

Vergaderjaar 2006–2007

**31 066**

**Belastingdienst**

**Nr. 7**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2007

Naar aanleiding van het Voortgezet Algemeen Overleg op 12 juni 2007 over de terugbetaling van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw (Zorgverzekeringswet) is aan uw Kamer toegezegd dat wij u informeren over de stand van zaken in de keten loonheffingen en de effecten daarvan op andere processen.

Het lijkt ons goed om ter inleiding kort de samenhang te schetsen tussen de processen loonheffingen, toeslagen en de terugbetalingen van inkomensafhankelijke bijdrage Zvw en premies werknemersverzekeringen, zodat de onderlinge afhankelijkheden voldoende inzichtelijk zijn.

**De onderlinge samenhang**

Vanaf 1 januari 2006 heft en int de Belastingdienst bij de inhoudingsplichtigen de loonheffingen: de loonbelasting, de premies volksverzekeringen en de premies werknemersverzekeringen. De Belastingdienst levert vervolgens de zogeheten loongegevens door aan het UWV ten behoeve van de polisadministratie. Het UWV levert die loongegevens, na toetsing, door aan haar afnemers zoals de gemeenten, het CBS, Belastingdienst en de pensioenfondsen. Het UWV gebruikt het loongegeven zelf ook voor haar proces uitkeringen.

Met deze werkwijze is door de wetgever beoogd één loket voor de inhoudingsplichtigen te creëren (één keer uitvragen van gegevens), waarmee tegelijkertijd de basis is gelegd voor de vorming van de basisadministratie arbeidsrelaties bij het UWV.

De Belastingdienst heeft het loongegeven nodig voor:

- het definitief toekennen van toeslagen;
- de (definitieve) terugbetaling van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw en te veel ingehouden premies werknemersverzekeringen;
- het verstrekken van zogeheten inkomensverklaringen aan burgers;
- het «nabeschrijven» van degenen die op basis van de loongegevens alsnog onder de inkomstenbelasting moeten vallen;

- het aanbrengen van looncorrecties (in 2005 zijn er 280 000 correcties aangebracht tot een bedrag van € 500 miljoen inkomen).

## **De situatie nu**

Het jaar 2006 was het eerste jaar van de invoering van de loonheffingen. De invoering ervan was voor alle partijen – inhoudingsplichtigen, Belastingdienst en UWV – een complexe aangelegenheid. Invoering van een systeem waar jaarlijks zo'n 200 miljoen nominatieve gegevens en 7 miljoen collectieve aangiften in omgaan, gaat niet zonder fouten. Daarom is er ook coulance betracht richting inhoudingsplichtigen waar het om beboeting ging, maar dat neemt niet weg dat invoer van onjuiste en onvolledige gegevens tot problemen leidt in de systemen van de Belastingdienst en het UWV. Zoals wij hebben aangegeven tijdens het Algemeen Overleg van 24 mei, komen wij nog met een integrale knelpuntenanalyse en mogelijke oplossingen.

Problemen in de gehele keten van loonaangifte, naar polisadministratie naar afnemers leiden ertoe dat de bij het UWV beschikbare loongegevens over 2006 niet bruikbaar zijn voor de Belastingdienst. Voor de technische oorzaken daarvan verwijzen wij naar de bijlage.

Het ziet er niet naar uit dat de loongegevens over 2006 op redelijke termijn bruikbaar zullen zijn. Om die reden wordt een alternatief proces ingericht om zowel het toeslagenproces als de terugbetaling van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw en de premies werknemersverzekeringen toch te kunnen afwickelen. Daartoe is een aantal mogelijkheden op een rij gezet.

## **De onderzochte mogelijkheden**

### *1. gebruik Voordeurapplicatie en foutbestanden*

Allereerst is de mogelijkheid onderzocht om gegevens vanuit de zogeheten Voordeurapplicatie (VDA), een applicatie van het UWV, gecombineerd met de gegevens uit foutbestanden, voor de Belastingdienstprocessen bruikbaar te maken. Ondanks een maximale inspanning heeft deze exercitie geleid tot de conclusie dat slechts bij 25–30% van de dienstverbanden een bruikbaar resultaat kon worden geboekt. Aangezien bij de terugbetaling van de Zvw-bijdrage en de premies werknemersverzekeringen het om mensen gaat met meer dienstverbanden of een combinatie van een AOW-uitkering en een pensioen daalt het bruikbare percentage nog aanzienlijk. Bovendien zeggen deze percentages niets over de volledigheid van de gegevens uitgedrukt per werknemer/uitkeringsgerechtigde. Hiermee rekening houdend daalt het percentage nog verder. Hiermee kwalificeren deze gegevens zich als onbruikbaar. Oorzaken voor de achterblijvende kwaliteit zijn, dat een technische controle van de aangiftegegevens «aan de poort» ontbreekt, en dat de gegevens door de werkgevers niet juist zijn aangeleverd.

### *2. ontsluiten archiefbakken*

Een alternatief in de vorm van het ontsluiten van gegevens uit de zogeheten archiefbakken bij Belastingdienst en UWV heeft een soortgelijk resultaat als onder 1. met een gelijklopende conclusie opgeleverd.

### *3. afpelmethode*

Als derde alternatief is onderzocht een doelgroepenbenadering.

Uitgaande van alle rechthebbende burgers is bezien of voor delen van de doelgroep een alternatieve werkwijze kon worden gevonden. Voor de *toeslagen* betekent dit bijvoorbeeld het volgende:

- een deel van de doelgroep heeft aangifte gedaan voor de inkomsten-

- belasting. De belanghebbenden binnen deze doelgroep (zo'n 2 miljoen gevallen) ontvangt op basis van het inkomen in de aangifte hun definitieve toeslag;
- van de overige rechthebbenden is het inkomen lager dan het drempelbedrag voor de toeslagen. Deze groep heeft recht op een vast toeslagbedrag. Bijvoorbeeld 65-plussers met een stabiel inkomen. Ook aan deze groep, die kan worden gevonden op basis van historische gegevens, kan een definitieve toeslag worden toegekend (indicatief zo'n 0,5 miljoen huurtoeslag en 1,5 miljoen zorgtoeslaggevallen)
  - De resterende groep van 3 miljoen rechthebbenden kan op deze wijze niet worden bereikt en moet worden uitgevraagd.

Voor de terugbetaling van de *inkomensafhankelijke bijdrage Zvw en de premies werknemersverzekeringen* is het beeld als volgt. De doelgroep betreft zo'n 750 000 rechthebbenden met meer dan één dienstverband (dus tenminste 1,5 mln dienstverbanden) en zo'n 430 000 inhoudingsplichtigen. Aangezien de noodzakelijke gegevens voor de toekenning niet voorhanden zijn, zullen deze zonder nadere maatregelen separaat aan alle 430 000 inhoudingsplichtigen (van de in totaal 550 000) moeten worden uitgevraagd.

Omdat de mogelijke rechthebbenden alleen op basis van historische gegevens kunnen worden achterhaald, zal bovendien niet de gehele groep kunnen worden onderkend.

Dit alternatief uitgaande van doelgroepbenadering heeft een enorme maatschappelijke impact. Miljoenen rechthebbenden en nagenoeg alle inhoudingsplichtigen moeten worden benaderd om te komen tot een correcte afwikkeling van de toeslagen en de terugbetalingen. Ook met deze inspanning zal een deel van de rechthebbenden geen definitieve toeslag of terugbetaling ontvangen omdat dit deel van de doelgroep niet kan worden opgespoord. Deze belanghebbenden moeten dan alsnog zelf bij de Belastingdienst aan de bel trekken. Naast deze effecten voor de rechthebbenden en de inhoudingsplichtigen zal de Belastingdienst een werkproces moeten inrichten met een omvang en impact van het toeslagenproces eind 2005. Met naar verwachting vergelijkbare problemen. Dat is geen wenkend perspectief.

### **Conclusie onderzochte mogelijkheden**

Geconcludeerd moet worden dat de onderzochte mogelijkheden helaas niet een bruikbaar alternatief hebben opgeleverd. Desondanks is het voor de definitieve toekenning van toeslagen, de terugbetaling van Zvw-bijdragen en de premies werknemersverzekeringen en een aantal andere werkprocessen noodzakelijk dat de Belastingdienst de beschikking krijgt over loon- en uitkeringsgegevens. Tevens kan de conclusie worden getrokken dat er op dit moment slechts één speler binnen het loondomein over deze gegevens beschikt: de inhoudingsplichtige. Gezien het grote maatschappelijke belang dat rechthebbenden kunnen beschikken over hun toeslag of terugbetaling zal een beroep op hen worden gedaan om de daarvoor noodzakelijke gegevens aan de Belastingdienst te leveren. Hoewel wij ons bewust zijn van de reikwijdte van dit beroep, zien wij geen mogelijkheden om aan deze verregaande optie te ontkomen. Omdat wij terdege beseffen wat dit betekent mag van de Belastingdienst een maximale inspanning worden verwacht om de inhoudingsplichtigen hierbij te ondersteunen. Dit houdt in dat nadere uitwerking in nauwe samenwerking met de marktpartijen (in het bestaande overleg) zal plaatsvinden en dat inhoudingsplichtigen voor de gegevenslevering maximaal worden ondersteund. Op deze wijze wordt getracht de lasten voor het bedrijfsleven tot het minimaal noodzakelijke te beperken. Wij willen het derde kwartaal van 2007 gebruiken om de gegevens bij de Belastingdienst te krijgen. Ten

aanzien van de rechthebbenden is het streven erop gericht om in het vierde kwartaal te komen tot de definitieve toekenning van toeslagen en terugbetaling van de Zvw-bijdragen en de premies werknemersverzekeringen.

### **Verwachtingen 2007: hoe nu verder?**

Hoewel het jaar 2007 nog niet op de helft is moet nu reeds de verwachting worden uitgesproken dat de kwaliteit en de volledigheid van de gegevens die zijn opgenomen in de polisadministratie ook over dit jaar wellicht tot een soortgelijke problematiek als over 2006 kan leiden. In de integrale probleemanalyse die voorzien en aan uw Kamer is toegezegd vóór Prinsjesdag zullen wij nader en gedetailleerd ingaan op de maatregelen die wij op dit punt willen treffen.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J. P. H. Donner

De staatsecretaris van Financiën,  
J. C. de Jager

De problemen in de loonheffingenketen zijn vrijwel volledig terug te voeren op tekortkomingen in de gegevensverzamelingen op basis waarvan de Belastingdienst en andere instanties hun processen baseren. Deze bijlage beschrijft deze problemen en de in gang gezette oplossingen.

#### *Achtergrond van de gegevensproblematiek*

De polisadministratie waarop de Belastingdienst en andere afnemers hun bedrijfsprocessen baseren, beoogt alle relevante gegevens over arbeids- en uitkeringsrelaties permanent vast te leggen in één gegevensbank. De omvang van deze gegevensbank is groot: niet alleen gaat het om bijna 20 miljoen arbeids- en uitkeringsrelaties, maar ook dient een veelheid van loon- en loongerelateerde gegevens met een hoge frequentie te worden aangeleverd en doorlopend verwerkt tot een compleet beeld van heden en verleden. Behalve omvangrijk en veranderlijk zijn de gegevens ook vaak onjuist: correcties op eerdere aanleveringen zijn in de wereld van loon- en salarisverwerking geen uitzondering maar regel.

Een polisadministratie die beschikt over alle actuele en historische loongegevens, is de uitwerking van het streven naar het aanhouden van gegevens op voorraad. UWV heeft deze gegevens nodig om zonder uitvraging bij werkgevers in staat te zijn om recht, hoogte en duur van sociale uitkeringen vast te stellen. Tegelijk biedt de gegevensvoorraad in de polisadministratie de afnemers de mogelijkheid om hun taken uit te voeren of te verbeteren zonder werkgevers en burgers opnieuw om gegevens te vragen. Het CBS, de Belastingdienst en een pensioenfonds maken als eerste gebruik van de gegevens in de polisadministratie. Zij worden daarvoor ook als eerste geconfronteerd met de problematische situatie op gegevensgebied.

#### *De gegevensproblematiek op hoofdlijnen: juistheid versus volledigheid*

Zoals in de brief wordt opgemerkt komen de problemen met betrekking tot de gegevenskwaliteit voort uit a) onjuiste aanleveringen door werkgevers, b) ontbrekende aanleveringen en c) ontbrekende controle op de gegevensleveringen aan de poort. Deze op zichzelf al problematische situatie is nog verergerd doordat de polisadministratie is opgezet als een «strengere» gegevensbank: gegevens waaraan een vlekje zit vallen uit. Omdat verkeerde gegevens tot verkeerde besluitvorming leiden is dat ook logisch. Het probleem dat dan echter optreedt, is dat ook onvolledige gegevens niet goed bruikbaar zijn. Het is deze spanning tussen juistheid en volledigheid die nu leidt tot de problemen die in de brief worden geschetst.

#### *Aanpak van de gegevensproblematiek: ketenverkorting en greep op de gegevens*

De spanning tussen de kwaliteit van de geleverde en doorgelaten gegevens enerzijds en de eisen die de polisadministratie anderzijds aan de loonaangifte gegevens stelt, heeft geleid tot oplossingen «voor» de polisadministratie, met name de genoemde Voordeurapplicatie (VDA). Tussen de aanleveraars en afnemers bestaan vele tussengegevensverzamelingen die elk hun eigen eisen stellen aan de kwaliteit van de gegevens. Wanneer blijkt dat bijvoorbeeld de VDA onvolledig is, is daardoor nog steeds onduidelijk waar de bron van de problemen ligt. Om die reden is medio maart gekozen voor een probleemanalyse aan de wortel: terug naar de «archiefbakken» waarin de oorspronkelijke door de Belastingdienst aan UWV doorgestuurde loonaangifte berichten zijn opgeslagen. Uit de diverse

gegevensverzamelingen is het niet gelukt voldoende betrouwbare jaarbeelden te produceren. De duidelijkheid die nu ontstaat heeft mede geleid tot de conclusies die in de brief worden getrokken.

Met de terugval op de «archiefbakken» is de technische keten tussen loonaangifte en polisadministratie ingekort. De prijs van deze ketenverkortings is de terugval op de gegevens in hun meest oorspronkelijke, ruwe vorm. Hierbij is de belangrijkste bewerking op de brongegevens, de verwerking van de correcties op eerdere leveringen, uit te voeren zonder de daaraan verbonden gegevenslogistiek en gegevensuitval. Daarmee is een eerste stap gezet om grip te krijgen op zowel de volledigheid als de kwaliteit van de loonaangiftegegevens. De meest recente stap in dit proces is het gezamenlijk door UWV en Belastingdienst beoordelen van volgens de Belastingdienst «verdachte» aangiften. De eerste beelden zijn dat alle onderzochte probleemgevallen te relateren zijn aan ontbrekende gegevens, foutieve gegevens en verwerkingsfouten.

Het verkrijgen van greep op de gegevenskwaliteit is een noodzakelijke eerste stap in het verkrijgen van greep op het loonaangifte proces. Van groot belang daarbij is dat een situatie ontstaat waarin duidelijk wordt «dat we weten wat we niet weten». Wanneer eenmaal duidelijk is welke leveringen volledig en correct zijn, is op individueel niveau ook duidelijk welke loonaangiften bruikbaar zijn en welke niet. Het volledig bereiken van deze situatie is zowel voor de aanleveraars, als voor de afnemers van de keten van cruciaal belang.

#### *Structurele oplossingen voor de gegevensproblematiek*

De polisadministratie is een basisadministratie die door vele instanties voor vele doeleinden wordt gebruikt. Cruciaal is dat de gegevenskwaliteit van de brongegevens op orde komt. Zo hangt bijvoorbeeld de volledige invoering van de polisadministratie bij UWV op het kunnen beschikken over een complete en betrouwbare registratie van de arbeidsrelaties en loonaangiften over een periode van minimaal twee jaar. Tegelijkertijd blijkt uit de voorgaande analyse dat ook in de toekomst de kwaliteit van de vele gegevens veel aandacht zullen blijven vragen. Beheersing van gegevenskwaliteit vraagt daarom om dezelfde soort oplossingsrichtingen als waarvoor nu voor de korte termijn is ingezet: ketenverkortings, terugkoppeling van bevindingen ten aanzien van de gegevenskwaliteit, registratie van de kwaliteitsstatus van gegevens en uitlevering van informatie over geconstateerde relevante tekortkomingen aan de afnemers van deze gegevens. Al deze structurele maatregelen zijn in gang gezet. De precieze consequenties van deze en nog te treffen maatregelen zullen uiteraard onderdeel moeten uitmaken van de aangekondigde integrale probleem-analyse.