

Vergaderjaar 2017–2018

34 304

Tegemoetkomingen in de loonkosten van specifieke groepen (Wet tegemoetkomingen loondomein)

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 januari 2018

Met deze brief informeer ik uw Kamer over het standpunt van het kabinet met betrekking tot het advies van het Bureau ICT-toetsing (BIT¹) over de implementatie van de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl). Het implementatieprogramma van de Wtl betreft een ketensamenwerking van UWV en de Belastingdienst. Deze reactie is daarom mede namens de Staatssecretaris van Financiën.

In de eerste plaats dank ik de medewerkers van het BIT voor het vele werk dat is verzet om tot dit advies te komen. Het adviestraject is zorgvuldig geweest, maar heeft daardoor ook een lange doorlooptijd gekend. Op 2 mei 2017 heeft mijn voorganger het advies aangevraagd en op 16 november 2017 heb ik het definitieve advies ontvangen. De lange doorlooptijd van meer dan 6 maanden heeft er toe geleid dat het advies op meerdere punten niet meer actueel is. Gedurende het adviestraject hebben de uitvoeringsinstanties namelijk niet stil gezeten, waardoor een aantal knelpunten inmiddels is opgelost. Desalniettemin heeft het doorlopen van het adviestraject alle betrokken partijen scherp gehouden en eraan bijgedragen dat zij er inmiddels vertrouwen in hebben dat het implementatietraject voor het lage-inkomensvoordeel (LIV) tijdig kan worden afgerond.

Het BIT constateert in het advies dat de voorbereiding van de Wtl door diverse oorzaken vertraging heeft ondervonden. Het BIT maakt zich daarom zorgen of er voldoende tijd resteert om alle onderdelen tijdig te kunnen uitvoeren. De belangrijkste aanbeveling van het BIT is daarom om, mede vanwege de tijdsdruk en de complexiteit, de invoering van het onderdeel loonkostenvoordeel (LKV) een jaar uit te stellen. Dit geeft volgens het BIT meer tijd om het LIV zorgvuldig in te voeren en om een

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

aantal elementen opnieuw te bezien. Hieronder ga ik op deze hoofdaanbeveling in. In de bijlage bij deze brief geef ik in meer detail mijn reactie op de verschillende onderdelen van het advies.

Het klopt dat de voorbereiding van de Wtl langzaam uit de startblokken is gekomen. Het BIT constateert daarom terecht dat de resterende tijd voor invoering kort is. Inmiddels zijn UWV en de Belastingdienst met man en macht aan het werk om de hiervoor noodzakelijke werkprocessen tijdig te realiseren. Er is al veel werk verzet. De Wtl-applicatie («de rekenmachine»), het cruciale onderdeel van de Wtl, is afgerond en werkt. Er zijn vier koppelingen gerealiseerd tussen UWV en de Belastingdienst om het berichtenverkeer tussen deze instanties te faciliteren. De gezamenlijke database waarin de berekeningsresultaten worden opgeslagen is afgerond en werkt. De realisatie van de afgesproken producten loopt daarmee op schema. De ketentesten voor de voorlopige berekening van het LIV zijn afgerond en de issues worden voor het in productie nemen opgelost. Op 17 januari a.s. is de vrijgave voor productie van de WTL-rekenapplicatie gepland. Alle betrokken partijen, waaronder UWV en de Belastingdienst, hebben aangegeven er vertrouwen in te hebben dat het LIV tijdig in productie kan worden genomen.

Mocht het, desalniettemin, om uitvoeringstechnische redenen nodig zijn dan is er de mogelijkheid tot het uitstellen van de voorlopige berekening en de beschikking van het LIV met maximaal twee maanden.² Voor de overige onderdelen van de Wtl, de loonkostenvoordelen (LKV) en het jeugd-LIV bedraagt de resterende invoeringstijd nog meer dan een jaar. Deze onderdelen zijn weliswaar ingevoerd per 1 januari 2018, maar de eerste uitbetaling is pas uiterlijk medio september 2019 (over 2018). Bovendien kunnen deze onderdelen gebruik maken van de reeds ontwikkelde infrastructuur van het LIV, zoals de rekenmachine, de koppelingen voor het berichtenverkeer en de gezamenlijke database. De implementatie van de gehele Wtl is dus nog niet afgerond en loopt nog door tot het najaar van 2019. Het fundament voor een succesvolle implementatie is echter gelegd en daarop kan de komende jaren verder worden gebouwd.

Uitstel van het LKV, vanwege de oorspronkelijk door het BIT geconstateerde vertraging, biedt in deze situatie geen soelaas en wel om drie redenen. In de eerste plaats is het onderdeel LIV reeds als eerste van de drie onderdelen ingegaan. Namelijk per 1 januari 2017, met een eerste uitbetaling medio september 2018. De LKV en Jeugd-LIV zijn met ingang van 1 januari 2018 ingevoerd, met een eerste uitbetaling medio september 2019. Uitstel van de LKV biedt daarom geen soelaas voor de invoering van het LIV. Overigens onderschrijf ik de onderliggende zorg van het BIT die verband houdt met het stapelen van regelingen voordat ervaring met nieuwe werkprocessen is opgedaan. Het is van belang om in de beleidsvoorbereidende fase de risico's van stapeling te onderkennen en hier gepaste maatregelen voor te treffen. In de tweede plaats is het niet nodig het LKV uit te stellen, want de uitvoeringsinstanties kunnen nog geheel 2018 benutten voor de invoering van de LKV en Jeugd-LIV, omdat de uitbetaling pas na afloop van het kalenderjaar, uiterlijk medio september 2019, hoeft plaats te vinden. In de derde plaats kan het LKV niet meer uitgesteld worden. Het zou betekenen dat de huidige premiekortingen een jaar langer dienen door te lopen. Het LKV is immers de opvolger van de huidige premiekortingen. De premiekortingen zijn echter medio 2017 al

² Kamerstuk 34 766, nr. 12

door mijn voorganger afgeschaft met ingang van 1 januari 2018³. Uitstel van LKV zou voor werkgevers betekenen dat ze over 2018 geen LKV kunnen aanvragen, maar ook geen premiekortingen kunnen krijgen.

Het feit dat de afschaffing van de premiekortingen niet meer teruggedraaid kan worden, is vooraf met het BIT gedeeld. Desalniettemin heeft het BIT het advies om de LKV uit te stellen gehandhaafd. Gezien bovenstaande overwegingen heb ik daarom gekozen voor een alternatieve beheersmaatregel, namelijk, de terugvaloptie om de voorlopige berekening en de beschikking van het LIV met maximaal twee maanden uit te kunnen stellen, mocht dit om uitvoeringstechnische redenen nodig zijn.

Conclusie

De constatering van het BIT dat de invoeringstijd voor de Wtl beperkt is, deel ik.

Uitstel van het LKV biedt hier, zoals gezegd, echter geen soelaas. Het kunnen uitstellen van de voorlopige berekening en de beschikking van het LIV met maximaal twee maanden, acht ik een adequaat alternatief voor het uitstellen van het LKV, zoals het BIT adviseert. Hierdoor kan op eenvoudige en snelle wijze ingespeeld worden op mogelijke vertraging bij de implementatie. Aan de reeds gerealiseerde producten en de genomen voorzorgsmaatregel ontleen ik het vertrouwen dat UWV en Belastingdienst hun werkprocessen tijdig kunnen inrichten om alle tegemoetkomingen conform de wet te kunnen verstrekken. In de bijlage geef ik in meer detail mijn reactie op de verschillende onderdelen van het advies.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

³ Besluit van 14 juni 2017, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de artikelen inzake loonkostenvoordelen in de Wet tegemoetkomingen loondomein; Stb. 2017, nr. 272.

Reactie op de bevindingen

Hieronder geef ik een reactie op de geconstateerde knelpunten. De door het BIT geconstateerde knelpunten voor het LIV zijn inmiddels grotendeels opgelost.

Doelgroepverklaring voor mensen in het doelgroepregister banenafpraak

Het BIT geeft aan dat een doelgroepverklaring voor het LKV doelgroep banenafpraak overbodig lijkt, omdat UWV reeds beschikt over deze gegevens in het doelgroepregister. Bovendien hoeft voor deze doelgroep de doelgroepverklaring niet perse via de werknemer aangevraagd te worden, aangezien de werkgever al inzage heeft in het doelgroepregister. Ik deel deze bevinding van het BIT en wil daarom het UWV verzoeken te bezien of het op termijn mogelijk is om de aanvraag van doelgroepverklaringen voor deze groep werknemers achterwege te laten en in plaats daarvan de rechtmatigheid te controleren via het reeds bestaande doelgroepregister. Dit voorstel betreft een wetswijziging en zal derhalve nog niet meteen bij aanvang van de nieuwe systematiek van de loonkostenvoordelen per 2018 ingevoerd kunnen worden.

Selectie uit de polisadministratie:

Het BIT adviseert de selectie op de polis af te ronden en te bekrachtigen. Ik deel deze bevinding. De selectie uit de polisadministratie, die nodig is voor de berekening van het LIV, is inmiddels afgerond en een werkend onderdeel van de Wtl-applicatie («de rekenmachine»).

Ketentest:

Het BIT adviseert om zo snel mogelijk een integrale ketentest te plannen. Ik deel deze aanbeveling. De ketentesten op het werkproces van de voorlopige berekening van het LIV zijn gestart vanaf 17 november jl. en inmiddels afgerond. Geconstateerde issues worden opgelost voor in productie name.

Voorlopige berekeningen digitaal aanbieden:

Het BIT beveelt aan om na te gaan of de voorlopige berekeningen in 2018 op enigerlei wijze digitaal aangeboden kunnen worden. Ik deel deze aanbeveling. Daarom heb ik besloten grote werkgevers, met meer dan 100 LIV-gerechtigde werknemers, als extra service een tijdelijke digitale maatwerkoplossing te bieden. Zij ontvangen, naast de post, ook een digitaal bestand van de werknemers waarvoor recht op LIV bestaat. Deze tijdelijke digitale maatwerkoplossing geldt ook voor de beschikkingen van het LIV.

Ketenmonitoring:

Het BIT adviseert om zo snel mogelijk de ketenmonitoring te ontwerpen en te realiseren. Ik omarm dit advies. De realisatie van Ketenmonitoring is inmiddels gestart. Er worden meetpunten en kritische prestatie indicatoren (kpi) geïnventariseerd c.q. ontwikkeld. Doelstelling is om dit bij de start van het proces van de voorlopige berekeningen operationeel te hebben.

Herziening en bezwaar en beroep:

Het BIT adviseert om de processen rond herziening en bezwaar en beroep te definiëren en daarbij aandacht te besteden aan de taakverdeling tussen UWV en de Belastingdienst. Ook dit advies deel ik. De processen rond afhandeling van bezwaar en beroep, staan gepland in plateau 2 en zullen voor 1 juli 2018 zijn afgerond. Voor deze processen is nog voldoende tijd omdat deze namelijk het sluitstuk vormen van het uitvoeringsproces van de Wtl. Dit zijn voor beide organisaties overigens geen nieuwe processen. UWV en Belastingdienst hebben afzonderlijk van elkaar en in de onderlinge samenwerking (bijvoorbeeld bij de jaarlijkse premiebeschikkingen) hier volop ervaring mee. De taakverdeling is daarbij helder.

Kritieke pad:

Het BIT adviseert om het kritieke pad in de projectplanning LIV inzichtelijk te maken voor alle betrokkenen. Deze aanbeveling neem ik ter harte. Inmiddels is het kritieke pad met de go/ no go momenten vastgelegd. Op 1 december jl. is er bijvoorbeeld vastgesteld dat de invoering van het LIV kan plaatsvinden via het hoofdspoor; dat wil zeggen dat er geen noodscenario's nodig zijn voor de invoering. Voor de jaarwisseling is de volgende mijlpaal bereikt; namelijk de afronding van de ketentesten. Op 17 januari a.s. is de volgende mijlpaal; dan wordt besloten of de systemen kunnen worden vrijgegeven voor productie.

Wtl-applicatie:

Het BIT adviseert om UWV de opdracht te geven om een terugvalplan uit te werken. De Wtl-applicatie is inmiddels getest en werkt. Een terugvalplan zoals het BIT aanbeveelt is daarom niet nodig.

Normalized systems:

Het BIT plaatst kanttekeningen bij de ontwikkelmethode die de Belastingdienst gebruikt. Het klopt inderdaad dat voor de ontwikkeling van de Wtl bij de Belastingdienst gebruik wordt gemaakt van het concept van normalized systems. Hoewel dit een relatief nieuwe ontwikkelmethodiek is voor de Belastingdienst, boeken zij hiermee de gewenste resultaten. Wij hebben geen aanwijzingen dat de deadline hierdoor niet gehaald gaat worden.

Betaalproces van de Belastingdienst

Het BIT merkt op dat niet duidelijk is op welke wijze de Belastingdienst het proces van uitbetalen van tegemoetkomingen (waaronder verrekening van vorderingen en boete-inningen) ondersteunt. Voor het betaalproces wordt gebruik gemaakt van de bestaande processen en werkwijzen. De geautomatiseerde innings- en betaalvoorziening is ontwikkeld in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw. De nieuwe voorzieningen inbouwen in deze oude programmatuur is op zichzelf risicovol. Daarom is er vanuit een meerjarenperspectief voor gekozen om hiervoor nieuwe functionaliteit te gaan ontwikkelen. De Wtl is de eerste wet die gebruik gaat maken van deze nieuwe functionaliteit. De ontwikkeling hiervan valt binnen de scope van dit programma en ligt qua ontwikkeling op schema. Medio januari 2018 zal de betaalservice en administratie hierop zijn aangepast en zal dit uitgebreid worden getest. De oplevering van deze nieuwe functionaliteit is medio april 2018 voorzien. De uitbetaling van het LIV is uiterlijk medio september 2018. De nieuwe betaalvoorziening is daarom ruim op tijd beschikbaar. Daarnaast is een terugvalscenario uitgewerkt. Dit betekent dat de Belastingdienst met behulp van een reeds bestaand back-up

systeem de in totaal circa 92.000 betalingen kan uitbetalen. Het go / no go moment voor het terugvalscenario is 1 augustus 2018. Mocht de nieuwe ICT voor het betaalproces niet tijdig gereed zijn, dan is de uitbetaling aan de betrokken werkgevers daarmee gegarandeerd.

De beleids- en verantwoordingsinformatie

In het advies geeft het BIT aan dat de beleids- en verantwoordingsinformatie nog niet gerealiseerd is en adviseert deze snel te realiseren. Ik deel deze bevinding. Inmiddels is de beleidsinformatie gedefinieerd en uitgevraagd bij UWV. UWV heeft aangegeven aan de gevraagde informatiebehoefte te kunnen voldoen.

Ontwerputgangspunten voor het LKV

Het BIT adviseert een aantal ontwerputgangspunten voor het LKV te heroverwegen. Ik herken de door het BIT genoemde elementen die de uitvoering van het LKV complex maken. De huidige systematiek van premiekortingen is eenvoudig maar tevens fraudegevoelig en wordt gekenmerkt door de zogenoemde verzilveringsproblematiek. Daarom is bewust gekozen voor een systematiek, die zowel (relatief) eenvoudig is als fraudebestendig en tevens de verzilveringsproblematiek oplost.

Ik beseft dat het werken met doelgroepverklaringen extra administratieve lasten met zich mee kan brengen -doelgroepverklaringen komen nu ook bij enkele premiekortingen als voorwaarde voor, maar dit is nodig om te kunnen beoordelen of het loonkostenvoordeel terecht in de loonaangifte is opgenomen ten einde fraude te voorkomen.

In het advies doelt het BIT qua complexiteit met name op het aanvraagproces van doelgroepverklaringen waarbij werkgevers gemachtigd zijn door de werknemer. Het zijn met name de werkgevers die direct financieel belang hebben bij de aanvraag van de doelgroepverklaring. Werkgevers ontvangen immers de tegemoetkomingen. Het lijkt daarom logisch dat de focus en prioriteit van het aanvraagproces voor de doelgroepverklaringen zou moeten liggen bij het gebruiksgemak voor (grote) werkgevers. Echter, dient er rekening gehouden te worden met het privacybelang van de werknemer. Daarom is in de wet geregeld dat de werknemer de doelgroepverklaring aanvraagt. De werknemer mag zelf beslissen of hij deze informatie aan de werkgever verstrekt. De werknemer kan, net als bij de huidige premiekortingen, de werkgever machtigen voor het aanvragen van een doelgroepverklaring. Dit huidige proces van machtigen zal gecontinueerd worden bij de nieuwe systematiek van de loonkostenvoordelen. Daarnaast kan de werknemer er voor kiezen om tijdens de aanvraag aan te vinken dat er een «hard copy» van de doelgroepverklaring naar de werkgever wordt verzonden. Dit is een extra service die wordt geboden om werkgevers te faciliteren.

Doelgroepverklaringen van de gemeenten

Het BIT geeft aan dat het onduidelijk is hoe door de gemeente afgegeven, doelgroepverklaringen voor het loonkostenvoordeel oudere werknemer bij UWV terecht gaan komen. Er is op dit moment een werkprocesontwikkeld, waarbij een papieren stroom uitgangspunt is. Vervolgens zal in de loop van 2018 worden gezien of het digitaliseren van deze gegevensstroom gewenst is en opweegt tegen de kosten. Totdat dit digitale kanaal is ingericht zal een «hard copy» van de doelgroepverklaring van de gemeenten naar UWV moeten worden gestuurd. Inmiddels is duidelijk dat, gezien het grote aantal gemeenten (380), het complex is om deze gegevensuitwisseling 100% sluitend te krijgen. Hoewel er een wettelijke

taak is voor gemeenten hier uitvoering aan te geven, besef ik dat in deze afhankelijkheid van gemeenten een uitvoeringsrisico schuilt. Daarom ga ik, om dit proces te borgen, gemeenten voorlichten en hen aansporen het verstrekken van doelgroepverklaringen voortvarend ter hand te nemen. Daarnaast ga ik gemeenten faciliteren door een standaard aanvraagproces en model doelgroepverklaring beschikbaar te stellen.

Overgangsregeling lopende premiekortingen

Ten aanzien van de overgangsregeling van de premiekortingen naar de systematiek van loonkostenvoordelen geeft het BIT aan dat niet duidelijk is hoe deze omzetting werkt en op basis van welke gegevens. De voorwaarden voor de omzetting zijn echter uitgewerkt en bovendien vastgelegd in de wet⁴. De huidige premiekortingen worden omgezet naar de tegemoetkomingen en als doelgroepverklaring opgeslagen in het LKV-register; het interne UWV register met doelgroepverklaringen van de loonkostenvoordelen. Via deze registratie kunnen de overgangsgevallen meelopen met de reguliere berekening van het loonkostenvoordeel (LKV) in 2019. Voordat de definitieve conversie in 2019 wordt gerealiseerd, worden eerst een paar proefconversies uitgevoerd. De werkgever wordt over de wijze waarop de overgangsregeling door UWV en de Belastingdienst is uitgevoerd geïnformeerd door middel van de voorlopige berekening en beschikking in 2019.

Handmatige processen

Het BIT wijst op het risico dat UWV en de Belastingdienst moeten terugvallen op tijdelijke, handmatige processen. De tijdelijke handmatige oplossing voor de voorlopige berekening is een bewuste keuze geweest. In de uitvoeringstoetsen op de Wtl is er vanuit gegaan dat in de beginjaren de voorlopige berekening en de beschikking op papier aan de werkgevers worden aangeleverd. Digitale aanlevering is in een latere fase voorzien. Hiervoor loopt een uitvoeringstoets waarin de digitale mogelijkheden worden verkend. Daarop vooruitlopend worden grote werkgevers tegemoet gekomen in de vorm van een tijdelijke digitale maatwerkoplossing, die thans in ontwikkeling is. Juist om implementatierisico's te voorkomen, digitaliseren de uitvoeringsinstanties processtappen gefaseerd.

De aanvraag van de doelgroepverklaring kan de werknemer zowel digitaal als op papier doen. Het verstrekken van de doelgroepverklaring gebeurt digitaal of op papier als de werknemer daar om gevraagd heeft. Het verstrekken van een kopie doelgroepverklaring aan een werkgever gaat op papier. Ook het verstrekken van een doelgroepverklaring waarbij de werknemer iemand anders (bijvoorbeeld de werkgever) gemachtigd heeft zal op papier gebeuren.

Zoals gezegd, worden enkele processen bewust handmatig ingericht. Enerzijds vanwege redenen van doelmatigheid (kleine aantallen tegenover hoge IT-kosten), anderzijds omdat dit aansluit bij de gebruikelijke werkwijze en het werkproces dan sneller te realiseren is.

Privacy Impact Assessment (PIA)

Het BIT constateert dat er geen PIA is uitgevoerd. Ik onderken het belang van een PIA en deel daarom deze bevinding. De Belastingdienst heeft in eerste instantie een WMK-toets (Willen, Mogen, Kunnen) uitgevoerd. Op basis van deze toets wordt duidelijk of er een uitgebreidere PIA toets moet

⁴ Kamerstuk 34 766, nr. 2

plaatsvinden. Uit de toets kwam naar voren dat een uitgebreidere PIA niet noodzakelijk is. Echter gezien het belang en de bevinding van het BIT op dit punt heeft de Belastingdienst besloten om toch een volledige PIA toets uit te voeren. Deze is voorzien in januari 2018.

Ook UWV heeft een PIA toets uitgevoerd. Deze PIA toets heeft aangetoond dat de beheersing van de beveiligings- en privacy risico's binnen het programma Wtl in overeenstemming is met het beleid van UWV op dit punt, maar op onderdelen onvoldoende is gewaarborgd. Daarom heeft UWV besloten om bij de analyse voor de onderdelen die in 2018 nog uitgevoerd moeten worden, zoals het LKV-register en het bezwaar-, verzoek- en beroepsproces per direct een volledige PIA uit te voeren en de Project Start Architectuur (PSA) hierop te actualiseren.