

Vergaderjaar 2008–2009

31 066

Belastingdienst

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 72

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, 15 juni 2009

Met deze brief informeren wij u over de werking van de loonaangifteketen in 2008 op basis van het aan de Kamer verzonden normenkader (Kamerstukken II 2007/08 31066, nr. 44). Met deze brief bieden wij u tevens de achtste voortgangsrapportage van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) en de tiende halfjaarlijkse rapportage van UWV en Belastingdienst aan. Hierbij gaan wij in op de stand van zaken van de voorbereidingen van de stabiele loonaangifteketen. Zoals wij bij de aanbidding van de negende halfjaarlijkse rapportage UWV en Belastingdienst hebben toegezegd (Kamerstukken II 2008/09 26 448, nr. 387), besluiten wij deze brief met onze visie op de robuuste keten.

Oordeel werkende keten

Het verheugt ons te kunnen melden dat alle betrokken partijen van oordeel zijn dat in 2008 sprake is geweest van een werkende loonaangifteketen. Hoewel uit het normenkader blijkt dat de norm van de tijdige opname van loonaangiften in de polisadministratie (waarmee de loonaangiften tijdig beschikbaar zijn voor afnemers) net niet is gehaald, zijn alle betrokken partijen het er over eens dat, er gezien het totaal aan prestaties sprake is geweest van een werkende loonaangifteketen in 2008. Hiermee is voor de gehele loonaangifteketen een belangrijke mijlpaal bereikt.

Toelichting

De ketenmanager, de Directeur-Generaal Belastingdienst en de voorzitter van de Raad van Bestuur UWV (ketenpartners) hebben de «Eindrapportage werkende keten maart 2009» (bijlage 1) aan ons aangeboden.¹ De eindrapportage is beoordeeld door IWI en HEC (respectievelijk bijlage 2 en 3).¹

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Zowel de ketenpartners alsook IWI en HEC zijn van oordeel dat de werkende loonaangifteketen in 2008 is bereikt.

De ketenpartners geven daarbij aan dat alleen de norm van de tijdige opname van loonaangiften in de polisadministratie (norm 4) niet is gehaald. De oorzaak hiervoor is dat bij het aanpassen van de informatie-systemen vertraging is opgetreden waardoor aan het begin van dat jaar niet aan de vereiste doorlooptijd van maximaal 6 dagen kon worden voldaan. Ook heeft een kortdurende verstoring plaatsgevonden bij de externe dienstverlener voor opslag van data in de polisadministratie. Op grond van de over de gehele linie behaalde resultaten in 2008 kan worden geconcludeerd dat er, ondanks het (net) niet halen van norm 4, sprake is geweest van een werkende loonaangifteketen.

IWI geeft aan op basis van de door partijen uitgevoerde maatregelen en deels op de uitkomsten van de normen tot hetzelfde oordeel te zijn gekomen. UWV en Belastingdienst hebben naar de mening van IWI onder regie van de ketenmanager met voortvarendheid gewerkt aan het realiseren van de werkende loonaangifteketen. Wel stelt IWI dat er in 2009 nog veel aandacht moet worden besteed aan de borging van de loonaangifteketen, zowel technisch als inhoudelijk (kwaliteit van de gegevens). IWI merkt hierbij op dat de partijen hiertoe verbetermaatregelen hebben benoemd. IWI plaatst verder een kanttekening bij het normenkader. De uitkomsten zijn op onderdelen niet op een ordelijke en controleerbare wijze tot stand gekomen. In het verlengde daarvan gaat IWI in op de gehanteerde techniek bij het normenkader.

Ook de interne accountantsdienst van UWV (AD) en de Rijksauditdienst (RAD) maken in hun vijfde audit opmerkingen over de ordelijke en controleerbare totstandkoming van de metingen uit het normenkader. Zij geven aan dat dit het gevolg is van de fase waarin de loonaangifteketen zich bevindt. Ook HEC plaatst een kanttekening bij de ordelijke en controleerbare totstandkoming van de metingen.

De voornoemde opmerkingen van IWI, AD/RAD en HEC over de metingen rond het normenkader zijn voor UWV en Belastingdienst aanleiding om in 2009 een aantal verbeteringen door te voeren in het proces van meten. Verder heeft de ketenmanager met IWI en HEC afspraken gemaakt over een aantal wijzigingen in de opzet en inrichting van de metingen. Deze afspraken zijn vastgelegd in de «Eindrapportage normenkader 2008» die door het kernteam is vastgesteld. In de loop van 2009 zal de ketenmanager opnieuw met IWI en HEC overleggen over de inrichting van de metingen, gericht op eventuele aanpassingen die dan in 2010 hun beslag krijgen.

HEC plaatst nog een kanttekening bij de tijdige opname van loonaangiften in de polisadministratie (norm 4) en wijst op de kwetsbaarheid van het proces rondom de jaarovergang (zie hierboven). De ketenpartners onderschrijven de waarnemingen van IWI, AD/RAD en HEC over de jaarovergang. Het probleem rond vertraging bij de implementatie van nieuwe versies van systemen heeft zich ook bij de jaarovergang 2008 – 2009 voorgedaan. De ketenpartners hebben inmiddels maatregelen genomen om een vroegtijdige realisatie van de jaarovergang 2009 – 2010 te verzekeren.

HEC concludeert op basis van de eindrapportage over de werkende keten dat de loonaangifteketen in 2008 vrijwel geheel conform de geldende normen heeft gewerkt. Het Ketenbureau en de ketenmanager hebben naar de mening van HEC samen met UWV en de Belastingdienst belangrijk werk verricht met als resultaat dat de besturing en beheerorganisatie in 2008 zoals beoogd functioneerden.

Achtste rapportage IWI

Met deze brief bieden wij u tevens de achtste rapportage van IWI aan. IWI gaat in de rapportage «UWV en Walvis, achtste rapportage» (bijlage 4 bij deze brief) in op de waarborgen voor afnemers om per 2010 gebruik te kunnen maken van de polisadministratie.¹

IWI constateert dat in 2008 de nadruk heeft gelegen op de logistiek van de gegevensverwerkende processen. IWI geeft aan dat voor 2009 de nadruk moet liggen op maatregelen die de kwaliteit van de gegevens waarborgen. UWV en Belastingdienst hebben veel maatregelen benoemd om de kwaliteit van gegevens in de loonaangifteketen te verbeteren en te borgen. IWI constateert dat er nog veel activiteiten moeten worden uitgevoerd in 2009. Deze activiteiten moeten waarborgen dat de loonaangifteketen aan de gestelde eisen voor de stabiele loonaangifteketen voldoet. IWI is daarnaast van mening dat goede voortgang is geboekt met betrekking tot de communicatie met de «markt» en het inrichten van technische controles.

IWI signaleert verder risico's voor het borgen van de kwaliteit van gegevens doordat op dit moment geen gezamenlijk beleidskader voorhanden is. IWI constateert daarbij dat kwaliteitsborging weliswaar per project wordt vormgegeven, maar dat er geen centraal beleidskader bestaat met op wettelijke kaders en doelstellingen gebaseerde afwegingscriteria. UWV en de ketenmanager hebben in hun reactie hierop aangegeven dat in maart 2008 een globale ketenbrede visie op de borging van de kwaliteit van gegevens is vastgesteld. In het verlengde daarvan heeft het kernteam Loonaangifteketen in december 2008 een limitatief overzicht vastgesteld van de kwaliteitsbevorderende maatregelen in de keten. Uit dat overzicht bleek dat op een aantal onderdelen aanvullende maatregelen nodig zijn. Het kernteam heeft daartoe aanvullend te nemen maatregelen benoemd. Deze maatregelen zijn onderhanden in het kader van de voorbereiding van de stabiele keten. Wij hebben UWV en de ketenmanager gevraagd in overleg met IWI te treden over hetgeen in aanvulling op het voorgaande nog nodig is om te kunnen spreken over een beleidskader en ons over de uitkomsten hiervan te berichten.

IWI constateert tevens dat op basis van ervaringen met het gebruik van gegevens door een aantal afnemers de gegevens in de polisadministratie op dit moment nog beperkt bruikbaar zijn en dat het aansluiten van meer afnemers op de polisadministratie een positief effect kan hebben op de kwaliteit van de gegevens. Op de kwaliteit en het gebruik van de gegevens in de polisadministratie gaan wij hierna bij de bespreking van de tiende halfjaarlijkse rapportage nader in.

IWI acht het tenslotte van belang dat de betrokken partijen een proces voor individuele signaalafhandeling met bijbehorende correctiemechanismen inrichten om door afnemers en burgers geconstateerde onjuistheden in gegevens te corrigeren. Wij onderschrijven (evenals het kernteam loonaangifteketen) het belang van een goede individuele signaalafhandeling. Het inrichten van een proces voor individuele signaalafhandeling is dan ook een maatregel die onderdeel uitmaakt van de voorbereiding van de stabiele keten.

Tiende halfjaarlijkse rapportage

Wij bieden u hierbij tevens de tiende halfjaarlijkse rapportage van UWV en Belastingdienst over de voortgang van de implementatie van Walvis en de (invoeringswet) Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) aan. De

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

halfjaarlijkse rapportages vinden hun oorsprong in de motie van het lid Weekers c.s. (Kamerstukken II 2003/04, 29 529 en 29 531, nr. 17).

De tiende rapportage (bijlage 5) heeft betrekking op de periode 1 oktober 2008 tot 1 april 2009 en gaat in op de kwaliteit van de loongegevens in de polisadministratie, de stand van zaken ten aanzien van de maatregelen voor het realiseren van de stabiele keten en de ontwikkeling van de robuuste keten.¹ De tiende rapportage is beoordeeld door HEC (bijlage 6).¹

Kwaliteit van gegevens in de polisadministratie

In maart 2009 is de analyse op de volledigheid en juistheid van de loongegevens van 2008 afgerond. Met het uitnodigen van 3,7% van de inhoudingsplichtigen voor het alsnog indienen van de jaarloongegevens over 2008, is de werkende keten gerealiseerd binnen de norm van maximaal 5%.

Door de uitbreiding van de monitoring (van 150 naar 2009 inhoudingsplichtigen) zal in 2009 bovendien een nog beter inzicht worden verkregen in de verwerking van de loonaangiften, van de ontvangst ervan bij de poort van de Belastingdienst tot en met de opname van de gegevens in de polisadministratie. De zogeheten «Top 2009» is in samenwerking met het CBS geselecteerd. De 2009 bedrijven uit de «Top 2009» die in dit proces gedurende het jaar zullen worden gemonitord, vertegenwoordigen samen ruim 50% van de Nederlandse loonsom en bestaan (net als bij de «Top 150») uit pensioenfondsen, uitzendbureaus, uitkeringsinstanties, overige grote inhoudingsplichtigen en MKB bedrijven. Bij de monitoring hoort ook de vroegtijdige terugkoppeling aan inhoudingsplichtigen over foutieve of onvolledige aangiften en een gezamenlijke aanpak om gemaakte fouten in de toekomst te voorkomen.

De praktijk wijst uit dat de gegevens in de polisadministratie voor bestaande afnemers bruikbaar zijn. Dit blijkt onder andere door:

- het gebruik van de polisgegevens door de Belastingdienst voor het definitief vaststellen van de Toeslagen;
- de proef van de Belastingdienst met de Vooringevulde Aangifte (VIA) in maart 2009 waarbij ruim twee miljoen burgers gebruik hebben gemaakt van vooringevulde gegevens;
- het besluit van het UWV om vanaf 15 mei 2009 te starten met het gebruik van gegevens uit de polisadministratie voor de dagloonvaststelling.

Bovendien heeft onderzoek (in september 2008 uitgevoerd door HEC en in maart 2009 door het Ketenbureau) bij de afnemers van de polisadministratie uitgewezen dat de afnemers in het algemeen tevreden zijn met de door het UWV geleverde gegevens. Wij vertrouwen erop dat de ketenpartners zich blijven inspannen om de kwaliteit en daarmee de bruikbaarheid van de gegevens in de polisadministratie nog verder te verbeteren. Hiertoe hebben de ketenpartners al belangrijke maatregelen benoemd, zoals het eerder in het proces uitvoeren van controles, het inrichten van een proces om de afdoening van herstelverzoeken te bewaken en de inrichting van een structureel proces voor het analyseren en het afhandelen van signalen.

Gebruik van gegevens in de polisadministratie

Wat betreft het gebruik van de gegevens geven zowel HEC (bij de tiende halfjaarlijkse rapportage) als IWI (in de achtste IWI-rapportage) aan dat er door de afnemers nog beperkt gebruik wordt gemaakt van de polisadministratie. Zij bevelen aan het gebruik van gegevens door afnemers

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van de polisadministratie te stimuleren. HEC geeft daarbij aan dat het aansluiten van afnemers zorgvuldigheid en tijd vraagt en niet moet interfereren met overige activiteiten rond de polisadministratie (zoals de complexiteitsreductie).

Wij zijn het met HEC en IWI eens dat het gebruik van de polisadministratie nog meer gestimuleerd kan worden. De aanbeveling van HEC om een aansluitstrategie 2009–2011 te formuleren voor nieuwe afnemers van de gegevens van de polisadministratie nemen wij over. Wij hebben de ketenmanager gevraagd samen met UWV en Belastingdienst een aansluitstrategie te formuleren en hierover aan ons te rapporteren. De toenemende mate van het gebruik van gegevens uit de polisadministratie door bestaande afnemers (zoals UWV en Belastingdienst) wordt inmiddels onder andere vormgegeven door de voorbereidingen om gegevens uit de polisadministratie (via een inkijkfunctie) beschikbaar te stellen op de regiokantoren van de Belastingdienst.

Beëindiging halfjaarlijkse rapportagelij

Nu de in de Integrale Probleemanalyse (Kamerstukken II 2007/08 31066, nr. 14) beschreven uitvoeringsproblemen achter ons liggen, hebben de ketenmanager, de Directeur-Generaal Belastingdienst en de voorzitter van de Raad van Bestuur UWV ons in overweging gegeven de elfde halfjaarlijkse rapportage de laatste te laten zijn en de Kamer verder te informeren over specifieke onderwerpen die daarna aan de orde zijn, zoals het behalen van de normen uit het vastgestelde normenkader en het bereiken van de stabiele loonaangifteketen. Wij zijn van mening dat op deze wijze is geborgd dat uw Kamer ordentelijk wordt geïnformeerd over de ontwikkelingen in de loonaangifteketen en stemmen dan ook met de voorgestelde lijn in.

Stand van zaken stabiele keten

In de Integrale Probleemanalyse (IPA) is aangegeven dat sprake is van een stabiele keten als alle tijdelijke maatregelen, zoals die bij de werkende keten zijn getroffen, vervangen zijn door structurele maatregelen.

Op basis van de tiende halfjaarlijkse rapportage zijn de ketenmanager, de Directeur-Generaal Belastingdienst en de voorzitter van de Raad van Bestuur UWV van mening dat de realisatie van de stabiele keten per 1 januari 2010 haalbaar is.

Na de totstandkoming van de tiende halfjaarlijkse rapportage is echter gebleken dat de invoering van de Eenduidige loonaangifte verschuift van 1-1-2010 naar 1-1-2011. In onze brief van 29 mei jl. (Kamerstukken II 2008/09, 31 705, nr. 20) hebben wij u geïnformeerd over ons besluit om op voorstel van de ketenpartners de Eenduidige loonaangifte niet per 2010 maar eerst per 2011 in te voeren. De risico's van de invoering per 1 januari 2010 zijn als hoger ingeschat dan verantwoord is. De goede werking van de nieuwe aangiftesystematiek kan in 2012 worden vastgesteld.

In het verlengde van het voorgaande constateren wij dat de realisatie van de eenduidige loonaangifte als één van de maatregelen voor de stabiele keten per 1 januari 2011 wordt ingevoerd en dat daarmee de realisatie van de stabiele keten per 1 januari 2010 strikt genomen niet haalbaar is. De ketenpartners geven in de halfjaarlijkse rapportage verder aan dat er goede vorderingen worden gemaakt bij het realiseren van de maatregelen in het kader van de stabiele loonaangifteketen.

Oordeel HEC en IWI over stabiele keten

HEC merkt op dat de gegevenslevering op dit moment stabiel is en dat er weinig tot geen berichten uitvallen, waardoor de voorziene (technische) vereenvoudiging van het berichtenverkeer terecht geen hoge prioriteit krijgt en niet cruciaal is voor de realisatie van een stabiel functionerende keten per 1-1-2010.

HEC wijst net als IWI op de maatregelen die de ketenpartners nog moeten nemen voor de realisatie van de stabiele loonaangifteketen en benoemt het risico van afnemende bestuurlijke aandacht voor de loonaangifteketen. HEC is van mening dat een onafhankelijke ketenmanager met doorzettingsmacht cruciaal is voor het succes van de loonaangifteketen. Zoals in de tiende halfjaarlijkse rapportage is aangegeven, blijft de huidige sturing op de loonaangifteketen in stand, onder regie van een ketenmanager met doorzettingsmacht bijgestaan door een ketenbureau, gecombineerd met een kernteam op hoog bestuurlijk niveau. Wij denken daarom ook dat er voldoende waarborgen zijn om de bestuurlijke aandacht voor de loonaangifteketen vast te kunnen houden.

Een ander risico is volgens HEC dat de hoeveelheid activiteiten omtrent de complexiteitsreductie bij UWV de tijdige realisatie van de stabiele keten onder druk zet. Voor het programma complexiteitsreductie heeft UWV een prioriteitenlijst opgesteld voor de acties en maatregelen die in 2009 zullen worden uitgevoerd (waarmee HEC heeft ingestemd). Deze maatregelen zijn belegd en de realisatie van deze maatregelen wordt via tussentijdse rapportages en continue monitoring nauwgezet bewaakt.

Visie robuuste keten

Bij de toezending van het normenkader hebben wij u tevens toegezegd voor de zomer 2009 te komen met een visie op de robuuste keten. Hierbij doen wij deze toezegging gestand.

In de IPA is aangegeven dat de loonaangifteketen robuust is als deze in bepaalde mate wijzigingsbestendig is. Ook is in de IPA aangegeven dat de stap naar de robuuste keten pas wordt genomen als de stabiele keten is gerealiseerd. De effecten van maatregelen rond de stabiele keten worden in 2010 goed zichtbaar en meetbaar. De eerste voorbereidingen voor de realisatie van de robuuste keten starten in 2010.

De robuuste loonaangifteketen bestaat uit drie onderdelen:

1. een logistiek deel;
2. herinrichting van de loonaangifteketen;
3. inhoudelijke vereenvoudiging van de loonbelasting, premies volksverzekeringen en premieheffing werknemersverzekeringen.

Onze visie ziet vooral op de wijze waarop we de realisatie van de onderdelen ter hand willen nemen. Immers de onderdelen zelf en het doel en de noodzaak om deze te realiseren zijn vanaf de IPA ongewijzigd gebleven en staan als zodanig niet ter discussie. Deze visie is als volgt.

De drie hiervoor genoemde onderdelen van de robuuste loonaangifteketen vallen ieder voor zich weer uiteen in een aantal maatregelen. Zo bestaat bijvoorbeeld het logistieke deel uit het aansluiten bij overheidsbrede voorzieningen en het ontkoppelen van gegevenverwerking en gegevensgebruik.

Iedere maatregel op zich draagt verder bij aan het bereiken van de robuuste keten. Zij verschillen onderling echter sterk in impact voor marktpartijen en uitvoeringsorganisaties, doorlooptijd voor de implementatie en mogelijkheden om deze zelfstandig, dan wel in samenhang met andere partijen of als onderdeel van (overheids)brede ontwikkelingen vorm te geven. Anders dan bij de werkende en stabiele keten is geen sprake van een homogeen pakket aan maatregelen die zich laten vangen onder een en dezelfde noemer en te realiseren zijn op één of enkele tijdstippen in de toekomst. De robuuste keten is in die zin geen absoluut te definiëren eindbeeld. Het ligt in het verlengde hiervan voor de hand om in het vervolg meer nadruk te leggen op de uitwerking van de verschillende maatregelen om te komen tot een robuustere loonaangifteketen. Met het ongewijzigde streven om de keten met de realisatie van elke maatregel wijzigingsbestendiger te maken. Vanaf 2010, nadat de genoemde maatregelen voor de stabiele keten zijn getroffen, worden de verschillende onderdelen van de robuuste keten nader in detail uitgewerkt en voorzien van concrete vervolgacties. Deze uitwerking ziet onder meer op de impact van de maatregelen voor de uitvoeringsorganisaties en marktpartijen en de tijdstippen waarop en voorwaarden waaronder deze zijn te realiseren.

Over de inhoudelijke vereenvoudiging (derde onderdeel van de robuuste keten) vindt nadere uitwerking plaats en uw Kamer wordt hier separaat over geïnformeerd.

In het verlengde van de werkende en stabiele keten vinden de uitwerking en realisatie van de maatregelen in het kader van de robuuste keten plaats onder de besturing van de ketenmanager, ondersteund door het ketenbureau en gecombineerd met een kernteam op hoog bestuurlijk niveau. Op deze wijze is de bestuurlijke aandacht van beide organisaties op beproefde wijze gewaarborgd.

UWV en Belastingdienst hebben geconcludeerd dat het ontkoppelen van gegevensverwerking en gegevensgebruik randvoorwaarde is voor het realiseren van een robuuste keten. Door een dergelijke ont koppeling is het mogelijk de gegevensstroom te wijzigen zonder dat dit direct tot wijzigingen in de processen leidt en vice versa. Verder verbetert de ont koppeling de mogelijkheden om gegevens eerder in het proces op kwaliteit te beoordelen, de kwaliteit van de gegevens te bewaken en waar mogelijk te verbeteren en de gegevens een kwaliteitskenmerk mee te geven richting afnemers.

HEC juicht het besluit toe om de ont koppeling tussen gegevensverwerking en gegevensgebruik te realiseren, omdat deze stap de complexiteit van de keten aanzienlijk zal verminderen. Uiteraard zal dit proces zeer zorgvuldig moeten verlopen. HEC is minder enthousiast over het uitstellen van de besluitvorming over de organisatorische inrichting en de besturing van de loonaangifteketen en merkt op dat niet te lang moet worden gewacht met het ontwerp van een definitieve opvolger van het huidige Polis-administratiesysteem Polis+. Dit ontwerp moet uit kunnen gaan van de gekozen vormgeving van de robuuste keten. De betrokken partijen zullen in nader overleg onderzoeken of en wanneer opvolging van Polis+ aan de orde is.

Het is pas mogelijk om te besluiten over herinrichting van de loonaangifteketen wanneer voldoende zicht is op de volgende stappen in de ont koppeling van de gegevensverwerking en het gegevensgebruik. Wij schatten in dat met de ont koppeling nog enkele jaren gemoed zal zijn. De Belastingdienst zet in 2010 de eerste stap in de ont koppeling. Deze stap houdt in dat een beperkt aantal controles, die nu onderdeel uitmaken van het heffingssysteem, aan de voorkant van het proces worden geplaatst.

Na realisatie hiervan volgt een impactanalyse op de vervolgstappen. Deze impactanalyse zal in 2012 worden afgerond.

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

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager