocessen van de Belastingdienst.

Bij de analyse naar beschikbaarheid van loongegevens is allereerst onderzocht of alle inhoudingsplichtigen aan wie een uitnodiging tot het doen van aangifte is verstuurd ook daadwerkelijk voorkomen in de bestanden van binnengekomen aangiften bij de Belastingdienst en UWV.

Gebleken is dat het bestand van inhoudingsplichtigen, die in het systeem met collectieve gegevens van de Belastingdienst staan geregistreerd, volledig is. Ontbrekende inhoudingsplichtigen zijn terecht niet geregistreerd, omdat zij in de onderzochte periode nog geen aangifte hoefden te doen.

Na technische goedkeuring van de aangifte in het systeem van de Belastingdienst, worden de nominatieve gegevens doorgestuurd naar UWV. In de volgende stap van de analyse is onderzocht of alle inhoudingsplichtigen van wie de aangifte technisch is goedgekeurd bij de Belastingdienst, voorkomen in het bestand 'staging area' bij UWV.

Tot op heden is nog slechts geanalyseerd of alle inhoudingsplichtigen die bij de Belastingdienst bekend zijn over 2007 ook voorkomen in één van de bestanden bij UWV. Dit zegt nog niets over beschikbare aangiften en nominatieve gegevens. In de volgende stap van de analyse wordt gekeken of alle aangiftes, die van die inhoudingsplichtigen bij de Belastingdienst zijn binnengekomen, ook met nominatieve gegevens aanwezig zijn in de bestanden bij UWV. Over de volledigheid van alle gegevens kan op dit moment dan ook nog geen uitspraak worden gedaan. Over de kwaliteit van de nominatieve gegevens kan nog niets gezegd worden. De terugkoppeling vanaf september 2007 is hiervoor van belang (zie hiervoor 8.2.2). Als deze terugkoppeling heeft plaatsgevonden kunnen uitspraken worden gedaan over de kwaliteit van de nominatieve gegevens.

Gezien de beperkte tijd die nog resteert om loongegevens 2007 beschikbaar te krijgen en de kwaliteit te verhogen, is onderzoek gedaan naar terugvalopties.

Bij uitvoering van de eerste stap van de analyse op beschikbaarheid van gegevens is vastgesteld dat bij UWV de gegevens op diverse plaatsen kunnen uitvallen en in verschillende bestanden terecht kunnen komen. Hierdoor kan geen garantie worden gegeven dat alle nominatieve en collectieve gegevens vanuit UWV beschikbaar zijn voor de Belastingdienst. Daarom is onderzocht of er mogelijkheden zijn om gegevens beschikbaar te laten komen uit de systemen van de Belastingdienst. Als dat mogelijk is, dan zijn er twee opties:

1. De gegevens die UWV niet heeft, nogmaals inzenden aan UWV.
2. De bestanden van de Belastingdienst gebruiken, ook voor de nominatieve gegevens.

De Belastingdienst heeft back-upsystemen voor de nominatieve gegevens. In de afgelopen periode is onderzocht of de gegevens in die back-up systemen bruikbaar zijn. Uit dit onderzoek blijkt dat de bestanden van de Belastingdienst niet geschikt zijn om op korte termijn gegevens uit te halen¹⁷.

¹⁷ Systeem 1: bevat alle nominatieve gegevens vanaf 22 maart 2007 die zijn doorgestuurd naar UWV. Berichten die technische fouten bevatten zijn niet opgeslagen. Dit systeem zou gebruikt kunnen worden om gegevens nogmaals in te zenden aan UWV, maar een risico is de omvang van het bestand: omdat alles is vastgehouden (hetgeen nooit de bedoeling was van dit systeem) doen zich risico's van beheersbaarheid voor. Om dit systeem te gebruiken om vanuit de Belastingdienst alle nominatieve gegevens beschikbaar te krijgen is lastig omdat dit systeem voor deze doeleinden moeilijk benaderbaar is. Er zal eerst een programma geschreven moeten worden om de gegevens uit dit systeem via een aparte database te kunnen gebruiken. Dit proces kan lang duren. Inschatting op dit moment: september 2008.
Systeem 2: bevat alle nominatieve gegevens vanaf 1 januari 2007. Dit systeem is gebouwd als juridisch archief en niet voor de doeleinden van de onderzochte opties. Het systeem is zeer lastig raadpleegbaar. Er zal eerst programmatuur geschreven moeten worden om de gegevens uit het archief te kunnen halen. Hergebruik van gegevens uit dit systeem is dan ook zeer lastig. Inschatting op dit moment: september 2008.

Daarom wordt nu onderzocht of de staging area bij UWV ontsloten kan worden. Een eerste analyse geeft namelijk aan dat de staging area alle nominatieve gegevens bevat. Onderzocht zal worden of de gegevens in deze database ontsloten kunnen worden. Dit onderzoek moet nog worden gestart, zodat daar op dit moment geen uitspraak over kan worden gedaan.

Conclusie beschikbaarheid gegevens 2007

Er bestaat op dit moment geen zekerheid dat alle loongegevens 2007 (collectief en nominatief) zodanig ontsloten kunnen worden dat ze bruikbaar zijn voor de processen van de Belastingdienst. Omdat op dit moment geen garantie kan worden gegeven dat de gegevens uit bestanden van UWV of de Belastingdienst tijdig beschikbaar zijn en omdat nog niets bekend is over de kwaliteit van de aangeleverde gegevens (er heeft over 2007 nog geen analyse op fouten plaatsgevonden en het terugkoppelproces van fouten aan inhoudingsplichtigen is nog niet gestart), is een tijdelijke maatregel nodig voor 2007.

Samen met de markt zal gekeken worden op welke voor de markt meest efficiënte wijze kan worden voorzien in de behoefte aan gegevens over 2007.

Realisatie	In overleg met de markt
Eerstverantwoordelijke	de Belastingdienst

Effecten van maatregel:

Het effect van de maatregel zal zijn dat de Belastingdienst op tijd kan beschikken over de gegevens die nodig zijn voor vaststellen van de definitieve toeslagen over 2007 en de terugbetaling van de teveel geheven Zvw-bijdragen.

Deze jaarloongegevens zijn dan ook beschikbaar voor andere afnemers van de polisadministratie.

8.3.1.3 Gegevens over 2008

De verstoringen die zich in 2007 voordoen in de loonaangifteketen zijn nog niet opgelost. Dit leidt ertoe dat de volledige en tijdige beschikbaarheid van gegevens in de polisadministratie nog niet gegarandeerd kan worden. Uitvraag over 2008 zal ook noodzakelijk zijn. Maatregelen worden getroffen om de omvang van de uitvraag zoveel mogelijk te beperken. Dit maakt het noodzakelijk ook voor de gegevens over 2008 alternatieven onder ogen te zien. Het spreekt voor zich dat ook hierover het overleg met de markt zal plaatsvinden en dat zo mogelijk wordt aangesloten bij de keuze die gemaakt wordt voor het verkrijgen van de gegevens over 2007.

Voor de kwaliteit van de gegevens is van belang dat het terugkoppelproces dat per september 2007 start, wordt voortgezet.

Realisatie	In overleg met de markt
Eerstverantwoordelijke	de Belastingdienst

Afhankelijk van de uitkomst van het onderzoek naar de beschikbare alternatieven, zullen vervolgstappen worden gepland.

Effecten van maatregel:

Het effect van de maatregel zal zijn dat de Belastingdienst op tijd kan beschikken over de gegevens die nodig zijn voor vaststellen van de definitieve toeslagen over 2008 en de terugbetaling van de teveel geheven Zvw-bijdragen.

Deze jaarloongegevens zijn dan ook beschikbaar voor andere afnemers van de polisadministratie.

8.3.1.4 Vooringevulde aangifte

Er is besloten om een beperking aan te brengen met betrekking tot de pilot vooringevulde aangifte inkomstenbelasting 2007 in 2008. De beperking houdt in dat de aangifte wordt vooringevuld voor de groep medewerkers van de Belastingdienst en UWV die zich voor de pilot aanmelden. De voorinvulling betreft de WOZ-gegevens van de betrokkene en zijn loongegevens 2007.

De pilot ziet niet alleen op de voorinvulling van de aangifte. Het is de bedoeling de processen voor de massale ontvangst, de analyse en het voor gebruik klaarzetten van loongegevens ten behoeve van de voorinvulling te testen. In dat verband is erin voorzien dat UWV de jaarloongegevens 2007 in het eerste kwartaal 2008 aanlevert aan de Belastingdienst. Daaraan voorafgaand is in het najaar van 2007 voorzien in enkele proefleveringen door UWV.

Effect van deze maatregel:

Door deze pilot op beperkte schaal kan de werkbaarheid en verwerkbaarheid van de vooringevulde aangifte kleinschalig worden getoetst. Tevens kunnen in deze fase nog risicoloos aanpassingen in het generieke proces of het procesontwerp van het terugkoppelingproces over onjuistheden en vragen van 'burger' naar 'verstrekker' van gegevens naar inhoudingsplichtige worden doorgevoerd.

8.3.2 CBS

Om in de gegevensbehoefte van het CBS te voorzien krijgt het CBS drie leveringen:

1. Sedert eind mei 2007 krijgt het CBS gegevens uit een nieuwe noodvoorziening van UWV. De volledigheid van deze gegevens is beduidend hoger dan van de eerder verstrekte leveringen. CBS heeft aangegeven momenteel met deze leveringen redelijk uit de voeten te kunnen.
2. Sinds april 2006 ontvangt het CBS de collectieve gegevens van de Belastingdienst.
3. In september 2007 is de maatregel genomen dat het CBS de nominatieve gegevens van zowel UWV als de Belastingdienst ontvangt.

Aangezien UWV nog steeds verbeteringen aanbrengt in de genoemde noodvoorziening, zijn de gegevens die vanuit die noodvoorziening worden geleverd niet stabiel en daarmee niet bruikbaar voor het CBS. Door de gegevens uit de noodvoorziening van UWV te vergelijken met de gegevens van de Belastingdienst kan het CBS de verschillen achterhalen en daarmee wel weer de gewenste stabiliteit verkrijgen. Het CBS krijgt op deze wijze gegevens geleverd voor het resterende deel van 2007 en geheel 2008.

Realisatie	1 oktober 2007
Eerstverantwoordelijke	UWV

De tijdelijke maatregel heeft als effect dat in de behoefte van het CBS als afnemer wordt voorzien.

Effecten van de maatregel

Als gevolg van deze maatregelen ontvangt het CBS van de Belastingdienst tijdig de technisch verwerkbare loonaangiften en de bruikbare collectieve gegevens. Daarnaast ontvangt het CBS tijdig - van alle bij UWV aangeboden en verwerkbare loonaangiften - de bruikbare nominatieve gegevens.

Ook ontvangt het CBS tijdig - van alle aangeboden en bij de Belastingdienst technisch verwerkbare loonaangiften - de verwerkbare collectieve en nominatieve gegevens.

Als gevolg van deze gegevensleveringen heeft het CBS een gewenst controlemiddel op volledigheid van de leveringen en een fall back als één van de leveringen stagneert.

8.3.3 Pensioenfonds Horeca & Catering

PH&C wil maandelijks loongegevens van UWV ontvangen en wil gegevens uit de werkgeversadministratie. PH&C moet kunnen vertrouwen op de sectorindeling in de werkgeversadministratie. Daarnaast heeft PH&C behoefte aan een validatie van de te versturen pensioenoverzichten 2006.

PH&C heeft een DVD ontvangen met de loongegevens over 2006 en 2007, voor zover deze ultimo juni 2007 beschikbaar waren. Vanaf 1 oktober 2007 zal deze DVD met loongegevens maandelijks aan PH&C worden verstrekt. Deze maatregel zal doorlopen in 2008.

Realisatie 1 oktober 2007
Eerstverantwoordelijke UWV

Effect van de maatregel:

PH&C ontvangt tijdig bruikbare loongegevens voor een groot deel van de door hen gewenste werkgeverspopulatie. Dit dekt dus niet de volledige gegevensbehoefte van PH&C

Omdat levering van deze gegevens plaatsvindt uit noodvoorzieningen, zal de volledigheid van elke levering gemonitord worden. Dit gebeurt door een vergelijking te maken tussen de ontvangstkant aan UWV-zijde en het archief aan de zijde van de Belastingdienst. Op deze manier kunnen uitspraken over de volledigheid van de leveringen worden gedaan.

Realisatie 1 november 2007
Eerstverantwoordelijke UWV

Effect van de maatregel:

Door deze maatregel wordt PH&C geïnformeerd over de mate van volledigheid van de levering.

Om de pensioenoverzichten 2006 te kunnen valideren zullen jaarloongegevens 2006, aan PH&C beschikbaar worden gesteld.

Realisatie 1 januari 2008
Eerstverantwoordelijke UWV

Effect van de maatregel:

PH&C ontvangt voor 2006 aanvullende loongegevens en werkgevergegevens ter aanvulling en verificatie van de reeds ontvangen gegevens.

PH&C onderzoekt momenteel of het met de getroffen maatregelen uit de voeten kan.

8.3.4 Het Inlichtingenbureau en Gemeentelijke Sociale Diensten

Het inlichtingenbureau wil voor de Gemeentelijke sociale diensten actuele loongegevens om samenloop te kunnen constateren van inkomstenverhoudingen. Dit om fraude met uitkeringen tegen te gaan.

Vanuit een alternatief bestand van UWV is een CD geleverd aan het bureau keteninformatisering werk en inkomen (BKWI). BKWI heeft uit die CD een DVD gemaakt die beschikbaar is om samenloop te kunnen signaleren. Deze CD zal maandelijks beschikbaar worden gesteld, tenzij door BKWI anders gewenst.

Realisatie in uitvoering
Eerstverantwoordelijke UWV

Effect van de maatregel:

Het Inlichtingenbureau en de GSD'n ontvangen van alle bij UWV aangeboden en technisch verwerkbare loonaangiften bruikbare loongegevens.

Het Inlichtingenbureau onderzoekt momenteel of het met de getroffen maatregel uit de voeten kan.

8.3.5 UWV

8.3.5.1 Dagloonvaststelling

UWV gaat door met het uitvragen van loongegevens voor de dagloonvaststelling WW, ZW en WIA bij inhoudingsplichtigen totdat gebruik kan worden gemaakt van de loongegevens uit de polisadministratie.

Realisatie	in uitvoering
Eerstverantwoordelijke	UWV

Effect van de maatregel:

Als gevolg van de continuering van de uitvraag van gegevens kan de dagloonvaststelling tijdig plaatsvinden en kan de hoogte van de uitkeringen worden vastgesteld.

8.3.5.2 Verwerking van de loonaangifte

Door volledige loonaangiften direct na ontvangst door de poort van de Belastingdienst aan te bieden aan UWV, wordt de verwerkingssnelheid van ontvangen gegevens verhoogd en wordt de onderlinge afhankelijkheid van processen binnen de keten verminderd.

Omdat UWV wil weten of de loonaangifte in de fase na ontvangst is geaccepteerd door de Belastingdienst zal de Belastingdienst dit terugkoppelen aan UWV. UWV informeert vervolgens de afnemers hierover. Er is sprake van een tijdelijke maatregel.

Realisatie	1 februari 2008
Eerstverantwoordelijke	de Belastingdienst

Effecten van de maatregel:

De uitval bij het accepteren van de loonaangifte zal niet meer van invloed zijn op het verwerken van de loonaangifte in de polisadministratie. Indien de uitval leidt tot het niet accepteren van de aangifte zullen de werknemergegevens uit de loonaangifte wel in de polisadministratie beschikbaar zijn. Deze gegevens worden voorzien van een label zodat de afnemer zelf kan bepalen of hij de gegevens kan gebruiken.

De handmatige acceptatie van de loonaangifte is niet meer van invloed op het opnemen van de werknemergegevens in de polisadministratie. Hierdoor kan de afnemer eerder beschikken over deze werknemergegevens. De gegevens worden in de polisadministratie voorzien van een label zodat de afnemer kan zien dat de loonaangifte bij deze gegevens nog niet is geaccepteerd.

8.3.5.3 Verzekeringsbericht

UWV wilde in 2007 bij wijze van proef starten met het beschikbaar stellen van het verzekeringsbericht aan 100.000 verzekerden. Deze proef zal niet worden uitgevoerd, omdat onvoldoende zekerheid bestaat over de bruikbaarheid van de loongegevens.

Realisatie	In uitvoering
Eerstverantwoordelijke	UWV

Effect van de maatregel

De proef met de verstrekking van het (electronisch) verzekeringsbericht zal niet in 2007 worden uitgevoerd, maar op een nader te bepalen moment in 2008 en met medewerkers van de Belastingdienst en UWV die zich daarvoor hebben opgegeven.

8.3.5.4 Fondsverdeling

Door de Belastingdienst en UWV is in gezamenlijkheid op basis van de gesignaleerde risico's geconstateerd dat zich daadwerkelijk problemen voordoen die een correcte afdracht van premies over de fondsen in de weg staan. De aard van de problemen is gelegen in de beschikbare informatie ten behoeve van de genoemde afdracht en kan zowel veroorzaakt worden door problemen in de aanlevering van loonaangiften door de inhoudingsplichtigen als in de werkgeversadministratie. Inmiddels zijn de Belastingdienst en UWV een onderzoek naar deze problematiek gestart.

Onderzoek afgerond
Eerstverantwoordelijke

1 januari 2008
de Belastingdienst

8.3.6 Informatie Beheer Groep (IBG)

De IBG krijgt informatie rechtstreeks geleverd door de Belastingdienst. Het gaat daarbij om jaarinkomensgegevens van zowel aangifteplichtigen als niet-aangifteplichtigen. De IBG gebruikt deze informatie voor het vaststellen van aanvullende beurzen voor studenten en voor het vaststellen van de draagkracht van ex-studenten met een studieschuld. Dit in het kader van de Wet Studiefinanciering 2000.

Afgesproken is dat de Belastingdienst de jaarloongegevens 2006 aan de IBG ter beschikking stelt zodra deze beschikbaar zijn. Daaraan voorafgaand zijn de gegevens van mensen die aangifte inkomstenbelasting hebben gedaan al aan de IBG geleverd.

Realisatie vanaf
Eerstverantwoordelijke

15 oktober 2007
de Belastingdienst

De aanlevering aan IBG hangt af van de binnenkomst van gegevens bij de Belastingdienst.

Effect van de maatregel:

Met deze maatregel wordt bereikt dat de IBG de studiebeurzen voor studenten en de draagkracht van ex-studenten voor het afbetalen van studieschuld vast kan stellen.

8.4 Maatregelen gericht op het gegevensverkeer tussen de Belastingdienst en UWV

8.4.1 Eenvoudiger berichtenverkeer

Op dit moment treden verstoringen op in de loonaangifteketen bij het doorleveren van berichten door de Belastingdienst aan UWV. Om deze verstoringen te verhelpen vindt bij de Belastingdienst een technische aanpassing plaats. Tevens wordt voorzien in een fall back.

Realisatie
Eerstverantwoordelijke

1 januari 2008
UWV

Effecten van deze maatregel:

De vertaling van het loonaangiftebericht naar een specifiek UWV loonaangifte bericht kan geen uitval meer veroorzaken. Hierdoor zijn de werknemergegevens uit deze loonaangifte beschikbaar voor de afnemers. Effectuering van deze maatregel leidt er toe dat er sprake zal zijn van 25% minder uitval van de maandelijks ontvangen loonaangiften. Van belang is verder dat de verstoring als gevolg van het 'knippen en

plakken' momenteel leidt tot vertraging. Uitvoering van deze maatregel zal deze vertraging geheel wegnemen en de complexiteit van de keten doen verminderen.

8.4.2 synchronisatie werkgeversadministratie

De Belastingdienst beheert de werkgeversadministratie. UWV heeft de werkgeversadministratie ook nodig voor zijn processen. Daarom heeft UWV de werkgeversadministratie ontvangen en worden mutaties die bij de Belastingdienst binnenkomen ook doorgegeven aan UWV. Deze werkwijze veroorzaakt verstoringen wanneer er iets mis gaat in de volgorde van verwerking van deze mutaties. De verwerking van loonaangiften van ongeveer 4000 inhoudingsplichtige wordt momenteel geblokkeerd.

De maatregel houdt in dat UWV telkens een volledig nieuwe versie van de werkgeversadministratie van de Belastingdienst ontvangt. Dit blijft nodig zolang er geen basisregistratie van werkgevers is. Dit is een tijdelijke maatregel.

Realisatie	1 ^e kwartaal 2008
Eerstverantwoordelijke	de Belastingdienst

Effect van deze maatregel:

De synchronisatie van de werkgeversadministratie tussen de Belastingdienst en UWV zal niet meer leiden tot uitval van individuele mutaties op werkgevers waardoor de gegevens aan UWV-zijde volledige en actueel zijn. Dit zal vertraging en verstoring in de achterliggende UWV processen voor een deel wegnemen.

8.4.3 Vaststelling gedifferentieerde premie voor de WGA

De groep inhoudingsplichtigen die over 2007 een voorlopig premiepercentage voor de WGA hanteren dat afwijkt van het voor hen voor 2007 geldende percentage, kunnen bij de Belastingdienst in het eerste kwartaal van 2008 een verzoek indienen voor teruggave of naheffing.

Hierover worden zij in februari 2008 geïnformeerd. Deze werkwijze komt overeen met de gekozen oplossing voor 2006. Volledige afwikkeling vindt plaats in het voorjaar van 2008.

Realisatie	1 april 2008
Eerstverantwoordelijke	de Belastingdienst

Effect van de maatregel

Hiermee wordt voorkomen dat de inhoudingsplichtige voor elk loontijdvak van 2007 correctieberichten moet aanmaken en verzenden.

2008

Om de inhoudingsplichtigen tijdig te kunnen laten beschikken over het premiepercentage voor hun loonaangifte 2008 zijn maatregelen getroffen. Voor 1 januari 2008 is gepland om inhoudingsplichtigen de beschikking te sturen waarin het definitieve premiepercentage voor de loonaangifte 2008 is opgenomen.

De tijdige bekendmaking van het premiepercentage 2008 is afhankelijk van tijdige levering door de Belastingdienst van collectieve gegevens aan UWV. Vervolgens moet UWV de premiepercentages berekenen en beschikbaar stellen aan de Belastingdienst zodat per inhoudingsplichtige een beschikking kan worden opgemaakt. UWV neemt voor de premieberekeningen van 2008 een nieuw systeem in gebruik vanwege de veranderde wetgeving. Vanwege het krappe tijdspad is voorzien in een terugvaloptie. Deze optie houdt in dat een bestaand systeem voor het gebruik van de gewijzigde wetgeving geschikt wordt gemaakt.

Effect van de maatregel:

Het gereed maken van de terugvaloptie voorkomt dat (ingeval het nieuwe systeem niet tijdig gereed is) in 2008 circa 365.000 salarisadministraties tweemaal moeten draaien met verschillende premiepercentages, gevolgd door het aanmaken en verzenden van correctieberichten.

De heffing van de gedifferentieerde premie WGA zal, ook indien het nieuwe systeem van UWV goed functioneert, niet rimpelloos verlopen vanwege het structurele probleem van het onvoldoende aansluiten van de loonheffingnummers bij de Belastingdienst en de aansluitingsnummers van UWV.

8.5 Maatregelen gericht op de polisadministratie

Mede naar aanleiding van de eerder (in par 3.9) besproken 'Nulmeting Informatiesystemen voor het polisdomein d.d. 12 april 2007 zijn door UWV een aantal maatregelen genomen om de polisadministratie structureel te verbeteren.

Op hoofdlijnen zijn de volgende maatregelen genomen:

1. Het inlassen van een ontwerpfase.
Hiermee is een visie ontwikkeld over een 'doorontwikkelde' polisadministratie inclusief de route hoe daar te komen.
2. Het beheersbaar maken van 'going concern'.
Hiermee wordt de complexiteit van de huidige polisadministratie teruggebracht en zijn de huidige gegevensleveringen geborgd. Daarnaast wordt voor de gegevensleveringen beter aangesloten op de wensen van de afnemers.
3. Het treffen van maatregelen ten aanzien van het ontwikkelproces.
Deze verbeteren de beheersbaarheid van ontwikkelingen en exploitatie van de polisadministratie.

CIBIT is vervolgens gevraagd hierop een audit uit te voeren, waarbij tevens is gevraagd verbinding te leggen met CIBIT aanbevelingen in het kader van de nulmeting. Op 22 juni 2007 heeft CIBIT het 'Eindrapport audit doorontwikkeling Polis' opgeleverd.

CIBIT geeft in haar 'Eindrapport audit doorontwikkeling Polis' aan dat haar aanbevelingen, gedaan in haar rapport 'Nulmeting Informatiesystemen voor het polisdomein voor PSB', adequaat zijn opgepakt.

In haar rapportage geeft CIBIT aan de visie van UWV als een duidelijke route te zien waarmee de belangrijkste aanbeveling uit de nulmeting wordt ingevuld.

De maatregelen worden in de volgende paragrafen verder toegelicht.

Ontwerpfase inlassen

De door Cibit geadviseerde ontwerpfase is door UWV al ter hand genomen. De doelstellingen van de polisadministratie zijn heroverwogen op basis van de verwachtingen en behoefte van de interne en de externe afnemers van de polisadministratie. Hierbij is een nieuwe visie ontstaan op de procesinrichting van de polisadministratie.

De belangrijkste conclusies uit deze ontwerpfase waren:

- Huidige inrichting van de polisadministratie maakt het flexibel inspelen op afnemersbehoeften moeilijk.
- Beheersbaarheid van de polisadministratie is lastig door grote complexiteit van de processen en systemen.

- Bestuurbaarheid van het interne proces en het loonaangifteketen proces is onvoldoende.

De gewenste inrichting heeft als belangrijkste karakteristieken:

- Loonaangiftes direct doorgeven aan UWV na ontvangst door de poort van de Belastingdienst.
- Loonaangiftes direct opslaan binnen UWV en beschikbaar maken voor levering, vervolgens controles uitvoeren en uitkomsten vastleggen als oormerk.
- Inrichten van een flexibele leveringsfunctionaliteit.
- Eisen voor monitoring en besturing integraal meenemen in het ontwerp van processen en systemen. Onregelmatigheden moeten niet langer leiden tot 'uitval' maar tot 'incidentafhandeling'.

Op basis van deze visie is een migratiescenario ontwikkeld waarin onderscheid wordt gemaakt in 'lange termijn' en 'korte termijn acties. De 'lange termijn' acties zullen in de komende periode in samenwerking met de belastingdienst verder worden gerealiseerd.

Beheersbaar maken 'going concern'

De complexe inrichting van de polisadministratie is als één van de oorzaken onderkend voor de problemen. Als korte termijn oplossing wordt gewerkt aan een complexiteitsreductie waarbij bovendien de capaciteit om gegevens aan afnemers te leveren wordt geoptimaliseerd.

Omdat deze maatregelen zich beperken tot het UWV-deel van de keten, kunnen deze, op zichzelf, geen bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van nominatieve gegevens, maar wel bijdragen aan het beter omgaan met de ontvangen gegevens, ongeacht de materiële kwaliteit daarvan.

Om te komen tot complexiteitsreductie is besloten het aantal parallele omgevingen terug te brengen van drie naar twee met een heldere taakstelling:

- Één robuuste productieomgeving voor de structurele gegevensleveringen, en
- één flexibele prototype omgeving om accuraat te kunnen inspelen op ad-hoc leveringen en het inregelen van nieuwe leveringen

Realisatie	Conform opgesteld stappenplan
Eerstverantwoordelijke	UWV

Effect van deze maatregel:

Een teruggebrachte complexiteit van de polisadministratie, waardoor een beter beheersbare going concern ontstaat.

Een voor de korte termijn geborgde gegevenslevering conform de afspraken met de afnemer. Zie hiervoor ook de per afnemer genoemde maatregelen en effecten

Maatregelen ten aanzien van het ontwikkelproces

De door Cibit genoemde belangrijkste aanbevelingen ten aanzien van het ontwikkelproces zijn opgepakt. Per aanbeveling zijn maatregelen genomen die Cibit bij een tweede audit als adequaat beschouwt. De achterliggende documentatie over de concrete maatregelen is ook aan HEC beschikbaar gesteld.

8.6 Realisatie werkende loonaangifteketen per 1 januari 2008

In de voorgaande paragrafen zijn de nodige maatregelen beschreven gericht op de realisatie van de werkende loonaangifteketen per 1 januari 2008. Het gaat hier onder meer om het per 1 oktober 2007 beschikbaar stellen van de specificaties van de aangifteset, maatregelen gericht op de maximale ondersteuning van inhoudingsplichtigen om fouten in de aangifte te voorkomen, maatregelen om fouten in de loonaangifte zo

snel mogelijk te onderkennen en het starten van terugkoppeling van fouten in de aangifte aan de inhoudingsplichtigen.

Gevolgen voor inhoudingsplichtigen

De hiervoor genoemde maatregelen hebben een structureel karakter en zullen leiden tot verbetering van de kwaliteit van de gegevens in de loonaangifteketen vanaf 1 januari 2008. Als gevolg van deze maatregelen zal op termijn de administratieve last voor inhoudingsplichtigen afnemen, omdat het aantal inhoudingsplichtigen, dat met extra gegevensuitvraag te maken zal krijgen, geleidelijk zal afnemen.

Gevolgen voor afnemers

Als gevolg van de verbetering van de kwaliteit van de gegevens in de loonaangifteketen zal de kwaliteit van de gegevens waarover de afnemers van de polisadministratie de beschikking krijgen, verbeteren. De afnemers kunnen in toenemende mate beschikken over die gegevens die zij nodig hebben voor hun wettelijke taken, inclusief handhaving. De mate waarin dit het geval is, zal per afnemer van gegevens uit de loonaangifteketen verschillen.

De Belastingdienst en CBS

Omdat de Belastingdienst jaarloongegevens uitvraagt ingeval deze niet binnen de loonaangifteketen beschikbaar zijn, is gegarandeerd dat de Belastingdienst zijn wettelijke taken kan uitvoeren. In die optiek is dus sprake van een werkende keten. Ook voor het CBS geldt dat op basis van de in deze integrale probleemanalyse opgenomen maatregelen de werkende keten is gerealiseerd.

UWV, Inlichtingenbureau en Pensioenfonds voor Horeca en Catering

UWV kan de wettelijke taken uitvoeren omdat het daarvoor gebruik maakt van separate gegevensuitvraag bij werkgevers. Voor het kunnen gebruiken van gegevens uit de loonaangifteketen moet UWV kunnen beschikken over de correcte nominatieve gegevens per maand of per vier weken. Om de kwaliteit van deze gegevens te kunnen borgen, is het opleggen van een verplichting tot correctie van de loonaangifte gewenst. Deze correctieverplichting zal in de loop van 2008 worden ingevoerd. Voor UWV is er op 1 januari 2008 op basis van het voorgaande nog geen sprake van een werkende keten. Ditzelfde geldt voor het Inlichtingenbureau en het Bedrijfspensioenfonds Horeca & Catering die voor de uitvoering van hun taak ook moet kunnen beschikken over actuele gegevens per maand of per vier weken. Ook voor hen geldt dat de werkende keten zal zijn gerealiseerd vanaf het moment dat de correctieverplichting voor inhoudingsplichtigen is ingevoerd.

Vaststelling achteraf van de werkende keten

Er is volgens de definitie, zoals opgenomen in paragraaf 1.2, sprake van een werkende keten per 1 januari 2008 indien achteraf vastgesteld kan worden dat de aanlevering, controle en verwerking van de gegevens van de loonaangifte in 2008 zodanig heeft plaatsgevonden dat de uitvraag van jaarloongegevens tot een minimum is beperkt (inclusief notoir onwilligen maximaal 5% van het bestand inhoudingsplichtigen). Afnemers van gegevens moeten volgens de definitie deze gegevens bij een werkende keten op de afgesproken tijdstippen en in de afgesproken kwaliteit ontvangen.

De maatregelen, die met betrekking tot de loonaangifte worden getroffen inclusief de in 2008 in te voeren correctieverplichting voor inhoudingsplichtigen, zullen tot gevolg hebben dat de kwaliteit van de gegevens in de loonaangifteketen in de loop van 2008 fors zal verbeteren. Deze kwaliteitsverbetering zal naar verwachting tot gevolg hebben dat achteraf vastgesteld kan worden dat er sprake is van een werkende keten, omdat aan de daarvoor gestelde eisen is voldaan. De Belastingdienst en UWV zullen eind 2008 op basis van onderzoek vaststellen of dit is gerealiseerd.

9 De robuuste keten

Zoals aangegeven, kunnen niet alle oorzaken en gevolgen op korte termijn weggenomen worden. Daarvoor zijn de vraagstukken die moeten worden opgelost te breed en te complex.

Als de werkende keten gerealiseerd is, kan begonnen worden om de overige oorzaken en gevolgen verder te reduceren en/of weg te nemen. Daarbij kunnen twee fases worden onderscheiden. Eerst kan van de werkende keten een stabiele keten worden gemaakt. In een stabiele keten zijn de tijdelijke maatregelen niet meer nodig, omdat die vervangen zijn door structurele oplossingen. Hoewel de stabiele keten beter bestand zal zijn tegen wijzigingen dan de werkende keten, kan ook de stabiele keten, afhankelijk van de soort wijziging, minder goed gaan functioneren. Om dat te voorkomen is het mogelijk (en dit is de tweede fase) om de stabiele keten tot een robuuste keten te maken. De robuuste keten voldoet aan de wisselende behoeftes van de afnemers, waardoor deze hun nieuwe of aangepaste taken kunnen uitvoeren. Deze laatste stap kan echter niet zonder politieke keuzes te maken.

De stabiele keten

De weg van de werkende naar de stabiele keten zal in stappen plaatsvinden. Waarbij elke stap de keten stabielier moet maken. Basis zal zijn dat pas een volgende stap kan worden genomen als de vorige stap blijkt te werken. Vanuit die basis zal het vervolg voor de stabiele keten gepland worden. Daarom is op dit moment geen concrete einddatum te geven wanneer de stabiele keten gerealiseerd zal zijn. De verwachting is dat dit wel medio 2008 aangegeven kan worden.

Om deze reden zijn er op dit moment ook geen concrete maatregelen te benoemen. Wel kan een indicatie worden gegeven van de uitgangspunten van een stabiele loonaangifteketen. Deze uitgangspunten zijn aanvullend op de hiervoor genoemde uitgangspunten van de werkende loonaangifteketen. Het gaat om de volgende uitgangspunten:

1. De inhoudingsplichtigen en afnemers worden betrokken bij de inrichting van de loonaangifteketen.
2. Er is één poort waarlangs alle gegevens binnenkomen.
3. De gegevens worden zo vroeg mogelijk in de keten opgeslagen.
4. Er is één bestand waarin alle gegevens worden opgeslagen.
5. Het geautomatiseerde deel van de keten richt zich op de massale hoofdstromen, weinig voorkomende situaties worden anders vorm gegeven.
6. De automatisering wordt 12 maanden na definitief ontwerp in productie genomen.
7. Gegevens die (nog) niet voldoen aan de gestelde eisen zijn geormerkt in het bestand.
8. Gegevens in het bestand zijn vanaf het moment van opslag toegankelijk voor afnemers.
9. Er worden waarborgen gesteld om de belangen van de afnemers te garanderen.

De robuuste loonaangifteketen

Als de stabiele keten is bereikt, zijn verdere verbeteringen (bijvoorbeeld in het reduceren van de complexiteit) sterk afhankelijk van politieke keuzes. Dergelijke keuzes zorgen er uiteindelijk voor dat de keten robuust wordt.

Als doorkijk naar de toekomst kunnen bijvoorbeeld de verdere harmonisatie van de verschillende loonbegrippen voor de premies werknemersverzekeringen, de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW en de loonbelasting genoemd worden. Een ander voorbeeld betreft de verschillen in de begrippen werkgever en inhoudingsplichtige die ervoor zorgen dat het proces van de gedifferentieerde premies niet vlekkeloos kan verlopen. Zoals aangegeven wordt voor 2008 een tijdelijke maatregel getroffen.

Belangrijk is dan dat voor die tijd een oplossing wordt gevonden voor de 'loon in/loon over' aangifteproblematiek. Verder kan de polisadministratie, gevuld met de juiste gegevens, op termijn onderdeel gaan uitmaken van het stelsel van authentieke basisregistraties. Dit stelsel zal gekoppeld zijn aan een generieke infrastructuur (de overheidsservicebus) waar onder bepaalde voorwaarden burgers en bedrijven toegang kunnen krijgen. Dit stelsel heeft primair tot doel eenmalige gegevensuitvraag en meermalig gebruik door de overheid voor burgers en bedrijven mogelijk te maken.

10 Besturing van, en samenwerking in, de keten

Een hoofdoorzaak van de huidige problemen in de loonaangifteketen is dat er onvoldoende sprake is geweest van een ketenbrede aanpak. Dat geldt voor allerlei verschillende aspecten (van de ontwikkeling) van de keten, zoals ontwerp, bouw, processen, begrippen, kwaliteitseisen, monitoring, aansturing en regie. Met de instelling van het gezamenlijke beheerteam onder éénhoofdige aansturing met doorzettingsmacht is een belangrijke aanzet gegeven om in dit tekort te voorzien.

Om de keten werkend en vervolgens stabiel te maken is een verdere intensivering van de samenwerking tussen de Belastingdienst en UWV en van de borging en regie op een ketenbrede aanpak noodzakelijk.

Gezien de omvang en de onderlinge afhankelijkheden van de in dit rapport voorgestelde maatregelen en het hoge tempo waarin deze moeten worden gerealiseerd, is een verdere versterking van de ketensturing gewenst.

Hiervoor zal het huidige beheerteam worden omgevormd en uitgebreid tot een gezamenlijk ketenbureau dat op één locatie is gehuisvest en dat wordt aangestuurd door één onafhankelijke ketenmanager met doorzettingsmacht naar beide organisaties. De ketenmanager wordt aangesteld door, en rapporteert rechtstreeks aan, de voorzitter van het managementteam van de Belastingdienst en de voorzitter van de Raad van Bestuur van UWV.

Tweewekelijks overleg tussen het managementteam van de Belastingdienst, Raad van Bestuur van UWV, eindverantwoordelijke managers van de betrokken dienstonderdelen van de Belastingdienst en UWV en de ketenmanager voorziet in de bestuurlijke aansturing van de keten en de daarvoor noodzakelijke besluitvorming die voor beide partijen bindend is.

Periodieke schriftelijke rapportages door de ketenmanager over het functioneren en de voortgang van de verbeteracties van de keten worden rechtstreeks doorgeleid naar de verantwoordelijke bewindspersonen van SZW en Fin. De accountantsdiensten van de Belastingdienst en UWV zullen regulier audits uitvoeren over de voortgang van de verbeteracties.

De verantwoordelijkheid van de ketenmanager betreft de sturing op de gehele keten, zowel het actuele functioneren als het verbetertraject naar de werkende en de stabiele keten. De feitelijke werkzaamheden blijven waar mogelijk primair de verantwoordelijkheid van de staande organisaties, maar hierop kan de ketenmanager indien nodig directe sturing nemen. Dit wordt gefaciliteerd door het hiervoor genoemde tweewekelijkse ketenoverleg.

Meer specifiek behoren onder andere de volgende taken tot de verantwoordelijkheid van de ketenmanager:

- Sturen op de samenwerking en de aanpak over de keten heen.
- Het structureel inbedden van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de werking van de keten.
- Sturen op de realisatie van de korte termijn oplossingen.
- Inrichten van een structurele monitorfunctie over de gegevensketen, mede in relatie tot het vastgestelde normenkader.
- Monitoren van de gegevensstromen in de loonaangifteketen.
- Signaleren van mogelijkheden voor structurele verbeteringen in de gegevensketen.
- Rapporteren over de performance en de voortgang en ontwikkelingen van de keten.
- Het versterken van teamgevoel en betrokkenheid bij elkaars werk van medewerkers van de Belastingdienst en UWV.
- Het opstellen van plannings en het bewaken van de uitvoering ervan.

Planningen

Voor het doorontwikkelen van de huidige keten naar respectievelijk een werkende, een stabiele en een robuuste keten is een plateauplanning noodzakelijk

De werkende keten is beschreven in paragraaf 8.5. De monitoring maakt het mogelijk om de effecten van de maatregelen zichtbaar te maken, uitgaande van de normen uit het normenkader (zie hoofdstuk 11). Voor het bewaken van de realisatie van de werkende keten is een eerste versie van de netwerkplanning opgesteld. Deze netwerkplanning (waarvan inhoud, doel en gebruik hieronder beschreven zijn) bevat de maatregelen die de uitgangspunten van de werkende keten realiseren.

Het markeringsmoment voor een werkende keten is bereikt als:

- De aanlevering, controle en verwerking van de gegevens van de loonaangifte zodanig plaatsvindt dat uitvraag van jaarloongegevens tot een minimum is beperkt (inclusief notoir onwilligen maximaal 5% van het bestand van inhoudingsplichtigen). Dit blijkt uit het ontbreken van de noodzaak om over 2008 een extra gegevensuitvraag te moeten doen.
- De afnemers van gegevens op de afgesproken tijdstippen en in de afgesproken kwaliteit de afgesproken gegevens ontvangen, conform de individueel overeengekomen leveringscontracten. Dit blijkt uit de tevredenheid van de individuele afnemer en kan, al naar gelang de contractuele afspraak, op verschillende momenten worden vastgesteld.

Gezien bovenstaande ligt het vaststellingsmoment voor de werkende keten ultimo 2008.

In voorbereiding op het volgende plateau, de stabiele keten, wordt fundamenteel gekeken hoe verder te gaan met de loonaangifteketen. Dit wordt beïnvloed door de ervaringen met het realiseren van de werkende keten en kan leiden tot verschillende scenario's om een stabiele keten te bereiken. Bij een stabiele keten zijn de tijdelijke oplossingen (voor met name de afnemers) uit de werkende keten omgezet in structurele oplossingen. Dat wil zeggen dat de effecten hierdoor duurzaam zijn ingebed. De stabiele keten voldoet aan het normenkader met gebruikmaking van de reguliere processen, - organisatie en - technische infrastructuur.

Voor de stabiele keten wordt na de keuze voor een scenario in het eerste kwartaal 2008 vervolgens een netwerkplanning opgesteld. De netwerkplanning bevat de maatregelen die de uitgangspunten van de keten realiseren.

De robuuste keten is bereikt als de begrippen en definities over de keten en haar relevante omgeving heen gelijk getrokken zijn. Wettelijke aanpassingen zijn na het bereiken van de robuuste keten snel, eenvoudig en zonder verstoringen door te voeren.

Netwerkplanning

De netwerkplanning is een hulpmiddel voor het beheerteam bij de controle op de uitvoering van de maatregelen. Via de rapportage wordt een voorschrijdend inzicht in de realisatie van de maatregelen ten opzichte van de plandatum gegeven.

Het beheerteam monitort en stuurt waar nodig bij op basis van de netwerkplanning.

Hiertoe verschaft de netwerkplanning inzicht in:

- De realisatie van de voorgestelde maatregelen, inclusief tijdsplanning.
- De samenhang tussen de voorgestelde maatregelen. Deze samenhang zal vanuit verschillende gezichtspunten in beeld worden gebracht. Aangegeven wordt:
 - Welke afhankelijkheden tussen de maatregelen bestaan.
 - Welke organisatieonderdelen van beide organisaties bij de realisatie van de maatregelen betrokken zijn. Hierdoor ontstaat inzicht in de benodigde inzet voor elk organisatieonderdeel.
 - Welke applicaties en processen bij de realisatie van de maatregelen betrokken zijn. Hierdoor ontstaat inzicht in mogelijke knelpunten op het gebied van configuratiemanagement en versiebeheer.

Afwijkingen ten opzichte van de netwerkplanning worden inclusief effecten en voorgestelde maatregelen (zodanig direct) gemeld aan het tweewekelijks overleg en meegenomen in de week- en maandrapportage.

De netwerkplanning zal in eerste aanzet globaal van karakter zijn en vervolgens nader gedetailleerd worden. De netwerkplanning zal dienen als basis voor onderliggende plannings per maatregel.

11 Normenkader en monitoring

De Belastingdienst en UWV hebben consensus bereikt over een normenkader. Dit normenkader geeft richting aan en stelt de kaders voor de sturing- en verantwoordingsrapportage over de loonaangifteketen. Het normenkader is echter nog niet compleet. Het ziet bijvoorbeeld uitsluitend op nominatieve gegevens in loonaangifteketen en moet nog aangevuld worden voor de collectieve gegevens. Het beschikbare deel van het normenkader sluit aan op het tussen UWV en de Belastingdienst afgesloten convenant en vindt zijn nader uitwerking in de SNO's. Het complete normenkader zal na het akkoord van de verantwoordelijke bewindslieden bepalend zijn voor de uitvoering en de uitvoeringsprocessen bij de Belastingdienst en UWV.

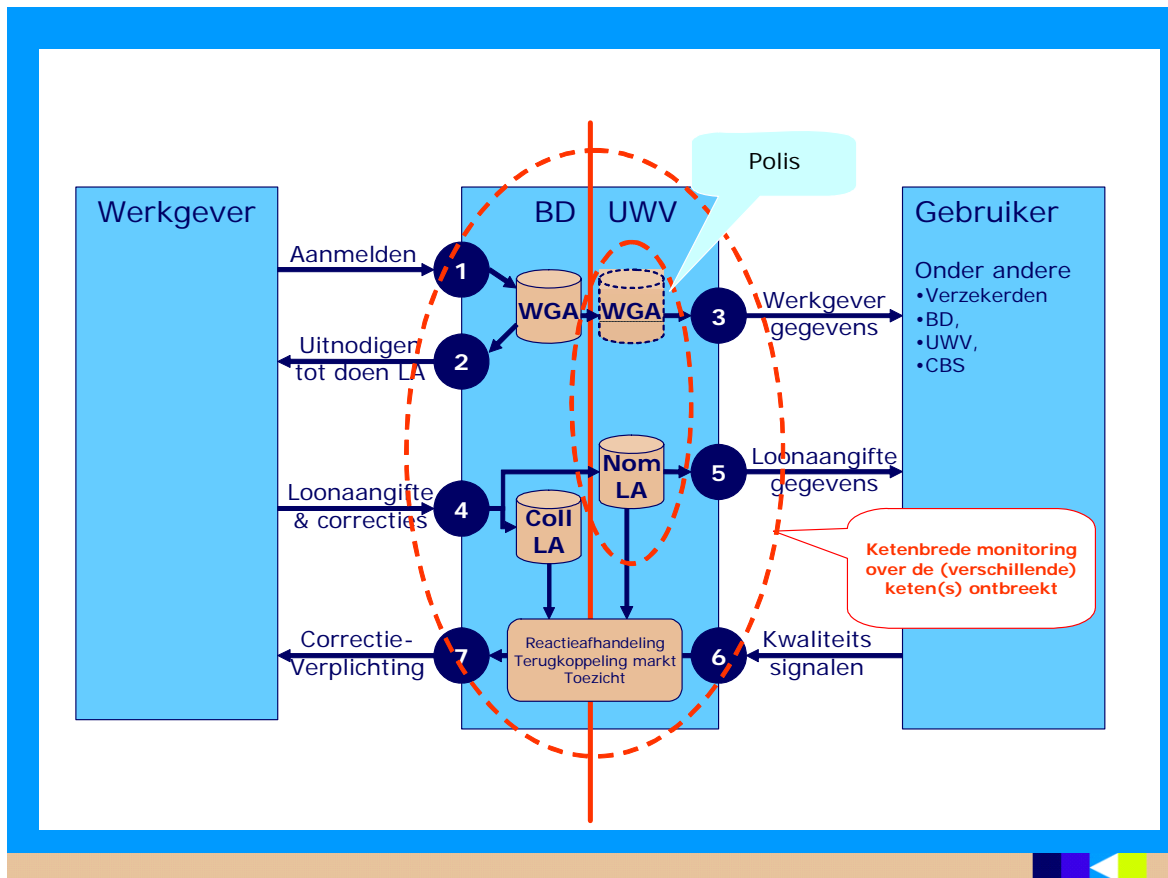
Het door de Belastingdienst en UWV tot nog toe ontwikkelde normenkader is richtinggevend voor de maatregelen gericht op het realiseren van de werkende keten en het op termijn realiseren van de stabiele en uiteindelijk de robuuste keten. Voor de langere termijn speelt het op termijn bereiken van de met de invoering van de loonaangifteketen beoogde doelstellingen (het doelbereik) uiteraard een belangrijke rol. In paragraaf 1 staan de eisen beschreven die het ontwikkelde normenkader stelt aan het ontvangen, het verwerken en het uitleveren van de loonaangiften en de werkgevergegevens. Hoewel het normenkader nog verder binnen de beide organisaties moet worden geïmplementeerd, is al wel een start gemaakt met de inrichting van de monitorfunctie op basis van het normenkader.

Deze integratie van het normenkader met de monitorfunctie, en de stand van zaken op dat gebied, is beschreven in paragraaf 2. Paragraaf 3 en 4 beschrijven ten slotte hoe op de korte termijn (2007) verder invulling wordt gegeven aan de monitorfunctie.

11.1 Normenkader: volledigheid – juistheid – tijdigheid

De loonaangifteketen start met een aangifte van de inhoudingsplichtige. De wetgeving stelt aan deze aangifte de eis dat hij juist, volledig en tijdig is. Om de kwaliteit van deze gegevens te kunnen borgen, hierop te sturen en er verantwoording over af te kunnen leggen, hebben de Belastingdienst en UWV een normenkader opgesteld. Op basis van het ontwikkelde normenkader kan vastgesteld worden of de gegevens die de afnemers ontvangen een volledige weergave zijn van de gegevens die de inhoudingsplichtige in zijn aangifte heeft opgenomen. De inhoud van de aangifte is bepalend voor de kwaliteit van de gegevens die aan de afnemers worden verstrekt.

Om dit te kunnen meten zijn in het normenkader op de kritieke momenten van gegevensoverdracht (d.w.z. daar waar er een reëel risico ligt dat er gegevens 'uitvallen') in de loonaangifteketen, 7 meetpunten benoemd met daarbij behorende prestatie-indicatoren, zie onderstaand figuur.



Deze meetpunten moeten een juiste verwerking kunnen garanderen. Aan de hand van deze meetpunten kan worden bepaald of de gegevens juist zijn verwerkt en, zo niet, wat de redenen daarvan zijn. Vervolgens kan bepaald worden hoe gestuurd kan worden op een zoveel mogelijk juiste verwerking. Meten op volledigheid is daarbij het belangrijkste uitgangspunt

Het begrip volledigheid is in het normenkader gedefinieerd als:

Alle afgesproken gegevens over de inschrijving van de inhoudingsplichtige en alle door de Belastingdienst van de inhoudingsplichtige ontvangen werknemergegevens, conform de gegevensset van de loonaangifte, zijn beschikbaar voor afname in de polisadministratie.

Het begrip juistheid van gegevens moet worden gereserveerd voor:

Het borgen van de kwaliteit door middel van kwaliteitssignalen van de afnemers en het toezichtproces van de Belastingdienst.

Tijdigheid ten slotte, is het normenkader als volgt omschreven:

De werknemersgegevens zijn op de 6^e werkdag na ontvangst van de loonaangifte door de Belastingdienst beschikbaar voor afname uit de polisadministratie.

Het normenkader geeft een ambitieniveau weer. De in het normenkader beschreven eisen m.b.t. metingen, sturing en verantwoording worden wat betreft realisatie door de projectgroep 'ketenmonitoring' onderzocht.

Echter, een structurele monitorfunctie ontbreekt, zowel over de keten heen als binnen de beide organisaties. Door een niet ingeregelde monitorfunctie ontbreekt het zicht op de verwerking van de gegevenstromen en de uitval die ontstaat als gevolg van onverwerkbaar loonaangiften in de keten. De Belastingdienst en UWV zijn niet in staat tijdig knelpunten in de gegevensketen te signaleren en bij te sturen. Het is op basis van de huidige inzichten onmogelijk om gevalideerde uitspraken te doen over de mate van volledigheid, tijdigheid en juistheid, zoals in het normenkader beschreven.

Gevolgen

Er is geen betrouwbaar beeld op de voortgang van het gegevensverkeer en (al dan niet onverwachte) uitval. Hierdoor is er geen grip op de loonaangifteketen, controle mogelijkheden ontbreken. Knelpunten en verstoringen worden niet of te laat gesignaleerd, afspraken met de afnemers worden niet of onvoldoende nagekomen. Door het ontbreken van een ingeregelde monitorfunctie is het ook niet mogelijk de verwachtingen van de afnemers te managen, bijvoorbeeld door aan te geven welke informatie een gegevenslevering wel omvat en welke niet. Dit geldt eveneens voor verantwoordingsinformatie naar toezichthouders.

Sinds de instelling van het beheerteam zijn voor de korte termijn acties ingezet om het interne logistieke proces onder controle te krijgen. In de maanden mei en juni zijn over de gehele keten heen alle (op termijn) mogelijke metingen in kaart gebracht. Het gaat hier dan om tellingen per proces, op databases of in applicaties, uitvalbakken, enz. Dit overzicht dient als basismodel voor de inrichting van de monitorfunctie. Veel metingen uit dit overzicht en onderlinge vergelijkingen (verbandcontroles) moeten nog ingericht worden. Dit is momenteel onderhanden, waarbij de focus ligt op bovengenoemde meetpunten in de loonaangifteketen.

11.2 Invulling prestatie-indicatoren m.b.v. monitoring

In het overzicht hieronder is voor de keten werkgeversadministratie en de loonaangifteketen aangegeven welke prestaties gemeten zullen worden. Deze prestaties zijn gebaseerd op het door de Belastingdienst en UWV opgestelde normenkader en door deze prestaties te meten kunnen uitspraken worden gedaan over volledigheid, juistheid en tijdigheid van de gegevens(verwerking). Per processtap is aangegeven wat noodzakelijk is om deze prestaties inzichtelijk te maken.

Het beheerteam heeft onderzocht in hoeverre de benodigde metingen op dit moment mogelijk zijn. De uitkomsten hiervan zijn in de kolom status opgenomen. Hierbij is eveneens aangegeven of de metingen op dit moment plaatsvinden en welke acties nog onderhanden zijn.

Nr	Keten	Processtap en prestatie-indicatoren	Benodigde metingen	Status metingen
1	WGA (werkgevers administratie)	Aan- en afmelden Met metingen op dit meetpunt is het mogelijk vast te stellen in welke mate de WGA volledig, juist en actueel is. Dit wordt mede bepaald door het aantal werkgevers dat binnen de afgesproken doorlooptijd is ingeschreven dan wel uitgeschreven in (uit) de werkgeversadministratie. Ofwel wordt binnen de afgesproken periode een loonheffingsnummer toegekend en worden werkgevers tijdig uitgeschreven.	a. Het aantal werkgevers dat zich in x-periode heeft aangemeld b. Het aantal verwerkte aanmeldingen binnen de afgesproken doorlooptijd.	a. De Belastingdienst meet het aantal werkgevers dat zich aanmeldt per periode. b. De doorlooptijd van de verwerking van aanmeldingen wordt wel gemeten, echter het onderliggende proces is sterk vervuild. Er is nieuwe tooling in ontwikkeling waarmee het meten beter mogelijk is alsmede het sturen op de doorlooptijd. Dit in lijn met het besluit van de Belastingdienst, om de

Nr	Keten	Processtap en prestatie-indicatoren	Benodigde metingen	Status metingen
			<p>c. Het aantal werkgevers dat zich in x-periode heeft afgemeld</p> <p>d. Het aantal verwerkte afmeldingen binnen de afgesproken doorlooptijd.</p>	<p>doorlooptijd van verwerking te versnellen tot maximaal 5 werkdagen voor het toekennen van een LH-nummer.</p> <p>c. De Belastingdienst meet het aantal werkgevers dat zich afmeldt per periode.</p> <p>d. De doorlooptijd van het verwerken van de afmeldingen wordt momenteel niet gemeten.</p>
2	WGA	<p>Uitnodigen tot het doen van Loonaangifte Het doel van het monitoren van dit proces is inzicht te verkrijgen in het aantal werkgevers, dat gebonden is aan het doen van aangifte.</p>	Het aantal werkgevers opgenomen in de werkgevers administratie (WGA) van de Belastingdienst, aan wie uitnodigingen tot het doen van aangifte zijn verstuurd.	Deze meting is mogelijk, zie meetpunt 4.
3	WGA	<p>Werkgevergegevens Ook op meetpunt 3 gaat het nog steeds om inzicht te verkrijgen in de mate waarin werkgevers per tijdvak ook daadwerkelijk aangifte doen. Dit wordt naast het aantal uitnodigingen bepaald door de mate van overeenkomst tussen de afgesproken set werkgevergegevens tussen de Belastingdienst en UWV uitgedrukt in een percentage (maandelijks gemeten).</p>	De mate van overeenkomst op de afgesproken set werkgevergegevens tussen de Belastingdienst en UWV.	De Belastingdienst en UWV tellen beide het aantal mutatieberichten op weekbasis. In het kernteam monitoring is het inregelen van de uitwisseling van deze gegevens met UWV en het uitvoeren van een verbandcontrole (de Belastingdienst uit = UWV in) onderhanden.
4	Loonaangifte	<p>Loonaangifte en correcties Beoogd wordt een uitspraak te doen over in hoeverre het aantal verwachte loonaangiften overeenkomt met het aantal daadwerkelijk ontvangen loonaangiften.</p>	<p>a. Het aantal verzonden herinneringen tot het doen van loonaangifte.</p> <p>b. Het aantal daadwerkelijk door de Belastingdienst ontvangen aantal loonaangiften en correcties per tijdvak, minus het aantal werkgevers aan wie uitstel van het doen van aangifte is verleend.</p> <p>c. Het aantal door de Belastingdienst ontvangen correcties per tijdvak.</p>	<p>a. De Belastingdienst meet volledig geautomatiseerd het aantal verzonden herinneringen. In het kernteam monitoring is het inregelen van de uitwisseling van deze gegevens met UWV onderhanden.</p> <p>b. Deze meting vindt plaats. Het is bij de Belastingdienst bekend hoeveel aangiften op werkgeverniveau zijn ontvangen per tijdvak. Tevens is het aantal uitstelverleningen bekend.</p> <p>c. De Belastingdienst kan geen onderscheid maken tussen een loonaangiftebericht en een correctiebericht, aangezien correcties over het lopende jaar onderdeel zijn van een loonaangiftebericht. UWV kan dit onderscheid wel maken.</p>
5	Loonaangifte	Loonaangifte gegevens	Het aantal loonregels per	Deze meting is niet mogelijk.

Nr	Keten	Processtap en prestatie-indicatoren	Benodigde metingen	Status metingen
		<p>In dit gedeelte van de keten worden uitspraken over de volledigheid van de verwerking beoogd. Hiertoe is het nodig vast te stellen in welke mate overeenkomst is tussen het aantal loonregels per werkgever per tijdvak ontvangen door de BD en het aantal loonregels per werkgever per tijdvak ontvangen door UWV.</p>	<p>werkgever per tijdvak ontvangen door de Belastingdienst</p> <p>Het aantal aangiften op werknemerniveau per werkgever per tijdvak ontvangen door de Belastingdienst. Het aantal door de Belastingdienst ontvangen correcties(werknemerniveau) per tijdvak</p>	<p>De Belastingdienst telt de aangiften op collectief niveau, niet op nominatief niveau. Wel kan de Belastingdienst aangeven hoeveel berichten verzonden zijn aan UWV. Deze meting is niet structureel ingeregeld, maar vindt vanaf begin augustus 2007 plaats in het kader van de het volgen van de 'top 100'.</p> <p>UWV is in staat het aantal loonregels per aangifte vast te stellen. Deze meting is niet structureel ingeregeld, maar vindt wel sinds medio juli elke week plaats voor het volgen van aangiften van de 'top 100'.</p> <p>In diezelfde top 100 telling worden naast het aantal loonregels ook het aantal ontvangen berichten geteld. Op deze manier kan dus het vergelijk gemaakt worden tussen het aantal doorgestuurde aangiften van de Belastingdienst en het aantal ontvangen aangiften door UWV.</p>
		<p>Tevens moet de mate van overeenkomst tussen het aantal loonregels per werkgever per tijdvak ontvangen door UWV en het aantal loonregels per werkgever per tijdvak beschikbaar voor gegevensleveringen aan afnemers worden vastgesteld.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het aantal aangiften op werknemerniveau per werkgever per tijdvak ontvangen door UWV • Het aantal door UWV ontvangen correcties(werknemerniveau) per tijdvak • Het aantal aangiften op werknemerniveau per werkgever per tijdvak beschikbaar voor afname 	<p>UWV is in staat het aantal aangiften op werknemerniveau (loonregels) te meten, alsmede het aantal correcties. Het is nog niet mogelijk de match te maken tussen de beschikbare gegevens in de polisadministratie en de aangiften zoals deze is gedaan door de werkgever.</p>
6	Loonaangifte	<p>Kwaliteitsignalen</p> <p>UWV krijgt signalen op werknemersniveau op een aantal manieren binnen waaronder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • terugmelding door de afnemers. • via het digitaal verzekeringsbericht. De burger is verplicht de gegevens op juistheid te controleren en kan UWV verzoeken zijn gegevens te corrigeren. <p>Na acceptatie door UWV wordt aan de Belastingdienst een 'herstelverzoek' gestuurd, op basis hiervan legt de Belastingdienst een correctieverplichting op bij de</p>	Nog niet van toepassing	<p>Het proces van kwaliteitssignalen is nog niet in productie. Ook het monitorproces voor het volgen van de afhandeling van deze signalen is nog niet ingericht.</p>

Nr	Keten	Processtap en prestatie-indicatoren	Benodigde metingen	Status metingen
		betreffende inhoudingsplichtige. Doel is inzicht te verkrijgen in de mate van overeenkomst tussen het aantal door UWV ontvangen signalen op werknemersniveau en het aantal door UWV aan de BD verzonden herstelverzoeken		
7	Loonaangifte	Correctieverplichting Doel is inzicht te verkrijgen in de mate waarin opgelegde correctieverplichtingen op basis van signalen van UWV, daadwerkelijk leiden tot correcties van de aangiften.	Nog niet van toepassing	Het proces van het opleggen van correctieverplichtingen door de Belastingdienst op basis van door UWV ontvangen signalen is nog niet geïmplementeerd. Dit geldt eveneens voor de monitoring rond correctieverplichtingen.

Samengevat

Als het de werkgeversadministratie betreft blijkt het mogelijk diverse metingen uit te voeren. Zo wordt het aantal aan- en afmeldingen geteld. Daarnaast wordt ook de doorlooptijd van de verwerking van aanmeldingen gemeten, echter het onderliggende proces is sterk vervuild waardoor de metingen niet goed bruikbaar zijn. Er is nieuwe tooling in ontwikkeling waarmee het meten beter mogelijk is evenals het sturen op de doorlooptijd. Dit in lijn met het besluit van de Belastingdienst om de doorlooptijd van verwerking te versnellen tot maximaal 5 werkdagen voor het toekennen van een loonheffingsnummer. Aandachtspunt is ook de uitwisseling van informatie tussen beide organisaties, dit vindt momenteel niet altijd plaats. In het door het beheerteam ingestelde kernteam monitoring is het inregelen van deze uitwisseling onder handen.

Voor wat betreft de loonaangifteketen kan gesteld worden dat, hoewel metingen op diverse punten in de keten plaats (kunnen) vinden, deze metingen niet altijd leiden tot bruikbare sturing- en verantwoordingsinformatie. Dit komt bijvoorbeeld omdat de metingen plaatsvinden in één van beide organisaties en niet met de andere partij worden gedeeld of omdat metingen op ad hoc basis plaatsvinden. Sommige meetpunten zijn overigens helemaal niet ingeregeld. De reden hiervoor is veelal het nog niet in productie zijn van een aantal processen (o.a. de processen rond de afhandeling van kwaliteitssignalen en de processen rond correctieverplichtingen).

11.3 Korte termijn maatregelen om de monitorfunctie ketenbreed in te regelen

Uitgangspunt is het meten van de verwerking van de loonaangiften in de huidige situatie. Dat wil zeggen dat het inrichten van de monitorfunctie zich richt niet alleen op de reguliere loonaangifteketen tot aan opslag in de polisadministratie, maar ook op de twee systemen die als terugvalscenario worden gebruikt voor gegevensleveringen aan afnemers.

Voor 2007 wordt gewerkt met een zogeheten top 100-lijst als proeftuin voor het inrichten van de monitorfunctie. De top 100 is een selectie van grote inhoudingsplichtigen, verspreid over meerdere branches. De aangiften van deze inhoudingsplichtigen worden in de hele keten gevolgd, van ontvangst en doorgifte van de aangiften door de Belastingdienst tot ontvangst van de aangifte door UWV en opname van de gegevens in de polisadministratie. Indien sprake is van uitval of stagnatie in de verwerking, wordt getracht dit op te lossen.

Met het volgen van de top 100 wordt beoogd inzicht te krijgen in de werking van de keten en de zwakste schakels daarin. Bijvoorbeeld veel uitval als gevolg van het knip- en plakproces. De top 100 bestaat uit de inhoudingsplichtigen met het grootste aantal inkomensverhoudingen, goed voor meer dan de helft van alle loonaangiftheregels. Omdat veel metingen en onderlinge vergelijken nog moeten worden ingericht, is gekozen voor het volgen van een selectie van inhoudingsplichtigen en niet de totale populatie. Achterliggend idee is ook de bevindingen die gelden voor deze groep ook van toepassing zijn op de gehele populatie.

Stand van zaken

Gestart is met het inregelen van de metingen en verbandcontroles in de loonaangifteketen (meetpunten 4 en 5 uit bovenstaand figuur). De belangrijkste metingen waar op dit moment op gefocust wordt, inclusief onderlinge vergelijkingen, zijn:

1. ontvangst aangiften Belastingdienst;
2. doorgifte aangiften aan UWV;
3. ontvangst aangiften door UWV;
4. opname in de polisadministratie.

De eerste meting van het ontvangstpunt van UWV heeft eind juli 2007 plaatsgevonden. Deze meting wordt elke week worden herhaald. Begin augustus heeft de Belastingdienst ook een eerste meting op meting 2 verricht. Aan de structurele inrichting van metingen 1 en 4 wordt momenteel gewerkt, evenals aan het volgen van de top 100 in de terugval scenario's voor de gegevensleveringen. Voor wat betreft meetpunt 4 dient opgemerkt te worden dat er wel in de polisadministratie gemeten kan worden, maar nog geen vertaalslag kan worden gemaakt naar de oorspronkelijke aangifte. Dit is het gevolg van verschillende werkprocessen binnen UWV en het ontstaan van andere meeteenheden (van loonaangifte naar tijdvakbeeld tot opslag in de polisadministratie als inkomstenverhouding). Per werkproces kan de verwerking en uitval worden gemeten. Deze vertaalslag is qua monitoring nog niet ingeregeld. Met het monitoren van de top 100 is deze vertaling onder handen. Als deze metingen zijn ingeregeld, wordt ook de werkgeversadministratie meegenomen.

In de maandrapportage van het beheerteam over september 2007 zal gerapporteerd worden over de metingen 2 en 3 voor de top 100. Een rapportage structuur wordt momenteel voorbereid op basis van bovenstaand schema. Voor de overige metingen geldt: zodra een meting is ingeregeld, zullen de resultaten voor de top 100 in de maandrapportage van het beheerteam worden opgenomen.

Enkele eerste bevindingen over 2007 zijn:

- Er is nog steeds sprake van populatieverschillen waardoor verschillende LH-nummers voor dezelfde inhoudingsplichtigen de ronde doen.
- Veel aangiften missen over tijdvak 2.
- Vrijwel alle aangiften van SVB vallen uit in de staging area, de database waarin de ontvangen deelberichten weer geplakt worden tot de oorspronkelijke aangifteberichten. Hierdoor zijn ze binnen UWV niet verder verwerkbaar.
- Wederom is er sprake van een aanzienlijke uitval in de staging area. Het 'knip- en plakproces' is ook in 2007 één van de belangrijkste oorzaken.
- Niet alle aangiften die door de Belastingdienst zijn ontvangen, bereiken UWV.

Effecten van deze maatregel:

Door het inrichten van een ketenbrede monitorfunctie ontstaat zicht op de verwerking van de gegevenstromen en de uitval die ontstaat als gevolg van onverwerkbaar loonaangiften in de keten. Hierdoor zijn de Belastingdienst en UWV in staat tijdig knelpunten in de gegevensketen te signaleren en een stokkende verwerking bij te sturen.

Het inrichten van een monitorfunctie zal indirect bijdragen aan de volledigheid van de gegevensset die beschikbaar wordt gesteld aan afnemers en de kans aanmerkelijk verkleinen dat afnemers helemaal geen gegevens meer ontvangen.

Door het inrichten van een ketenbrede monitorfunctie is het beter mogelijk uitspraken te doen over de kwaliteit van de gegevens die beschikbaar zijn voor afnemers. Waar afnemers voorheen geen informatie kregen over een levering, kunnen afnemers met bijvoorbeeld een volledigheidstoets geïnformeerd worden over de mate van volledigheid van de levering en eventueel ontbrekende gegevens.

Het inrichten van een monitorfunctie zal daarom bijdragen aan het tijdig leveren van de gegevensset die beschikbaar wordt gesteld aan afnemers en de kans aanmerkelijk verkleinen dat afnemers helemaal geen gegevens meer ontvangen.

Door het inrichten van de monitorfunctie over de keten heen, ontstaat in beide organisaties inzicht in de werking en het functioneren van de loonaangifteketen.

De Belastingdienst en UWV zijn door het inrichten van de monitorfunctie over de keten heen beter in staat knelpunten te signaleren en op te lossen. Dit verhoogt de performance van beide organisaties als het gaat om het oplossende vermogen bij verstoringen.

11.4 Aanpak bevindingen en uitvalbehandeling

In relatie met de activiteiten die rond monitoring zijn opgestart, wordt ook gekeken naar de samenhang met uitvalbehandeling. De bevindingen van de top 100 worden bijgehouden in een bevindingenlijst en op basis daarvan worden acties gedefinieerd die in de beide lijnorganisatie zullen worden belegd. Zo is al onderzoek gedaan naar de geconstateerde populatieverschillen en wordt de uitval in de staging area onderzocht. Door het aanpakken van de bevindingen en uitval van de top 100 en tegelijkertijd te onderzoeken of dezelfde constatering geldig zijn voor de gehele populatie, ontstaat een soort hefboomeffect waarmee de kwaliteit en de volledigheid in de keten wordt geadresseerd.

12 Financiële paragraaf

In deze paragraaf wordt het financiële verloop van het meerjarenbudget Sub/Walvis tot en met eind juni 2007 in beeld gebracht. Tevens zijn de meerkosten voor het realiseren van de werkende keten weergegeven (prijsniveau 2007). De maatregelen voor de vervolgstappen (het realiseren van een stabiele keten respectievelijk een robuuste keten) zijn nog onvoldoende geconcretiseerd om te komen tot een verantwoorde raming. Zodra de plannen verder zijn uitgekristalliseerd zullen ook deze maatregelen van een raming worden voorzien.

12.1 Programmakosten

Onderstaande financieel overzicht is de stand van het meerjarenbudget Sub/Walvis per eind juni 2007, exclusief de ingeschatte meerkosten van de oplossingen op korte termijn en lange termijn.

	Cumulatief t/m juni 2007			Totaal project		
	Budget	Realisatie	Verschil	Budget	Prognose	Verschil
Sociaal plankosten UWV	60,1	60,5	0,4-	145,4	103,0	42,4
Communicatie UWV	13,6	9,5	4,1	13,6	9,5	4,1
ICT kosten UWV	117,9	153,6	35,7-	157,9	203,8	45,9-
Overig UWV	43,5	32,5	11,0	43,6	44,2	0,6-
Totaal UWV	235,1	256,1	21,0-	360,5	360,5	0,0
Sociaal plankosten Belastingdienst	11,6	8,1	3,5	16,0	8,1	7,9
Communicatie Belastingdienst	1,9	1,9	0,0	2,0	2,0	0,0
ICT kosten Belastingdienst	89,2	129,8	-40,6	92,6	148,4	-55,8
Overig Belastingdienst	26,1	6,3	19,8	27,4	7,2	20,2
Totaal Belastingdienst	128,8	146,1	-17,3	138,0	165,7	-27,7

De verwachting is dat de onderuitnutting van de Sociaal Plankosten UWV zal toenemen.

12.2 Kosten maatregelen korte termijn

In onderstaande tabel zijn de meerkosten van de maatregelen voor de korte termijn weergegeven. Deze kosten hebben betrekking op de budgetjaren 2007 en 2008.

Bedragen x €1 mln.

				waarvan ICT-kosten		
	2007	2008	Totaal	2007	2008	Totaal
1.Maatregelen gericht op het betere aanleveren van loonaangiften	0,2	0,2	0,4	0,2	0,2	0,4
2.Maatregelen gericht op de kwaliteit van de gegevens	0,1	0,3	0,4	0,1	0,1	0,2
3.Maatregelen gericht op afnemers van gegevens	1,9	2,1	4,0	1,7	1,9	3,6
4.Maatregelen gericht op het gegevensverkeer tussen BD en UWV	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5.Maatregelen gericht op de polisadministratie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6.Besturing, samenwerking en monitoring	0,3	0,6	0,9	0,0	0,0	0,0
MAATREGELEN BELASTINGDIENST	2,4	3,1	5,7	1,9	2,1	4,0
1.Maatregelen gericht op het betere aanleveren van loonaangiften	0,1	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0
2.Maatregelen gericht op de kwaliteit van de gegevens	0,3	0,2	0,5	0,3	0,2	0,5
3.Maatregelen gericht op afnemers van gegevens	2,0	0,0	2,0	1,0	0,0	1,0
4.Maatregelen gericht op het gegevensverkeer tussen BD en UWV	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1
5.Maatregelen gericht op de polisadministratie	2,0	0,0	2,0	1,0	0,0	1,0
6.Besturing, samenwerking en monitoring	0,6	1,3	1,9	0,1	0,3	0,4
MAATREGELEN UWV	5,2	1,6	6,8	2,5	0,4	3,0
TOTAAL	7,6	4,7	12,5	4,4	2,5	7,0

12.2.1 Maatregelen gericht op het beter aanleveren van loonaangiften

De maatregelen die hieronder vallen zijn: beschikbaarstelling controles, validatietestservice, apart loket voor vragen over de loonaangifte, communicatie en de inhoud van de gegevensset.

De volgende extra kosten worden gemaakt:

- Voor de validatietestservice is communicatie over alle technische controles noodzakelijk en worden door de Belastingdienst testfaciliteiten aangeboden aan de softwareleveranciers.
- Ten behoeve van communicatie naar de markt zullen informatie-bijeenkomsten plaatsvinden en nieuwsbrieven verschijnen.

12.2.2 Maatregelen gericht op de kwaliteit van gegevens

Onder deze maatregelen vallen: directe controles, terugkoppelingen, onderscheid in hoofd- en bijzaken en toekenning loonheffingnummer en controle sectorcode, controles eerder in het proces en vaststelling gedifferentieerde premie voor de WGA.

Door de keten heen worden op dit moment op verschillende plekken controles uitgevoerd. De kosten voor het naar voren halen van technische controles aan de poort bestaan voornamelijk uit het aanpassen van het automatiseringssysteem. Daarnaast worden kosten gemaakt voor het borgen, benaderbaar maken en beschikbaar stellen van de gegevenssets. Op dit moment wordt onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van het naar voren halen van de controles op de nominatieve gegevens en de implementeerbaarheid van de bij UWV reeds beschikbare software. Gezien de status zijn deze kosten nog niet door te rekenen en zijn daarom als pm opgenomen.

Vanwege veranderde wetgeving wordt een nieuwe premieberekeningssysteem 2008 in gebruik genomen. Voor het geval dat dit systeem niet tijdig gereed is, is een terugvaloptie voorzien zodat de inhoudingsplichtigen tijdig kunnen beschikken over het premiepercentage voor de WGA.

12.2.3 Maatregelen gericht op afnemers van gegevens

De Belastingdienst is afnemer van gegevens voor onder andere het definitief toekennen van toeslagen. De kosten voor het opnieuw uitvragen van loongegevens 2006 en 2007 bestaan voornamelijk uit het aanpassen van de automatiseringssystemen en investeringen. Tevens worden communicatiekosten gemaakt en kosten voor het drukken en verzenden van brieven aan inhoudingsplichtigen en intermediairs. Bij de berekening is rekening gehouden met het wegwerken en terugkoppelen van gegevens over 2007.

Daarnaast worden in 2007 extra kosten gemaakt voor een nieuwe noodvoorziening bij UWV waarmee in de gegevensbehoefte van afnemers (CBS, PH&C, GSD'n) kan worden voorzien. In 2008 zijn deze kosten onderdeel van de reguliere exploitatiebegroting.

De kosten die worden gemaakt voor het borgen, benaderbaar maken en beschikbaar stellen van de gegevenssets zijn opgenomen onder de maatregelen gericht op de kwaliteit van gegevens.

Voor de kosten voor het digitaal verzekeringsbericht zijn afzonderlijke middelen gealloceerd.

12.2.4 Maatregelen gericht op het gegevensverkeer tussen de Belastingdienst en UWV

De kosten hebben betrekking op technische wijzigingen die het doorleveren van gegevens van de Belastingdienst aan UWV faciliteren.

12.2.5 Maatregelen gericht op de polisadministratie

Deze maatregelen bestaan uit het inlassen van een ontwerpfase, het beheersbaar maken van going concern en het treffen van maatregelen ten aanzien van het ontwikkelproces. De kosten van een nieuwe visie op de procesinrichting van de polisadministratie (het ontwerp) en de kosten van het ontwikkelproces zijn als pro memorie opgenomen.

De complexiteitsreductie moet ertoe leiden dat in 2008 geen extra kosten nodig zijn om gegevens aan afnemers te kunnen leveren.

12.2.6 Besturing, samenwerking en monitoring

De kosten bestaan uit de inzet van noodzakelijke vervangende capaciteit in de reguliere uitvoering en materiële kosten zoals huisvesting. Tevens voor het bouwen en het analyseren van de noodzakelijke queries.

13 Voortgangsrapportage aan de bewindslieden

De voorliggende rapportage 'integrale probleemanalyse loonaangifteketen' is een eenmalige rapportage over de nu spelende problemen, maatregelen op de korte en oplossingsrichtingen voor de lange(re) termijn. Deze rapportage zal voor Prinsjesdag aan de Tweede Kamer worden gestuurd. Hieronder volgt een opsomming van de overige rapportages over de ontwikkelingen in de loonaangifteketen:

- Het beheerteam rapporteert maandelijks over voortgang en ontwikkelingen in de loonaangifteketen aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën. In de maandrapportage van het beheerteam wordt ook gerapporteerd over de voortgang in de oplossingen op korte en lange termijn.
Op basis van de (deels nog in te richten) monitorfunctie zal, vanaf de rapportage over september 2007, deze rapportage worden uitgebreid met kwantitatieve informatie over de werking van de loonaangifteketen.
- Wekelijks rapporteert het beheerteam aan het Samenwerkingsoverleg, bestaande uit een lid van de Raad van Bestuur van UWV, een lid van het managementteam van de Belastingdienst en een vertegenwoordiger van de ministeries van SZW en Financiën.
- In een gemeenschappelijk overleg, dat elke 3 maanden plaatsvindt, rapporteren de voorzitter Raad van Bestuur UWV en de DG Belastingdienst mondeling aan de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën over de voortgang in de gehele loonaangifteketen.
- UWV en de Belastingdienst brengen ten slotte elk half jaar een schriftelijke rapportage uit. Deze rapportage wordt aan de Tweede Kamer gestuurd. Deze rapportage is gebaseerd op de motie Weekers (Kamerstukken II 2003/04 29529, nr. 17).



Belastingdienst

De bijlagen

12 september 2007



Bijlagen

B01 Afkortingen

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DVB	Digitaal Verzekeringsbericht
EBV	Evenredige Bijdrageverdeling
EDM	Eerstedagsmelding
GAIA	GeAutomatiseerd Inkomstenverhoudingen Archief
GSD	Gemeenschappelijke Sociale Dienst
HEC	Het Expertise Centrum
HLP	Heffing loonbelasting en premies
IB	Inlichtingenbureau
IBG	InformatieBeheerGroep
iWfsv	invoeringswet Wet financiering sociale verzekeringen
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
LA	Loonaangifte
LH-nummer	Loonheffingnummer
Lisv	Landelijk instituut sociale verzekeringen
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
PANA	Premie Afdracht op Nominatieve Aangifte
PAS	Polisadministratie
Pemba	Premiedifferentiatie En Marktwerking Bij Arbeidsongeschiktheid
PH&C	Pensioenfonds Horeca en Catering
Polis	Polisadministratie
SNO	Service Niveau Overeenkomst
SUB	Samenwerking UWV en Belastingdienst
SUWI	(de wet) Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SWSL	Samen Werken Samen Leveren
SZW	(ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
uvi	uitvoeringsinstelling
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VIA	Vooringevulde Aangifte
VDA	Voordeurapplicatie
VPD	Verzekerde Personen en Dienstverbanden
VTs	Validatie Test Service
VZA	Verzekerdenadministratie
Walvis	Wet Administratieve Lastenverlichting en vereenvoudiging in Sociale verzekeringswetten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
Wfsv	Wet financiering sociale verzekeringen
WGA	Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten Werkgeversadministratie
WIA	(wet) Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
XML	Extended Markup Language
XSD	XML Scheme definition
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet

B02 Walvis

De doelstellingen van Walvis zijn:

- Verhoging van de inzichtelijkheid van de werknemersverzekeringen.
- Verlaging van de administratieve lasten voor werkgevers.
- Verlaging van de uitvoeringskosten.
- Verhoging van de rechtmatigheid van de uitvoering.
- Verbetering van de handhaving.

Deze doelstellingen Walvis worden gerealiseerd door:

- Vereenvoudiging en uniformering van het loonbegrip in de sociale verzekeringen (loon sv). Na de 2e Nota van Wijziging Walvis is het fiscale loon als uitgangspunt genomen voor het loon sv.
- Vereenvoudiging van de dagloonsystematiek (voor alle wetten dezelfde dagloonregels op basis van derving van het gerealiseerde loon in het refertejaar, aangeduid als invoering van het historisch dagloon).
- Wijziging van de premieafdrachtsystematiek: van heffen op basis van voorschot naar Premie afdracht op nominatieve aangifte (Pana).

De inrichting van een polisadministratie voor de uitvoering van de collecterende en distribuerende taken. De loongegevens, die de werkgever per werknemer verstrekt bij de premieheffing, worden in de polisadministratie opgenomen en ook gebruikt voor de uitkeringsvaststelling (deze gegevens hoeven nadien niet meer bij de werkgever te worden uitgevraagd).

B03 Wfsv

Kern van deze wetten is:

- Eén loonaangifte aan de Belastingdienst door de werkgever met collectieve gegevens voor heffing en inning en nominatieve gegevens voor opname in de Polisadministratie.
- De Belastingdienst is werkgeversloket en is verantwoordelijk voor het inwinnen van gegevens (met inbegrip van de controle van de gegevens van de loonaangifte).
- De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de heffing en inning van de premies werknemersverzekeringen en de loonheffing.
- UWV blijft werknemersloket en is verantwoordelijk voor de inrichting van de polisadministratie en het beheer van de polisadministratie. UWV, Belastingdienst en CBS zijn verantwoordelijk voor hun deel van de in de polisadministratie opgenomen gegevens.

In de polisadministratie wordt vastgelegd wie gedurende welke periode verzekerd is, op welk dienstverband of uitkeringsverhouding de verzekering berust en de daarmee verband houdende (loon)gegevens. De polisadministratie moet uitgroeien tot een authentieke registratie van alle loon- en dienstverbanden en uitkeringsverhoudingen.

B04 Gegevensset loonaangifte

De volgende opsomming maakt deel uit van de Berichtspecificatie loonaangifte die vergezeld gaat van een 81 pagina's omvattende toelichting.

Noot:

Het overzicht betreft verplichte gegevenselementen, optionele gegevens (in te vullen indien van toepassing) en voorwaardelijk op te geven gegevens.

Bericht

- IdBer Bericht kenmerk aanleveraar
- DatTdAanm Datum/tijdstip aanmaak
- ContPers Contactpersoon aanleveraar
- VolgNr Volgnummer bericht
- TelNr Telefoonnummer contactpersoon aanleveraar
- Appl Gebruikt softwarepakket

Administratieve eenheid

- LhNr Loonheffingnummer
- Nminhoudingsplichtige Naam inhoudingsplichtige

Tijdvakaangifte

- DatAanvTv Datum aanvang tijdvak
- DatEindTv Datum einde tijdvak

Tijdvakcorrectie

- DatAanvTv Datum aanvang tijdvak
- DatEindTv Datum einde tijdvak

Collectieve aangifte

- TotLnLbPh Totaal loon LB/PH
- TotLnSV Totaal loon SV
- PrLnWAOAof Premieloon WAO-Aof
- PrLnWAOAok Premieloon WAO-Aok
- PrLnAWF Premieloon WW AWF
- PrLnUFO Premieloon UFO
- TotVergZvw Totaalbedrag vergoeding Zvw
- IngLbPh Ingehouden loonbelasting / premie volksverzekeringen
- EHPUitk Eindheffing voor publiekrechtelijke uitkeringen en tijdelijke knelpunten van ernstige aard

Aard

- EHLnBestKar Eindheffing loon met een bestemmingskarakter
- EHSpLn Eindheffing spaarloon
- EHSpPr Eindheffing spaarpremie
- EHLnNat Eindheffing moeilijk te individualiseren loon
- EHFeest Eindheffing geschenken bij feestdagen
- EHBmVerg Eindheffing bovenmatige vergoedingen en verstrekkingen
- EHVUT Eindheffing VUT-regeling
- AVBetOV Afdrachtvermindering betaald ouderschapsverlof
- AVLgdWerkl Afdrachtvermindering langdurig werklozen
- AVArboNP Afdrachtvermindering arbo non-profit
- AVZeev Afdrachtvermindering zeevaart
- AVOnd Afdrachtvermindering onderwijs
- VriAVSO Voorlopige afdrachtvermindering spur- en ontwikkelingswerk
- PrWAOAof Totaalpremie WAO Aof
- PrWAOAok Totaalpremie WAO Aok

- PrAWF Totaalpremie WW Awf
- PrUFO Totaalpremie Ufo
- IngBijdrZvw Totaal ingehouden bijdragen Zvw
- AGHKort Arbeidsgehandicaptenkorting

Berichtspecificatie Loonaangifte 2006 v4.0 4

- TotTeBet Totaal te betalen over tijdvak
- TotGen Totaal generaal

Specificatie wachtgeldfondspremie

- Sect Sector
- RisGrp Risicopremiegroep
- PrLnWgf Premieloon Wachtgeldfonds
- PrWgf Totaalpremie Wachtgeldfonds

Saldo correcties voorgaand aangiftetijdvak

- DatAanvTv Datum aanvang tijdvak
- DatEindTv Datum einde tijdvak
- Saldo Saldo

Inkomstenverhouding

- AandIV Aanduiding inkomstenverhouding werkgever
- DatAanv Datum aanvang inkomstenverhouding
- DatEind Datum einde inkomstenverhouding
- RdnEindFlx Code reden einde inkomstenverhouding flexwerker
- PersNr Personeelsnummer (PersNr Verplicht indien geen sofi-nummer is opgegeven)

Natuurlijk persoon

- SofiNr Sofi-nummer
- Voorl Voorletters
- Voorv Voorvoegsel
- SignNm Significant deel van de achternaam
- Gebdat Geboortedatum
- Nat Nationaliteit
- Gesl Geslacht

Adres binnenland:

- Str Straatnaam
- HuisNr Huisnummer
- HuisNrToev Huisnummer toevoeging
- LocOms Locatieomschrijving
- Pc Postcode
- Woonpl Woonplaatsnaam

Adres buitenland:

- Str Straatnaam
- HuisNr Huisnummer
- LocOms Locatieomschrijving
- Pc Postcode
- Woonpl Woonplaatsnaam
- Reg Regionaam
- LandCd Landcode ISO

Inkomstenperiode initieel

- DatAanv Datum aanvang inkomstenperiode
- SrtIV Code soort inkomstenverhouding / inkomenscode

- CdAard Code aard arbeidsverhouding
- CdInvIVpl Code invloed verzekeringsplicht
- CdBepTd Code contract onbepaalde / bepaalde tijd
- FsIndFZ Code fase indeling F&Z

Berichtspecificatie Loonaangifte 2006 v4.0 5

- IndRglmArb Indicatie regelmatig arbeidspatroon
- CAO Code cao
- CdAGH Code arbeidsgehandicaptenkorting
- IndLhKort Indicatie loonheffingskorting
- CdRdnGnBijt Code reden geen bijtelling auto
- LbTab Code loonbelastingtabel
- IndWAO Indicatie verzekerd WAO
- IndWW Indicatie verzekerd WW
- IndZW Indicatie verzekerd ZW
- CdZvw Code verzekeringssituatie Zvw
- IndVakBn Indicatie vakantiebonnen toegepast
- IndSA71 Indicatie loon bestaat (mede) uit een AOW-uitkering voor alleenstaande (met of zonder kinderen)
- IndSA72 Indicatie loon inclusief WAJONG-uitkering
- IndSA43 Indicatie personeelslening waarvan de rente- en/of kostenvoordelen niet tot het loon zijn gerekend
- IndSA03 Indicatie vervoer vanwege inhoudingsplichtige
- CdInkVerm Code incidentele inkomstenvermindering
- IndAanvUitk Indicatie aanvulling op uitkering

Inkomstenperiode correctie

- DatAanv Datum aanvang inkomstenperiode
- SrtIV Code soort inkomstenverhouding / inkomenscode
- CdAard Code aard arbeidsverhouding
- CdInvIVpl Code invloed verzekeringsplicht
- CdBepTd Code contract onbepaalde / bepaalde tijd
- FsIndFZ Code fase indeling F&Z
- IndRglmArb Indicatie regelmatig arbeidspatroon
- CAO Code cao
- CdAGH Code arbeidsgehandicaptenkorting
- IndLhKort Indicatie loonheffingskorting
- CdRdnGnBijt Code reden geen bijtelling auto
- LbTab Code loonbelastingtabel
- IndWAO Indicatie verzekerd WAO
- IndWW Indicatie verzekerd WW
- IndZW Indicatie verzekerd ZW
- CdZvw Code verzekeringssituatie Zvw
- IndVakBn Indicatie vakantiebonnen toegepast
- IndSA71 Indicatie loon bestaat (mede) uit een AOW-uitkering voor alleenstaande (met of zonder kinderen)
- IndSA72 Indicatie loon inclusief wajong-uitkering
- IndSA43 Indicatie personeelslening waarvan de rente- en/of kostenvoordelen niet tot het loon zijn gerekend
- IndSA03 Indicatie vervoer vanwege inhoudingsplichtige
- CdInkVerm Code incidentele inkomstenvermindering
- IndAanvUitk Indicatie aanvulling op uitkering

Nominatieve aangifte

- LnLbPh Loon LB/PH
- LnSV Loon SV
- LnTabBB Loon belast volgens tabel bijzondere beloningen
- VakBsl Vakantiebijslag
- OpgRchtVakBsl Opgebouwde recht vakantiebijslag
- ExtrSal Extra periode salaris
- OpgRchtExtrSal Opgebouwde recht extra periode salaris
- LnInGld Loon in geld
- WrLn Waarde niet in geld uitgekeerd loon
- LnOwrk Loon uit overwerk
- IngLbPh Ingehouden loonbelasting / premie volksverzekeringen
- PrWAOAof Premie WAO Aof
- PrWAOAok Premie WAO Aok
- PrAWF Premie WW Awf werkgevers- werknemersdeel
- PrWgf Premie wachtgeldfonds
- PrUFO Premie UFO
- BijdrZvw Ingehouden bijdrage Zvw
- VergZvw Bedrag vergoeding Zvw door inhoudingsplichtige
- WrPrGebrAut Waarde privé-gebruik auto
- WrknBijdrAut Werknemersbijdrage privé-gebruik auto
- WgBijdrKO Bedrag werkgeversbijdrage kinderopvang
- LvLpReg Gespaard bedrag levensloopregeling
- Reisk Bedrag vergoeding reiskosten
- VerrArbKrt Verrekende arbeidskorting
- AantSV Aantal SV-dagen
- AantVerIU Aantal verloonde uren
- BedrZdAfr Bedrag genoten zeedagenaftrek
- BedrAlInWWB Bedrag in wwv-uitkering begrepen alimentatie
- BedrRchtAl Bedrag rechtstreeks betaalde alimentatie

Sector risicogroep

- DatAanv Datum aanvang sector risicogroep (in tijdvak)
- DatEind Datum einde sector risicogroep (in tijdvak)
- Sect Sector
- RisGrp Risicopremiegroep

Voor de tijdvakcorrectie geldt nog bijna dezelfde onderliggende structuur als voor de tijdvakaangifte. Door jaarlijkse wijzigingen in wet- en regelgeving is te verwachten dat deze takken in de structuur meer uit elkaar zullen gaan lopen.

De volgende verschillen gelden nu:

In de COLLECTIEVE AANGIFTE onder correctietijdvak komen de rubriek Totaal Generaal en de gegevensgroep SALDO CORRECTIES VOORGAAND TIJDVAK niet voor.

B05 Rapporten Cibit

Vanwege de omvang van de rapporten, worden deze apart verzonden.

