



Opdrachtgever

IWI



Inspectie Werk en Inkomen
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Opdrachtnemer

IWI

Onderzoek

Monitor Polisadministratie

(Walvis/Wfsv)

Startdatum – 1 mei 2010

Einddatum – 1 mei 2010

Categorie

Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid

UWV en Walvis: nota van bevindingen bij negende rapportage

Doel en vraagstelling

In 2006 moesten de wetten Walvis en Wfsv worden ingevoerd. De impact van deze wetten voor UWV is als groot te kenschetsen. In 2007 is de uitvoering van de wetten WALVIS/Wfsv gestagneerd. Deze ontwikkelingen zijn onder de aandacht gebracht van de betrokken bewindslieden die de uitvoering hebben gevraagd een integrale probleemanalyse op te stellen. De inspectie rapporteert regelmatig over de vorderingen in dit complexe uitvoeringstraject en levert expertise aan de betrokken partijen zoals het ministerie, het UWV, het Ketenbureau en HEC. In april is de minister geïnformeerd middels een brief over de werkende keten: "Werkt de keten?". In april heeft IWI met een overall-rapport (8e) over de stand van zaken uitgebracht van het inrichten van de stabiele keten.

Conclusie

Met de 'operatie Walvis' wordt het geheel aan (wettelijke) maatregelen bedoeld dat moet leiden tot vereenvoudiging van de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Deze operatie betreft de uitvoering van twee wetten: de Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten (Walvis) en de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv). De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) peilt met enige regelmaat hoe de in- en uitvoering van Walvis en Wfsv verloopt. Deze nota van bevindingen is het verslag van het negende onderzoek van IWI naar de wijze waarop het UWV de invoering van de wetten beheerst. Onderzocht is of de afnemers van de polisadministratie per begin 2010 gebruik kunnen maken van een polisadministratie die voldoet aan de daaraan op grond van wet- en regelgeving en algemeen maatschappelijk aanvaarde en gezaghebbende professionele normen en standaarden, te stellen eisen.

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/yu3a7809>

UWV en Walvis

Nota van bevindingen bij negende rapportage



Inspectie Werk en Inkomen
*Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid*

UWV en Walvis

Nota van bevindingen bij negende rapportage

Colofon

Programma	Wettelijke Taken
Nummer	Nvb-Weta 10/04
Datum	mei 2010

Inhoud

Colofon—2

1	Inleiding—5
2	Activiteiten ketenpartijen in de loonaangifteketen—7
3	Activiteiten IWI op hoofdlijnen—9
3.1	Onderzoekperiode en aanpak—9
3.2	Follow-up achtste rapportage—9
3.3	Follow-up brief met oordeel over werkende loonaangifteketen—9
4	Afspraken—11
5	Status regelgeving—15
5.1	Stand van zaken regelgeving—15
5.2	Resumerend—16
6	Beleidskader kwaliteitsborging gegevens loonaangifteketen—17
6.1	Centraal beleidskader—17
6.2	Nadere uitwerking centraal beleidskader—19
6.3	Bevindingen in relatie tot beleidskader—20
6.3.1	<i>Kwaliteits- en daaraan gerelateerd controlebeleid—20</i>
6.3.2	<i>Normenkader: reikwijdte, opzet en uitkomsten—22</i>
7	Gemeenschappelijk Beheerorganisatie (GBO)—25
7.1	Inleiding—25
7.2	Doelstelling en objecten—25
7.3	Inrichting en stand van zaken gemeenschappelijk beheer—26
7.4	Ketentesten—28
8	Maatregelen kwaliteitsborging gegevens loonaangifteketen—31
8.1	Inleiding—31
8.2	Algemeen: communicatie met de 'markt' en gegevensset loonaangifte—32
8.2.1	<i>Communicatie met de markt—32</i>
8.2.2	<i>Gegevensset loonaangifte—32</i>
8.3	Stap 1: Aanmelding en inschrijving—32
8.4	Stap 2: Uitnodigen tot het doen van aangifte—33
8.5	Stap 3: Verstrekken werkgeversgegevens aan UWV—34
8.6	Stap 4: Ontvangst en verwerking van de loonaangifte inclusief uitval—36
8.6.1	<i>Inleiding—36</i>
8.6.2	<i>Controles in de loonaangifteketen in algemene zin—37</i>
8.6.3	<i>Controles op technische vormvereisten—38</i>
8.6.4	<i>Controles op inhoudelijke rubrieken—38</i>
8.6.5	<i>Controles op waarschijnlijkheid—42</i>
8.6.6	<i>Gedifferentieerde premiepercentages—43</i>
8.6.7	<i>Financiële informatie ten behoeve van fondsbeheer—43</i>
8.6.8	<i>Handhaving—44</i>
8.6.9	<i>Beheer van de kwaliteitscontroles—45</i>
8.7	Stap 5: Beschikbaar stellen van gegevens aan afnemers van polis—46
8.8	Stap 6: Ontvangen en verwerken van kwaliteitssignalen—47

- 8.8.1 *Inleiding—47*
- 8.8.2 *Behandelen signalen met een massaal karakter—48*
- 8.8.3 *Behandelen individuele signalen—49*
- 8.9 *Stap 7: Herstel van fouten en toezicht—52*
- 8.9.1 *Herstel van fouten—52*
- 8.9.2 *Toezichtactiviteiten als sluitstuk van het borgen van de kwaliteit—53*

9 Stand van zaken werkende en stabiele keten—57

- 9.1 *Inleiding—57*
- 9.2 *Werkende keten 2009—57*
- 9.3 *Stabiele keten 2009—59*
- 9.3.1 *Realisatie Complexiteitsreductie—59*
- 9.3.2 *Status stabiele keten 31-12-2009—60*

10 Beheer polisadministratie—63

- 10.1 *Functionele aspecten Polis+—63*
- 10.1.1 *ELOA en BLAU—63*
- 10.1.2 *Eenmalige uitvraag (WEU)—64*
- 10.1.3 *Inkijk polisadministratie—65*
- 10.1.4 *Harmonisatie werkgeversadministraties—66*
- 10.1.5 *Fondsverdeling—66*
- 10.1.6 *Beveiliging gegevens—67*
- 10.1.7 *Samenvatting—67*
- 10.2 *Technische aspecten Polis+—68*
- 10.2.1 *Inrichting beheer- en ontwikkelomgeving Polis+—68*
- 10.2.2 *Realiseren BAU-fase—70*

11 Gebruik Polisadministratie—71

- 11.1 *IPA-afnemers—71*
- 11.2 *Overige afnemers—72*
- 11.3 *Burgers—74*

Lijst van afkortingen—76

1 Inleiding

Met de 'operatie Walvis' wordt het geheel aan (wettelijke) maatregelen bedoeld dat moet leiden tot vereenvoudiging van de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Deze operatie betreft de uitvoering van twee wetten: de Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten (Walvis) en de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv).

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) peilt met enige regelmaat hoe de in- en uitvoering van Walvis en Wfsv verloopt. Op 15 juni 2009 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de achtste rapportage 'UWV en Walvis' aan de Tweede Kamer aangeboden.¹ Het rapport over de werkende keten met daarbij de brief met het oordeel van de inspectie is eveneens op 15 juni 2009 aan de Tweede Kamer gestuurd.² Beide documenten zijn besproken in het Algemeen Overleg van 24 september 2009 van de vaste commissie voor SZW en de vaste commissie voor Financiën.³

Deze nota van bevindingen is het verslag van het negende onderzoek van IWI naar de wijze waarop het UWV de invoering van de wetten beheerst. Deze nota bevat de bevindingen van het onderzoek.

Het toezicht van de inspectie beperkt zich als gevolg van haar taak tot het domein van de sociale verzekeringen waarvoor UWV verantwoordelijk is en strekt zich niet uit tot de Belastingdienst. Daar waar activiteiten gezamenlijk worden uitgevoerd en van belang zijn voor UWV, heeft de inspectie deze activiteiten in het onderzoek betrokken.

Afgelopen jaren is, uitgaande van de Integrale probleemanalyse Loonaangifteketen (IPA), gewerkt aan het realiseren van tijdelijke maatregelen (werkende keten) die vervolgens moeten worden vervangen door structurele maatregelen (stabiele keten). Hierbij zijn UWV en Belastingdienst op grond van vigerende wet- en regelgeving betreffende het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik verantwoordelijk om al het mogelijke te doen om juiste, volledige en actuele collectieve en nominatieve gegevens in de loonaangifteketen, inclusief de polisadministratie, te waarborgen (inspanningsverplichting).⁴ In een brief van 7 juli 2008 schrijft de minister van SZW aan de Tweede Kamer dat op 1 januari 2010 naar verwachting alle maatregelen geëffectueerd zijn, die nodig zijn om te komen tot een stabiele loonaangifteketen. Uiteindelijk is het realiseren van de robuuste keten beoogd waarbij de loonaangifteketen binnen grenzen goed kan inspelen op wijzigingen in wet- en regelgeving.⁵

In aansluiting op de eerdere onderzoeken van de inspectie luidt de centrale onderzoeksvraag voor de negende rapportage van de inspectie als volgt:

'Is gewaarborgd dat de afnemers van de polisadministratie per begin 2010 gebruik kunnen maken van een polisadministratie die voldoet aan de daaraan op grond van wet- en regelgeving en algemeen maatschappelijk aanvaarde en gezaghebbende professionele normen en standaarden, te stellen eisen?'

Indien deze vraag positief kan worden beantwoord, zijn de voorwaarden voor de stabiele keten gerealiseerd.

¹ Kamerstukken II 2008/2009, 31066 en 26448, nr. 72.

² Kamerstukken II, 2008/2009, 31066 en 26448, nr. 72.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31066, nr. 55.

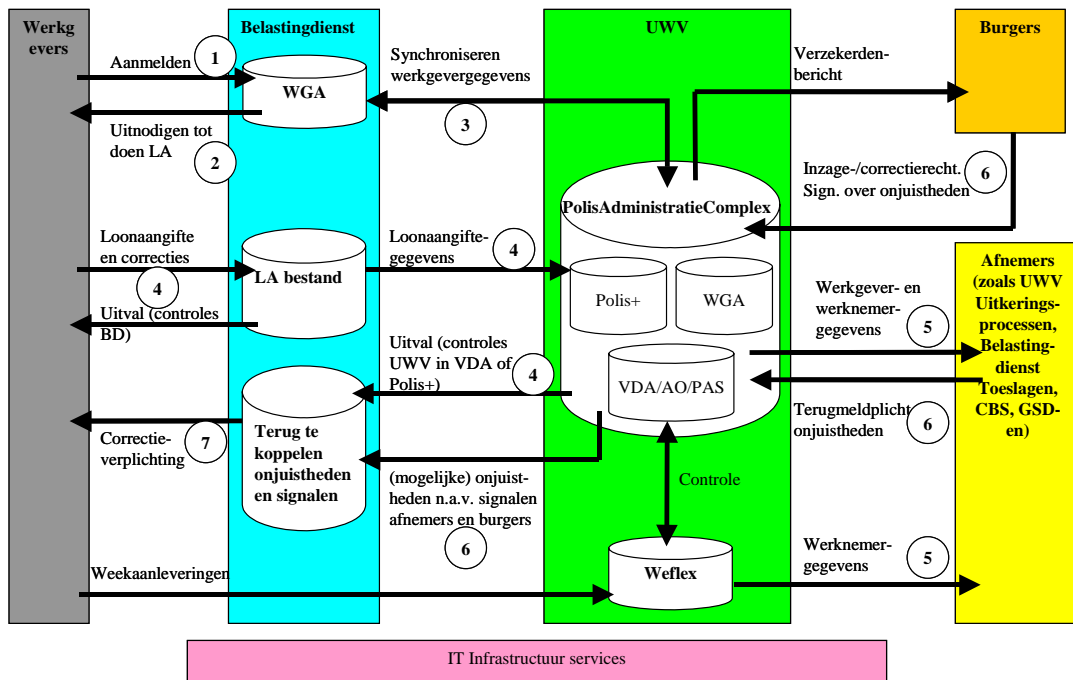
⁴ Comptabiliteitswet 2001, artikelen 21 en 22, Wet SUWI, artikel 49 lid 3, Wijziging Regeling SUWI, Stcrt 2 maart 2007, nr. 44 pag. 10.

⁵ Brief minister SZW over robuuste keten dd 03-07-2008 (Kamerstukken II, 2007/08, 26 448, nr. 373).

2 Activiteiten ketenpartijen in de loonaangifteketen

In 2009 richtten UWV, Belastingdienst en ketenmanager/ketenbureau zich verder op het invoeren van de maatregelen voor het realiseren van de **stabiele** loonaangifteketen. In 2009 i.c. gedurende de looptijd van de realisatie van de **stabiele** keten blijft de situatie van de **werkende** keten van kracht. Ter bewaking van de werkende keten worden aan de hand van het normkader metingen verricht en wordt in maart/april 2010 vastgesteld of de Loonaangifteketen ook in 2009 heeft gewerkt. Het jaar 2009 kan worden gekenschetst als het jaar waarin de partijen zich in het bijzonder gericht hebben op het borgen van de loonaangifteketen en het bevorderen van de kwaliteit van de gegevens. Een deel van deze maatregelen loopt door in het jaar 2010.

In het onderstaand figuur is de loonaangifteketen schematisch weergegeven.



Processtappen Loonaangifteketen op hoofdlijnen

3 Activiteiten IWI op hoofdlijnen

3.1 Onderzoekperiode en aanpak

De inspectie volgt de ontwikkelingen van de loonaangifteketen/polisadministratie. Het onderzoek heeft betrekking op de periode van maart 2009 tot april 2010. Het onderzoek bestond uit documentbeoordelingen en interviews bij het Ketenbureau en UWV Gegevensdiensten.

De Accountantsdienst van UWV (AD UWV) en de Rijksauditedienst (RAD) hebben in 2010 op verzoek van de ketenmanager het rapport over de werkende keten 2009 gevalideerd en een beredeneerd oordeel opgesteld over de processtappen 1, 6 en 7 als onderdeel van het rapport werkende keten 2009. Voor zover mogelijk heeft IWI gebruik gemaakt van de door beide auditediensten uitgevoerde activiteiten.

In 2009/2010 heeft de AD UWV in opdracht van de Raad van Bestuur van UWV de ontwikkeling van de polisadministratie binnen de divisies Gegevensdiensten (beheer) en Uitkeren (afnemer) gevolgd en hierover rapport uitgebracht. IWI heeft hierbij waar mogelijk gebruik gemaakt van de werkzaamheden die aan dit rapport ten grondslag liggen.

3.2 Follow-up achtste rapportage

Met de achtste rapportage heeft de inspectie de minister van SZW gewezen op een aantal punten dat naar de mening van de inspectie met prioriteit moesten worden opgepakt. Concreet gaat het hierbij onder meer om:

- het op het niveau van de loonaangifteketen uitwerken van een centraal beleidskader om de kwaliteit van de gegevens in de loonaangifteketen te borgen;
- het inrichten en uitvoeren van alle onderkende controles en het terugkoppelen van alle resultaten aan inhoudingsplichtigen;
- het inzichtelijk maken van de onderlinge samenhang van de controles;
- het nader inrichten van het beheer van de controles;
- het inrichten van een op een beleid gebaseerd ketenbreed proces voor de afhandeling van (individuele) signalen en correctieverzoeken van afnemers en burgers en het opstellen van beleid hiervoor;
- het formuleren van een gemeenschappelijk beleid voor het ambtshalve vaststellen van een loonaangifte waarmee gegevens in de polisadministratie direct gecorrigeerd worden naar aanleiding van signalen van afnemers of burgers en
- het opstellen en uitvoeren van een beleid voor het opleggen van correctieverplichtingen aan inhoudingsplichtigen.

In deze nota van bevindingen wordt ingegaan op de realisatie van de maatregelen voor de stabiele keten met specifieke aandacht voor bovenstaande onderwerpen uit de achtste rapportage van IWI.

3.3 Follow-up brief met oordeel over werkende loonaangifteketen

UWV, Belastingdienst en de ketenmanager loonaangifteketen rapporteerden in maart 2009 over de werkende keten in 2008. De inspectie heeft in de brief van 21 april 2009, kenmerk 2009/1414, een oordeel gegeven bij het rapport over de werkende keten. Het oordeel van de inspectie over de werkende keten in 2008 luidde als volgt:

'De inspectie is van oordeel dat er over 2008 sprake is van een werkende keten. Dit oordeel is gebaseerd op de over 2008 door partijen uitgevoerde maatregelen ter verbetering en borging van de loonaangifteketen en deels op de uitkomsten van de metingen op het normenkader. Voor wat betreft de borging van de keten, zowel technisch als inhoudelijk (kwaliteit van gegevens), concludeert de inspectie dat in 2009 nog veel activiteiten uitgevoerd moeten worden. De betrokken partijen hebben hiertoe verbetermaatregelen benoemd'.

In bovengenoemde brief refereert de inspectie ook aan hetgeen in eerdere besprekingen met de uitvoerende partijen is gewisseld over de uitwerking van het normenkader in een wegingsmodel en meetinstrumentarium. In deze besprekingen hebben de partijen aangegeven, dat het wegingsmodel en meetinstrumentarium aanpassing behoeven.

Voor het vaststellen van de werkende keten over 2009 heeft de inspectie specifiek aandacht besteed aan:

- de nadere uitwerking van het wegingsmodel en het meetinstrumentarium;
- de borging van de loonaangifteketen (totstandkoming metingen, jaarovergangen en ontwikkeling Polis+).

Hierbij heeft de inspectie betrokken de uitgangspunten zoals geformuleerd door de minister van SZW in het Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de commissie voor Financiën van 24 september 2009. Voor deze uitgangspunten wordt verwezen naar hoofdstuk 4, normen en meetinstrumentarium werkende keten, van deze nota van bevindingen.

4 Afspraken

Wfsv en afspraken bewindslieden

In juli 2005 besloten de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën definitief om de Wfsv op 1 januari 2006 in te voeren. Ze baseerden zich hierbij op de adviezen van UWV, Belastingdienst en vertegenwoordigers van de werkgevers. De inspectie heeft bij haar eerdere onderzoeken de daarbij gemaakte afspraken en gedane toezeggingen van de bewindslieden als uitgangspunt genomen voor het onderzoek. In dit hoofdstuk zijn de voor dit rapport van belang zijnde afspraken en toezeggingen van de bewindslieden opgenomen.

Definities loonaangifteketen

In de IPA is een onderscheid gemaakt tussen de 'werkende loonaangifteketen', de 'stabiele loonaangifteketen' en de 'robuuste loonaangifteketen'. De minister van SZW heeft in het Algemeen Overleg van 4 december 2008 met de vaste Kamercommissies voor SZW en Financiën hier een toelichting op gegeven.⁶ De minister heeft aangegeven, dat deze drie begrippen betrekking hebben op de stadia van de veranderingen, het aanpassen van de keten. Een 'werkende' keten houdt in dat de loonaangifteketen die functies verricht die hij moet verrichten, dat de verschillende functies werken, eventueel met noodoplossingen. Een 'stabiele' keten betekent dat alle tijdelijke oplossingen zijn weggewerkt en dat de keten is ingericht met structurele oplossingen in plaats van noodoplossingen. Een 'robuuste' keten ontstaat wanneer de keten ook goed kan inspelen op de wijzigingen in de wetgeving. In de robuuste keten zullen ook wijzigingen in de wetgeving overwogen moeten worden, aldus de minister.

Normen en meetinstrumentarium werkende keten

Voor wat betreft de werkende keten zal in 2010 worden vastgesteld of de werkende keten ook in 2009 heeft gefunctioneerd. In het Algemeen Overleg van 24 september 2009 heeft de minister opgemerkt, in de context van de bevindingen van de inspectie over de werkende keten 2008, dat er geen verandering in het meetinstrumentarium wordt aangebracht om reden van de vergelijkbaarheid van de cijfers over de jaren. De norm blijft de gecumuleerde en gewogen eindscore.⁷

Het ketenbureau bereidt voorstellen voor om in 2010 te komen tot een aantal kleine aanpassingen om onregelmatigheden in de normen op te heffen.

Normenkader stabiele keten

De minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën zegden toe het normenkader voor de stabiele loonaangifteketen in het tweede kwartaal van 2009 naar de Kamer te sturen. De bewindslieden zouden er op toezien dat daarbij aandacht werd geschonken aan het 'tactisch beheer' van het normenkader (verdeling verantwoordelijkheden voor eventuele bijstelling van de normen).⁸ De inspectie stelt vast dat het normenkader voor de stabiele loonaangifteketen nog niet is/wordt ontwikkeld.

⁶ Kamerstukken II, 2008/09, 26448, nr. 392.

⁷ Kamerstukken II, 2009/10, 26448, nr. 414.

⁸ Kamerstukken II, 2008/09, 26448, nr. 387.

Ontwikkeling stabiele keten

De minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën merkten op dat in 2009 het verder inregelen van de in gang gezette maatregelen rond de stabiele keten eerste prioriteit hebben.⁹ De effecten van deze maatregelen worden in volle omvang naar verwachting begin 2010 eerst goed zichtbaar en meetbaar. Op 1 januari 2010 zullen naar verwachting alle maatregelen geëffectueerd zijn, die nodig zijn om te komen tot een stabiele loonaangifteketen.¹⁰ In het overleg van 10 februari 2010 merkte de minister van SZW op dat 'in 2009 heel veel maatregelen zijn gerealiseerd op weg naar de stabiele keten'. De minister merkte verder op niet uit te sluiten dat ook in 2010 nog veel maatregelen nodig zijn.

In 2011 kan volgens de minister van SZW worden vastgesteld of een stabiele keten is gerealiseerd en kan de stap worden genomen naar de robuuste keten.¹¹ Dan ook kan volgens de minister van SZW geconcludeerd worden of de stabiliteit van de loonaangifteketen van voldoende niveau is om de afnemende processen afdoende te kunnen bedienen.¹²

Voorstellen tot vereenvoudiging

Vooruitlopend op de robuuste keten worden voorstellen uitgewerkt voor de vereenvoudiging van de premie- en loonheffing.¹³ Zie verder hoofdstuk 5 van deze nota van bevindingen.

Eenduidige loonaangifte

In het Belastingplan 2009 zijn voorstellen gedaan voor de invoering van de loon-in systematiek (eenduidige loonaangifte, verder ELOA).¹⁴ In november 2009 hebben de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën het ontwerp voor het Koninklijk Besluit tot in werking treding, met ingang van 1 januari 2011, van artikel IV van overige fiscale maatregelen 2009 voorgelegd aan beide Kamers. Met genoemd artikel IV wordt de ELOA ingevoerd en komen de correctieberichten met betrekking tot het lopende kalenderjaar te vervallen.¹⁵ De minister van SZW, de staatssecretaris van Financiën en de Tweede Kamer achten de voorstellen voor de invoering van de loon-in systematiek essentieel voor de mogelijkheid de loonaangifteketen en de polisadministratie stabiel te krijgen ten behoeve van de afnemers van de polisadministratie. Behandeling van het ontwerp KB in de Tweede Kamer leidde ertoe dat de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën hebben besloten om ELOA niet per 1 januari 2011 te laten ingaan.¹⁶ Reden hiervoor was onder andere dat uit de inventarisatie bij softwareleveranciers is gebleken dat bij de invoering van ELOA op dit moment de gegevens in het Digitaal Verzekeringsbericht en op de loonstrook bij de werknemer nog niet altijd overeenstemmen. De controleerbaarheid voor de burgers van de gegevens in het Digitaal Verzekeringsbericht is daarmee niet in de volle breedte geborgd.

Inzet van de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën is wel om de polisadministratie tot een basisregistratie te maken van arbeids- en uitkeringsverhoudingen met daarbij horende lonen. Het wezen van een basisregistratie is dat de gegevens stabiel en eenduidig zijn, meervoudig kunnen worden gebruikt en voor de burger herkenbaar zijn.

In het Algemeen Overleg van 10 februari 2010 merkte de minister van SZW op dat ELOA onderdeel blijft van de activiteiten om de loonaangifte en de polisadministratie eenduidig en stabiel te maken. ELOA is geïdentificeerd als een van de maatregelen die nodig is om te komen tot een stabiele keten. ELOA is verder nodig om te komen tot een robuuste keten.¹⁷

⁹ Kamerstukken II, 2007/08, 26448 nr. 373.

¹⁰ Kamerstukken II, 2007/08, 26448 nr. 373.

¹¹ Kamerstukken II 2008/09, 26448 nr. 387.

¹² Kamerstukken II, 2008/09, 31705, nr. 3.

¹³ Kamerstukken II, 2007/08, 31236, nr. 1 en Kamerstukken II, 2007/08, 31236, nr. 3.

¹⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31705, nrs. 1-7 en 18.

¹⁵ Kamerstukken II 2009/10, 26448, nr. 415H.

¹⁶ Kamerstukken II 2009.10, 26448 nr. 425.

¹⁷ Kamerstukken II, 2009/10, 26448 nr. 426.

Inmiddels vindt overleg plaats met de softwareleveranciers over mogelijkheden om de inhoud van de loonstrook en het Digitaal Verzekerdenbericht met elkaar te laten overeenstemmen.

Aanpassen referteperiode voor het vaststellen van uitkeringen

Het ligt in de bedoeling om de referteperiode voor de hoogte en de duur van de uitkering aan te passen. Hiermee wordt beoogd beter aan te sluiten bij de gegevens die in de polisadministratie zijn opgenomen. Met deze maatregel worden deze gegevens beter bruikbaar voor de bepaling van uitkeringsvaststelling, waardoor uitvraag bij inhoudingsplichtigen in toenemende mate achterwege kan blijven. De minister heeft aangegeven, dat de beoogde invoeringsdatum van deze maatregel is gesteld op 1 januari 2010.¹⁸ De inspectie stelt vast dat de referteperiode voor de hoogte en duur van uitkeringen nog niet is aangepast.

¹⁸ Kamerstukken II 2007/08, 26448 nr. 373.

5 Status regelgeving

5.1 Stand van zaken regelgeving

Authentiek register

Het is de ambitie van de wetgever om de polisadministratie uit te laten groeien tot een 'authentieke registratie'.¹⁹ Een authentieke registratie is een registratie waarvan de gegevens door de afnemende instantie zonder nader onderzoek mogen worden gebruikt. De gegevens mogen door afnemende instanties juist worden geacht. De algemene aan een authentieke registratie te stellen eisen zijn in ontwikkeling. De definitieve eisen kunnen van invloed zijn op de huidige inrichting van de polisadministratie. Specifieke aan de polisadministratie te stellen eisen zijn uitgewerkt in de Wet SUWI.²⁰

In de IPA is het realiseren van deze authentieke registratie gepositioneerd bij de robuuste keten. Daarbij wordt opgemerkt dat de polisadministratie op termijn onderdeel 'kan' gaan uitmaken van het stelsel van authentieke basisregistraties. De overstap naar de robuuste keten kan pas worden gemaakt als er politieke keuzes zijn gemaakt. De besluitvorming hierover volgt op het moment dat vastgesteld kan worden dat sprake is van een werkende keten.

Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (WEU)

De WEU is op 1 januari 2008 in werking getreden. Met deze wet is ondermeer de Wet SUWI gewijzigd. In de Regeling SUWI is vastgelegd welke gegevens kwalitatief goed zijn en niet meer aan de klant uitgevraagd mogen worden. Voor het zorgvuldig invoeren van het principe van eenmalige gegevensuitvraag is voorzien in een meerjarig groeipad met een stapsgewijze invoering.

In de brief van 17 december 2007 informeerde de staatssecretaris van SZW de Tweede Kamer over de relatie tussen de gegevens uit de polisadministratie en de invulling van het groeipad eenmalige gegevensuitvraag. In de brief van 30 mei 2008 informeerde de staatssecretaris van SZW de Tweede Kamer over de stand van zaken eenmalige gegevensuitvraag.²¹ De staatssecretaris merkt op dat uit de brief van 29 april 2008 over het normenkader voor de werkende loonaangifteketen naar voren komt dat begin 2009 vastgesteld kan worden of er in 2008 sprake is geweest van een werkende keten. Pas wanneer kan worden vastgesteld dat de kwaliteit van de gegevens in de polisadministratie van een voldoende niveau is, is het mogelijk de beoordeling te maken welk deel hiervan onder het regime van de eenmalige gegevensuitvraag kan worden gebracht. Dit zal dus op zijn vroegst in 2009 zijn. De inspectie stelt vast dat tot op heden geen gegevens uit de polisadministratie onder het regime van de eenmalige gegevensuitvraag zijn geplaatst.

Aanpassen van de referteperiode voor hoogte en duur uitkeringen

UWV heeft voorgesteld om de referteperiode te verschuiven naar t-3 tot en met t-14. UWV kan dan het berekenen van hoogte en duur van uitkeringen volledig baseren op de gegevens in de polisadministratie en uitkeringen tijdiger verstrekken. Deze aanpassing kan er eveneens voor zorgen dat uitvraag van gegevens bij de inhoudingsplichtigen sterk vermindert en daarmee leidt tot minder administratieve lasten voor werkgevers. De inspectie stelt vast dat de referteperiode voor de hoogte en duur van uitkeringen nog niet is aangepast.

¹⁹ Memorie van toelichting Wfsv, Kamerstukken II 2003/04, 29529, nr. 3, blz. 63.

²⁰ Wet Suwi en Besluit Suwi, Staatsblad 2005 nr. 724.

²¹ Kamerstukken II, 2007/08 30970, nr. 22.

Loonaangiftemodel

De inspectie benoemde in de vierde en vijfde rapportage 'UWV en Walvis' een aantal knelpunten in het loonaangiftemodel waarvoor tot op heden geen oplossing is gevonden. De knelpunten betreffen verschillende uitkeringen op één sofinummer en de betaling van bruto uitkeringen via een derde (instantiebetalingen).

Eenduidige loonaangifte

Op 18 november 2009 is de Kamer geïnformeerd²² door de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën over het ontwerp voor het koninklijk besluit tot inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2011 van artikel IV van Overige fiscale maatregelen 2009. In de brief van 25 februari 2010 informeren de bewindslieden de Kamer dat de Eenduidige loonaangifte niet per 1 januari 2011 ingaat.²³

Vereenvoudiging en deregulering wetgeving premieheffing en -inning

In september 2009 is het voorstel van wet²⁴ ingediend tot wijziging van een aantal wetten ter uniformering van het loonbegrip voor de heffing van loonbelasting/premie volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet (ZVW). Om te komen tot een uniform loonbegrip dienen de discoördinatiepunten tussen de diverse loonbegrippen afgeschaft te worden. Het gaat daarbij om:

- het werknemersdeel in de Awf-premie;
- de inleg en opname van levenslooptegoed;
- de bijtelling privégebruik auto, en
- de vergoeding die werkgevers betalen voor de inkomensafhankelijke bijdrage voor de ZVW.

In het voorstel van wet wordt ook voorgesteld de franchise voor de berekening van de door de werkgever verschuldigde Awf-premie af te schaffen, waardoor de premies voor alle werknemersverzekeringen over dezelfde grondslag worden berekend.

De Tweede Kamer heeft op 11 maart 2010 het Wetsontwerp uniformering loonbegrip controverseel verklaard in verband met de demissionaire status van het kabinet Balkenende IV.

5.2 Resumerend

De wetten Walvis en Wfsv zijn met ingang van 1 januari 2006 van kracht geworden. Onderwerpen die verder uitontwikkeld en/of verankerd moeten worden in wet- en regelgeving zijn:

- de te stellen eisen aan een authentieke registratie;
- het genietingsmoment ('loon in/loon over').

Voortschrijdend inzicht bij UWV en Belastingdienst heeft geleid tot onder handen werk betreffende wijzigingen in wet- en regelgeving in relatie tot de onderwerpen:

- aanpassen van de referentieperiode voor hoogte en duur uitkeringen en
- vereenvoudiging en deregulering wetgeving premieheffing en -inning.

²² Kamerstukken II 2009/10, 26448 nr. 415H.

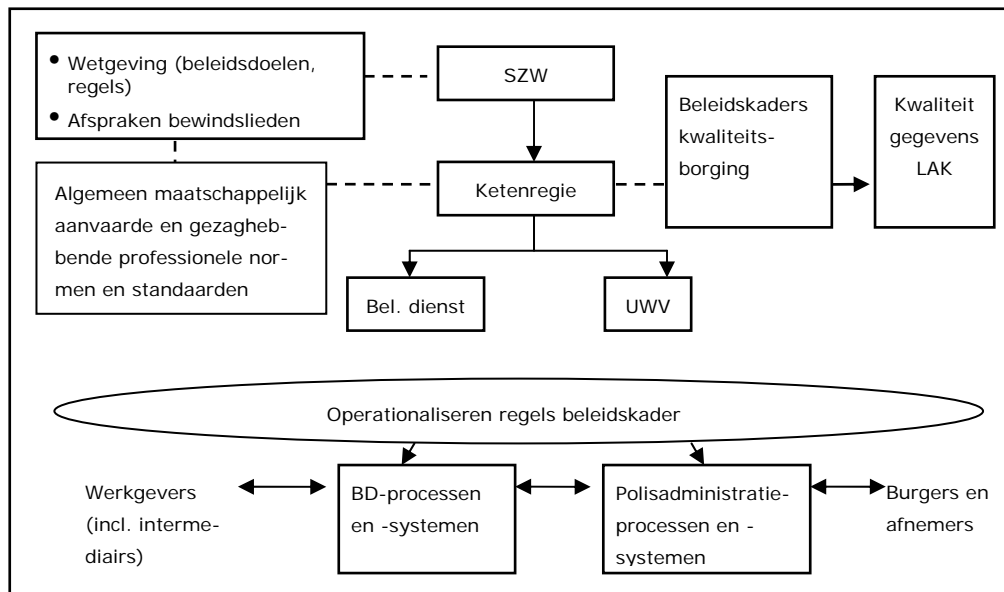
²³ Kamerstukken II 2009/10, 26448 A.

²⁴ Kamerstukken II 2009/10, 26448 nr. 2.

6 Beleidskader kwaliteitsborging gegevens loonaangifteketen

6.1 Centraal beleidskader

De inspectie hanteert bij haar onderzoek de indeling van onderwerpen zoals in onderstaande figuur is weergegeven.



Orderingsmodel

Uitgangspunten voor invulling centraal beleidskader

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor het bereiken van de doelstellingen van het stelsel van werk en inkomen, waaronder de doelstellingen van de wetten Walvis, Wfsv, Invoeringswet Wfsv, de Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) en de Wet eenmalige gegevensuitvraag (WEU). Deze doelstellingen betreffen onder meer:

- verlaging van de administratieve lasten voor werkgevers;
- verlaging van de administratieve lasten voor burgers door eenmalige gegevensuitvraag en meervoudig gebruik van gegevens;
- verhoging van de rechtmatigheid van de uitkeringsvaststelling;
- verlaging van de uitvoeringskosten van de uitvoering;
- verbetering van de handhaving.

Voor het bereiken van deze doelstellingen is een goed functionerende polisadministratie een belangrijke voorwaarde gelet op de rol en positie binnen het SUWI-domein. Van een goed functionerende polisadministratie kan pas sprake zijn indien deze is gevuld met gegevens die van voldoende kwaliteit zijn. De polisadministratie is hierbij afhankelijk van een goed functionerende loonaangifteketen.

Betekenis voor de burger

Een polisadministratie met voldoende kwaliteit van gegevens zorgt ervoor dat burgers in het domein van de sociale verzekeringen juist vastgestelde uitkeringen, juiste gegevens op het (toekomstige) Digitaal VerzekerdenBericht (DVB) en/of via het (toekomstige) Digitaal Klantdossier (DKD) ontvangen. De gegevens in de polisadministratie vormen daarnaast een grond-

slag voor het vaststellen van de gedifferentieerde premies voor de arbeidsongeschiktheidswetten (premiëdifferentiatie).

In het fiscale domein draagt een polisadministratie met voldoende kwaliteit van gegevens eraan bij dat toeslagen juist worden vastgesteld en dat de VoorIngevulde Aangiften (VIA) ten behoeve van toeslagen en voor (de teruggave van) inkomstenbelasting juiste gegevens bevatten. Een tijdige, juiste en volledige polisadministratie is ook belangrijk voor de teruggaaf van te veel ingehouden inkomensafhankelijke bijdrage ZorgVerzekeringwet (ZVW).²⁵

Zorg voor kwalitatief goede gegevens

Onvoldoende kwaliteit van gegevens leidt bij burgers niet alleen tot onvrede en onzekerheid maar ook tot extra (herstel)werk bij burgers en uitvoerder om de onjuiste gegevens te (laten) corrigeren. Niet alleen wordt het vertrouwen in de overheid geschaad, de burger kan zich ook afvragen of zijn werkgever iets heeft nagelaten en zich dus (waarschijnlijk ten onrechte) tot hem wenden. Inhoudingsplichtigen, Belastingdienst en UWV hebben een inspanningsverplichting voor het juist, volledig en tijdig opnemen van de gegevens in de polisadministratie. Zij dienen daartoe afdoende (preventieve en repressieve) kwaliteitsborgende maatregelen in de informatiesystemen te treffen zodat verzekerden slechts in uitzonderingsgevallen correcties behoeven door te geven.

De inspectie merkt hierbij op dat de polisadministratie nooit geheel vrij zal zijn van onvolkomenheden omdat er altijd (notoire) inhoudingsplichtigen zijn die niet (geheel) aan de aangifteverplichtingen voldoen. Het DVB in combinatie met de correctieverplichting vormt in dergelijke situaties het sluitstuk in de kwaliteitsborgende maatregelen om de kwaliteit van de gegevens in de polisadministratie te borgen.

Relatie M en O-beleid

De gegevens in de polisadministratie zijn van belang voor het vaststellen van de inkomensafhankelijke toeslagen door de Belastingdienst, leidend voor het vaststellen van de uitkeringen in het kader van de werknemersverzekeringen door UWV en van belang voor de bedrijfsvoering bij veel afnemers (bijvoorbeeld: pensioenfondsen). Daarnaast vormen deze gegevens een bron voor de Belastingdienst en UWV voor het uitvoeren van het handhavingsbeleid, waaronder het beleid op het voorkomen en bestrijden van Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M en O). Ook voor de SUWI-organisaties Sociale Verzekeringsbank (SVB), Inlichtingenbureau (IB) en Gemeentelijke sociale diensten (GSD-en) zijn de gegevens in de polisadministratie een bron voor het uitvoeren van het handhavingsbeleid.

De functie van de polisadministratie, zoals beschreven in de wetten Walvis en Wfsv, leidt ertoe dat de via de loonaangifte in de polisadministratie opgenomen gegevens vallen onder het begrip 'financieel beheer', zoals dat is geformuleerd in de Comptabiliteitswet 2001. Het financiële beheer en de daaraan te stellen eisen hebben voor UWV ook hun weerslag gekregen in de Wet SUWI en de Regeling SUWI. Omdat het financiële beheer moet voldoen aan de eis van rechtmatigheid, moeten ook de via de loonaangifte in de polisadministratie opgenomen gegevens, waarvoor UWV en Belastingdienst verantwoordelijk zijn, voldoen aan de eis van rechtmatigheid. Gelet op het feit dat de gegevens van derden afkomstig zijn, is sprake van een bijzonder aspect van rechtmatigheid: het voorkomen en bestrijden van M en O. Het gevolg is dat UWV en Belastingdienst in relatie tot de gegevens in de polisadministratie een toereikend M en O-beleid, de omstandigheden en mogelijkheden in aanmerking nemende, dienen te voeren. Het controlebeleid maakt hiervan onderdeel uit zoals blijkt uit de Memorie van toelichting op de vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet. Bij de controle van de van derden ontvangen gegevens mag niet zonder meer van de juistheid worden uitgegaan. Elke minister is gehouden misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen tegen te gaan.

De eisen van ordelijkheid, controleerbaarheid, een toereikend M en O-beleid, de verantwoording daarover en de accountantscontrole daarop zijn voor het SUWI-domein in de Regeling SUWI verankerd.

²⁵ Kamerstukken II, 2008/09, 31066 nr. 64.

Visie en beleid kwaliteitsborging en daarop aansluitend controlebeleid

UWV en Belastingdienst zijn op grond van de hiervoor geschetste vigerende wet- en regelgeving verantwoordelijk om in een gemeenschappelijk document komen tot een gemeenschappelijke visie voor het borgen van de kwaliteit van de gegevens in de loonaangifteketen. Deze visie moet vervolgens worden uitgewerkt in een toereikend controlebeleid voor de collectieve en nominatieve gegevens in de loonaangifteketen om de juistheid, volledigheid en tijdigheid/actualiteit van de gegevens te waarborgen. De visie en het beleid moeten zijn gebaseerd op een afgewogen analyse van de doelstellingen van de wetgever in relatie tot de kwaliteitseisen die afnemers aan de gegevens stellen en het belang van werkgevers en burgers.

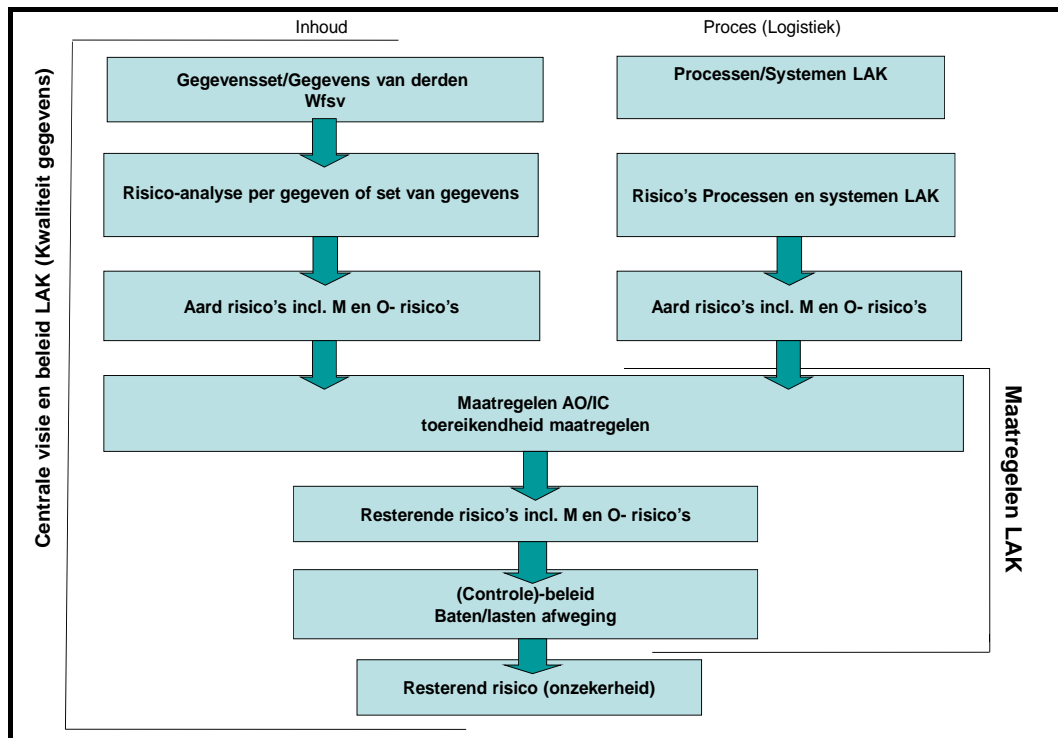
Een regime van kwaliteitsborging is tevens een van de eisen die aan basisregistraties wordt gesteld. De polisadministratie is aangewezen om op termijn te gaan functioneren als Basisregistratie Lonen Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen (BLAU). Deze borging is ook relevant om vast te stellen of wordt voldaan aan de kwaliteitseisen voor de relevante gegevens voor de Wet eenmalige uitvraag (WEU). Aanvullend op de eisen die voortvloeien uit BLAU en de WEU komen de eisen die worden gesteld door afnemers wettelijke afnemers (UWV, Belastingdienst, CBS) en de honderden Overige afnemers (gemeenten, pensioenfondsen, etc.) om zekerheid te krijgen over de kwaliteit van de ontvangen gegevens. Het controlebeleid moet ook rekening houden met de eisen die met relevante wetten samenhangen.

Het realiseren van een ketenbrede visie en beleidskader vormt daarmee een belangrijk instrument voor het realiseren van de doelen van de wetgever omdat:

- kwaliteitsborgende maatregelen en de kwaliteitseisen waarop die maatregelen zijn gebaseerd onderling kunnen worden afgestemd tussen de Belastingdienst en UWV;
- samenhang tussen de diverse kwaliteitsborgende maatregelen in de keten, waaronder de controles, kan worden geborgd;
- kan worden vastgesteld of de kwaliteitsborgende maatregelen in de keten op elkaar aansluiten en niet met elkaar strijdig zijn.

6.2 Nadere uitwerking centraal beleidskader

De inspectie heeft als handreiking voor het uitwerken van het toetsingskader een model voor het bepalen van de inhoud van het begrip kwaliteit van de gegevens en het daarmee samenhangende controlebeleid opgesteld dat kan dienen als centrale visie en beleid voor de loonaangifteketen. Het door de inspectie opgestelde toetsingskader is afgestemd met de ketenmanager en UWV.



Nadere uitwerking toetsingsmodel

In het model wordt onderscheid gemaakt naar twee paden:

- enerzijds de kwaliteitsborging van de gegevensset/de gegevens van inhoudingsplichtigen (de inhoudelijke kwaliteit) en
- anderzijds de kwaliteitsborging van de verwerkende processen/systemen (de technische kwaliteit, logistiek) binnen de loonaangifteketen.

Op beide paden wordt een risicoanalyse uitgevoerd om de aard en omvang van de risico's per gegeven/gegevensset respectievelijk de processen/systemen te bepalen. Bij deze risicoanalyse worden betrokken de doelstellingen van de wetgever in relatie tot de eisen die afnemers aan de gegevens/gegevensset respectievelijk de processen/systemen stellen en het belang van werkgevers (inhoudingsplichtigen) en burgers. Vervolgens wordt de toereikendheid (opzet, bestaan en werking) van de AO/IC-maatregelen, zoals controles, terugkoppeling van controleresultaten en correctiemechanismen, in beeld gebracht. Voor de hierna nog resterende risico's, inclusief de M en O-risico's, moet binnen de loonaangifteketen een controlebeleid worden opgesteld dat aangeeft hoe met deze resterende risico's wordt omgegaan. Hierbij kunnen baten / lastenafwegingen en politiek-bestuurlijke afwegingen een rol spelen.

6.3 Bevindingen in relatie tot beleidskader

6.3.1 Kwaliteits- en daaraan gerelateerd controlebeleid

De inspectie heeft in haar brief van 21 april 2009 met het oordeel over de eindrapportage werkende keten van maart 2009 geconcludeerd dat UWV en Belastingdienst in 2009 nog de nodige maatregelen moesten treffen voor het zowel technisch als inhoudelijk borgen van de kwaliteit van de gegevens binnen de loonaangifteketen.²⁶ De inspectie heeft in de achtste rapportage UWV en Walvis van april 2009 als een van de belangrijkste maatregelen voor het borgen van de kwaliteit van de gegevens genoemd het op het niveau van de loonaangifteketen uitwerken

²⁶ Brief Inspectie Werk en Inkomen aan de minister van SZW 21-04-2009 over het oordeel van de inspectie over de eindrapportage werkende keten, maart 2009 (kenmerk 2009/1414).

van een centraal beleidskader om de kwaliteit van de gegevens in de loonaangifteketen te borgen.²⁷

Realisatie kwaliteits- en controlebeleid

De inspectie heeft in 2009 als handreiking voor het Ketenbureau, UWV en Belastingdienst de centrale visie en beleid voor de loonaangifteketen geoperationaliseerd in een model voor de kwaliteit van de gegevens – zie 6.2. Het op te stellen controlebeleid maakt onderdeel uit van dit model.

De inspectie heeft dit model besproken met de Ketenmanager en met de directie Relatiebeheer, Uitvoeringsontwikkeling en Aansturing (RUA) van het ministerie van SZW (als stuurer). Dit overleg heeft er toe geleid dat in september 2009 de Ketenmanager de handreiking heeft omarmd en dat, na overleg met de auditdiensten van UWV en Belastingdienst (AD UWV en de RAD), het Kernteam Loonaangifteketen in december 2009 een aanpak voor de wijze van uitwerking van het model heeft vastgesteld. Om praktische redenen is besloten om de risicoanalyse in eerste instantie te beperken tot de risico's op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik van gegevens. Daarnaast is besloten om het al bestaande risicomodel van de Belastingdienst, zoals in het verleden opgesteld door UWV en bij de start van de samenwerking UWV en Belastingdienst (SUB) overgedragen aan de Belastingdienst, te toetsen op bruikbaarheid voor deze risicoanalyse.

In maart 2010 is vastgesteld dat dit risicomodel zoals gehanteerd bij de start van SUB niet bruikbaar is. Dit betekent dat het kwaliteitsmodel van de inspectie nader zal worden uitgewerkt door AD UWV en de RAD. In het Kernteam van 21 mei 2010 vindt hierover besluitvorming op basis van een door de auditdiensten op te stellen plan van aanpak plaats. Begin mei 2010 zal aan de inspectie hiervoor een planning worden overlegd.

Relatie kwaliteits- en controlebeleid met horizontaal toezicht Belastingdienst

Bij het formuleren van het controlebeleid moet de invloed van het zogenaamde 'horizontaal toezicht' van de Belastingdienst worden betrokken. De Belastingdienst sluit in het kader van het horizontaal toezicht convenanten af met belastingplichtigen over een 'in control statement'. De activiteiten van belastingplichtigen in hun hoedanigheid als inhoudingsplichtige maken onderdeel uit van deze convenanten. Bij de inrichting van de convenanten (en het 'in control statement') moet ook rekening worden gehouden met de niet financiële gegevens die zijn bestemd voor opname in de polisadministratie. Het naleven van deze afspraken wordt door de Belastingdienst steekproefsgewijs op basis van risicoanalyses via boekenonderzoeken nagegaan.

De invulling van dit horizontaal toezicht als onderdeel van het controlebeleid is in relatie tot de in de polisadministratie op te nemen / opgenomen gegevens nog niet geëxpliciteerd. Daardoor is het nog niet mogelijk om te beoordelen of de door de Belastingdienst met inhoudingsplichtigen gemaakte afspraken voldoende waarborgen bevatten voor de controle van juistheid, volledigheid en tijdigheid van de in de polisadministratie op te nemen /opgenomen gegevens.

Kwaliteitsgarantie gegevens polisadministratie

Bij het inrichten van het controlebeleid zijn UWV en Belastingdienst terughoudend met het afgeven van garanties over de kwaliteit van de gegevens in de polisadministratie omdat de inhoudingsplichtige primair verantwoordelijk is voor de juistheid, volledigheid en tijdigheid van geleverde gegevens. Bij deze formeel en theoretisch juiste benadering, moet in de risicoafweging worden betrokken in welke mate het risico materieel beperkt wordt indien:

- de controle risicogericht plaats vindt;
- de controles in de keten functioneren en
- het herstel van fouten is geregeld.

²⁷ In de brief van de inspectie van 14 september 2007 over de Integrale probleemanalyse Loonaangifteketen adviseerde de inspectie de minister van SZW om de bij de loonaangifteketen betrokken partijen op korte termijn een integraal controleplan op te laten stellen. Zie brief Inspectie Werk en Inkomen aan de minister van SZW dd. 14-09-2007 over de Integrale probleemanalyse Loonaangifteketen (kenmerk 2007/4021). Zie ook Kamerstukken II 2007/08, 31066 en 28219, nr. 14.

De consequenties voor de omvang van de noodzakelijke additionele uitvraag moet in deze afwegingen worden betrokken evenals de consequenties die samenhangen met het uitstel van het invoeren van ELOA.

Constateringen inspectie

De inspectie constateert in relatie tot de kwaliteitsborging en in samenhang daarmee de controle van de gegevens in de polisadministratie dat:

- een op de kwaliteit van de gegevens in de polisadministratie gericht beleid nog onvoldoende is uitgewerkt;
- een aan het kwaliteitsbeleid gerelateerd controlebeleid dat inzicht biedt in de betekenis van de diverse controles en hun eventuele onderlinge samenhang zoals daar zijn:
 - de positionering van de controles binnen de keten in relatie tot de getroffen kwaliteitsmaatregelen,
 - de controles zoals die plaatsvinden onder het regime van het horizontaal toezicht van de Belastingdienst en
 - de gevolgen van de getroffen maatregelen voor het inherente risico dat inhoudingsplichtigen niet in alle gevallen tijdig de juiste en volledige gegevens zullen aangeven, daardoor eveneens onvoldoende is uitgewerkt;
- het model is aanvaard door de ketenpartijen als basis voor de verdere inrichting van het centrale beleidskader. Inmiddels worden stappen ondernomen voor concretisering van het model.

6.3.2 *Normenkader: reikwijdte, opzet en uitkomsten*

Opzet en reikwijdte normenkader

Begin 2008 hebben UWV en Belastingdienst het normenkader voor de werkende loonaangifteketen ontwikkeld. De inspectie heeft per brief aan de minister haar oordeel over het rapport van de Belastingdienst en UWV 'Normenkader werkende loonaangifteketen', gedateerd 24 april 2008, aangeboden.²⁸ In dit rapport zijn de normen vastgesteld aan de hand waarvan begin 2009 bepaald zou kunnen worden of de werkende keten in 2008 is gerealiseerd. De inspectie heeft over de opzet geoordeeld dat het normenkader is uitgewerkt op het niveau van de logistieke gegevensverwerking.

De processtappen 1 (opname inhoudingsplichtige in de werkgeversadministratie), 6 (afhandeling signalen van afnemers en verzekeren) en 7 (opleggen correctieverplichting) van het loonaangifteproces maken geen deel uit van het normenkader (zie figuur in hoofdstuk 2). Deze processen zijn door de Belastingdienst en UWV buiten beschouwing gelaten omdat deze afhankelijk zijn van de gedragingen van derden. De kwaliteit van deze processen beïnvloedt echter direct het functioneren van de loonaangifteketen en daaraan gekoppeld de vereiste kwaliteit van de gegevens in de polisadministratie.

Als vervolgstap achtte de inspectie het noodzakelijk dat met voorrang de normen voor de kwaliteitsborging van de nominatieve gegevens in de loonaangifteketen zou worden uitgewerkt. Daarnaast maakte de inspectie een aantal meer technische kanttekeningen bij de inhoud van het normenkader.

De minister heeft het normenkader voor de werkende keten met daarbij de brief met het oordeel van de inspectie op 29 april 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden.²⁹ De minister concludeerde hierin dat het normenkader voor de werkende keten voldoende basis was om begin 2009 vast te stellen of de werkende keten in 2008 is gerealiseerd. Ook verwees de minister naar de toezegging van de ketenmanager om in de loop van 2008 vervolgstappen te zetten in

²⁸ Brief Inspectie Werk en Inkomen aan de minister van SZW dd 21-04-2008 over het oordeel van de inspectie over de over het rapport "Normenkader werkende loonaangifteketen" van Belastingdienst en UWV, gedateerd 24 april 2008 (kenmerk 2008/1076).

²⁹ Kamerstukken II 2007/08, 31066, nr. 44.

lijn met de suggesties van IWI, zoals verwoord in de brief van de inspectie onder het kopje 'Inhoud normenkader'. Ten slotte schreef de minister dat Belastingdienst en UWW zich voor de eerdergenoemde stappen 1, 6 en 7 maximaal zouden inspannen om waar nodig voor de werkende keten afdoende kwaliteitsborgende maatregelen te treffen.

Het normenkader (inclusief de brief van de inspectie) is besproken in het Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de vaste commissie voor Financiën op 4 juni 2008.³⁰

In de hoofdstukken 8 en 9 wordt op de realisatie van deze toezeggingen ingegaan.

Constateringen inspectie toepassing normenkader over 2008

De inspectie heeft in haar brief aan de minister met het oordeel over de eindrapportage werkende keten van 21 april 2009 enkele kanttekeningen gemaakt bij de uitwerking en uitkomsten van het normenkader voor de werkende keten. Na het opstellen van het normenkader voor de werkende keten hebben UWW en de Belastingdienst gedurende 2008 een systematiek opgesteld die inzichtelijk maakt hoe de resultaten van de individuele metingen leiden tot een score op één van de zeven normen uit het normenkader. Vervolgens zijn de noodzakelijke metingen geoperationaliseerd. De inspectie heeft deze uitwerking in het derde kwartaal van 2008 beoordeeld. Omdat de door de betrokken partijen overgenomen bevindingen van de inspectie niet meer konden worden verwerkt in het wegingsmodel en meetinstrumentarium over 2008 zou een en ander in de eindrapportage over de werkende keten worden toegelicht. De inspectie constateerde echter dat deze toelichting in de eindrapportage over de werkende keten ontbrak. Dit betrof onder meer de volgende bevindingen:

1. De uitwerking en operationalisering van het normenkader behoeft (methodologisch) verbetering, omdat onder meer de scores/uitkomsten van onvergelijkbare grootheden als tijdigheid, juistheid en volledigheid worden samengevoegd en rekenkundig worden bewerkt tot één ongewogen score per norm. Dit gemiddelde leidt tot een vertekend beeld van de werkelijke prestaties van de loonaangifteketen.
2. Twee metingen van de tijdigheid zijn niet onder de juiste norm gepositioneerd.
3. In 2008 was sprake van verschillende processen en systemen waaruit gegevens aan afnemers zijn geleverd. Hierbij had ieder proces en systeem een ander niveau aan kwaliteitsborgende maatregelen. In het verslagjaar 2008 is voor een aantal metingen geput uit verschillende, ongelijksoortige bronnen. Het gevolg hiervan was dat afnemers/gebruikers op basis van het rapport 'Samenwerking UWW en Belastingdienst; Eindrapportage werkende keten' geen transparant beeld kregen over de kwaliteit van de gegevens in de polisadministratie.

De minister heeft in het Algemeen Overleg op 24 september 2009³¹ geconcludeerd dat het aanbrengen van verandering in de normen zou betekenen dat de cijfers over de loop van de jaren onvergelijkbaar worden. De minister heeft gemeend aan de bevindingen van de inspectie te kunnen voldoen door in de rapportage over de werkende keten duidelijker de deelscores uiteen te laten zetten en daar ook over te rapporteren. De norm blijft echter onveranderd de gecumuleerde en gewogen eindscore, zodat ook over de loop van de tijd de cijfers vergelijkbaar blijven.

Constateringen inspectie toepassing normenkader over 2009

In relatie tot de toepassing van het normenkader constateert de inspectie dat:

- het standpunt van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het handhaven van de in 2008 gedefinieerde normen betekent dat de bevindingen van de inspectie over de reikwijdte, de opzet en de uitkomsten in haar brieven van april 2008 en april 2009 nog onverkort van toepassing zijn over 2009. Deze opmerkingen kunnen worden betrokken bij het opstellen van het normenkader voor de stabiele keten – zie hoofdstuk 4;

³⁰ Kamerstukken II, 2007/08, 31066, nr. 55.

³¹ Vergaderjaar 2009-2010: Structuur van de uitvoering werk en inkomen, 26 448 nr. 414.

- de rapportage over de werkende keten, gezien de toezegging van de minister, duidelijker de deelscores over de werkende keten 2009 en een duidelijke toelichting op de effecten van deze bevindingen moet bevatten.

Voor de bevindingen over deze constatering zie de hoofdstukken 8 en 9.

7 Gemeenschappelijk Beheerorganisatie (GBO)

7.1 Inleiding

In de loop van 2007 werd geconstateerd dat de loonaangifteketen onvoldoende functioneerde. Deze constatering leidde in september 2007 tot het aanstellen van een onafhankelijke ketenmanager met doorzettingsmacht naar beide organisaties en de inrichting van een gezamenlijk ketenbureau. Daarmee werd een begin gemaakt met het voeren van regie op de loonaangifteketen, geënt op de crisissituatie zoals die zich in 2007 voordeed.

Inmiddels is er geen sprake meer van een crisissituatie binnen de loonaangifteketen, maar wordt gewerkt aan de overgang van een werkende keten naar een steeds robuuster wordende keten. Vanuit dit licht bezien is het kernteam Loonaangifteketen tot de conclusie gekomen dat het wenselijk is om de huidige, op de crisissituatie afgestemde wijze waarop de ketenbesturing is ingevuld, opnieuw te bezien.

In dit hoofdstuk wordt deze herinrichting van de ketenbesturing behandeld.

7.2 Doelstelling en objecten

Het in stand houden van de bereikte resultaten bij het functioneren van de loonaangifteketen maakt het naar de mening van UWV en de Belastingdienst noodzakelijk om op basis van de huidige werkwijze een aantal beheeronderwerpen nader uit te werken en te formaliseren. Daarvoor is een kerngroep Gemeenschappelijk Beheer BD/UWV geformeerd die voorstellen ontwikkelt voor de verdere inrichting van het beheer en de beheerorganisatie. Onderwerpen waaraan in dit kader in 2009 aandacht is besteed zijn ondermeer:

- het meer gedetailleerd in kaart brengen van de keten;
- het op elkaar afstemmen van het proces van ketentesten en het gezamenlijk uitvoeren van ketentesten;
- het onderling afstemmen van definities;
- het beschrijven en vastleggen van de gezamenlijke processen op het gebied van het doorvoeren van wijzigingen in de keten.

Als uitgangspunt is geformuleerd dat het gemeenschappelijk beheer zich richt op het inzichtelijk maken van de risico's die zich voordoen als een geplande of 'on geplande' wijziging (proces, systeem of infrastructuur) in de keten in productie wordt genomen. De onderkende risico's vinden, naast beheerspecifieke aspecten, hun basis in:

- onvoldoende prioriteit in de lijn bij UWV en de Belastingdienst;
- onvoldoende afstemming tussen de lijnorganisaties van UWV en de Belastingdienst;
- onvoldoende management support.

Het beheer wordt vorm gegeven aan de hand van de BiSL-methodiek.

In het kader van het gemeenschappelijk beheer heeft de kerngroep gedefinieerd dat aandacht wordt geschonken aan de volgende onderwerpen:

- het invullen van het gemeenschappelijke ontwikkelproces;
- het invullen van het gemeenschappelijke exploitatieproces;
- het managen van het gemeenschappelijk beheer;
- het formuleren en actualiseren van het beleid voor het gemeenschappelijk beheer op basis van de operationele ervaringen.

Het gemeenschappelijk beheer heeft betrekking op de volgende objecten:

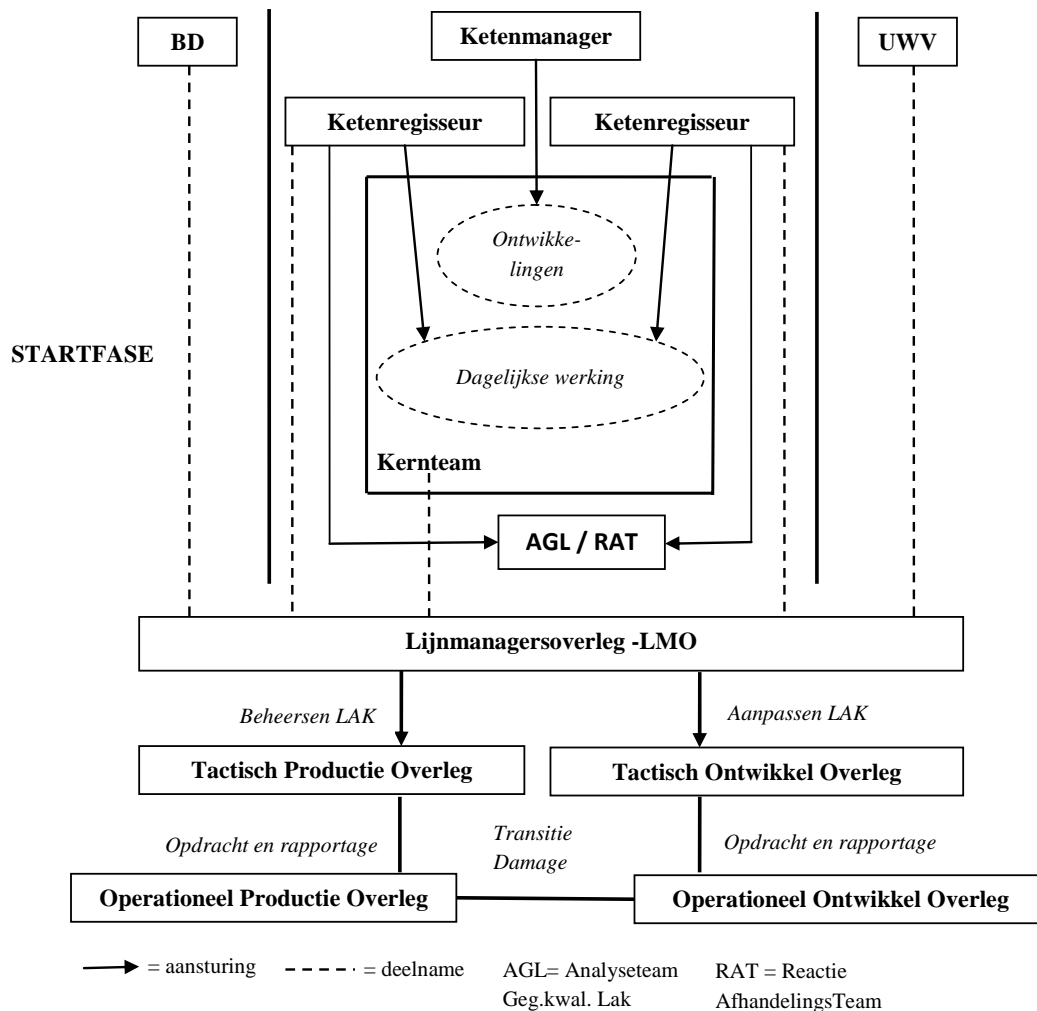
- de exploitatie van de loonaangifteketen (LAK);
- de ontwikkeling en de implementatie van nieuwe functionaliteit in de keten;

- de zorg voor een blijvende werking van die keten;
- de besturing van het gemeenschappelijke beheerproces.

De activiteiten voor 2010 zijn beschreven in een ketenjaarplan 2010 dat eind 2009 is vastgesteld. In dit jaarplan zijn de activiteiten beschreven die de Belastingdienst en UWV in 2010 gezamenlijk willen uitvoeren. In het jaarplan is aandacht besteed aan de (dagelijkse) werking van de keten, innovatie en aan samenwerking/besturing. Dit jaarplan is daarmee de basis voor de uitvoering van de activiteiten rond de loonaangifteketen binnen de Belastingdienst en UWV.

7.3 Inrichting en stand van zaken gemeenschappelijk beheer

Voorgesteld wordt de inrichting van het gemeenschappelijk beheer van de loonaangifteketen gefaseerd te laten verlopen. Voor de startfase is het volgende model voorzien:



Inrichting gemeenschappelijk beheer in startfase

Het gemeenschappelijk beheer omvat in het voorgaande model met name het lijnmanagersoverleg en de daaronder ressorterende vier overleggen.

In de nabije toekomst zal het model via een tussenfase worden aangepast waarbij een herverdeling van de aandachtsgebieden zal plaatsvinden zodat de beide lijnorganisaties in toene-

mende mate zelf de verantwoordelijkheid voor de realisatie van onderwerpen binnen de keten op zich kunnen nemen. De regieportefeuille wordt hierop afgestemd. In de eindsituatie zal de ketenmanager alleen rechtstreeks sturen in uitzonderingsgevallen, bijvoorbeeld in crisissituaties of bij politiek gevoelige onderwerpen.

Ter toelichting op het beheermodel geldt het volgende:

Inrichting gemeenschappelijk beheer

Uitgangspunt bij het invullen van het gemeenschappelijk beheer is dat coördinatie en uitvoering zoveel mogelijk in de lijnorganisaties van UWV en de Belastingdienst zullen plaatsvinden. De rol van de ketenregisseurs van beide organisaties richt zich bij de invulling van dit uitgangspunt op de regiefunctie die vooral richt op het verbinden, faciliteren en monitoren. De uitwerking van de afspraken over het gemeenschappelijk beheer door de lijn zal worden belegd in verbetersteams, die worden gecoördineerd door de ketenbeheeroverleggen.

Het Lijnmanagersoverleg (LMO) stuurt in haar rol als opdrachtgever het beheer van de loonaangifteketen aan via Tactisch productieoverleg (TPO) en het Operationeel productieoverleg (OPO). Het aanpassen van de loonaangifteketen vindt plaats via het Tactisch ontwikkeloverleg (TOO) en het Operationeel Ontwikkeloverleg (OOO).

Stand van zaken inrichting gemeenschappelijk beheer

Voor de inrichting van het gemeenschappelijk beheer worden op dit moment 18 beheermaatregelen onderkend. Een van deze maatregelen is het beheer van de controles – zie 8.6.9. Het ketenbureau verwacht dat circa 80% van deze maatregelen omstreeks 1 juli 2010 zal zijn gerealiseerd.

Maatregel 15 (Proces transitie management) is van belang om centraal te kunnen sturen hoe en wanneer een wijziging in de LAK in de gehele keten in productie/exploitatie wordt genomen (overgang creatie/ontwikkeling LAK naar productie/exploitatie). Dit gebeurt nu niet op afgestemde gemeenschappelijke (werk)wijze, met het risico van uitval. Het realiseren van deze maatregel levert op dit moment een probleem op omdat de ketenpartners voor de inrichting hiervan geen capaciteit beschikbaar stellen.

Inmiddels is het inzicht ontstaan dat het oorspronkelijke uitgangspunt om alles in de lijn te leggen op punten moet worden bijgesteld. Zo is het beheer van het Normenkader nu centraal ingeregeld in een gemeenschappelijke beheergroep Normenkader en niet decentraal. Een onderwerp waar nog naar wordt gekeken is het beheer van de controles. Dat betreft primair het beheer van controles door Analyseteam Gegevenskwaliteit Loonaangifteketen (AGL). Dit beheer kan worden verbreed tot de controles elders in de keten, bijvoorbeeld die in de polisadministratie.

Verder wordt in overleg met het ketenbureau nagegaan of de gerealiseerde IPA-maatregelen moeten worden opgenomen in het gemeenschappelijk beheer. Ook het 'beheer van het beheer' (de aansturing van de overlegorganen) zelf moet nog georganiseerd worden.

Heroriëntatie gemeenschappelijk beheer

De voorstellen van de kerngroep zoals uitgewerkt in de notitie 'Invulling van de regiefunctie op de loonaangifteketen'³² zijn overgenomen door de ketenmanager. In de notitie is aangegeven dat het kernteam zich meer zal richten op bestuurlijke taken en dat de aandacht voor operationele zaken meer en meer binnen het LMO zal worden belegd.

Verder wordt het wenselijk geacht de regieorganisaties (ketenbureau en ketenregie) samen te voegen. De ketenmanager houdt de dagelijkse leiding op de regieorganisatie. Deze regieorganisatie ondersteunt de ketenmanager. Ook de ketenregisseurs maken bij de uitvoering van hun werkzaamheden gebruik van deze regieorganisatie.

³² Notitie 'Invulling van de regiefunctie op de loonaangifteketen' versie 1.0 ten behoeve van het kernteam Loonaangifteketen d.d. 26 maart 2010.

In relatie tot deze heroriëntatie is verder voorgesteld om de bezetting van het LMO te bezien. Tevens is geconcludeerd dat het zinvol is om de rol van ketenregisseur UWV eenduidig toe te kennen en niet te combineren met een rol als lijnmanager c.q. operationeel directeur UWV Gegevensdiensten (UGD).

In relatie tot de heroriëntatie rondom het beheer is van belang dat de ketenmanager in de vergadering van het kernteam d.d. 26 februari 2010 heeft aangegeven dat de bemensing van het ketenbureau een punt van zorg is.

De voorstellen zijn ter besluitvorming aangeboden aan het kernteam van 26 maart 2010. Het kernteam heeft ingestemd met de notitie.

Analyseteam Gegevenskwaliteit Loonaangifteketen

Ten behoeve van structurele kwaliteitsverbetering van de loonaangifte is in 2008 een functie massale signaalafhandeling ingericht. Deze functie is in de loop van 2009 belegd bij het Analyseteam Gegevenskwaliteit Loonaangifteketen (AGL) waarin medewerkers van UWV en de Belastingdienst gezamenlijk analyse uitvoeren. Signalen (met een massaal karakter) uit beide organisaties worden door AGL geanalyseerd en voorzien van oorzaak, oplossing en werkinstructies. Na beoordeling van de oplossingsrichtingen worden die uitgezet in de lijnorganisaties van UWV en de Belastingdienst voor verdere afhandeling. Door deze analyses worden reeds ontstane fouten in de ingediende loonaangiften hersteld en nieuwe fouten voorkomen.

Naast het vervullen van de kennis- en informatiefunctie monitort het AGL ook de 'top 2009'. In 2009 is door het AGL veel aandacht geschonken aan het terugdringen van de jaarloonuitvraag en de VIA-uitval. Verder is in samenwerking met de regio's van de Belastingdienst gestart het ontwikkelen van plausibiliteitscontroles.

Het AGL beheert de voorziening waarmee levering en voortgangsbewaking van in het toezicht te behandelen signalen aan de regio's van de Belastingdienst plaatsvindt. In 2009 is voor de in 2008 uitgeleverde signalen de behandeling van posten afgerond.

De regie op de activiteiten vond eerst plaats vanuit het ketenbureau. Medio 2009 is de besturing op het AGL binnen de lijnorganisaties belegd.

Constateringen inspectie

De inspectie constateert in relatie tot het gemeenschappelijk beheer van de loonaangifteketen dat:

- het belang van een gemeenschappelijk beheer van de loonaangifteketen wordt onderkend;
- het concretiseren van de onderkende 18 maatregelen gezien de relatie met de interne processen bij UWV en de Belastingdienst nog de nodige afstemmingen over de afbakening en inhoud zal vergen;
- de heroriëntatie de contouren schetst voor een heldere en eenduidige sturing van de loonaangifteketen, maar dat concretisering daarvan nog de nodige inspanning zal vergen;
- de uitwerking van maatregel 15 een lage prioriteit kent, terwijl het belang van deze maatregel voor het functioneren van de keten essentieel is;
- de kwalitatieve en kwantitatieve bemensing van het ketenbureau aandacht vergt om de regierol voor de keten te kunnen vervullen;
- de inrichting van het Analyseteam Gegevensanalyse Loonaangifteketen een bijdrage levert aan het gestructureerd analyseren van de ontvangen gegevens en het monitoren van de afdoening van de signalen.
- de analyses zich richten op de inhoudingsplichtige en niet op de afnemers (collectieve signalen over bruikbaarheid gegevens in termen van volledig, tijdig en juist);
- maatregel 18, het beheer van controles, aandacht behoeft.

7.4 Ketentesten

Het constateren dat de keten ook na het doorvoeren van wijzigingen functioneert, wordt vastgesteld via de ketentest. Dat wil zeggen dat de ketentest vaststelt of de componenten op een

juiste manier geïntegreerd zijn en een werkend geheel vormen. De verantwoordelijkheid voor het juist functioneren van de componenten binnen de keten ligt bij de leverancier van die componenten.

Deze test is in de omgeving van de loonaangifteketen complex door onder meer het grote aantal ketenpartijen en betrokken processen en systemen en ook het verschil in de aard van de primaire processen bij UWV en de Belastingdienst.

De Auditdienst UWV en de Rijksauditdienst hebben in hun bevindingenrapportages opmerkingen geplaatst bij onder meer de teststrategie, de inrichting van het testen, de rol van het ketenbureau, het mandaat en de middelen van de testorganisatie en ook de organisatorische inbedding inclusief de verdeling van de bevoegd- en verantwoordelijkheden bij het testtraject.

De voorgaande punten waren aanleiding voor het opstellen van een kadernotitie en in samenhang daarmee het ontwikkelen van een Master Ketentestplan, ketentestplannen, gemeenschappelijke testsets (functioneel en technisch), gemeenschappelijke vrijgaveadviezen etc.)

Het besluit tot het beëindigen van de audits door het samenwerkingsverband van de Accountantsdienst UWV en de RAD na de vijfde bevindingenrapportage d.d. 23 maart 2009³³, heeft er toe geleid dat door de auditdiensten geen onderzoek is ingesteld naar de opvolging van de in de vijfde SUB-auditrapportage vermelde bevindingen en de kwaliteit daarvan.

De inspectie constateert in relatie tot het ketentesten van de loonaangifteketen dat:

- het beëindigen van de audit op de keten door de auditdiensten ertoe leidt dat de status van de bevindingen en de kwaliteit van de opvolging die zijn gemeld in de vijfde bevindingenrapportage niet zijn getoetst door een onafhankelijk auditor;
- de permanente inrichting van de ketenaudit, met als object van onderzoek het functioneren van de keten, de aandacht verdient van de ketenmanager.

³³ Vijfde bevindingenrapportage loonaangifteketen, periode december 2008/maart 2009, versie 1.0 d.d. 23 maart 2009

8 Maatregelen kwaliteitsborging gegevens loonaangifteketen

8.1 Inleiding

Bevindingen achtste rapportage

Dit hoofdstuk gaat in op de stand van zaken van de maatregelen die de kwaliteit van de gegevens in de loonaangifteketen controleren, borgen en bewaken. IWI heeft in de Achtste rapportage UWV en Walvis van april 2009 als belangrijkste maatregelen voor het borgen van de kwaliteit van de gegevens de volgende genoemd:

1. het op het niveau van de loonaangifteketen uitwerken van een centraal beleidskader om de kwaliteit van de gegevens in de loonaangifteketen te borgen;
2. het inrichten en uitvoeren van alle onderkende controles en het terugkoppelen van alle resultaten aan inhoudingsplichtigen;
3. het inzichtelijk maken van de onderlinge samenhang van de controles;
4. het nader inrichten van het beheer van de controles;
5. het inrichten van een op een beleid gebaseerd ketenbreed proces voor de afhandeling van (individuele) signalen en correctieverzoeken van afnemers en burgers en het opstellen van beleid hiervoor;
6. het formuleren van een gemeenschappelijk beleid voor het ambtshalve vaststellen van een loonaangifte waarmee gegevens in de polisadministratie direct gecorrigeerd worden naar aanleiding van signalen van afnemers of burgers en
7. het opstellen en uitvoeren van een beleid voor het opleggen van correctieverplichtingen aan inhoudingsplichtigen.

De eerstgenoemde maatregel, het op het niveau van de loonaangifteketen uitwerken van een centraal beleidskader om de kwaliteit van de gegevens in de loonaangifteketen te borgen, is hiervoor al in hoofdstuk 6 (Beleidskader kwaliteitsborging gegevens loonaangifteketen) besproken. De vierde maatregel (het nader inrichten van het beheer van de controles) is in algemene zin gedeeltelijk al in hoofdstuk 7 (Gemeenschappelijke Beheerorganisatie) behandeld, maar komt meer specifiek voor de kwaliteitscontroles in paragraaf 8.6.9 aan bod.

Opbouw hoofdstuk 8

De inspectie behandelt onder paragraaf 8.2 eerst de algemene onderwerpen die bijdragen aan de inhoudelijke of feitelijke kwaliteit van de gegevens. Dit betreft de communicatie met de 'markt' (8.2.1) en de gegevensset van de loonaangifte (8.2.2). Vervolgens wordt in de paragrafen 8.3 en verder ingegaan op de zeven (logistieke) processtappen van de loonaangifteketen uit hoofdstuk 2 (Activiteiten ketenpartijen in de loonaangifteketen). Het betreft de volgende processtappen:

Stap	Inhoud	Paragraaf
1.	Aanmelding en inschrijving	8.3
2.	Uitnodigen tot het doen van aangifte	8.4
3.	Verstrekken werkgeversgegevens aan UWV	8.5
4.	Ontvangst en verwerking van de loonaangifte inclusief uitval	8.6
5.	Beschikbaar stellen van gegevens aan afnemers van polis	8.7
6.	Ontvangen en verwerken van kwaliteitssignalen	8.8
7.	Herstel van fouten en toezicht	8.9

Zie voor een illustratie van het proces van de loonaangifteketen ook de figuur in hoofdstuk 2.

De belangrijkste maatregelen raken vooral aan de stappen 4 (maatregelen 2, 3 & 4), 6 (maatregelen 5 & 6) en 7 (maatregel 7). Daarnaast gaat de inspectie in dit hoofdstuk ook in op de overige relevante kwaliteitsaspecten.

8.2 Algemeen: communicatie met de 'markt' en gegevensset loonaangifte

8.2.1 Communicatie met de markt

De functie en rol van de afdeling Markt & Ontwikkeling van UWV Gegevensdiensten is het leveren en ontwikkelen van activiteiten, gegevensproducten en diensten (inclusief opstart, advisering en nazorg) ten behoeve van interne en externe afnemers.³⁴ Zij is daarmee verantwoordelijk voor het samen met de afnemers in kaart brengen van de aan de gegevens in de polisadministratie te stellen eisen en wensen rekening houdende met de (wettelijke) eisen waaraan de afnemende processen moeten voldoen. De inspectie constateert dat de afdeling Markt & Ontwikkeling deze rol invult door het actualiseren van de leveringsvoorwaarden en contracten en het inrichten van het Afnemersoverleg (AOL). Verder is de afdeling Markt & Ontwikkeling betrokken bij het ontwikkelen en implementeren van kwaliteitsborgende maatregelen als controles indien zij daartoe van bijvoorbeeld de projectgroep 'Controles eerder in het proces' of de afdeling Polisadministratie nadrukkelijk een verzoek ontvangt.

8.2.2 Gegevensset loonaangifte

IPA maatregel 8.1.6b ziet toe op het beperken van de gegevensset. Hiertoe is een rapport opgesteld waarin aanbevelingen worden gedaan. Het kernteam heeft de aanbevelingen uit dit rapport overgenomen. Hierbij is afgesproken dat in overleg met OSWO wordt bezien hoe het structurele overleg over de gegevensset vorm moet krijgen. Verder moet worden onderzocht hoe de uitvoerbaarheid van (functionele) wensen voor de inhoudingsplichtigen en hun dienstverleners kan worden getoetst. Het besluit wordt voor politiek accordering voorgelegd.

8.3 Stap 1: Aanmelding en inschrijving

Met betrekking tot het aanmelden en inschrijven van nieuwe inhoudingsplichtigen/werkgevers onderscheiden UWV en Belastingdienst drie deelprocessen, te weten:

1. het inschrijven van nieuwe inhoudingsplichtigen;
2. het toekennen van een loonheffingnummer;
3. het toekennen van een sectorcode.

In het normenkader voor de werkende loonaangifteketen zijn geen normen opgenomen voor deze deelprocessen. De gedachtegang hierachter is als volgt: of en in hoeverre inhoudingsplichtigen zich daadwerkelijk als zodanig aanmelden valt in relatie tot de loonaangifteketen buiten de directe verantwoordelijkheid van de Belastingdienst. Hiervoor geldt echter wel dat de Belastingdienst en de ketenpartners in de loonaangifteketen in het kader van het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) een inspanningsverplichting hebben om inhoudingsplichtigen die zich nog niet hebben aangemeld op te sporen. De inspectie constateert dat de deelprocessen die moeten borgen dat nieuwe inhoudingsplichtigen/werkgevers zich inderdaad bij de Belastingdienst melden, onderdeel uitmaken van het beleidskader kwaliteitsborging gegevens loonaangifteketen zoals hiervoor beschreven in hoofdstuk 6. Dit betekent dat van de Belastingdienst bijvoorbeeld ook controles met bestanden van de Kamer van Koophandel, van de BTW-aangiften of van brancheverenigingen verwacht mogen worden om vast te stellen of er nog werkgevers zijn die zich niet hebben aangemeld. Uit de onderzoeken van de AD UWV en RAD blijkt niet dat dergelijke controles worden verricht. Wel hebben de AD

³⁴ De afdeling Markt & Ontwikkeling is per 1 januari 2009 de opvolger van de afdeling UWV Gegevensservices.

UWV en RAD in hun gemeenschappelijke audit naar de loonaangifteketen, het normenkader en de processtappen 1, 6 en 7 onderzocht of er voor stap 1 waarborgen zijn ingericht voor de betrouwbaarheid van de tijdigheidscijfers bij de toekenning van loonheffingsnummers. AD UWV en RAD hebben vastgesteld dat de proceseigenaar de volgende maatregelen heeft getroffen:

- er is een instructie opgesteld voor een uniforme klantregistratie;
- de proceseigenaar voert processen- en kwaliteitsscans uit bij de regiokantoren;
- de proceseigenaar voert analyses uit op het registratieproces, de interne controle en de gegenereerde bestuurlijke informatie. Waar nodig worden regiokantoren aangesproken op de procesuitvoering en/of de interne controles.

De inspectie constateert dat uit de bevindingenrapportage niet blijkt dat de beide AD'en hebben beoordeeld of afdoende maatregelen zijn getroffen en, zo ja, wat hun conclusie is.

Hoewel formeel geen deel uitmakend van het normenkader voor de werkende loonaangifteketen en de externe verantwoording daarover, worden deze drie deelprocessen voor interne doeleinden wel structureel door de Belastingdienst gemeten. Het gaat dan om het door (de regiokantoren van) de Belastingdienst afdoen van inschrijvingen van nieuwe inhoudingsplichtigen en het verstrekken van een loonheffing nummer. De resultaten van deze metingen maken onderdeel uit van de interne tweewekelijkse Detailrapportages Werking van de Loonaangifteketen.

De tijdigheid van de inschrijving van nieuwe inhoudingsplichtigen en het verstrekken van een loonheffing nummer is in de laatste maanden van 2009 duidelijk verbeterd (boven de 97%), maar bedroeg eind november 2009 cumulatief landelijk bijna 94 procent binnen 2,5 werkdag. Uiteindelijk heeft de Belastingdienst over de tijdigheid in 2009 intern gerapporteerd³⁵ dat de bijgestelde streefnorm (95% binnen 6 dagen) is gerealiseerd. De inspectie constateert dat de oorspronkelijke streefnorm van 95 procent binnen 5 werkdagen, waarover intern tot en met november 2009 werd gerapporteerd, hiermee niet volledig is gehaald, terwijl dit wel verwacht was.³⁶ In vergelijking met de tijdigheid per eind 2008 (conform de norm 95 procent binnen 5 werkdagen) is de score dus deels verslechterd. Overigens blijkt uit de rapportages over het eerste kwartaal 2010³⁷ een volledig herstel van de scores op dit punt met een tijdigheid van 96 procent binnen 2,1 werkdagen (bij een streefnorm van 95-98 procent binnen 5 werkdagen).

8.4 Stap 2: Uitnodigen tot het doen van aangifte

Het betreft hier een in principe jaarlijkse terugkerend (routinematig) logistiek proces van de Belastingdienst in de periode november/december met uitzondering van nieuwe inhoudingsplichtigen die in de loop van het jaar worden uitgenodigd voor het doen van aangifte.

Stap 2 wordt binnen het normenkader werkende loonaangifteketen beoordeeld met norm 1. Norm 1 toetst of alle bekende inhoudingsplichtigen daadwerkelijk een oproep ontvangen voor het doen van aangifte. Bij deze toets wordt de stand in de werkgeversadministratie (WGA) vergeleken met het jaarlijkse aantal oproepbrieven. In de 'Eindrapportage werking van de keten in 2009'³⁸ is over deze norm het volgende vermeld:

³⁵ Loonaangifteketen, Rapportage tot en met week 3, versie 1.0, dd. 2 februari 2010, blz. 16.

³⁶ Detailrapportage Werking van de Loonaangifteketen, weken 48-49, versie 1.0, dd. 14 december 2009, blz. 4.

³⁷ Detailrapportage Werking van de Loonaangifteketen, weken 9-10, versie 1.0, dd. 24 maart 2010, blz. 3 en 20.

³⁸ Rapport Samenwerking UWV en Belastingdienst – Eindrapportage werking van de keten in 2009, versie definitief-4 mei 2010

Omschrijving	Norm	Eindresultaat 2009	Norm behaald
1. Jaarlijks initieel oproepen van inhoudingsplichtigen, die zijn opgenomen in de werkgeversadministratie (WGA) van de Belastingdienst tot het doen van aangifte met een aangiftebrief	norm $\geq 95\%$	100,9%	Ja

De inspectie stelt vast dat norm 1 over 2009 met een score van 100,9% is gehaald en beter is dan over 2008 (99,3%). Dat de norm boven de 100% scoort wordt verklaard doordat de volledigheidsscore in 2009 (102,8%) boven de 100% ligt. Er zijn meer oproepbrieven zijn verzonden dan er aan actuele inhoudingsplichtigen staan geregistreerd in de WGA. Het verschil wordt verklaard doordat 'niet actieve' inhoudingsplichtigen al zijn verwijderd uit de WGA, terwijl zij nog wel aangifteplichtig zijn over één of meerdere tijdvakperioden. De betreffende inhoudingsplichtigen hebben wel terecht een oproepbrief 2010 ontvangen. In 2010 wordt een verdere analyse gedaan naar de samenstelling van norm 1.

8.5 Stap 3: Verstrekken werkgeversgegevens aan UWV

Contacten met de werkgevers, vanuit het collecterende proces, lopen via het loket van de Belastingdienst (het werkgeversloket). De Belastingdienst onderhoudt vanuit deze rol de WGA en stelt mutaties in deze gegevens (nieuwe, gewijzigde of beëindigde inschrijvingen met betrekking tot de verplichting aangifte te doen) frequent beschikbaar aan het UWV. Deze wijzigingen worden vervolgens door UWV verwerkt. Om te bereiken dat beide administraties voor de werkgevergegevens synchroon blijven is een proces ingericht. In het kader van het normenkader wordt gemeten of alle mutaties in de WGA van de Belastingdienst ook daadwerkelijk juist en tijdig ontvangen en verwerkt worden bij UWV.

Stap 3 wordt binnen het normenkader werkende loonaangifteketen beoordeeld met norm 2. Deze norm zegt alleen iets over de logistieke of technische kwaliteitsborging van het overzetten van gegevens. In de 'Eindrapportage werking van de keten in 2009'³⁹ is over deze norm het volgende vermeld:

Omschrijving	Norm	Eindresultaat 2009	Norm behaald
2. Gegevens van inhoudingsplichtigen in de werkgeversadministratie bij de Belastingdienst (WGA BD) worden overgezet naar de werkgeversadministratie bij UWV (WGA UWV)	norm $\geq 95\%$	95,4%	Ja

De inspectie constateert dat het resultaat van norm 2 in 2009 met een score van 95,4% iets is verbeterd in vergelijking met 2008 (95,3%). De wijze van berekening van het onderdeel tijdigheid bij norm 2 leidt ertoe dat zeer geringe afwijkingen in het procesverloop (uitval) een onevenredig grote invloed hebben op het eindresultaat. Uit analyse blijkt dat 99,999% van alle transacties qua volledigheid, juistheid en tijdigheid met een gemiddelde score van 99% is verwerkt. Het verschil tussen 99% en 95,4% wordt veroorzaakt door 0,001% van de transacties (1.054 van de 1.371 verschilposten), die niet tijdig zijn afgedaan. De ketenmanager heeft aangekondigd de berekeningswijze over 2010 te zullen aanpassen om meer recht te doen aan de werkelijkheid. De inspectie constateert dat in de Eindrapportage werking van de keten in 2009 niet wordt ingegaan op de oorzaak van de hardnekkige problemen en wat er aangedaan wordt om de oorzaak weg te nemen.

³⁹ Rapport Samenwerking UWV en Belastingdienst – Eindrapportage werking van de keten in 2009, versie definitief- 4 mei 2010.

In het kader van de stabiele keten is verbetermaatregel IPA 5.8 (Harmonisatie werkgeversadministratie) benoemd die zich richt op het synchroniseren van het gebruik van de WGA door Belastingdienst en UWV, zodat die functioneel voldoet aan de 'eisen' van de verschillende gebruikers en het proces stabiel is ingericht en is geïmplementeerd. Hiervoor is een 'quick scan' uitgevoerd naar eerder geïnventariseerde gebruikerswensen die er rond de uitvoering van de processen en systemen voor de WGA Loonheffingen en hun afnemers bestaan. Het onderzoek leverde een aantal knelpunten op waarvan bedrijven en afnemers van gegevens nadelige gevolgen ondervinden. De belangrijkste knelpunten zijn:

1. De Belastingdienst is gericht op individuele loonadministraties van werkgevers (administratieve eenheden) waarvan er meerdere per inhoudingsplichtige kunnen zijn terwijl UWV zich richt op de 'inhoudingsplichtige per sector'. Deze voor UWV logische eenheid ontbreekt echter in de WGA. Hierdoor kan het UWV niet in alle gevallen geautomatiseerd een premiepercentage vaststellen, met tot gevolg dat ieder jaar voor een deel van de inhoudingsplichtige adviesbrieven⁴⁰ verstuurd worden. In de loop van het jaar wordt dan alsnog het juiste percentage vastgesteld en beschikt. Dit leidt tot diverse problemen:
 - het beschikken en premieheffen van foutieve percentages;
 - het achteraf door de inhoudingsplichtige moeten corrigeren van loonaangiften;
 - het onterechte (niet) door UWV claimen van uitkeringslasten bij eigenrisicodragers;
 - onbedoeld meerdere en/of latere bezwaarmomenten voor de inhoudingsplichtige;
 - het leveren van foutieve informatie aan afnemers: bijvoorbeeld de fondsverdeling aan UWV;
 - inconsistenties tussen de verschillende loonadministraties (administratieve eenheden) van dezelfde inhoudingsplichtige.
2. Het onvoldoende beschikken over correctiefuncties, met name bij mutaties met terugwerkende kracht (o.a. bij bezwaren en controles).
3. Het voeren van een gedetailleerde, deels overbodige administratie, wat leidt tot onnodige extra hoge kosten in de uitvoering en het systeemonderhoud.

Het onderzoek naar deze verbetermaatregel heeft lang geduurd met als resultaat een aantal oplossingen die door de ketenmanager en het kernteam als veel te kostbaar zijn beoordeeld. Een goedkope 'quick win' oplossing is wel overgenomen. De realisatie van deze nieuwe oplossing zou ondergebracht worden in de nieuwe IPA-verbetermaatregel voor de realisatie van de adviezen uit de impactanalyse Harmonisatie WGA. Verder is besloten om onder regie van de ketenmanager:

Onderzoek te doen of het mogelijk is wet- en regelgeving aan te passen zodanig dat de knelpunten worden opgelost;

Een gesprek te arrangeren met de projectgroep om te beoordelen in hoeverre er toch oplossingen denkbaar zijn die minder capaciteit en geld kosten.

In de architectuurboard van 3 maart 2010 is het vooronderzoeksrapport besproken. De architectuurboard kon zich goed vinden in de in het rapport opgenomen conclusies en aanbevelingen en heeft de aanvullende suggestie gedaan onderzoek te doen naar de mogelijkheid om de handmatige activiteiten optimaal te ondersteunen. Dit zal worden meegenomen in het (per 15 maart 2010) nog te plannen gesprek.

De inspectie constateert dat de harmonisatie van de WGA nog onderhanden is, zodat de hierboven gesignaleerde knelpunten en de daaruit voortvloeiende gevolgen (extra werkzaamheden, meer complexiteit, meer fouten en uitvoeringskosten) zich nog steeds voordoen.

⁴⁰ Over 2010 werden 10.865 adviesbrieven verstuurd.

De verbetermaatregel IPA 5.8 is gedechargeerd en een beperkt aantal acties zal zoals hierboven aangegeven in een nieuwe IPA-verbetermaatregel voor de realisatie van de adviezen uit de impactanalyse Harmonisatie WGA worden ondergebracht. Dit betekent echter ook dat deze nog te operationaliseren maatregelen voor de stabiele keten doorgeschoven worden bij de robuuste keten.

8.6 Stap 4: Ontvangst en verwerking van de loonaangifte inclusief uitval

8.6.1 Inleiding

Voor de kwaliteitsborgende maatregelen in de processen van ontvangst en verwerking van de loonaangiften maakt de inspectie het volgende onderscheid:

1. Controles in de loonaangifteketen in algemene zin (8.6.2);
2. Controles op technische vormvereisten (8.6.3);
3. Controles op inhoudelijke rubrieken (8.6.4);
4. Controles op waarschijnlijkheid (8.6.5);
5. Gedifferentieerde premiepercentages (8.6.6);
6. Financiële informatie ten behoeve van fondsbeheer (8.6.7);
7. Handhaving (8.6.8);
8. Beheer van kwaliteitscontroles (8.6.9).

Stap 4 wordt binnen het normenkader werkende loonaangifteketen beoordeeld met de logistieke norm 3, 4, 6 en 7. Deze normen zeggen alleen iets over de logistieke of technische kwaliteitsborging van het opvragen, ontvangen, verwerken of aanbieden van gegevens. In de Eindrapportage werking van de keten in 2009 ⁴¹ is over deze norm het volgende vermeld:

Omschrijving	Norm	Eindresultaat 2009	Norm behaald
3. Aan de loonaangifteketen aangeboden gegevens (via de loonaangifteberichten) verliezen geen informatiewaarde tijdens verwerking in de keten en worden inhoudelijk ongewijzigd opgeslagen in het polisdomein en de heffingsadministratie.	norm $\geq 95\%$	99,3%	Ja
4. Alle ontvangen loonaangifteberichten uitgezonderd alle afgekeurde en in behandeling genomen uitval worden opgeslagen in het polisdomein en zijn tijdig beschikbaar voor afnemers van loonaangiftegegevens op werknemersniveau.	norm $\geq 95\%$	94,1%	Nee
6. Maximale additionele uitvraag van jaarloongegevens over 2009	max afw. 5%	1,8%	Ja
7. Inhoudingsplichtigen ontvangen een terugkoppeling en een correctieverzoek voor de door hen gemaakte fouten in de werknemersgegevens	norm $\geq 99\%$	99,9%	Ja

De inspectie constateert dat het resultaat van norm 3 in 2009 met een score van 99,3% iets is verbeterd in vergelijking met 2008 (98,8%). Volgens het eindrapport is in 2009 driemaandelijks een steekproef uitgevoerd om de inhoudelijke volledigheid en juistheid van de gegevensverwerking in het loonaangifteproces vast te stellen, waarbij in de laatste twee metingen geen verschillen meer zijn waargenomen. Als extra toets wordt jaarlijks een audit op de processing van data (EDP) uitgevoerd. Het auditrapport heeft de resultaten van de steekproeven die het afgelopen jaar door de eigen diensten zijn uitgevoerd bevestigd. De AD UWV en RAD hebben in

⁴¹ Rapport Samenwerking UWV en Belastingdienst – Eindrapportage werking van de keten in 2009, versie definitief- 4 mei 2010.

hun gemeenschappelijke audit⁴² naar de loonaangifteketen, het normenkader en de processtappen 1, 6 en 7 vastgesteld dat anders dan voor 2009 was besloten en is gerapporteerd geen steekproef maar een deelwaarneming is gedaan. Zij hebben hierbij opgemerkt dat hiermee wel een kwalitatief oordeel over de verwerking van de geselecteerde posten gegeven kan worden, maar geen kwantitatief oordeel over de verwerking van de totale massa mogelijk is. Hiervoor is een mathematische steekproef noodzakelijk. De inspectie constateert dat niet elke bestandsoverdracht via controlestellingen (hashtotals) wordt bewaakt maar met een deelwaarneming. Dit is een technische maatregel die eenvoudig te programmeren lijkt (definiëren tellvelden, al dan niet in samenhang met de positie ten opzichte van de regel (risicoanalyse), in combinatie met de (automatische) vergelijking van de uitkomsten.)

De inspectie constateert dat het resultaat van norm 4 in 2009 met een score van 94,1% door diverse uitvoeringsproblemen met de tijdigheid (te laat werkend krijgen van jaarovergangsprogrammatuur; laadproblemen; stagnaties aan de poort) niet voldoet aan de normeis van 95%, maar dat de score wel iets is verbeterd ten opzichte van 2008 (93,9%). Voor al deze uitvoeringsproblemen zijn voor 2010 structurele maatregelen getroffen. De inspectie merkt op dat de score is opgebouwd uit het gemiddelde van de percentages volledigheid (99,2%) en tijdigheid (89,1%). Het percentage volledigheid is hoog, maar de 0,8% is in absolute aantallen groot (65.867 loonaangifteberichten). De inspectie constateert dat de gevolgen voor een afnemer niet duidelijk zijn als in die 0,8% een werkgever zit die wezenlijke invloed heeft op de kwaliteit van de gegevens die de afnemer gebruikt. Datzelfde geldt voor het aantal uitgevallen loonaangifteberichten (104.363).

De inspectie constateert dat het resultaat van norm 6 in 2009 met een score van 1,8% (in aantal 12.093 inhoudingsplichtigen en 6,2 miljoen inkomstenverhoudingen) van de te beschouwen populatie sterk is verbeterd in vergelijking met 2008 (3,7%; 24.529 inhoudingsplichtigen en 7,8 miljoen inkomstenverhoudingen) en ruimschoots binnen de normeis van 5% blijft.

De inspectie constateert dat het resultaat van norm 7 in 2009 met een score van 99,9% voldoet aan de normeis van 99% maar in vergelijking met 2008 (100%) iets is verminderd. Deze score is een gemiddelde van 99,8% van de berichten die voor controle op de nominatieve gegevens is aangeboden (volledigheid) en 100% juiste en tijdige terugkoppeling. Doordat de controleset niet in volle omvang is ingezet bestaat de (theoretische) kans dat het aantal terugkoppelingen in absolute zin veel groter zou of had moeten zijn.

8.6.2 *Controles in de loonaangifteketen in algemene zin*

De huidige controles in de loonaangifteketen, zowel op berichtniveau als op collectief en op nominatief niveau, zijn verzameld in een spreadsheetoverzicht, de zgn. Vereistenset.

In het onderzoeksrapport⁴³ van verbetermaatregel IPA 6.8 (Kwaliteit van de loongegevens en het handhavingsmodel) is vermeld dat de onderlinge samenhang tussen de controles (en dus uitval) in het verwervingsproces van de loonaangifteketen niet inzichtelijk is. Transparantie over de controles in het proces bevordert de beoordeling of de controles (nog steeds) op de meest effectieve plaats in het proces plaatsvinden en consistent zijn. In 2009 en begin 2010 is in diverse, inmiddels gedechargeerde, IPA-maatregelen het inrichten en uitvoeren van alle onderkende controles en het inzichtelijk maken van de onderlinge samenhang van de controles aan de orde gekomen. Het gaat dan om:

- IPA 1.3a Directe controles technische fouten (= borgen beheer en uitwerken noodscenario's);
- IPA 1.3b Directe controles technische fouten (= onderzoek naar de werking van LIA);

⁴² Bevindingenrapportage audit loonaangifteketen, periode maart/april 2010, versie 1.0 dd. 19 april 2010

⁴³ Onderzoeksrapport 'Kwaliteit van de loongegevens en het handhavingsmodel borgen' van 24 november 2008.

- IPA 2.2.1 Controles eerder in het proces (= XML-samenhangcontroles);
- IPA 2.2.2 Controles eerder in het proces (= Onderzoek plausibiliteitscontroles);
- IPA 3.4.3 Impactanalyse VDA / Terugkoppeling uit Polis+ (= Uitfaseren VDA/SA-systemen).

8.6.3 *Controles op technische vormvereisten*

Controles op technische vormvereisten betreffen niet alleen de XSD-controles maar ook het vooraf beschikbaar stellen van deze controles aan de softwareleveranciers en het ter beschikking stellen van voorzieningen om de software hierop te testen. Hierdoor zijn softwareleveranciers in staat de controles in te bouwen in hun software, waardoor fouten in de aangiften al bij de inhoudingsplichtigen worden gesignaleerd/voorkomen.

Verbetermaatregel IPA 1.3a had als doel om het draaiboek Noodscenario's dat in 2007 was opgesteld verder uit te werken en in beheer te nemen. Het noodscenario ziet op herstelmaatregelen voor het geval zoveel aangiften geweigerd worden op basis van XSD-controles, dat het reguliere proces niet meer kan werken. Het opgeleverde draaiboek bevat daarom zowel een beschrijving van het reguliere dienstverleningsproces als een beschrijving van de reguliere procedure voor het afhandelen van geweigerde berichten (noodscenario).

Essentieel om de dienstverlening en het noodscenario te kunnen realiseren zijn specificaties van XSD-controles en een omgeving die het mogelijk maakt om geweigerde berichten in te zien (LIA; IPA 1.3b). In 2008 en 2009 heeft de analyse op LIA handmatig plaats gevonden door elk bericht in LIA individueel te bekijken en met 'knip-en-plak' te verzamelen in een analysebestand. De specificaties zijn tijdig opgeleverd aan betrokkenen en vooralsnog voldoet LIA aan minimale eisen voor raadpleegbaarheid. Werkinstructies voor dienstverleners en het draaiboek zijn ter beschikking gesteld aan betrokkenen. De verwachting is dat de vooralsnog handmatige procedure uitvoerbaar blijft, gezien het verwachte afkeurpercentage 2009 van rond de 0,1% (begin 2008: 0,97% afkeur kostte 1 fte inspanning). In geval van calamiteiten wordt het noodscenario van kracht (IPA 1.3a). De structurele behoefte van de Belastingdienst/Centrale Administratie (B/CA), Ondersteuning Software Ontwikkelaars (OSWO) en AOP om mogelijkheden te hebben om gegevens te ontsluiten van (afgekeurde) LH-berichten ten behoeve van het analyse / monitoren, zal door de lijnorganisaties worden opgepakt.

De XSD-controles op zowel collectief als nominatief niveau functioneerden in 2009 naar behoren. Ten opzichte van 2008 zijn voor 2009 beperkte wijzigingen in de XSD controles doorgevoerd. De Belastingdienst heeft een draaiboek opgesteld voor de situatie dat de uitval als gevolg van deze gewijzigde XSD-controles hoog is.

8.6.4 *Controles op inhoudelijke rubrieken*

Algemeen

Controles op de inhoud van de gegevens vonden in 2009 op verschillende plaatsen binnen het verwervingsproces plaats, zowel in de poort van de Belastingdienst (HLP) als UWW (VDA en Polis+). Tegelijkertijd is in 2009 en begin 2010 een proces doorgevoerd om de controles in PAS en VDA geleidelijk uit te faseren na overheveling van de controles naar zowel de poort als in Polis+.

Verplaatsen controles naar de poort en Polis+

De inspectie stelde in de Achtste rapportage vast dat de Belastingdienst in 2008, met uitzondering van het loonheffingsnummer, geen inhoudelijke controles uitvoerde op de nominatieve gegevens van de loonaangiften. Deze controles werden sinds 2006 door UWW in de VDA uitgevoerd. De inspectie stelde eveneens vast dat in 2008 nauwelijks (geprogrammeerde) controles in Polis+ waren opgenomen. In het kader van verbetermaatregelen IPA 8.2.4 (Regelset) en

IPA 8.2.5 (Vereistenset) voor de werkende loonaangifteketen hebben UWV en Belastingdienst onderzocht wat de mogelijkheden waren om naast de technische controles op de nominatieve gegevens ook de inhoudelijke controles vanuit PAS en VDA naar de voorkant van het proces te verplaatsen. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen het weigeren van een loonaangiftebericht, het corrigeren van een gegeven (herstel) en het vastleggen van een signaal ten behoeve van toezicht. Het LMO heeft in september 2008 besloten dat de samenhangcontroles op collectief en nominatief niveau 'blokkerend' zouden moeten zijn. Met andere woorden, tot een weigering van een gehele loonaangifte moesten leiden ook al was er wellicht één enkele fout in een samenhangcontrole geconstateerd.

Het onderzoek om ook de inhoudelijke controles op de nominatieve gegevens naar de voorkant van het proces te verplaatsen en aldus de gegevenskwaliteit te verbeteren, heeft geresulteerd in een lijst van 68 controles die verplaatst (kunnen) worden. Dit betrof zogenoemde 'samenhangcontroles' tussen gegevenselementen binnen een loonaangiftebericht. Voor het daadwerkelijk verplaatsen van deze controles is in het kader van de stabiele loonaangifteketen een afzonderlijke verbetermaatregel benoemd, te weten IPA 2.2. Het project is in twee delen gesplitst:

- 2.2.1 Het implementeren van samenhangcontroles in de poort (zie hierna);
- 2.2.2 Een onderzoek naar het gebruiken van plausibiliteitscontroles en het beheer ervan (zie bij paragraaf 8.6.5).

Verder hebben UWV en Belastingdienst vanaf januari 2009 in een gezamenlijk team een nulmeting ingericht om te beoordelen hoeveel uitval er vanaf 1 juli 2009 in de loonaangifteketen verwacht kon worden als de samenhangcontroles aan de poort bij de Belastingdienst zijn ingevoerd. Hiertoe is tot nu toe middels de nog in de VDA opgenomen samenhangcontroles de uitval gemeten van de ingediende loonaangiften over de maanden november 2008 (collectieve gegevens) en december 2008 (collectieve en nominatieve gegevens). Uit de nulmeting over november en december 2008 is gebleken dat 1,5 procent van de loonheffingnummers (inhoudingsplichtigen) fouten maakt op collectief niveau en 4 procent op nominatief niveau. De uitkomsten over 2009 zijn de inspectie nog niet bekend.

Aantal geactiveerde controles

Het kernteam heeft op 17 juli 2009 besloten om 48 samenhangcontroles per 1 oktober 2009 aan te zetten. (Oorspronkelijk waren 68 controles gedefinieerd. Hiervan bleken 20 voorsnog te technisch complex.) De samenhangcontroles leiden tot het weigeren van het gehele aangiftebericht. De maatregel is geïmplementeerd en uit monitoring blijkt een dalende tendens in het aantal geweigerde berichten, waarmee het gewenste effect is bereikt: de kwaliteit van de gegevens is toegenomen. De projectgroep heeft de juiste specificaties voor de overige 20 controles aangeleverd bij het project Jaarovergang 2010, zodat deze in de Toelichting op de loonaangifte van 2010 wel juist zijn opgenomen. Het later aanzetten van deze 20 controles valt echter buiten het bestek van IPA 2.2. Bij de inspectie is nog niet bekend of de overige 20 samenhangcontroles inmiddels voor 2010 aangezet en zo ja, per wanneer. Verder is onduidelijk wat het ontvangen overzicht met 18 poortcontroles eerste en tweede kwartaal 2010 betekent in relatie tot de maximaal 68 samenhangcontroles.

Beslissingsbevoegdheid over controles

De inspectie stelt vast dat een formeel en eenduidig (UWV-Belastingdienst) beleid en bijbehorende procedure ontbreekt waarin is vastgelegd wie binnen de loonaangifteketen bevoegd is tot het nemen van beslissingen met betrekking tot de vraag of controles 'blokkerend' of 'signalerend' moeten zijn, over het aan- en uitzetten van controles en welke afwegingscriteria hierbij gelden. De huidige, niet formeel beschreven en niet door het kernteam geaccordeerde procesgang is dat de medewerkers van de afdeling Polisadministratie en/of het project 'Controles eerder in het proces' een beslisnotitie opstellen welke voor besluitvorming aan het LMO wordt voorgelegd. Na akkoord van het LMO is e.e.a. 'beleid' geworden.

Uitfaseren VDA/SA

Met de verbetermaatregel IPA 3.4.3 (Impactanalyse VDA / Terugkoppeling uit Polis+) is vorm gegeven aan o.a. het uitfaseren van de PAS- en VDA/SA-systemen na overdracht van alle controles naar de poort (en Polis+). Bij de uitfasering is overigens ten behoeve van de terugkoppeling naar de markt een uitzondering gemaakt voor de Analyse Omgeving. Deze blijft als zodanig in tact, alleen is de aanlevering wordt verlegd van PAS/VDA naar Polis+. De beoogde uitfasering van PAS en de VDA was oorspronkelijk voorzien per 1 april 2009. De datum van uitfasering van PAS/VDA is door vertragingen in etappes verschoven van 1 april 2009 naar 1 oktober 2009 naar 1 januari 2010 en 15 februari 2010 ten behoeve van de verwerking van de december 2009 berichten. Tot 15 februari 2010 bleef de fall-backvoorziening VDA/SA, die geschikt was gemaakt voor 2010-berichten, beschikbaar met het oog op de jaarovergang. Na verwerking van de laatste reguliere berichten 2009 is vanaf 15 februari 2010 de afbouw van VDA/SA gestart, met als planning per 1 april 2010 volledig afgerond (zie ook paragraaf 9.3.1). Een specifiek probleem met het 'herladen' zal worden opgelost in de PAO-release van mei 2010. Tot die tijd wordt dit ondervangen met een tijdelijke (additionele) signalering vanuit Polis+. De verwerking van de berichten 2010 vindt uitsluitend plaats via de lijn Polis+ naar PAO (nieuwe Analyse Omgeving).

Overschrijvers

Met verbetermaatregel IPA 7.2 Overschrijvers heeft de Belastingdienst in 2009 een proces ingericht om te voorkomen dat door het foutief overschrijven van loonheffingsnummers een onjuist beeld ontstaat van de aangiftesituatie van inhoudingsplichtigen wat leidt tot kwaliteitsverlies van de gegevens in de loonaangifteketen zowel op collectief als nominatief niveau. Want door het foutieve overschrijven gaat het niet meer om dezelfde inhoudingsplichtige. Deze maatregel (controle en werkinstructie) is enerzijds gericht op het zoveel mogelijk voorkomen van de overschrijversproblematiek door een naamcontrole in het acceptatieproces (HLP) en anderzijds op het inrichten van een detectie- en reparatieproces voor overschrijvers.

De preventieve controle op overschrijfgevallen is op 29 juni 2009 in gebruik genomen. In totaal zijn vanaf 1 juli 2009 tot begin 2010 20.300 berichten in de uitvalbak gekomen, waarvan 29 posten definitief afgekeurd zijn en 9 posten nog in behandeling zijn bij B/CA. De rest is weer vrijgegeven voor verdere verwerking. Van een aantal (wel vrijgegeven) berichten is een signaal gemaakt voor detecteren & repareren: het nieuwe bericht is wel goed maar er is mogelijk iets mis met het voorgaande bericht.

Omdat de hoeveelheid uitval veel groter was dan verwacht, en daarom niet goed te behandelen door B/CA, worden nu echter nog niet alle binnenkomende berichten gecontroleerd. Als korte termijnoplossing zal met een nieuwe release in juni 2010 de huidige controle op een aantal punten worden aangepast (minder strikt), waarmee de hoeveelheid uitval met ruim 40% verminderd worden. Vanaf dat moment zal B/CA, met de personele bezetting die oorspronkelijk begroot was voor 'voorkomen overschrijvers', weer alle berichten controleren die binnen komen bij de Belastingdienst. Voor de lange termijn is binnen het project ook een concept oplossingsrichting beschreven voor een meer efficiënte afhandelingmethode voor B/CA (groepsgevijs in plaats van de posten één voor één te verwerken). Vanwege de veel bredere impact dan alleen overschrijvers van deze oplossing valt eventuele realisatie echter niet binnen IPA maatregel 7.2. B/CA zou hiervoor, indien gewenst, een nieuw signaal moeten indienen.

Het detecteren en repareren is een gezamenlijk proces van de Belastingdienst en UWV, dat is uitgewerkt in werkinstructies en is gestart in juli 2008. Detecteren en repareren is een blijvend proces omdat met de huidige oplossing nooit helemaal kan worden voorkomen dat een overschrijving plaatsvindt. De stap detecteren zoekt in reeds verwerkte loonaangifteberichten naar mogelijke overschrijvers, die worden overgedragen aan de stap repareren. Het reparatieproces is ingericht volgens het principe 'de vervuiler betaalt'. Hiervoor wordt altijd contact opgenomen met de aanleveraars van de foutieve loonaangifteberichten. Dat kan de inhoudingsplichtige zelf zijn (die is verantwoordelijk voor het leveren van de loonaangifte), maar vaak is ook een ad-

ministratiekantoor of salarisverwerker betrokken. De foutief ontstane situatie wordt opgelost zonder de aanleveraar of inhoudingsplichtige die overschreven is (het slachtoffer) lastig te vallen met een verzoek om nogmaals een aangifte in te dienen. Wel wordt de overschrevene geïnformeerd over de ontstane situatie. Indien nodig worden ook afnemers geïnformeerd. Per 9 december 2009 waren in totaal (vanaf 1 juli 2008) 1.174 potentiële overschrijvers gedetecteerd, waarvan 667 posten zijn afgehandeld bij zowel Belastingdienst als UWV. In 507 gevallen is de behandeling gestart.

Het detecteren en repareren bij de Belastingdienst en UWV werd gecoördineerd vanuit het project. Deze coördinatie is inmiddels (begin 2010) overgedragen aan AGL (Analyseteam Gegevenskwaliteit Loonaangifteketen).

De inspectie constateert dat de kwaliteitsmaatregel 'voorkomen overschrijvers' voor 2009 dus nog niet volledig is uitgevoerd en dit kwaliteitsaspect nog niet volledig geborgd, gezien de start per 1 juli 2009 en het feit dat slechts een deel van de uitval wordt beoordeeld. Omdat dit laatste pas op zijn vroegst per juni 2010 opgelost zal zijn geldt dit ook voor 2010.

Terugkoppeling van fouten

Uit de overzichten van UWV over de controleresultaten uit de VDA en de terugkoppelingen daaruit blijkt dat in 2009 over het merendeel van de in de poort, de VDA en Polis+ geconstateerde fouten terugkoppeling heeft plaatsgevonden. Geconstateerde inhoudelijke fouten worden verder binnen 15 werkdagen na afsluiting van de aangiftetermijn teruggekoppeld naar de inhoudingsplichtige. De terugkoppelingen zijn in 2009 gepaard gegaan met een gestage daling over de gehele breedte van het aantal geconstateerde fouten en daarmee een merkbare kwaliteitsverbetering. Terugkoppeling naar de aanleveraars over gemaakte fouten blijkt daarmee een effectief middel dat in belangrijke mate bijdraagt aan een afname van het aantal fouten bij het aanleveren van gegevens.

Voorkomen ten onrechte signaleren en terugkoppelen foute uitkomsten

Met de inwerkingtreding van de Wfsv per 1 januari 2006 is de Belastingdienst het aanspreekpunt voor inhoudingsplichtigen, softwareontwikkelaars, administratiekantoren en salarisservice-/verwerkingsbureaus (de 'markt'). Dit houdt in, dat door UWV geconstateerde fouten in de nominatieve gegevens door de Belastingdienst aan de inhoudingsplichtigen worden teruggekoppeld. Verbetermaatregel IPA 1.4 (Maatwerk in terugkoppeling) had als doel te voorkomen dat ten onrechte 'fouten' in de loonaangifte worden gesignaleerd en worden teruggekoppeld. Afhankelijk van de doelgroep vinden bepaalde controles in de loonaangifte wel of niet plaats. Hierdoor treedt er minder uitval op bij de verwerking van de loonaangifte en ontvangt de afnemer een meer volledige gegevenslevering. Gerealiseerd maatwerk is een dienstverlening op maat, waarbij de kaders gevormd worden door datgene wat juridisch is toegestaan. Voorbeelden van maatwerk tot nu toe zijn:

- terugkoppelingen digitaal aan inhoudingsplichtigen ter beschikking stellen (ca. 20 inhoudingsplichtigen);
- mogelijkheid om B/CA team AOP telefonisch vragen te stellen over de terugkoppeling via Belastingtelefoon (indien inhoudingsplichtige) of OSWO (indien softwareontwikkelaar);
- klantbezoek, samen met medewerkers Toezicht, in geval van complexe problemen bij grote inhoudingsplichtigen (zoals pensioenfondsen en uitkeringsinstellingen; ca. 60 klantbezoeken in 2008);
- grote partijen met grote belangen kunnen in uitzonderingssituaties voor deelname aan controle uitgesloten worden. Zo heeft UWV (Uitkeren) een tijdelijke uitzonderingssituatie voor één controle, die voorkomt dat bij enkele LH nummers van UWV de controle bij ieder BSN structureel aanslaat. In een apart intern UWV-traject wordt ondertussen dit probleem opgelost.
- SVB mag in de loonaangifte voor AKW, ANW en AOW een bijzondere codering (Num. IV) gebruiken.

8.6.5 *Controles op waarschijnlijkheid*

Plausibiliteitcontroles zijn gericht op trends en afwijkingen tussen de gegevens over de loonaangiftetijdvakken heen. Plausibiliteitcontroles hebben als doel vast te stellen in hoeverre een bericht een juiste weergave van de werkelijkheid geeft om daarmee de kwaliteit (juistheid en volledigheid) van de gegevens in de polisadministratie te verhogen. Kenmerkend voor deze groep controles is dat voor een uitspraak bijna altijd andere gegevensbronnen dan het loonaangiftebericht zelf nodig zijn: eerdere aangiften, loonaangiften van andere inhoudingsplichtigen in dezelfde sector/branche, bestanden van andere organisaties.

Voorbeelden van plausibiliteitcontroles zijn controles op samenhang met rubrieken van eerdere loonaangifteberichten of op samenhang met andere grootheden of bestanden. Typisch voorbeeld zijn de controles op volledigheid: het aantal werknemers in de loonaangifte wijkt sterk af van de voorgaande loonaangifte (zijn alle werknemers gemeld), zijn alle looncomponenten gemeld. Ook een deel van de in het kader van de Fondsverdeling uit te voeren controles is aan te merken als plausibiliteitcontrole.

Plausibiliteitcontroles bieden geen absolute zekerheid aangaande het beoordeelde gegeven: het kan goed of fout zijn, maar ook het gegeven waaraan getoetst wordt kan onjuist zijn. Plausibiliteitcontroles leiden derhalve tot een signaal dat een gegeven mogelijk (on)juist kan zijn, nader onderzocht moet worden of dat ook zo is.

Voor het ontwikkelen van de plausibiliteitcontroles zijn volgens de inspectie de kwaliteitseisen/-criteria nodig die afnemers aan de verschillende gegevens stellen. De inspectie heeft in voorgaande jaren vastgesteld dat acht nominatieve gegevens uitsluitend, dan wel voor een groot deel, door plausibiliteitscontroles op juistheid kunnen worden geverifieerd, bijvoorbeeld indicatie verzekerd, aantal sv-dagen en aantal verloonde uren. De eerste twee gegevens zijn voor de uitkeringsprocessen WW en ZW van groot belang. Het derde gegeven is vooral van belang voor de Directie Toeslagen van de Belastingdienst en het CBS.

Omdat in de aanloopperiode de gegevens van o.a. de verloonde uren nog niet structureel geleverd konden worden heeft het CBS ook voor 2009 nog niet volledig op de gegevens uit de polisadministratie van het UWV gesteund. Het CBS houdt vanaf 2007 en in ieder geval tot 1 april 2010 een noodvoorziening in werking om zich, naast de UWV-leveringen van nominatieve gegevens uit Polis+, te voorzien van gegevens direct van achter de ontvangspoort bij de Belastingdienst⁴⁴. De gegevens uit deze noodvoorziening zijn bruikbaar voor het tijdig en kwalitatief voldoende samenstellen van de betreffende statistieken. Op basis van de inzichten van de afgelopen maanden wordt overigens verwacht dat de noodvoorziening in 2010 kan worden uitgefaseerd.

UWV en Belastingdienst voeren momenteel een onderzoek uit naar de in te voeren plausibiliteitcontroles in de loonaangifteketen. Dit onderzoek moet in april 2010 afgerond zijn. Voor de inrichting van een proces voor plausibiliteitcontroles heeft het Kernteam besloten volledig aan te sluiten bij (het instelplan van) AGL. UWV en Belastingdienst hebben 42 mogelijke plausibiliteitcontroles in beeld gebracht. Begin december 2009 waren 2 plausibiliteitcontroles operationeel. De overige mogelijke plausibiliteitcontroles worden geclusterd in dertien pilots beoordeeld. Begin 2010 is de situatie dat inmiddels vier pilots zijn gestopt om reden dat niet aan de norm wordt voldaan dat van elke tien aangiften die in de plausibiliteitscontrole geselecteerd zijn, er acht aangiften moeten leiden tot uitworp (de 80/20 regel). Om dezelfde redenen is

⁴⁴ De polisgegevens worden door het CBS primair gebruikt. De noodvoorziening is ontstaan in 2007 toen er veel uitval was. Voortdurende vergelijking van de gegevensstromen heeft geleid tot de conclusie van het CBS dat de polisgegevens steeds betrouwbaarder zijn worden.

voor een vijftal pilots het voorstel ingediend bij de voorzitter van het team AGL om ook deze plausibiliteitscontroles te stoppen. Drie van de dertien pilots plausibiliteitscontrole zijn nog in behandeling waarbij wordt onderzocht of het effect opweegt tegen de inspanning die ervoor geleverd dient te worden. De eindrapporten worden in april 2010 aan het TPO aangeboden, waarin alternatieve maatregelen worden opgenomen teneinde het risico te kunnen beperken.

De inspectie constateert dat begin 2010 nog slechts twee plausibiliteitscontroles operationeel waren. De kwaliteit van de in voorgaande jaren door de inspectie vastgestelde acht nominatieve gegevens die uitsluitend, dan wel voor een groot deel, door plausibiliteitscontroles op juistheid kunnen worden geverifieerd, is hiermee nog niet geborgd.

Het CBS heeft vanaf 2007 en in ieder geval tot 1 april 2010 een noodvoorziening in de lucht gehouden om zich, naast nominatieve gegevens uit Polis+, te voorzien van gegevens direct van achter de ontvangstpoort bij de Belastingdienst.

8.6.6 *Gedifferentieerde premiepercentages*

UWV maakte voor de berekening van de gedifferentieerde premies in 2008 gebruik van het noodstelsel Premiedifferentiatie & Informatiesysteem (PDI). Het PDI stelsel was oorspronkelijk bedoeld voor éénmalig gebruik in afwachting van een nieuw te ontwikkelen WIA-systeem. Doordat deze ontwikkeling in 2009 voortijdig is stopgezet heeft UWV ook voor de gedifferentieerde premies 2009 gebruik maken van het PDI-noodstelsel.

Het PDI-noodstelsel zou in de loop van 2009 dan worden aangepast en robuust worden gemaakt voor de berekeningen van 2010 en later. De inspectie constateert dat de volgende punten uit het originele plan van aanpak in maart 2010 nog niet waren afgerond:

- 'fall-back'-scenario;
- project 'PDI toekomstvast'.

Het 'fall-back'-scenario is begin 2010 in overleg tussen UWV en Belastingdienst aangepast. Besloten is een bestaande tweede, nog niet gebruikte, afgeschermd communicatielijntje als 'fall back' te activeren. Eind maart 2010 zou bekend zijn wanneer de lijn door Tele2 zou worden geactiveerd.

Vanwege het UWV project 'PDI toekomstvast' is de deadline van de IPA-maatregel naar 1 april 2010 verschoven. Volgens de UWV-UGD maandrapportage van het project over de maand februari 2010 zou het project volgens planning gerealiseerd worden.

Onjuiste en/of onvolledige loonaangiftegegevens hebben gevolgen voor een juiste berekening van de gedifferentieerde premiepercentages uit hoofde van de WIA. Voor de berekening van de gedifferentieerde premies 2009 worden in beginsel de premielonen van 2003 t/m 2007 gebruikt. Door het niet goed functioneren van de loonaangifteketen, zeker over de jaren 2006 en 2007, blijft het problematisch om in alle gevallen de juiste berekening van de gedifferentieerde premies te maken. Gelet hierop heeft het kernteam besloten om voor de vaststelling van de gedifferentieerde premie 2009 alleen gebruik te maken van de premielonen zoals deze in de Polisadministratie over 2006 en 2007 zijn vastgelegd. Ontbrekende loonaangiften 2006 en/of 2007 werden niet afzonderlijk bij inhoudingsplichtigen opgevraagd.

De inspectie constateert dat met deze werkwijze niet kan worden gekwantificeerd hoe groot het risico is en dat daardoor een onbekend deel van de gedifferentieerde premies in 2009 (evenals eerder 2008) mogelijk niet juist tot stand is gekomen omdat er geen uitvraag bij werkgevers heeft plaatsgevonden voor het juiste en volledige premieloon.

8.6.7 *Financiële informatie ten behoeve van fondsbeheer*

Mede naar aanleiding van signalen van UWV als fondsbeheerder over onjuistheden in de fondsverdeling hebben UWV en Belastingdienst in het kader van de stabiele loonaangifteketen

een verbetermaatregel benoemd, te weten IPA 2.3 Fondsverdeling. Fondsverdeling beoogt die maatregelen (te laten) treffen opdat er een robuuste infrastructuur staat die zorg draagt voor passende controles op de aangegeven gegevens en een juiste, volledige en herhaalbare verdeling van premieontvangsten over de fondsen met speciale aandacht voor de toewijzing van de gelden naar de sectoren en risicopremiegroepen binnen het sectorfonds.

Een randvoorwaarde voor een correcte verantwoording aan de fondsen is dat de controles op de juistheid van de afdracht worden toegepast. In het memo Stand van zaken Fondsverdeling (IPA-maatregel 2.3) van december 2008 concluderen UWV en Belastingdienst dat om de juiste premieafdracht te kunnen controleren er aanpassingen nodig zijn in het beleid van de premieheffing en –inning, en zo nodig de wet- en regelgeving hieromtrent (via IPA-maatregel 6.1 Vereenvoudiging en deregulering van wetgeving), alsmede in het aantal en rubricering van gegevens in de gegevensset van het loonaangiftebericht per 1 januari 2010. (Zie ook eerder onder 8.2.2.) De realisatie van deze voorstellen wordt in het regieoverleg Fondsenbeheer gevolgd.

De uitkomsten van dit onderzoek kunnen verder niet los worden gezien van de aanpassingen in de loonaangifte in het kader van de implementatie van de 'eenduidige loonaangifte' per 1 januari 2010.

Met de verschuiving van de controles vanuit de VDA naar de poort van de Belastingdienst (IPA-maatregel 2.2) in 2009 is ook een aantal harde (berichtweigerende) XML of XML-samenhangcontroles voor de fondsverdeling verplaatst.

UWV en Belastingdienst hebben nadere afspraken gemaakt over de accountantscontrole van de RAD op de juistheid van de door de Belastingdienst aan UWV verstrekte verantwoordingsinformatie over de geïnde premies werknemersverzekeringen en de verdeling hiervan over de diverse fondsen. De afspraken hebben geleid tot aanpassing van de SNO Fondsen en treden in werking met ingang van het verslagjaar 2008.

8.6.8 Handhaving

Verificatie van identiteit- en verzekeringsplichtgegevens is een belangrijk instrument voor de handhaving van wet- en regelgeving en in het bijzonder het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik. Eind 2008 heeft het kernteam daarom besloten tot het onderzoeken van de mogelijkheden om werkgevers te ondersteunen bij de verificatie van de identiteit en de vaststelling van de verzekeringsplicht. Hiertoe werden de verbetermaatregelen IPA 7.4 (Verbetering van gegevens aan de bron) en IPA 7.5 (Verbeteren verificatie en terugkoppeling verzekerde) geformuleerd. Het daarop uitgevoerde onderzoek heeft echter uitgewezen dat de doelstelling van de maatregelen, verbetering van de kwaliteit van identificerende persoonsgegevens, niet langs deze weg kan worden bereikt. De belangrijkste belemmeringen zijn:

- de aanname dat de werkgever een wettelijke verificatieplicht heeft bleek onjuist: hij heeft een 'vergewisplicht'. Werkgevers alsnog verplichten om bij indiening van een werknemer diens persoonsgegevens te verifiëren, zou een verzwaring betekenen van de administratieve lasten van de werkgever;
- verificatie van de identificerende persoonsgegevens wordt verondersteld plaats te vinden aan de desbetreffende authentieke bron de GBA. Werkgevers gelden wettelijk echter niet als gebruikers van deze registratie.

Het bestaande proces van controle op de combinatie Geboortedatum en Burgerservicenummer (BSN), de terugkoppeling hiervan naar inhoudingsplichtigen en eventuele herstelacties hierop leveren een bescheiden bijdrage aan de aan de kwaliteit van identificerende persoonsgegevens en daarmee de doelstelling van de verbetermaatregelen IPA 7.4 en 7.5. Bij dit proces controleert UWV (niet blokkerend voor de opname in de polisadministratie) of de combinatie Geboortedatum-BSN correct is. Als deze combinatie Geboortedatum-BSN niet correct is dan wordt een foutmelding opgeslagen. Eenmaal per maand worden de fouten te

ruggekoppeld naar de inhoudingsplichtigen (schriftelijke herstelverzoeken). IPA maatregel 1.10 (Proces herstelverzoeken) heeft er voor gezorgd dat onder meer over deze foutmeldingen informatie wordt gegenereerd over herstelde en niet herstelde fouten. Hierover wordt gerapporteerd in de interne rapportages "Werking van de keten".

Het (al dan niet) herstellen van fouten door de inhoudingsplichtige wordt nu niet standaard bewaakt. Wel voert AGL momenteel bij tien geselecteerde zeer grote ondernemingen in de regio Amsterdam (o.a. Ahold, ABN-Amro en Randstad) een onderzoek uit naar de Niet Herstelde Wel Teruggekoppelde nominatieve fouten (NHWT). Hierbij kijkt AGL naar hoe de fouten in de aangiften zijn ontstaan, hoe en wanneer deze fouten worden hersteld en wat te doen is om dergelijke fouten in de toekomst te voorkomen. Medio april 2010 zou dit moeten leiden tot een rapportage en een nieuw concept werkprocesbeschrijving voor de belastingdienstregio's en eventuele nadere maatregelen. Daarnaast voert AGL analyses uit op het gedrag van de inhoudingsplichtigen ten aanzien van (het herstel van) de foutberichten. Er is geconstateerd dat minder dan 200 inhoudingsplichtigen verantwoordelijk zijn voor 70% van de gemaakte fouten (over tijdvak december 2009). Als dit beeld bevestigd zou worden voor latere tijdvakken, ligt het voor de hand deze groep als eerste in de aanpak van deze fouten te betrekken. Een klein deel van deze groep is verantwoordelijk voor een groot deel van die fouten. Deze laatste groep vereist maatwerk in de aanpak.

Bij het onderzoek is gezien het voorgaande ook gekeken naar alternatieve maatregelen die zich richten op kwaliteitsverbetering door aanpassing van de bestaande processen binnen de loonaangifteketen. Al deze gevallen zouden forse aanpassingen in de loonaangifteketen betekenen en worden daarom op dit moment niet inpasbaar geacht. Het gaat dan om:

- het opnemen van identiteit- en verzekeringsplichtgegevens in de kernset voor terugkoppeling met vaststelling van het moment waarop kan en zal worden teruggekoppeld;
- het inrichten van een proces voor behandeling uitval bij verificatie aan GBA inclusief de terugmelding aan GBA;
- toetsing van de verzekeringsplicht door UWV op basis van de tewerkstellingsvergunningen.

Samengevat heeft het kernteam geconcludeerd dat de verbetermaatregelen IPA 7.4. en 7.5 in hun huidige vorm niet realiseerbaar zijn. Realisatie van overwogen alternatieven is op afzienbare termijn niet inpasbaar in de loonaangifteketen. Het ultimatum remedium is controle aan de bron, waarvoor het nodig is dat inhoudingsplichtigen toegang krijgen tot de GBA. Hiervoor is aanpassing van wetgeving noodzakelijk. Het kernteam wil daarom in samenspraak met de betrokken ministeries de mogelijkheden van een wetgevingstraject onderzoeken met het doel inhoudingsplichtigen toegang te verschaffen tot de GBA. Dit zou opgepakt moeten worden binnen de actielijn 'Vereenvoudiging en deregulering wetgeving' van het programma 'Robuuster maken loonaangifteketen'.

De inspectie constateert dat de verbetering van de kwaliteit van de identiteits- en verzekeringsplichtgegevens in de polisadministratie en een betere handhaving hierop door verificatie van de identiteits- en verzekeringsplichtgegevens door de inhoudingsplichtige met de GBA actie vergt op het gebied van het aanpassen van wet- en regelgeving en daarmee een zaak van de langere termijn is.

8.6.9 *Beheer van de kwaliteitscontroles*

Voor het nader inrichten van het beheer van de controles is geen aparte IPA-maatregel geformuleerd. Het beheer maakt deel uit van IPA-maatregelen gericht op specifieke controles, zoals de hiervoor genoemde IPA 2.2.1 (Samenhangcontroles) en IPA 2.2.2 (Plausibiliteitscontroles).

Het LMO heeft in november 2009 ingestemd met een traject voor het structureel inrichten van het beheer binnen de loonaangifteketen in brede zin, zoals dit verwoord is in de notitie 'Aanpak

van het gemeenschappelijk beheer van de loonaangifteketen'. Medio 2010 zal het structureel beheer gereed zijn.

Omdat hierop niet gewacht kon worden zijn voorlopige maatregelen getroffen. De voorlopige maatregelen zijn:

- a. Samenhangcontroles: deze worden tijdelijk belegd bij B/CPP. Het beheer van de Gegevensset en de Controlelijst is nu ook bij B/CPP belegd. Bovendien ligt de kennis omtrent de samenhangcontroles, vanuit het project IPA 2.2, ook bij medewerkers van B/CPP.
- b. Plausibiliteitcontroles: de op dit moment operationele (twee) plausibiliteitcontroles zijn tijdelijk belegd bij AGL. Het uitvoeren van de plausibiliteitscontroles is belegd in de lijn.

Aan het kernteam besluit uit 2009 om de verschillenanalyse HLP-Polis decentraal bij de regiokantoren te beleggen, wordt vorm gegeven door regiomedewerkers op te leiden en door het analyse- en uitvoeringsproces naar de Belastingdienstregiokantoren over te brengen. De uitvoering van dit besluit brengt voor een deel van het AGL-team een andere rol met zich mee, namelijk om *door* te ontwikkelen tot een Advies- en Expertisecentrum. Hiervoor is begin 2010 nog een nieuw Instelplan in voorbereiding, dat inzicht moet geven in en richting moet geven aan de producten en diensten van AGL inzake Jaarloonuitvraag-/VIA-uitval, het proces, de bezetting en de daarvoor benodigde competenties.

Het draaiboek Noodscenario's (IPA 1.3a) is in beheer genomen bij B/CA. De dienstverlening en het noodscenario zijn geborgd binnen het project Jaaraanpassingen. Daar zullen de XSD-controles jaarlijks aan de orde zijn. Ook wordt nog bezien in hoeverre het draaiboek moet worden opgenomen in de werkgroep Gemeenschappelijk Beheer Documenten. Hierover vindt overleg plaats tussen de werkgroep en B/CA.

Het beheer van LIA (IPA 1.3b) is belegd conform Service Niveau Overeenkomst voor de Service Loonheffing versie 5.0 (januari 2009).

8.7

Stap 5: Beschikbaar stellen van gegevens aan afnemers van polis

De inspectie constateert dat de maatregelen in de integrale probleemanalyse (IPA) qua afnemers vooral gericht zijn op de drie in de Wet SUWI genoemde afnemers (Belastingdienst, UWV en CBS), het Inlichtingenbureau van de Gemeentelijke Sociale Diensten en het Pensioenfonds Horeca & Catering – de IPA-afnemers.

De geleverde gegevens worden door de Belastingdienst onder meer gebruikt voor het samenstellen van de Vooringevulde aangifte (VIA), de toeslagen en de jaarloonuitvraag. UWV gebruikt de gegevens bij het berekenen van uitkeringen en als basis voor het Digitaal verzekerenbericht (DVB).

Stap 5 de kwaliteit van het leveren van gegevens aan deze afnemers wordt formeel bepaald met norm 5 van het normenkader voor de werkende keten. In de 'Eindrapportage werking van de keten in 2009'⁴⁵ is over deze norm het volgende vermeld:

Omschrijving	Norm	Eindresultaat 2009	Norm behaald
5 Aan de in de IPA genoemde afnemers van het polisdomein worden de gegevensleveringen conform de met hen afgesloten overeenkomsten beschikbaar gesteld.	norm $\geq 90\%$	95,7%	Ja

⁴⁵ Rapport Samenwerking UWV en Belastingdienst – Eindrapportage werking van de keten in 2009, versie 1.0 dd. 21 april 2010

De inspectie constateert dat het eindresultaat over 2009 door diverse uitvoeringsproblemen (uitgestelde jaarovergangrelease; andere opdrachten met hogere prioriteit; K156-leveringen aan Belastingdienst) licht is teruggelopen in vergelijking met 2008 (95,7% om 96,4%).

De inspectie stelde over 2008 vast dat UWV voor het leveren van gegevens aan derden nog niet in alle gevallen specifieke kwaliteitscontroles heeft ingericht. Dit sloot ook aan bij de toenmalige constatering van de inspectie dat afnemers niet of nauwelijks zijn betrokken bij het formuleren van de aan de loonaangiftegegevens te stellen eisen en daarop gebaseerde inhoudelijke controles (zie paragraaf 8.6). Voor het ontwikkelen van de controles zijn volgens de inspectie de kwaliteitseisen/-criteria nodig die afnemers aan de verschillende gegevens stellen. Afnemers hebben sinds 2006, met uitzondering van UWV Fondsenbeheer, geen aanvullende of gewijzigde eisen en wensen betreffende de huidige VDA controles kenbaar gemaakt. UWV Fondsen heeft voor de samenhangcontroles wel aanvullende eisen/wensen geformuleerd. Deze betroffen echter allen controles op het collectieve deel van de loonaangifte en hadden geen invloed op de controles in de VDA. De inspectie constateert over 2009 geen voortgang op dit punt.

HEC heeft in augustus 2008 een onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van de gegevens uit de polisadministratie door afnemers.⁴⁶ HEC concludeerde dat de afnemers in principe de beschikking hebben over de gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van hun taken. Dit hield volgens HEC niet in dat toen al sprake was van een (intensief) gebruik van die gegevens. HEC is van opvatting dat de kwaliteit van de gegevens in de polisadministratie sterk zal verbeteren bij een intensiever gebruik van de polisadministratie en de daaruit resulterende terugkoppelingen van afnemers over eventuele onjuistheden en onvolledigheden. Pas dan kan daadwerkelijk worden vastgesteld in hoeverre afnemers tevreden zijn met de gegevenskwaliteit en de dienstverlening op het gebied van tijdige en juiste levering van gegevens door UWV.

De inspectie heeft de aanbeveling van HEC onderschreven om ruim aandacht te geven aan de stimulering van het gebruik van de polisadministratie door afnemers. De inspectie gaat in hoofdstuk 11 in op het gebruik van de Polisadministratie door de IPA-afnemers, de overige afnemers en de burgers. Hiernaar wordt verder verwezen. Voor wat betreft het gebruik van de polisadministratie volstaat de inspectie hier met de constatering dat het gebruik zich in 2009 positief heeft ontwikkeld, maar nog niet van een zodanige intensiteit is dat hieraan conclusies voor de verbeterde inhoudelijke kwaliteit van de geleverde gegevens verbonden kunnen worden. Hierin bestaat nog geen inzicht. Want die kwaliteit wordt mede beïnvloed door het vaststellen van het functioneren van de herstelacties door de inhoudingsplichtigen, het al dan niet operationeel zijn van de controles en het verwerken van kwaliteitssignalen en fouten afkomstig van afnemers en individuele burgers. Deze drie maatregelen zijn op dit moment nog niet volledig operationeel.

8.8 Stap 6: Ontvangen en verwerken van kwaliteitssignalen

8.8.1 Inleiding

Het verzamelen en analyseren van kwaliteitssignalen is van groot belang voor de kwaliteitsverbetering van de loonaangiftegegevens. Deze signalen kunnen voortkomen uit alle schakels van de loonaangifteketen: van de leveranciers van gegevens (werkgevers, intermediairs en softwareleveranciers), vanuit het verwerkingsproces in de keten en vanuit de interne en externe afnemers van de gegevens (UWV en Belastingdienst zelf en derden). Signalen kunnen ook afkomstig zijn van burgers naar aanleiding van het aanvragen van een uitkering of toeslag, de

⁴⁶ Brief HEC aan minister van SZW dd 12-11-2008 betreffende 'oordeel negende halfjaarlijkse rapportage Samenwerking UWV Belastingdienst (SUB)'.

gegevens in het DVB of op grond van het inzage- en correctierecht uit de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).

UWW en ketenmanager hebben in hun reactie op de achtste IWI-rapportage (blz. 21-22) van april 2009 aangegeven de opvatting van de inspectie te delen dat het aansluiten van meer afnemers op de polisadministratie een positief effect kan hebben op de kwaliteit van de gegevens. UWW merkte op voorstellen te ontwikkelen over de wijze van (geautomatiseerde) verwerking van correcties naar aanleiding van signalen van afnemers en burgers.

Voor het ontvangen en verwerken van kwaliteitssignalen maken UWW en Belastingdienst onderscheid tussen het behandelen van signalen met een massaal karakter (8.8.2) en het behandelen van individuele signalen (8.8.3).

8.8.2 *Behandelen signalen met een massaal karakter*

Afhandeling massale kwaliteitssignalen

De verbetermaatregel IPA 1.11 van de stabiele loonaangifteketen ziet toe op het inrichten en implementeren van een proces voor de aanmelding, de analyse, de besluitvorming, de afhandeling en de monitoring van massale kwaliteitssignalen. Met het behandelen van signalen met een massaal karakter wordt beoogd de gegevenskwaliteit in de loonaangifteketen te verhogen waarmee de bruikbaarheid van de gegevens voor de afnemers van de loonaangifteketen wordt vergroot. Dit proces is gedetailleerd beschreven in het Instelplan Analyseteam Gegevenskwaliteit Loonaangifteketen (AGL). Het analyseteam verzorgt de activiteiten van de Top 2009. Dit is een populatie inhoudingsplichtigen die samen 52% van de totale loonsom in Nederland vertegenwoordigen. Het analyseteam is een zelfsturend samenwerkingsverband van medewerkers van UWW en Belastingdienst. Kerntaak van het analyseteam is om in het belang van de kwaliteitsverbetering van de loonaangiftegegevens afhandelingsvoorstellen te doen aan het LMO en het monitoren van de afhandeling van de signalen. De Belastingdienst en UWW zijn verantwoordelijk voor het afhandelen van deze signalen. Het betreft hier zowel interne signalen (uit monitoring of andersoortige bevindingen) als externe signalen van afnemers/gebruikers, afnemers of (bijvoorbeeld) toezichthouders en media. Het analyseteam houdt een actueel voortgangsoverzicht bij met alle binnengekomen kwaliteitssignalen en hun status, dat ook onderdeel uitmaakt van de rapportage werkende keten. Omdat kwaliteitssignalen ook van belang kunnen zijn voor het aanpassen of ontwikkelen van processen, wordt ook de verantwoordelijke afdeling van de Belastingdienst (Procesadoptie Toezicht) bij het analyseteam betrokken.

De inspectie stelt vast dat de signaalafhandeling door het gemeenschappelijke analyseteam in 2009 zijn vruchten heeft afgeworpen in de vorm van sterk teruggelopen foutsignalen. Knelpunt blijft wel het feit dat er nog geen proces voor het opleggen van herstelverzoeken en correcties is ingeregeld (zie verder in paragraaf 8.9.1). Correctie is en blijft daarmee afhankelijk van de vrijwillige medewerking van de inhoudingsplichtigen.

Betrokkenheid stakeholders bij afhandeling foutsignalen

De inspectie signaleerde in de achtste rapportage van april 2009 dat bij het prioriteren van signalen de (belangrijkste) afnemers van de gegevens uit de polisadministratie voornamelijk niet werden betrokken. Hierbij moesten volgens de inspectie de wettelijke kaders van de loonaangifteketen en de afnemers uitgangspunt zijn. De inspectie constateert dat de verbetermaatregelen IPA 6.7 (Betrokkenheid stakeholders) en 6.12 (Betrokkenheid burgers) tot drie aanbevelingen hebben geleid:

1. zorg dat er vanaf het besturingsniveau permanent aandacht is voor een goede relatie met de stakeholders;
2. zorg vanuit de keten actief dat de belangen van de burger, zowel individueel als collectief worden geborgd via de geëigende tussenschakels, door in elke opdracht en rapportage die belangen expliciet te laten benoemen;

3. bewaak vanuit de keten permanent of in de overleggen met de relevante stakeholders hun belangen voldoende voor het voetlicht komen, doordat de stakeholders daarnaar periodiek expliciet wordt gevraagd. Rapporteer als onderdeel van de jaarcyclus aan het strategisch / bestuurlijke niveau van de keten (nu het kernteam).

Binnen de loonaangifteketen is de dialoog met de belangrijkste stakeholders als volgt geborgd:

- a. Met de groep 'inhoudingsplichtigen' via de groep van intermediairs, salarisbureaus en softwareleveranciers en wel via twee overlegplatforms (de BECON-werkgroep 'Digitale Communicatie' en het OSWO-overleg);
- b. Met de publieke en private afnemers via het Afnemersoverleg (AOL) nieuwe stijl (zie verder bij hoofdstuk 11);
- c. Voor wat betreft de burgers wordt directe communicatie tussen de loonaangifteketen en beide 'soorten' burgers (als individu en als 'staatsburger') niet opportuun geacht. Hiervoor wordt al gewerkt met bijvoorbeeld klantenraden en consumentenbeurzen.

8.8.3 *Behandelen individuele signalen*

Ontvangstloket voor afhandeling individuele foutsignalen

De inspectie heeft in de Achtste rapportage UWV en Walvis van april 2009 opgenomen dat het inrichten van een op een beleid gebaseerd ketenbreed proces voor de afhandeling van (individuele) signalen en correctieverzoeken van afnemers en burgers en het opstellen van beleid hiervoor een van de belangrijk(st)e maatregelen voor het borgen van de kwaliteit van de gegevens was. De inspectie constateerde over 2008 dat individuele signalen van afnemers en burgers, met uitzondering van het DVB (zie hierna), op meerdere plaatsen binnen UWV werden ontvangen en niet in alle gevallen worden doorgeleid naar UWV Polisadministratie. UWV heeft vanaf medio juli 2009 een voorlopig ontvangstloket ingericht voor de afhandeling van de signalen die naar voren komen als gevolg van de aansluiting van de Dagloonmodule (DMO) op de polisadministratie. Het voorlopig ontvangstloket is primair gericht op de interne UWV-afnemers (divisies Uitkeren en UGD) en heeft een minimale afhandelcapaciteit. Ook burgers hebben echter de mogelijkheid om een reactie te geven op of bezwaar te maken tegen de juistheid van de gegevens uit de loonaangifteketen. Burgers komen aan UWV-zijde hiermee in aanraking bij het proces rond het toekennen van een uitkering (DMO WW: 8.000 signalen per week) of bij het Digitaal Verzekerdenbericht (DVB; over 2009 zijn 1339 correctieformulieren direct van burgers ontvangen). Burgers komen aan Belastingdienstzijde hiermee in aanraking bij de toekenning van toeslagen, bij de VIA of bij het proces rond de Zorgverzekeringswet (ZVW; 4000 signalen per jaar).

Verbetermaatregel individuele reactieafhandeling

De afhandeling van signalen van burgers of signalen van afnemers over een individuele inhoudingsplichtige, is onderdeel van processtap 6 van de loonaangifteketen maar viel buiten de scope (massale signaalafhandeling) van de hierboven beschreven verbetermaatregel IPA 1.11 (paragraaf 8.8.2). In het onderzoeksrapport⁴⁷ van verbetermaatregel IPA 6.8 (Kwaliteit van de loongegevens en het handhavingsmodel borgen) zijn adviezen opgenomen over maatregelen om (a) de kwaliteit van de loongegevens te borgen en (b) inzicht te krijgen in de kwaliteit. Gedeeltelijk betreffen deze adviezen ook enkele van de door IWI gesignaleerde belangrijkste maatregelen.

⁴⁷ Onderzoeksrapport 'Kwaliteit van de loongegevens en het handhavingsmodel borgen' van 24 november 2008. Het rapport gaat in op de maatregelen die zijn getroffen om (a) de kwaliteit van de loongegevens te borgen en (b) inzicht te krijgen in de kwaliteit. Het rapport gaat in op de getroffen maatregelen, de effectiviteit van die maatregelen en wat nog gedaan moet worden om te komen tot verdere verbetering van de kwaliteit en betrouwbaarheid van gegevens in basisregistraties in relatie tot het uitgangspunt van eenmalige gegevensuitvraag (WEU). Per onderdeel zijn adviezen gegeven voor vervolgstappen. In hoofdlijnen wordt geadviseerd:

- Gebruik en belang polisadministratie meer bekend maken bij de burger.
- Het inzicht in en de samenhang van controles te vergroten.
- Een eenduidig proces voor het verwerken van kwaliteitssignalen van burgers over de gehele keten in te richten.
- In dat kader gezamenlijk beleid te ontwikkelen voor het ambtshalve vaststellen van correcties.
- Te onderzoeken wat nodig is het toezichtproces verder te optimaliseren en te ondersteunen.

Het kernteam heeft de adviezen overgenomen wat heeft geleid tot twee nieuwe maatregelen: IPA 6.13 Individuele reactieafhandeling (zie hierna) en IPA 6.14 Gegevens opnemen in het risicomodel Belastingdienst (zie bij paragraaf 8.9.2).

Tussenrapportage HEC

Meer recent (eind 2009) heeft ook HEC de minister en het kernteam om bestuurlijke aandacht gevraagd voor een spoedige realisatie van de individuele reactieafhandeling. HEC heeft eind 2009 aan de minister van SZW gerapporteerd⁴⁸ dat een deel van de geplande werkzaamheden voor de stabiele keten in 2010 doorloopt, waaronder de inrichting van een volwaardige individuele reactieafhandeling. HEC merkte hierover op dat een goede individuele reactieafhandeling cruciaal onderdeel van de keten is en één van de topprioriteiten voor 2010 moet zijn. HEC beschouwt de individuele reactieafhandeling als een onmisbare voorziening voor de burger als 'eindgebruiker' van de keten. HEC signaleerde eerder⁴⁹ dat nog alleen voor de DMO een voorlopig ontvangstloket is ingericht voor de afhandeling van terugkoppelsignalen. Voor overige afnemende processen zoals VIA, DVB of Toeslagen zijn nog geen voorzieningen getroffen.

Beoogde procesinrichting

Het Kernteam heeft in februari 2010 de verbetermaatregel IPA 6.13 (Inrichten individuele gevalsbehandeling) definitief vastgesteld.⁵⁰ Het beoogde proces Individuele reactieafhandeling ziet er als volgt uit. Het proces begint bij een reactie van een burger of afnemer op een individueel (nominatief) gegeven (één specifiek BSN) uit de polisadministratie of op een individueel jaarloongegeven. Een reactie kan simpelweg een vraag zijn om nadere toelichting, maar ook een correctieverzoek of een bezwaar. Reacties van burgers komen binnen bij een van de afnemende klantprocessen van de polisadministratie (UWV en Belastingdienst). Het betreffende klantproces neemt de reactie in ontvangst en handelt deze reactie indien mogelijk⁵¹ af binnen het eigen klantproces. De burger is geholpen en hoeft verder niet te wachten op de afhandeling van het signaal binnen de loonaangifteketen.

Met de doorontwikkeling van (een deel van) de polisadministratie⁵² naar een basisregistratie wordt van de interne en externe afnemers (dus ook van Belastingdienst en UWV zelf) verwacht dat zij eigen signalen en die van burgers over twijfel aan de juistheid van authentieke gegevens wanneer mogelijk onderbouwd doorgeven aan de bron (de polisadministratie).

Met de ontvangst van deze signalen begint het generieke deel van het afhandelproces voor individuele reacties. De verbetermaatregel IPA 6.13 voorziet er in dat de ontvangstfunctie (het loket) in eerste instantie wordt neergelegd bij het UWV, in het verlengde van het al ingerichte voorlopige loket. De beleidsregels voor het omgaan met binnengekomen signalen moeten nog gezamenlijk vastgesteld worden. Deze beleidsregels leiden tot een normering die afhankelijk is van factoren als het soort signaal (vraag/ verzoek/ bezwaar), de indiener (burger/ interne klantproces/ externe afnemer) en andere factoren (beschikbare capaciteit/ belang burger/ soort gegeven/ hoogte bedrag/ complexiteit/ afspraken met betreffende klantproces/ wetgeving/ prioriteitstelling)

Er zijn verschillende typen van afhandeling mogelijk: nader onderzoeken, negeren, ambtshalve vaststellen of het betreffende gegeven laten wijzigen door de inhoudingsplichtige. Voor de (rege op) de afhandeling wordt onder gezamenlijke verantwoordelijkheid een reactieafhandelt team (RAT) ingericht naar analogie van het Analyseteam Gegevenskwaliteit Loonaangifteketen (AGL) dat toeziet op de afhandeling van massale signalen. Op basis van de toegepaste norme-

⁴⁸ Brief Oordeel rapportage loonaangifteketen t/m week 48 van 23 december 2009 van HEC aan de minister van SZW.

⁴⁹ Brief Oordeel rapportage loonaangifteketen t/m week 40 van 11 november 2009 van HEC aan de minister van SZW.

⁵⁰ Verslag van het kernteamoverleg loonaangifteketen op 12 februari 2010, agendapunt 10a, blz. 5.

⁵¹ Afhankelijk van het klantproces of de aard van de reactie zal de uitkomst van het generieke afhandelproces worden afgewacht alvorens een standpunt in te nemen richting te burger.

⁵² De BLAU ziet op een gedeelte van de gegevens in de polisadministratie. Veel heffingsgerelateerde gegevens en alle fiscale gegevens behoren daar niet toe. Dat is belangrijk voor de afhandeling van signalen.

ring of van nader onderzoek door het RAT (al dan niet uitgevoerd bij de werkgever of werknemer) wordt een standpunt ingenomen over de verdere afhandeling. Dat kan zijn:

- Niets met het signaal doen (geen wijziging doorvoeren), bijvoorbeeld bij een minimaal verschil in het loongegeven. Dit laat onverlet dat bijvoorbeeld een dagloon of een toeslag, waaraan het verschil ten grondslag ligt, wél kan worden aangepast en dat het standpunt altijd vanuit het loket wordt teruggekoppeld naar de indiener.
- Het gegeven uit de loonaangifteketen als onjuist beschouwen, zodat een wijziging in de verschillende administraties binnen de loonaangifteketen moet plaatsvinden. Deze wijziging kan ambtshalve dan wel via een correctiebericht door de inhoudingsplichtige worden uitgevoerd. Vervolgens dienen afnemers op de hoogte te worden gebracht van de gewijzigde gegevens en ook hier wordt de indiener geïnformeerd over de afwikkeling.

Het doel is per juli 2010 de loketfunctie bij UWW ingericht te hebben en de individuele reactieafhandeling in de vorm van een pilot te starten voor het klantproces 'Dagloon WW' zodat de beoogde procesinrichting beproefd. Voor het klantproces 'Zorgverzekeringswet (ZVW)' wordt onderzocht hoe hun signalen op jaarloongegevens afgehandeld kunnen worden.

Voor de beoogde procesinrichting dient in het eerste halfjaar 2010 nog een aantal voorbereidende activiteiten te worden uitgevoerd, zoals het voorbereiden van de loketfunctie en het gezamenlijke reactieafhandelteam, het ontwikkelen van de beleidsregels/normering⁵³, de prioriteitsstelling in de afhandeling en het uitwerken van de ambtshalve correctie. De huidige pilot DMO wordt hiervoor ook in 2010 voortgezet. Bovendien moeten in die periode ook enkele andere beperkingen aan de beoogde procesinrichting onderzocht worden, waaronder het kunnen voldoen aan de van toepassing zijnde wettelijke bepalingen van de Awb (doorlooptijden), de Wet Dwangsommen (sancties bij overschrijding termijnen) en de Wbp (verantwoordelijkheid en bevoegdheid voor correctie van gegevens).

De inspectie constateert dat in de verslagen van het kernteam de grote prioriteit van de individuele reactieafhandeling wordt benadrukt vanwege de toezegging dat dit 1 juli 2010 gereed moet zijn. Eind februari 2010 wordt echter ook een zorgpunt uitgesproken over de beschikbare capaciteit bij de Belastingdienst en de mogelijke oplossing.⁵⁴ In het kernteam van 18 juni 2010 zal op basis van de resultaten van de voorbereidingen een definitief go/no go gegeven worden om in juli 2010 te starten met de afhandeling van individuele signalen vanuit de klantprocessen WW en ZVW.

De inspectie stelt vast dat haar boodschap in de Achtste rapportage over het opstellen van beleid en het inrichten van een op een beleid gebaseerd ketenbreed proces voor de afhandeling van (individuele) signalen en correctieverzoeken van afnemers en burgers is opgepakt, maar nog onvoldoende tot voortgang heeft geleid. De inspectie constateert dat het beleid en de procesinrichting van de individuele reactieafhandeling pas in de loop van 2010 geleidelijk vorm krijgt. Voor het eerste halfjaar 2010 is alleen voor de Dagloonmodule (DMO) een (voorlopig / pilot) ontvangstloket is ingericht voor de individuele reactieafhandeling. Vanaf het tweede halfjaar 2010 zal bij wijze van pilot de individuele reactieafhandeling voor de klantprocessen WW en ZVW ingericht zijn. Voor de overige afnemende processen zoals VIA, DVB of Toeslagen zijn in afwachting hiervan nog geen voorzieningen getroffen. De keuze voor voorzichtige stappen in de vorm van pilots is mede ingegeven door de verwachte grote hoeveelheid signalen richting UWW en Belastingdienst. Ook is een definitieve beslissing over de volledige invoering en per

⁵³ De AD UWW en RAD merken in hun Bevindingenrapportage audit loonaangifteketen, periode maart/april 2010 (versie 1.0 dd. 19 april 2010) op dat de Belastingdienst en het UWW een gezamenlijk beleidsdocument, gedateerd 5 maart 2010, hebben opgesteld waarin wordt ingegaan op de inhoud van wet- en regelgeving met betrekking tot de individuele signaalafhandeling. Het beleidsdocument is zowel bij UWW als de Belastingdienst intern afgestemd. Afstemming met de ministeries van SZW en Financiën moet echter nog plaatsvinden.

⁵⁴ Verslag van het kernteamoverleg loonaangifteketen op 26 februari 2010, agendapunten 2, 3 en 4, blz. 1,2 en 3. De architect die aan het ketenbureau beschikbaar was gesteld voor IPA 6.13 is weer teruggetrokken vanwege de druk die is komen te staan op de ambtelijke heroverwegingsgroepen van het (gevalen) kabinet. Hierdoor ontstaat het risico dat de realisatiedatum van 1 juli 2010 niet gehaald gaat worden.

wanneer nog niet genomen. De inspectie onderschrijft het standpunt van HEC dat een goede individuele reactieafhandeling een cruciaal onderdeel en sluitstuk van de keten is, onmisbaar voor de plaats van de burger (als eindgebruiker) in de keten en één van de topprioriteiten voor 2010 moet zijn.

8.9 Stap 7: Herstel van fouten en toezicht

8.9.1 Herstel van fouten

Algemeen

Vanuit het proces van verwerving van de loonaangiftegegevens, het behandelen van signalen en de toezichtprocessen vinden er op verschillende plaatsen terugkoppelingen plaats richting de inhoudingsplichtigen. Deze variëren van de directe weigering van het bericht aan de poort (stap 4 van de loonaangifteketen) tot aan het verzoek om herstel (stap 7). Het terugkoppelen van alle resultaten aan inhoudingsplichtigen komt in twee, inmiddels gedechargeerde, IPA-maatregelen aan de orde. Het gaat om verbetermaatregel IPA 1.4 (Maatwerk in terugkoppeling; zie ook eerder bij paragraaf 8.6.4) en IPA 1.10 (Proces herstelverzoeken).

Wettelijke basis voor correcties

De inspectie constateert dat het in algemene zin moeilijk is actief regie te voeren op de ontwikkeling en het herstel van de geconstateerde fouten in de nominatieve gegevens vanwege het ontbreken van een correctieverplichting voor inhoudingsplichtigen. Op dit moment heeft alleen de Belastingdienst een wettelijke basis voor het opleggen van correctieverplichtingen aan inhoudingsplichtigen en dat slechts één keer per jaar. Er is nu geen wettelijke basis om inhoudingsplichtigen versneld, dat is per maand of vier weken, te laten corrigeren. De minister van SZW heeft aangegeven de correctieverplichting (ook een vereiste voor de invoering van BLAU) niet te willen invoeren voordat de stabiele loonaangifteketen is bereikt, dus niet eerder dan op zijn vroegst in de loop van 2011. De inspectie merkt op dat dit geen recht doet aan de belangrijke rol die is weggelegd voor de afnemers van de gegevens in de polisadministratie door hun terugkoppeling van signalen over onjuistheden en onvolledigheden. Wat de inspectie betreft geldt dit bovendien evenzeer voor de burgers (verzekerden) via het Digitaal Verzekerenbericht, dat ook aanleiding kan zijn voor correcties.

Monitoren van effecten van terugkoppeling

UWW en Belastingdienst hebben het ontbreken van een controle op de naleving van herstelverzoeken (zowel qua handeling als inhoudelijk) en het niet opleggen van correctieverplichtingen aan inhoudingsplichtigen onderkend. Met verbetermaatregel IPA 1.10 is een proces ontwikkeld met als doel het proces voor het bewaken van reacties op terugkoppelingen in de nominatieve gegevens en van het nakomen van herstelverzoeken in te richten en te verbeteren, zodat een actiever beleid op herstelverzoeken mogelijk is. Er is een operationeel proces voor registreren, meten en bewaken van afdoening van herstelverzoeken, via Business Objects. Vanaf 1 juli 2009 worden standaard drie nieuwe overzichten met voortschrijdende informatie opgeleverd, synchroon aan bestaande maandoverzichten vanuit het terugkoppelproces. De effecten van de terugkoppeling worden hiermee afdoende gemeten. Vervolgacties richting inhoudingsplichtigen worden hierdoor mogelijk, en te zijner tijd het opleggen van correctieverplichtingen. Bestuurlijke informatie moet het mogelijk maken risico's te onderkennen en actief te handelen op basis van verkregen inzichten. Voorlopig wordt hiermee volstaan. Incidentele verdieplagen (op o.a. foutsoort, IHP, periode of trend) zijn optioneel. Met AGL en B/AOP wordt bezien hoe de diverse analyseprocessen binnen de loonaangifteketen nog meer complementair kunnen zijn. Dit zou een bredere toepassing van onderhavig beheersproces IPA 1.10 kunnen betekenen.

Indirect worden de effecten van de terugkoppelingen in de nominatieve gegevens en van het (kennelijk) nakomen van herstelverzoeken ook gemonitord voor de zogenoemde Top 2009 van inhoudingsplichtigen door per periode de uitkomsten per controle met elkaar te vergelijken en

daarbij na te gaan of er in totaal per controle (en dus niet per teruggekoppelde fout of inhoudingsplichtige) een verbetering zichtbaar is.

De inspectie constateert dat binnen de loonaangifteketen nog geen beleid is ontwikkeld over de wijze waarop in de loonaangifteketen omgegaan moet worden met notoir onwillige inhoudingsplichtigen die fouten in de gegevens niet (willen) herstellen. Binnen AGL is eind 2009 wel een onderzoek gestart naar de mogelijkheid om deze terugkoppelingen, voor zover geen herstel van deze fouten blijkt, in behandeling te geven aan de regio's van de Belastingdienst. Be-doeling van de pilot is om herstel te bevorderen met behulp van horizontaal toezicht waarbij de aandacht uitgaat naar de groep inhoudingsplichtigen die de grootste massa aan nominatieve fouten veroorzaakt. Momenteel wordt in het kader van het op korte termijn afhandelen van signalen met een massaal karakter door de Belastingdienst actie ondernomen om notoire foutenmakers actief te benaderen (zie paragraaf 8.8.2 en 8.6.8), maar ook hier zijn de resultaten wisselend.

Doorlooptijd van herstel/correctie van gegevens

Uitgaande van een (spontane) correctie via de inhoudingsplichtige heeft het proces van herstel/correctie van gegevens een doorlooptijd van minimaal 1,5 tot 2 maanden alvorens het gecorrigeerde gegeven in de polisadministratie is opgenomen. Ook kan het voorkomen, dat de Belastingdienst geen correctieverplichting oplegt omdat:

- wettelijke bepalingen en termijnen dit in de weg staan;
- uit het oogpunt van doelmatigheid geen correctieverplichting meer wordt opgelegd;
- de inhoudingsplichtige werkgever failliet is of 'met de Noorderzon' is vertrokken.

Dergelijke situaties kunnen voor de uitkeringsprocessen van UWV een knelpunt vormen omdat een uitkeringsaanvraag conform de materiewetgeving in het SUWI-domein veelal binnen 4 weken afgehandeld moet worden.

Ambtshalve vaststelling van correcties

Een oplossing hiervoor is het ambtshalve vaststellen van een loonaangifte waarmee gegevens in de Polisadministratie direct gecorrigeerd worden. Daarvoor is wel een wettelijk kader beschikbaar, maar is geen beleid ontwikkeld en daarom ook geen proces ingericht. De inspectie merkt hierbij nog op dat een ambtshalve correctie in de polisadministratie uit het oogpunt van traceerbaarheid afzonderlijk zichtbaar zou moeten worden gemaakt ten opzichte van correcties van inhoudingsplichtigen die via het reguliere verwervingsproces van de loonaangifteketen zijn ontvangen, bijvoorbeeld naar aanleiding van herstel- of correctieverzoeken. In het onderzoeksrapport⁵⁵ van verbetermaatregel IPA 6.8 (Kwaliteit van de loongegevens en het handhavingmodel) was een advies opgenomen voor het ontwikkelen van een gezamenlijk beleid voor het ambtshalve vaststellen van correcties. Dit in het kader van een eenduidig proces voor het verwerken van kwaliteitssignalen van burgers over de gehele keten. Dit advies is echter niet overgenomen. UWV heeft in zijn reactie op de achtste IWI-rapportage (blz. 21) van april 2009 aangegeven de door de inspectie genoemde maatregel om een gemeenschappelijk beleid te formuleren voor het ambtshalve vaststellen van een loonaangifte niet te onderschrijven. Belangrijke principiële overweging hierbij is dat het ambtshalve vaststellen van correcties in een loonaangifte een inbreuk vormt op het uitgangspunt in de loonaangifteketen dat alle correcties door de inhoudingsplichtige zelf moeten worden doorgevoerd. De inspectie constateert dat het ontbreken van een wettelijke correctieverplichting het risico met zich brengt dat met terugwerkende kracht correcties moeten worden doorgevoerd in bijvoorbeeld uitkeringen, toeslagen, pensioenen.

8.9.2 Toezichtactiviteiten als sluitstuk van het borgen van de kwaliteit

Omdat de loonaangiften worden gebaseerd op de salarisadministraties van de inhoudingsplichtigen is de kwaliteit van de gegevens in de loonaangiften en daarmee in de polisadministratie

⁵⁵ Onderzoeksrapport "Kwaliteit van de loongegevens en het handhavingmodel borgen" van 24 november 2008.

afhankelijk van de kwaliteit van de salarisadministraties van de inhoudingsplichtigen. De kwaliteit van de salarisadministraties kan grotendeels pas achteraf met behulp van intensief toezicht worden vastgesteld. Immers, controles tijdens de verwerking van de loonaangiften, plausibiliteitscontroles en signalen van afnemers en burgers kunnen slechts een deel van (mogelijke) fouten in de gegevens ondervangen. Toezicht vormt dan ook het sluitstuk van de kwaliteitsborgende maatregelen betreffende de nominatieve gegevens in de polisadministratie.

Toezicht is met het inwerking treden van de Wfsv volledig belegd bij de Belastingdienst. De toezichtactiviteiten van de Belastingdienst richten zich naast controle op het verleden ook steeds meer op het heden. Doel van deze activiteiten is om vanuit handhaving pro-actief richting inhoudingsplichtigen te acteren met als resultaat een kwalitatief betere loonaangifte.

Algemeen

De inspectie merkt op dat het voor een effectieve uitvoering van belang is dat de medewerkers Toezicht van de Belastingdienst beschikken over middelen om snel en eenvoudig inzicht te krijgen in de stand van zaken rondom een inhoudingsplichtige ten behoeve van een volledig klantbeeld. Het gaat dan om inkijk in de polisadministratie en de stand van zaken ten aanzien van herstelverzoeken en de achterliggende redenen van verzuim.

Voor 2009 en 2010 heeft de Belastingdienst de beschikking over een stabiele tijdelijke inkijkvoorziening. UWV zal de tijdelijke inkijkfunctie tot uiterlijk 1 juli 2011 ondersteunen omdat deze niet ontwikkeld is binnen de OTAP en niet in de ICT-architectuur past.

De inspectie constateert dat begin 2010 enige vertraging optreedt in de totstandkoming van de definitieve inkijkfunctie (verbetermaatregel IPA 7.3) die is gepland voor 1 december 2010. Reden hiervan is dat bij nader inzien de kosten van de voorgestane oplossing veel hoger blijken dan begroot en dat de benodigde infrastructuur bij de Belastingdienst ontbreekt. Dit wordt nog nader onderzocht en moet leiden tot een nieuw plan van aanpak per 23 april 2010. In paragraaf 10.1.3 wordt nader ingegaan op de stand van zaken met de inkijkfunctie polisadministratie.

Voor het inzicht de stand van zaken ten aanzien van herstelverzoeken en de achterliggende redenen van verzuim wordt terugverwezen naar de vorige paragraaf (8.9.1).

Dienstverlenend toezicht

De Belastingdienst heeft dienstverlenend toezicht landelijk geïmplementeerd. De activiteiten richten zich op het helpen van de klant als aangiften niet of onvolledig binnenkomen. Diverse vormen van dienstverlenend toezicht binnen de loonaangifteketen zijn hiervoor al aan de orde gekomen. Het gaat om de rapportage en monitoring Top 150 (voor 2008) en Top 2009 (voor 2009) (zie hoofdstuk 8.8.2), de inrichting en doorontwikkeling van AGL in 2009 voor kwaliteitsverbetering (zie hoofdstuk 8.6.4/8.8.2), de uitvoering van een aantal maatregelen gericht op geautomatiseerde controles en overleg met softwareontwikkelaars (zie hoofdstuk 8.6.2/8.6.3).

Horizontaal toezicht

Met grote inhoudingsplichtigen en intermediairs maakt de Belastingdienst afspraken over de kwaliteit van hun (of door hen verzorgde) aangiften. De afspraken worden vastgelegd in een convenant dat als sturingsinstrument tussen de Belastingdienst en inhoudingsplichtigen/intermediairs gaat dienen. Horizontaal toezicht gaat uit van begrip, transparantie en wederzijds vertrouwen tussen Belastingdienst en belastingplichtige. Voor de inrichting van dit horizontaal toezicht wordt verwezen naar paragraaf 6.3.1. De inspectie constateert dat het horizontaal toezicht binnen de loonaangifteketen nog gepreciseerd moet worden, gezien het belang van Belastingdienst en UWV, maar vooral ook andere en derde partijen (CBS, overige afnemers). Hierdoor kan de inspectie niet beoordelen of de door de Belastingdienst met inhoudingsplichtigen gemaakte afspraken voldoende waarborgen bevatten voor de controle van

juistheid, volledigheid en tijdigheid en daarmee voor de kwaliteit van de in de polisadministratie op te nemen en opgenomen gegevens.

Repressief toezicht

Bij het repressief toezicht, waarbij zonodig corrigerend wordt opgetreden, wordt voor het vaststellen van risicoprofielen alleen gebruik gemaakt van de financiële gegevens in de database FLG van de Belastingdienst. Het aanlevergedrag van niet-financiële nominatieve gegevens maakt daar geen onderdeel van uit. Het tweede advies uit het onderzoeksrapport⁵⁶ van IPA-maatregel 6.8 (Kwaliteit van de loongegevens en het handhavingmodel) heeft geleid tot een nieuwe IPA-maatregel stabiele loonaangifteketen, te weten 6.14 (Kwaliteit van gegevens opnemen in risicomodel Belastingdienst). De gedachte hierbij was dat Toezicht de middelen, de informatie uit de keten en de kennis ter beschikking heeft om de volledige omslag naar integraal toezicht op de loonaangifteketen in de actualiteit te kunnen maken. Het aanlevergedrag ten aanzien van niet-financiële gegevens zou onderdeel gaan uitmaken van het risicoprofiel. Uit het onderzoek is gebleken dat er een onjuiste verwachting bestond van het gebruik van het risicomodel van de Belastingdienst. Het risicomodel⁵⁷ van de Belastingdienst is een gegevensverzameling, dat allerhande gegevens bevat van belastingplichtigen en inhoudingsplichtigen voor meerdere middelen. De gegevens zijn niet actueel tot de laatste aangiften. Op deze gegevensverzameling vindt geen structureel ingerichte analyse plaats, maar het biedt de mogelijkheid dat te doen. Slechts wanneer er aanleiding is, kan op deze gegevens doelgericht een nadere analyse plaatsvinden. Met behulp hiervan kan een afweging gemaakt worden om al dan niet controles uit te voeren bij bepaalde inhoudingsplichtigen. Het risicomodel is beter te omschrijven als een permanent dossier/database, in plaats van een controlepakket. Verder spreekt de IPA-maatregel over het risicomodel als een toezichtmiddel, zonder aan te geven voor welke specifieke gegevens toezicht gewenst is. Pas na een inventarisatie van de belangrijkste niet-financiële gegevens waarop nog geen andere (plausibiliteits)controle wordt ingezet, kan de toezichtbehoefte en het relevante controlemiddel vastgesteld worden. Hierbij dient onderscheid te worden gemaakt op kwaliteit voor verwerkbaarheid en toetsing op materiële juistheid. Het onderzoek concludeerde dat het op dit moment nog te vroeg is om te spreken van inzet van het risicomodel. Het kernteam⁵⁸ heeft daarom eind 2009 besloten IPA-maatregel 6.14 verder te beëindigen, mede gezien de andere hierboven genoemde toezichtmaatregelen. Wel zou een nieuwe, niet nader omschreven, maatregel worden opgestart die beter aansluit bij de behoefte van de Belastingdienst.

De inspectie merkt op dat voor de inrichting van het repressief toezicht het kwaliteits- en controlebeleid zoals hiervoor besproken in paragraaf 6.3 het uitgangspunt moet zijn en dan in het bijzonder de door het Ketenbureau met ondersteuning van AD UWV en RAD uit te voeren risicoanalyse. Om praktische redenen is besloten deze risicoanalyse in eerste instantie te beperken tot de risico's op het gebied van M&O van gegevens. Nadat inzicht is verkregen in de bestaande risico's, de reguliere beheersingsmaatregelen (AO/IC) en de resterende risico's kan vastgesteld worden of het controlebeleid van de Belastingdienst toereikend is en of aanvullende (repressieve of andere) maatregelen getroffen moeten worden.

⁵⁶ Onderzoeksrapport "Kwaliteit van de loongegevens en het handhavingmodel borgen" van 24 november 2008.

⁵⁷ Het risicomodel is oorspronkelijk opgesteld door UWV en bij de start van SUB overgedragen aan de Belastingdienst.

⁵⁸ Kernteam van 9 oktober 2009.

9 Stand van zaken werkende en stabiele keten

9.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de stand van zaken bij de ontwikkeling van de werkende en stabiele keten. In de achtste nota van bevindingen en de daaropvolgende rapportage was de conclusie van de inspectie dat er nog veel stappen te zetten waren op weg naar een stabiele keten. Uit het onderzoek in de periode tussen de achtste en deze negende nota van bevindingen blijkt dat er veel stappen zijn gezet.

9.2 Werkende keten 2009

Een werkende keten is in de Integrale probleemanalyse Loonaangifteketen als volgt gedefinieerd:⁵⁹

"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."

Door het Kernteam Loonaangifteketen is d.d. 4 mei 2010 de 'Eindrapportage werking van de keten in 2009'⁶⁰ vastgesteld. De rapportage bevat als conclusie dat de ketenmanager, de Directeur-Generaal Belastingdienst en de voorzitter Raad van Bestuur UWV van mening zijn dat op basis van de in 2009 behaalde resultaten in relatie tot de eisen die aan de werkende keten in het normenkader zijn gesteld en op basis van de maatregelen die zijn genomen om de werking van de keten te garanderen, ook voor 2009 een werkende keten is gerealiseerd.

De processtappen waar de Belastingdienst en UWV niet de volle verantwoordelijkheid voor kunnen dragen zijn niet genormeerd. Het gaat om de processtappen 1 (opname inhoudingsplichtigen in de werkgeversadministratie), 6 (afhandelen signalen van afnemers en verzekeren) en 7 (opleggen correctieverplichting). Naar deze processtappen is wel onderzoek gedaan door de Accountantsdienst UWV en de Rijksauditdienst. Resultaten van dit onderzoek zijn integraal opgenomen in de rapportage van 19 april 2010⁶¹ en vervolgens opgenomen in de eindrapportage over de werking van de keten in 2009. De eindrapportage wordt door het Kernteam aangeboden aan de bewindslieden.

De inspectie heeft in paragraaf 4.2.2 van haar Nota van Bevindingen d.d. 21 april 2009 bij de achtste rapportage aangegeven dat zij verwacht dat, in lijn met de aanbiedingsbrief van de bewindslieden bij het normenkader voor de werkende loonaangifteketen, de resultaten van de stappen 1, 6 en 7 van de loonaangifteketen, worden betrokken in het beredeneerde oordeel.⁶²

⁵⁹ Integrale probleemanalyse Loonaangifteketen, Kamerstukken II 2007/08, 31066 en 28219, nr. 14.

⁶⁰ Rapport samenwerking UWV en Belastingdienst 'Eindrapportage werking van de keten 2009', versie definitief-4mei 2010.

⁶¹ Bevindingenrapportage audit loonaangifteketen, periode maart/april 2010, versie 1.0 d.d. 19 april 2010.

⁶² In de aanbiedingsbrief is immers vermeld dat (onderstreping door IWI) "De Belastingdienst en UWV zullen – voor wat betreft de stappen 1 (opname inhoudingsplichtige in de werkgeversadministratie), 6 (afhandeling signalen van afnemers en verzekeren) en 7 (opleggen correctieverplichting) – zich maximaal inspannen om waar nodig voor de *werkende keten* afdoende kwaliteitsborgende maatregelen te treffen. Dit alles met als doel om de kwaliteit van de gegevens te borgen en om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en te bestrijden. Dit binnen de geldende doelmatigheidsnormen".

De inspectie heeft de 'Eindrapportage werking van de keten in 2009' beoordeeld en de werkzaamheden van de accountantsdiensten ten aanzien van dit rapport gereviewd. Uit de review bleek dat ook in het dossier geen door de ketenmanager opgestelde nadere toelichting aanwezig is over de maximale inspanning die UWV en de Belastingdienst zullen leveren om waar nodig voor de werkende keten afdoende kwaliteitsborgende maatregelen te treffen voor de drie hiervoor genoemde processtappen.

Het onderzoek van de auditdiensten leidt tot de conclusie dat er in 2009 vooruitgang is geboekt met betrekking tot de kwaliteitsborging binnen de loonaangifteketen, maar dat er nog enkele verbeterpunten zijn. Deze luiden als volgt:

- het zorg dragen voor integraal toepassen van de templates;
- het verder terugdringen van de handmatige handelingen;
- het toepassen bij norm 3 van een statistische steekproef in plaats van een deelwaarneming. Hierop was in de rapportage over 2008 aangedrongen om het mogelijk te maken om niet alleen een kwalitatief maar ook een kwantitatief oordeel te vormen. Deze steekproef moet zich ook uitstrekken tot bestanden die groter zijn dan 15 Mb;
- het zorg dragen voor een rapportage binnen de keten over de processing van data door de Belastingdienst;
- het ontbreken van een toelichting in de templates dat gedurende het jaar over het hantieren van aannames en de relatie daarvan met de definitieve meting;
- het nog niet goed zijn ingeregeld van het versiebeheer.

De inspectie deelt de conclusie zoals die hiervoor is verwoord, maar plaatst daarbij, mede in het licht van de opmerkingen in haar brief over de werkende keten 2008 van 21 april 2009⁶³, een aantal kanttekeningen:

- de verbetering van de beheersing van de processtappen is in 2009 vorm gegeven door het uitbreiden van de monitoring van de verwerking door de gehele keten zodat inmiddels 52% van de loonsom in Nederland wordt gevolgd, het uitbreiden van het aantal controles aan de poort en ook het registreren van de bevindingen en bewaking van de posten die naar aanleiding van analyses voor afdoening zijn overgedragen aan de Belastingdienst.
- één van de zeven in de rapportages betrokken normen is in 2009 niet gehaald. Het betreft norm 4: het tijdig verwerken van de loonaangifteberichten in de polisadministratie zodat deze tijdig beschikbaar zijn voor afnemers. Deze norm heeft over 2009 gescoord met 94,1% ten opzichte van de gestelde norm 95%. De score is opgebouwd uit het gemiddelde van de kwaliteitscriteria volledigheid (99,2%) en tijdigheid (89,1%). De belangrijkste oorzaak voor het niet halen van het criterium tijdigheid wordt veroorzaakt door het niet tijdig aanpassen van de informatiesystemen bij de jaarovergang 2009. Deze problemen hebben zich bij de jaarovergang 2010 niet voorgedaan.
- de nodige maatregelen zijn getroffen voor het verbeteren van de borging van de kwaliteit van meetprocessen die de basis vormen voor de het normenkader dat voor de werkende keten is gedefinieerd. Tevens is gedurende 2009 het aantal controles gefaseerd uitgebreid, is het instrumentarium voor de analyse van ontvangen loonberichten verbeterd en zijn verdere maatregelen getroffen voor het terugkoppelen van de uitkomsten van de analyses die herstel door de inhoudingsplichtigen noodzakelijk maakten;
- de definitie van het begrip werkende keten leidt er toe, dat de bevindingen betrekking hebben op de gegevenslevering aan slechts vijf (CBS, Belastingdienst, UWV, Inlichtingenbureau en pensioenfonds Horeca & Catering) van de honderden overige afnemers. De uitkomsten van de normen 4 (volledige en tijdige beschikbaarstelling aan afnemers – gemiddeld 94,1%, tijdigheid 89,1%) en norm 5 (gegevensleveringen – 95,7%) zoals vermeld in de 'Eindrapportage werking van de keten in 2009' lijken niet te gelden voor de overige afnemers;

⁶³ Brief IWI 'Oordeel inspectie over de eindrapportage werkende keten, maart 2009' d.d. 21 april 2009, nr. 2009/1414.

- de uitkomsten zijn uitgedrukt in percentages, echter zonder vermelding van de massa waarop de percentages betrekking hebben. De afwijkingen kunnen in absolute aantallen groot zijn, wat aanleiding kan zijn voor het aanpassen van de normering;
- de uitkomsten zijn nog niet gebaseerd op het integraal toepassen van de gedefinieerde controles. Niet bekend is wat de consequenties zijn voor de percentages indien alle gedefinieerde controles operationeel zouden zijn;
- de rapportage over de processtappen 1 (opname inhoudingsplichtigen in de werkgeversadministratie), 6 (afhandelen signalen van afnemers en verzekerden) en 7 (opleggen correctieverplichting), die niet zijn genormeerd, bevat nog niet het beredeneerde oordeel waaruit de maximale inspanning die UWV en de Belastingdienst blijkt zoals die door de bewindslieden is toegezegd aan de Tweede Kamer;
- de accountantsdiensten hebben op 19 april 2010 gerapporteerd dat het overall beeld over 2009 ten aanzien van de kwaliteitsborging binnen de loonaangifteketen luidt dat vooruitgang is geboekt, maar zij geven tevens aan dat er nog enkele verbeterpunten zijn;
- de accountantsdiensten hebben geen accountantscontrole toepast op de feitelijke uitkomsten van de metingen, maar een procesbeoordeling uitgevoerd. Daardoor ontbreken in de rapportage van de accountantsdiensten conclusies over de mate waarin de ingerichte processen een tijdig, juist en volledig beeld geven over de cijfers in het normenkader;
- het dossier van de Accountantsdienst van UWV roept de vraag op of de inspanningen van de Belastingdienst voor het realiseren en monitoren van het normenkader en de verantwoording daarover, wel gelijke tred houden met die van UWV.

9.3 Stabiele keten 2009

Door het Kernteam is een aantal maatregelen benoemd dat voorwaardelijk is voor het bereiken van het plateau van de stabiele keten. Een aantal van deze maatregelen wordt met prioriteit opgepakt en is ondergebracht bij diverse maatregelen uit de integrale probleemanalyse. Hieronder worden deze per onderwerp toegelicht in de paragrafen 9.3.1. (Realisatie Complexiteitsreductie) en 9.3.2 (Status stabiele keten 31-12-2009)

9.3.1 Realisatie Complexiteitsreductie

Op grond van het PID Complexiteitsreductie 2009 (versie 0.9 van 18 december 2008) is in 2009 gewerkt aan het verder stroomlijnen van de loonaangifteketen door het reduceren van de systeemomgevingen bij UWV van drie naar twee, het inrichten van Polis+ op basis van de verdere inzet van het automatiseringstool High-T en het beheer van het systeem en de -omgeving.

Het PID 2009 vermeldt over de planning van de Complexiteitsreductie ondermeer het volgende: *'In september 2008 is besloten tot de volgende planning: uitfasering PAS complex voor zover betrekking op de loonaangifte (Inkomsten Verhoudingen – IKV's) per 1 april 2009. Uitfasering van overige nog in gebruik zijnde functionaliteiten van PAS-complex per uiterlijk 31 december 2009 (met uitzondering van de Analyse Omgeving).'*

Het beheer van de polisadministratie en de beheeromgeving inclusief de uitbesteding van de gegevensverwerking aan IBM, is behandeld in hoofdstuk 10.2 – Technische aspecten Polis+

De inspectie constateert over de Complexiteitsreductie dat het kernteam loonaangifteketen op 26 februari 2010, rekening houdend met de basisafspraken, decharge heeft verleend voor het uitfaseren van de Voordeurapplicatie en de Staging Area. Daarmee is de doelstelling op het gebied van het uitfaseren van het PAS-complex zoals geformuleerd in het PID 2009, gerealiseerd met uitzondering van:

- de Analyse Omgeving. Deze omgeving wordt nog gebruikt voor de analyses door het Analyseteam Gegevenskwaliteit Loonaangifteketen (AGL);
- de afronding van de adviezen van DNV – zie 10.2.2 hierna;

- de impactanalyse voor de gevolgen van de robuuste keten.

9.3.2 *Status stabiele keten 31-12-2009*

Bevindingen inspectie in achtste rapportage

De inspectie concludeerde in de achtste rapportage dat UWV nog geen volledig inzicht heeft kunnen bieden op welk moment en tegen welke kosten de polisadministratieprocessen, -systemen en de daarbij horende (ICT-) beheerorganisatie zullen zijn gerealiseerd. Dit laatste in de context van de daaraan op grond van wet- en regelgeving en professionele standaarden te stellen eisen. Wel was de inspectie van oordeel dat er in 2008 sprake was van een werkende keten. Voor de eerstvolgende fase, de stabiele loonaangifteketen, was de inspectie van oordeel dat in 2009 door de ketenmanager en UWV, ten dele al voorgenomen, maatregelen moesten worden getroffen om te waarborgen dat de polisadministratie begin 2010 aan de daaraan gestelde wettelijke eisen en professionele normen zou kunnen voldoen. Tot die maatregelen behoorden onder meer:

- het voortzetten van het programma Complexiteitsreductie waarbij de aanwezige systemen worden gereduceerd van drie, naar twee, naar één omgeving;
- het inrichten van een beheerste en beheersbare omgeving voor Polis+.

De inspectie merkte verder op dat de prioriteiten een beperkte weergave waren van de op grond van wet- en regelgeving te realiseren maatregelen om de kwaliteit van de gegevens in de polisadministratie te borgen. Elementen die ontbraken waren onder meer de stand van zaken en planning van het invoeren van plausibiliteitscontroles, signaalafhandeling en correctiemechanisme.

Verwachting realisatie stabiele keten per 1 januari 2010

In het driemaandelijks bestuurlijk overleg over de loonaangifteketen van 12 februari 2009 spreken UWV en de ketenmanager uit dat de stabiele keten per 1 januari 2010 haalbaar is. Hierbij wordt opgemerkt dat UWV op korte termijn een planning aangaande complexiteitsreductie oplevert en dat UWV per 1 juli 2009 de functionele beschrijving van Polis+ zal hebben afgerond.

Conclusie ketenmanager over realisatie stabiele keten per 1 januari 2010

In de afgelopen periode is veel vooruitgang geboekt bij het realiseren van de stabiele keten. Het onderdeel Complexiteitsreductie Polisdomein UWV (inclusief verbeteren en aanvullen van leveringen) stond oorspronkelijk gepland tot eind 2009. In overleg met de ketenmanager is echter begin januari 2010 besloten de einddatum van de Complexiteitsreductie aan te passen naar omstreeks 1 april 2010. Dit met uitzondering van de stresstest, die zal plaatsvinden in mei 2010.

De toelichting op deze beslissing is vermeld in de oplegnotitie van de ketenmanager aan het Kernteam Loonaangifteketen d.d. 26 maart 2010⁶⁴. In deze notitie is gemeld dat de volgende onderwerpen voor het realiseren van de stabiele keten nog moeten worden afgerond:

- het harmoniseren van de Werkgeversadministratie (WGA). Doelstelling is te komen tot één werkgeversadministratie die het mogelijk maakt om de wensen van verschillende gebruikers te realiseren. Het Kernteam Loonaangifteketen heeft geconcludeerd dat de uit onderzoeken naar voren gekomen oplossingsrichtingen te kostbaar. De ketenmanager zal daarom nagaan of via wijziging van wet- en regelgeving dan wel op ander wijze een aanvaardbare oplossing kan worden gerealiseerd. Tot dat moment wordt met behulp van beperkte handmatige inspanningen voorkomen dat de stabiliteit van de keten in gevaar komt. De definitieve oplossingsrichtingen worden ondergebracht bij het realiseren van de robuuste keten;

⁶⁴ Onderwerp: 'Stand van zaken stabiele keten', versie 1.0.

- het mogelijk realiseren van een andere technische oplossing voor de inkijsfunctie ten behoeve van de Belastingdienst door UWV en de Belastingdienst. Over het al dan niet vervangen van de huidige stabiel functionerende inkijsfunctie wordt voor 1 juli 2010 een beslissing verwacht;
- het migreren van afgekeurde loonaangiften die dateren van voor 22 september 2009. De verwachting is dat deze via een alternatieve route raadpleegbare gegevens voor 1 juli 2010 zullen zijn gemigreerd;
- de nog te realiseren technische aspecten zoals vermeld onder 'c. Technische aspecten Polis+';
- het realiseren van de onder 10.1.3 genoemde processen voor de individuele reactieafhandeling.

Op grond van deze analyse komt de ketenmanager tot de conclusie dat de tijdelijke maatregelen uit de werkende keten nog niet geheel zijn vervangen door structurele. Daarmee is per 1 januari 2010 nog niet geheel voldaan aan het realiseren van de stabiele loonaangifteketen.

Dit standpunt van de ketenmanager wordt gedeeld door het Het Expertise Centrum (HEC).⁶⁵ HEC heeft naast de hiervoor door de ketenmanager genoemde onderwerpen ook genoemd IPA-maatregel 7.2 – overschrijvers. Deze maatregel beoogt het gebruik van een verkeerd Loonheffingsnummer te voorkomen. Voor deze maatregel heeft Kernteam Loonaangifteketen op 12 februari 2010 decharge verleend. In het dechargevoorstel is echter aangegeven dat de huidige oplossingsrichting leidt tot een hoeveelheid signaleringen die niet goed te behandelen is door de Belastingdienst. Daarom wordt in juni 2010 de controle aangepast.

Constateringen inspectie

De inspectie constateert ten aanzien van de conclusie over het realiseren van de stabiele keten per 1 januari 2010 het volgende:

- de ketenmanager komt op goede gronden tot de conclusie dat gedurende 2010 nog een aantal onderdelen moeten worden afgerond en dat daardoor per 1 januari 2010 nog niet is voldaan aan het realiseren van de stabiele keten;
- de door HEC gesignaleerde maatregel ten aanzien van overschrijvers ontbreekt bij de door de ketenmanager genoemde onderwerpen;
- de beoordeling ultimo 2010 van de gerealiseerde maatregelen zal uitwijzen of de randvoorwaarden voor het bereiken van de stabiele keten zijn gerealiseerd;
- de problematiek rond het vaststellen van de gedifferentieerde premie (IPA-maatregel 5.9) vooralsnog lijkt te zijn opgelost met een tijdelijke maatregel in de vorm van een noodstelsel voor de Premiedifferentiatie & Informatiesysteem. Dit PDI-noodstelsel wordt door UWV aangepast en robuust gemaakt voor de berekeningen van 2010 en later. De problematiek van het 'fall-back scenario wordt opgelost door het gebruik van een tweede communicatielijns;
- de reactie van de ketenmanager heeft betrekking op de onderwerpen voor het realiseren van de stabiele keten waaraan de prioriteit 'hoog' is toegekend. Daarnaast moeten nog zes maatregelen met de prioriteit 'middel' worden afgerond (2.3, 4.10, 4.11, 4.12, 7.4 en 7.5).

⁶⁵ Brief HEC 'Oordeel rapportage loonaangifteketen t/m week 48 van 2009' d.d. 23-12-2009, kenmerk B/491/SES/2009/ja.

10 Beheer polisadministratie

10.1 Functionele aspecten Polis+

De bevindingen van de inspectie ten aanzien van de functionele aspecten van Polis+ betreffen de volgende onderwerpen:

1. Eenduidige loonaangifte (ELOA) en relatie Basisregistratie Lonen Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen (BLAU)
2. Eenmalige uitvraag (WEU)
3. Inkijk polisadministratie
4. Harmonisatie werkgeversadministraties
5. Fondsverdeling
6. Beveiliging gegevens
7. Samenvattende conclusie

10.1.1 ELOA en BLAU

In een brief aan de Eerste Kamer heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangegeven dat de eenduidige loonaangifte niet per 1 januari 2011 ingaat.⁶⁶ De reden voor dit besluit is dat uit een inventarisatie bij softwareleveranciers is gebleken dat ook bij invoering van de eenduidige loonaangifte op dit moment er toch verschil blijft zitten tussen de gegevens in het Digitaal Verzekeringsbericht en die op de loonstrook van de werknemer. Tevens wordt in deze brief aangegeven dat de eenduidige loonaangifte een noodzakelijke voorwaarde is om op termijn de Polisadministratie om te vormen tot een Basisregistratie.

Dit uitstel is in overeenstemming met het laatste advies van de Adviescommissie Toetsing Administratieve Lasten (ACTAL) aan de Tweede Kamer⁶⁷. In deze brief stelt ACTAL dat er nog niet is voldaan aan de voorwaarden om op een verantwoorde wijze de eenduidige loonaangifte in werking te kunnen laten treden. Expliciet wordt ingegaan op het niet zeker zijn van het bereiken van een vermindering van administratieve lasten. Dit komt onder andere doordat het maar de vraag is of, voor het vaststellen van het dagloon, volledig kan worden gesteund op alleen de gegevens uit de Polisadministratie. In de opgebouwde rechten (zoals vakantietoeslag) zitten (niet in alle gevallen) zodanig foutieve gegevens in de Polisadministratie dat extra uitvraag door UWV bij werkgevers nodig blijft. Om de extra uitvraag te beperken pleit het ACTAL voor vereenvoudiging van de regels voor dagloonvaststelling wat betreft opgebouwde rechten. Dit in tegenstelling tot de door het kabinet voorgestelde oplossing om de kwaliteit van de gegevens te verbeteren door middel van voorlichting aan werkgevers.

Een ander punt dat ACTAL noemt is dat op dit moment nog onduidelijkheid bestaat over de eisen die door de Belastingdienst worden gesteld aan de aansluiting tussen de loon- en salarisadministratie bij de inhoudingsplichtige (die zowel loon-in als loon-over mag zijn) en de aangifteadministratie (die loon-in moet zijn bij ELOA).

In het driemaandelijks BO Loonaangifteketen van 26 januari 2010⁶⁸ wordt door UWV aangegeven dat een stabiele keten niet afhankelijk is van de ELOA, maar het stabiel krijgen van de gegevens in de Polisadministratie wel afhankelijk is van ELOA. Verder wordt aangegeven dat de ELOA randvoorwaardelijk is voor het realiseren van de robuuste keten. Onder een stabiele polisadministratie wordt in dit geval verstaan een polisadministratie waarin geen mutaties met terugwerkende kracht mogelijk zijn. Daarmee wordt bereikt dat de kwaliteit van gegevens in de polisadministratie eenduidig is. Dit is het doel van de ELOA-operatie.

⁶⁶ Eerste Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 26448A van 25 februari 2010.

⁶⁷ Brief van 4 januari 2010 met kenmerk SvE/RLa/2009/004.

⁶⁸ Verslag kenmerk RUA/UO/2010/2050).

In relatie tot de ELOA-operatie wordt inmiddels gediscussieerd over de toereikendheid de probleemanalyse.⁶⁹ Gesteld wordt dat de impliciete veronderstelling dat alleen Loon-Overgegevens aanleiding zijn tot mutaties met terugwerkende kracht, onjuist is doordat er ook andere bronnen van correcties met terugwerkende kracht zijn zoals:

- door werkgevers of door UWV uitkeringsdivisie geconstateerde fouten in een eerdere loonaangifte waarvan de werkgever of de Belastingdienst of UWV vindt dat die moeten worden aangepast;
- fouten in de nog steeds zeer complexe loonaangifteketen tussen werkgever en Polisadministratie;
- ambtshalve correcties op gegevens in de Polisadministratie, bijvoorbeeld dienstverbanden waarvan UWV heeft vastgesteld dat ze fictief zijn.

De inspectie constateert in relatie tot ELOA en BLAU dat:

- er nog onduidelijkheid bestaat over het doel en noodzaak van ELOA tussen betrokken partijen;
- de genoemde onduidelijkheden worden betrokken in het onderzoek dat momenteel door UWV wordt opgezet over het gebruik van polisgegevens⁷⁰. In dat onderzoek wordt ondermeer aandacht geschonken aan de mutatiegraad in relatie tot de omvang van de veranderingen en correcties in de loonaangiften (circa 88 miljoen in 2007 en circa 12 miljoen in 2009);
- een polisadministratie met eenduidige gegevens randvoorwaardelijk is voor een robuuste keten en om door te groeien naar een basisregistratie.

10.1.2 Eenmalige uitvraag (WEU)

De doelstelling van de polisadministratie is om gegevens eenmalig vast te leggen en meervoudig te gebruiken om zo te komen tot een administratieve lastenverlichting ('de overheid vraagt niet meer naar de bekende weg').

Op 1 januari 2008 is de Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (WEU) in werking getreden. Deze wet geeft regels over de wijze waarop binnen de SUWI-keten invulling dient te worden gegeven aan het beginsel van eenmalige gegevensuitvraag. Hierbij is gekozen voor een stapsgewijze invoering en een meerjarig groeipad. Voor de gegevens uit de polisadministratie is onder het kopje 'inkomens- en arbeidsverhoudingen' aangegeven dat de gegevenssoorten nog nader gespecificeerd moeten worden.

In een brief aan de Tweede Kamer van 30 mei 2008 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangegeven dat de kwaliteit van de gegevens hierbij een belangrijke voorwaarde is.⁷¹ Pas wanneer kan worden vastgesteld dat de kwaliteit van de gegevens in de polisadministratie van een voldoende niveau is, is het mogelijk de beoordeling te maken welk deel hiervan onder het regime van de WEU kan worden gebracht. In een eerdere brief van 17 december 2007 van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer gaf hij aan dat in het eerste kwartaal van 2009 een beoordeling plaats kan vinden of en zo ja, welke gegevens dit zijn.⁷²

In hoofdstuk 11 wordt verder ingegaan op het nut van de Polisadministratie voor de afnemers en de burgers en komen ook aspecten aan de orde in hoeverre de WEU wordt gerealiseerd door middel van de Polisadministratie.

⁶⁹ 'Hoe stabiel wilt u het hebben? De Eenduidige Loonaangifte en de Polisadministratie – een white paper van de architecten en bouwers van de polisadministratie' Ockham Groep B.V., maart 2010.

⁷⁰ Project Initiatie Document in ontwikkeling voor onderzoeksprogramma naar gebruik, bruikbaarheid en herkenbaarheid polisgegevens.

⁷¹ TK, vergaderjaar 2007-2008, 30970, nr 22.

⁷² TK, vergaderjaar 2007-2008, 31066 en 30970, nr 21.

De inspectie constateert in relatie tot de WEU dat:

- Op dit moment wordt het groeipad naar de WEU herzien en ligt het in de lijn der verwachting dat ook (delen van) gegevens uit de polisadministratie opgenomen gaan worden in het groeipad. Op dit moment is echter nog niet duidelijk op welk moment eventuele gegevens uit de polisadministratie onder de WEU gaan vallen;
- UWV bij de vaststelling van het dagloon voor de uitkeringen WW en WIA al gebruik maakt van de polisadministratie en dat de kwaliteit van de gegevens voor een groot deel door UWV reeds als toereikend is beoordeeld;
- het gebruik van gegevens uit de polisadministratie voor het bepalen van het dagloon reeds leidt tot een gedeeltelijke (niet formele) invulling van de WEU.

10.1.3 *Inkijk polisadministratie*

Ten behoeve van de bedrijfsprocessen raadplegen diverse afnemers(categorieën) online de inhoud van de polisadministratie via de zogenaamde inkijkvoorziening. Het streven van UWV is om een generieke inkijkvoorziening in de polisadministratie te realiseren zodat alle belanghebbenden via dezelfde inkijkfunctionaliteit de gegevens in de polisadministratie kunnen raadplegen. Nagegaan wordt of de bestaande functionaliteit die in gebruik is bij BKWI⁷³ kan worden gebruikt voor de generieke inkijkvoorziening. BKWI is in dat kader gevraagd een beoordeling te geven over de oplossing waarbij sprake is van doorontwikkeling van de reeds bestaande functionaliteit 'Suwinet-Inkijk' die wordt gebruikt door bijvoorbeeld gemeenten.

De Belastingdienst is een van de afnemers die inkijken op de polisadministratie. UWV levert jaarlijks aan de Belastingdienst een deel van de nominatieve gegevens per BSN. Deze gegevens, die de Belastingdienst nodig heeft voor de uitvoering van haar taken, worden geleverd via koppelvlak (156) en door de Belastingdienst doorgezet naar een database genaamd Fiscale Loon Gegevens (FLG). In de loop van 2009 is overgegaan tot het maandelijks (in plaats van jaarlijks) bij de Belastingdienst vullen van de FLG-database. In FLG wordt slechts een gedeelte van de nominatieve gegevens vastgelegd. De overige nominatieve gegevens zijn enkel opgeslagen in de polisadministratie bij UWV. Voor het ontsluiten van deze gegevens is door de Belastingdienst de Generieke Inkijk Applicatie Polis (GIAP) ontwikkeld. De GIAP is tot nu toe niet in gebruik genomen. Het Kernteam Loonaangifteketen heeft daarom opdracht gegeven aan UWV en Belastingdienst voor een onderzoek naar de wijze waarop een inkijkvoorziening in de polisadministratie voor de Belastingdienst tot stand kan komen zodat tijdelijke maatregelen die alleen voor de Belastingdienst gelden, kunnen worden beëindigd.

Vanuit UWV is aangegeven dat de tijdelijke inkijkvoorziening op basis van de GIAP tot uiterlijk 1 juli 2011 gebruikt kan worden omdat de huidige systeem niet binnen de OTAP-omgeving is ontwikkeld en daarom niet op de juiste wijze kan worden beheerd. UWV wil voor de Belastingdienst een uitzondering maken voor het gebruik van de specifieke GIAP-applicatie onder de voorwaarde dat deze applicatie past in het beheerregime van UWV.

De in opdracht van het Kernteam Loonaangifteketen uitgevoerde studie heeft geleid tot analyses die naar de mening van het Kernteam niet het gewenste inzicht boden. In het Kernteam van 9 oktober 2009 is besloten dat UWV en de Belastingdienst een plan van aanpak zullen uitwerken voor het ontwikkelen van een GIAP. Bij de uitwerking van dit plan bleek dat aannames omtrent de kosten en de aanwezigheid van de infrastructuur nodig voor realisatie van de definitieve inkijk aan de kant van de Belastingdienst niet juist waren.

Naar aanleiding van deze constatering en bespreking in het Kernteam Loonaangifteketen van 26 februari 2010 wordt de Belastingdienst verzocht een nadere onderbouwing van de kosten te verstrekken, wordt er een onderzoek gestart naar het verwachte gebruik van de inkijk-

⁷³ BKWI – Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen. Levert ondermeer voorzieningen waarmee ketenpartners gegevens met elkaar kunnen delen.

voorziening en wordt onderzocht of FLG eerder en mogelijk met aangepaste vulling een alternatief voor GIAP kan zijn. In het kernteam van 23 april 2010 is ingestemd met het voorstel voor het verder ontwikkelen van de GIAP voor rekening van de Belastingdienst.

De inspectie constateert over het realiseren van de inkijsfunctie dat:

- UWV streeft naar één generieke oplossing voor een inkijsfunctie;
- de keuze van de GIAP als alternatief voor de bestaande inkijsfunctie is geaccepteerd door het kernteam.

10.1.4 *Harmonisatie werkgeversadministraties*

De doelstelling van deze maatregel is te komen het gebruik van één werkgeversadministratie door Belastingdienst en UWV, die functioneel voldoet aan de 'eisen' van de verschillende gebruikers. Door het ontbreken van één werkgeversadministratie kan UWV kan niet in alle gevallen geautomatiseerd een premiepercentage vaststellen, met als gevolg dat ieder jaar voor een deel van de inhoudingsplichtigen adviesbrieven (voor 2010 circa 11.000) verstuurd worden. In de loop van het jaar wordt dan alsnog het juiste percentage vastgesteld en beschikt. Dit leidt tot herstelacties bij de inhoudingsplichtige, de Belastingdienst, UWV en de afdrachten aan fondshouders.

Tot nu toe worden de problemen handmatig, maar met een beperkte inspanning in menskracht, opgelost.

De inspectie constateert in relatie tot de harmonisatie van de werkgeversadministratie dat:

- het niet mogelijk is om op een eenvoudige wijze tegen aanvaardbare kosten een eenduidige oplossing te realiseren waarin alle gebruikerswensen zijn gerealiseerd en dat in afwachting daarvan via handmatige acties de administraties worden geharmoniseerd;
- deze IPA-maatregel leidt tot besluitvorming door het kernteam loonaangifteketen voor 1 juli 2010, waarna realisatie plaatsvindt. De afwikkeling wordt ondergebracht bij de robuuste keten.

10.1.5 *Fondsverdeling*

Mede naar aanleiding van signalen van UWV als fondsbeheerder over onjuistheden in de fondsverdeling hebben UWV en Belastingdienst in het kader van de stabiele loonaangifteketen een verbetermaatregel benoemd, te weten maatregel 2.3 Fondsverdeling. Aan deze maatregel is de prioriteit 'middel' toegekend.

Een randvoorwaarde voor een correcte verantwoording aan de fondsen is dat de controles op de juistheid van de afdracht worden toegepast. In het eindrapport van de verkenning naar dit onderwerp concluderen UWV en Belastingdienst dat om de juiste premieafdracht te kunnen controleren er aanpassingen nodig zijn in het beleid van de premieheffing en -inning, zo nodig de wet- en regelgeving hieromtrent, alsmede in het aantal en rubricering van gegevens in de gegevensset van het loonaangiftebericht.

De bewaking van de te treffen maatregelen is belegd bij het 'Regieoverleg Fondsenbeheer'. In het overleg is vastgesteld dat de werkzaamheden en mijlpalen uit het oorspronkelijke plan van de maatregel nagenoeg zijn afgerond en de vervolgacties een structureel karakter hebben en/of heel nauw aansluiten op de bestaande structuren. Er wordt daarom, als eerste stap naar decharge, een structurele oplossing voorgesteld om het 'Regieoverleg Fondsenbeheer' in te bedden in de staande organisatie.

Vanaf januari 2010 wordt het FI-systeem het primaire systeem voor de fondsverdeling. Daarnaast zijn in het loonaangiftebericht 2010 aanpassingen gedaan ten behoeve van de juiste afdracht aan de fondsen. Beide zijn belangrijke ingrediënten om tot afronding van deze maatregel te komen. Eind 2010 wil het Regieoverleg Fondsenbeheer het Kernteam om decharge vragen.

Bij de behandeling van het voorstel geeft UWV aan dat 'fondsenbeheer' het betreft dat het loonaangiftebericht 2010 niet is aangepast voor de controle op de premie voor het Algemeen Werkeloosheidsfonds.⁷⁴

Het Kernteam Loonaangifteketen stemt, gehoord hebbende de voorgaande opmerking, op 11 september 2009 in met de in de notitie beschreven wijze van afronding van IPA 2.3 – Fondsverdeling.

De inspectie constateert over de fondsverdeling dat:

- de conclusie over het bereiken van het beoogde effect eerst ultimo 2010 kan worden getrokken;
- het niet duidelijk is wat het gevolg is van het ontbreken van de rubriek 'premieloon AWF' voor de conclusie en de juistheid van de afdrachten aan de fondsen.

10.1.6 *Beveiliging gegevens*

De Auditdienst UWV heeft in het derde kwartaal van 2009 een onderzoek ingesteld naar de opvolging van de aanbevelingen uit eerdere onderzoeken naar ondermeer de naleving van de regels die binnen UWV gelden op het gebied van beveiliging en privacy.⁷⁵ De conclusie van de AD luidt dat nog beperkte risico's worden gezien op het gebied van informatiebeveiliging: veel medewerkers hebben uitgebreide rechten zonder dat aanvullende maatregelen zijn genomen om het juiste gebruik van deze rechten te borgen.

De AD adviseert de directie van UWV Gegevensdiensten om op de volgende onderdelen nog aanvullende maatregelen te nemen:

- de actuele gedoogsituaties op het gebied van autorisaties alsnog op directieniveau te formaliseren zodat een bewuste keuze kan worden gemaakt over de acceptatie van de risico's;
- het verbeteren van het autorisatiebeheer ten aanzien van beheerders/ontwikkelaars;
- het UWV beleid voor logging en monitoren nader in te vullen waarbij is voorzien in een meer actieve monitoring op kritische useraccounts en handelingen.

De inspectie constateert over de beveiliging van gegevens dat:

- de beveiliging van een grote en omvangrijke verzameling van persoonsgegevens nog niet afdoende is geregeld voor het toegangsbeheer van de reguliere gebruikers. De toegang tot de productieomgeving lijkt met het realiseren van de BAU-status afdoende geregeld;
- de AD heeft aangegeven in het vierde kwartaal van 2009 nader onderzoek te zullen doen naar onder meer de voortgang van de implementatie met betrekking tot de individuele signaalafhandeling (als onderdeel van de inspanningsverplichting van UWV) en de borging van de implementatie van gedechargeerde maatregelen in de staande organisatie, als follow-up van het onderzoek in 2008.

Deze onderzoeken zijn als gevolg van een herprioritering van de werkzaamheden doorgeschoven naar 2010.

10.1.7 *Samenvatting*

De inspectie concludeert over de functionele aspecten van Polis+ dat er de afgelopen periode vooruitgang is geboekt op een aantal functionele aspecten en het gebruik van de gegevens. Een aantal zaken dient nog te worden opgepakt:

- de polisadministratie voldoet op een aantal punten nog niet aan de eisen van de wetgever en de wensen van afnemers;
- een deel van de met de prioriteit 'middel' gewaarde maatregelen moet nog worden gerealiseerd;

⁷⁴ Notitie 'Stand van zaken afronding IPA 2.3 (Fondsverdeling) 2010', versie 2.0 d.d. 2 september 2009.

⁷⁵ Rapportage Poliadministratie en het gebruik van Polisadministratie, code 9-6.36.01, versie 0.99 d.d. 8 december 2009.

- het realiseren van de prioriteit 'hoog' gewaarde maatregel Harmonisatie WGA en een deel van maatregelen rondom de Complexiteitsreductie zijn ondergebracht bij de realisatie van de robuuste keten.

10.2 Technische aspecten Polis+

De bevindingen van de inspectie ten aanzien aan de technische aspecten van Polis+ worden toegelicht aan de hand van de volgende onderwerpen:

10.2.1 de inrichting van de ontwikkel- en beheeromgeving van Polis+;

10.2.2 het realiseren van de BAU-fase.

10.2.1 Inrichting beheer- en ontwikkelomgeving Polis+

Een van de basisafspraken in het kader van de Complexiteitsreductie is, dat DNV (voorheen: CIBIT) regelmatig audits uitvoert op de voortgang van het reductieproces. De inspectie constateert dat deze audits vooral betrekking hebben op de inrichting van de technische aspecten die samenhangen met het realiseren van een beheerste en beheerbare omgeving zoals de systeemdocumentatie, de toepassing van High~T, de inrichting van de OTAP-straat en het configuratiebeheer.

In de afgelopen periode heeft DNV een tweede⁷⁶ en derde⁷⁷ rapport opgesteld. Daarnaast is een aanvullend onderzoek⁷⁸ uitgevoerd naar High~T en de UWV OTAP straat. De bevindingen uit die onderzoeken zoals die zijn vermeld in de managementsamenvattingen en huidige status is in onderstaande tabel weergegeven.

Inrichten beheerste en beheersbare omgeving voor Polis+				
	Bevinding	Prio	Stand van zaken	Planning
Tweede rapport DNV – mei 2009				
1	Beleggen applicatieonderhoud		Contract met Corduroy	Gereed
2	Inbedden beheer Polis+		Zie bevindingen derde rapport	-
3	Verbeteren systeemdocumentatie		Overall documentatie nog af te ronden	Zie 16
4	Aanpassen testregime (testaanpak, gebruik testsets, regressietest)		Is afgerond met in BAU gaan	04-2010
5	Implementeren OTAP- werkwijze		Vanaf release 7 operationeel	04-2010
6	Inrichten configuratiebeheer		Zie 13 en 18	Na BAU
7	Verbeteren capaciteit- en continuïteitsbeheer		Is afgerond met in BAU gaan	Zie BAU
8	Uitvoeren stresstest		Na realisatie BAU	05-2010
Derde rapport DNV – december 2009				
9	Verbeteren programmatuur Polis+ (inclusief vervangen High~T en verbeteren code-structuur) i.v.m. lagere levensduur Polis+	L	Onderzoek loopt	04-2010
10	Verbeteren OTAP-straat	H	Vanaf release 7 operationeel – planning van april naar juli 2010	07-2010
11	Realiseren BAU-status maart 2010	H	Zie hierna	04-2010

⁷⁶ Rapport Monitor Complexiteitsreductie mei 2009, versie 1.1 - 20090526.

⁷⁷ Rapport Monitor Complexiteitsreductie december 2009, (53126945 – OND3) versie definitief d.d. 15-12-2009.

⁷⁸ Rapport High~T en de UWV OTAP straat, (53127177, definitief v1.0) d.d. 03-03-2010.

Inrichten beheerste en beheersbare omgeving voor Polis+				
	Bevinding	Prio	Stand van zaken	Planning
12	Afspraken over fricties over uitvoeren testen tussen Corduroy en UWV	L	Afspraken op uitvoerend en managementniveau gemaakt	Gereed
13	Verbeteren configuratiebeheer	H	Zie 18 – oorspronkelijke planning niet gerealiseerd	04-2010
14	Onvoorspelbaarheid kosten	L		
	Inrichten Change Advisory Board		Ingesteld voor beoordeling voorstellen op functioneel niveau	Gereed
	Inrichten Technical Advisory Board		Wordt ingesteld voor beoordeling voorstellen op technisch niveau	05-2010
	Aanstellen applicatie architect		Beoordelen architectuurkeuzes vindt plaats	06-2010
15	Verbeteren continuïteit	L		
	Ondervangen beperkte omvang Corduroy		Onderzoek naar kennisoverdracht in samenwerking met DNV – zie ook 21	05-2010
	Verzwaren escrowregeling		Nieuwe overeenkomst afgesloten	Gereed
Aanvullend rapport DNV inzake High~T en OTAP - maart 2010				
16	Documenteren scripts voor overzetten High~T metadata		Afgerond bij release 6.1	04-2010
17	Organiseren 'proof of concept' voor testen overzetten scripts		In combinatie met release 6.1	04-2010
18	Inrichten strikt configuratiebeheer (inclusief tooling)		Inrichten configuratiemanagement database (CMDB)	Na BAU
19	Synchroniseren omgevingen		Realisatie in nieuwe omgeving	Zie BAU
20	Ontwikkelen in productieomgeving		Niet meer mogelijk in nieuwe omgeving	Zie BAU
21	Scholen medewerkers UWV		Opgepakt in kader spreiden kennis – zie ook 15	05-2010
Prioriteit: H = hoog: afgerond voor 1 april 2010 L = laag: lagere prioriteit dan het realiseren van de BAU-status De BAU-status is gerealiseerd op 12 april 2010				

De conclusie van DNV in haar aanvullende onderzoek luidt als volgt: 'Er zijn geen structurele belemmeringen aangetroffen die het op voorhand onmogelijk maken dat Polis+ / High~T normaal functioneert in een OTAP-sstraat.'

Naar de mening van de inspectie geldt deze conclusie onder de voorwaarde dat de bevindingen zoals gemeld onder de punten 16 tot en met 21 van de voorgaande tabel worden opgeheven. Of er daadwerkelijk geen belemmeringen zijn blijkt daarom op zijn vroegst in mei 2010.

De inspectie constateert over de inrichting van het beheer en ontwikkelomgeving van Polis + dat een groot aantal maatregelen in de komende maand(en) moet worden afgerond. Eerst dan kan worden geconcludeerd dat de beoogde effecten van de maatregelen voor het realiseren van een stabiele keten zijn gerealiseerd.

10.2.2 Realiseren BAU-fase

De gegevensverwerking van Polis+ vindt plaats op basis van een door UWV met IBM gesloten collectieve overeenkomst in het rekencentrum van die organisatie te Brussel. Voordat dit rekencentrum de verantwoordelijkheid voor het verwerken van de applicaties accepteert, moet worden voldaan aan eisen die het beheer mogelijk maken. Deze eisen worden benoemd met het begrip 'Business As Usual' (BAU).

Tot nu toe heeft het externe rekencentrum de verantwoordelijkheid voor de gegevensverwerking met Polis+ nog niet geaccepteerd omdat de BAU-status nog niet was bereikt. In onderstaande tabel is aangegeven welke stappen / fasen nog moeten worden gezet / afgerond voordat sprake kan zijn van het realiseren van de BAU-status:

Te realiseren stappen voor Business As Usual (BAU) status Polis+			
	Stap / fase	Stand van zaken	Planning
1	Accepteren Polis+ door IBM	Acceptatierapport per 19/4 getekend door IBM en UWV	04-2010
2	Synchroniseren omgevingen	Afgerond (onderdeel BAU)	04-2010
3	Ontwikkelen in productieomgeving	Kan niet meer in BAU status	04-2010
4	Opleveren release 6 via OTAP onder BAU-eisen	Heeft plaatsgevonden op 20/4	04-2010
5	Database conversie	In weekend 24/25 april 2010	04-2010
6	Uitwijktesten	Onderdeel van testprocedures IBM na database conversie	04-2010
7	Uitvoeren stresstest	Planning laatste weekend mei	05-2010
Aanvullende activiteiten			
8	Contract naar Goud	Geregeld per december 2009	Gereed

Regel 8 in voorgaande tabel betreft het verhogen van het kwaliteitsniveau van het beheer door IBM om de gegevensverwerking te kunnen laten voldoen aan de doelstelling van Polis+ en de afspraken met afnemers. De oorspronkelijk met IBM gesloten collectieve overeenkomst (niveau Brons) voldeed voor Polis+ niet in termen van respons-, levertijden en uitwijkvoorzieningen. Ten behoeve van Polis+ is het kwaliteitsniveau van de dienstverlening daarom opgehoogd naar het niveau Goud. Dit betekent dat er vanuit IBM meer en betere garanties worden afgegeven op beschikbaarheid en het oplossen van incidenten.

De inspectie constateert in relatie tot de BAU-status dat het realiseren van de BAU-status een essentieel onderdeel is voor het bereiken van de stabiele keten. Dit laatste in termen van continuïteit en betrouwbaarheid.

11 Gebruik Polisadministratie

De bevindingen van de inspectie ten aanzien van het gebruik van Polis+ worden toegelicht aan de hand van de volgende onderwerpen:

- 11.1 de IPA-afnemers;
- 11.2 de overige afnemers;
- 11.3 de burgers.

11.1 IPA-afnemers

De maatregelen in de integrale probleemanalyse (IPA) zijn qua afnemers vooral gericht op de drie in de Wet SUWI genoemde afnemers (Belastingdienst, UWV en CBS), het Inlichtingenbureau van de Gemeentelijke Sociale Diensten en Pensioenfonds Horeca & Catering – de IPA-afnemers.

De kwaliteit van het leveren van gegevens aan deze afnemers wordt bepaald met de norm 5 van het normenkader dat is opgesteld ten behoeve van het meten van de werkende keten. In de 'Eindrapportage werking van de keten in 2009' is over deze norm het volgende vermeld:⁷⁹

Omschrijving	Norm	Eindresultaat 2009	Norm behaald
5 Aan de in de IPA genoemde afnemers van het polisdo- mein worden de gegevensleveringen conform de met hen afgesloten overeenkomsten beschikbaar gesteld.	90%	95,7%	Ja

De geleverde gegevens worden door de Belastingdienst onder meer gebruikt voor het samenstellen van de Vooringevulde aangifte (VIA) en de jaarloonuitvraag. UWV gebruikt de gegevens bij het berekenen van uitkeringen en als basis voor het Digitaal verzekerdenbericht (DVB).

De inspectie stelt vast dat UWV voor het leveren van gegevens aan derden nog niet in alle gevallen specifieke kwaliteitscontroles heeft ingericht. Dit sluit ook aan bij de constatering van de inspectie dat afnemers nog niet of nauwelijks zijn betrokken bij het formuleren van de aan de loonaangiftegegevens te stellen eisen en daarop gebaseerde inhoudelijke controles – zie Afnemersoverleg in 11.2. Inmiddels wordt hier vorm aan gegeven in het afnemersoverleg.

De analyse van het eindresultaat over 2009 toont aan dat een verbetering in de kwaliteit en bruikbaarheid van leveringen is opgetreden. Deze conclusie wordt nadelig beïnvloed door het niet tijdig gereed zijn van de systemen voor de jaarovergang. Voor elk van de IPA-afnemers geldt verder als bijzonderheid:

- CBS: deze organisatie steunt nog steeds niet volledig op de gegevens uit de polisadministratie. De leveringen zijn gebaseerd op service level agreements;
- UWV: het is mogelijk gebleken om in 2009 de polisgegevens te gaan gebruiken voor de dagloonvaststelling;
- Belastingdienst: een verstoring in de levering na de zomermaanden heeft geleid tot vertraging bij enkele werkprocessen;
- Inlichtingenbureau: behoudens een aantal vertragingen begin 2009, verloopt de levering zonder incidenten;
- Pensioenfonds Horeca & Catering: vanaf mei 2009 constateert deze organisatie consistente gegevensleveringen.

⁷⁹ Rapport Samenwerking UWV en Belastingdienst, versie definitief- 4 mei-2010.

In november 2009 is in opdracht van UWV Gegevensdiensten een klanttevredenheidsonderzoek gehouden door een marktonderzoeksbureau onder elf grote klanten.⁸⁰ Van de vijf IPA-afnemers zijn alleen de Belastingdienst en het CBS in dit onderzoek betrokken. De resultaten van de enquête zijn anoniem. De doelstelling was een kwalitatief onderzoek naar de klantgerichtheid UWV Gegevensdiensten.

Uit het onderzoek blijkt onder meer dat (naast de positieve ervaringen met UWV in de sfeer van onder meer de persoonlijke contacten) enkele klanten vol lof zijn over de tijdigheid en volledigheid van de gegevensleveringen. De meerderheid van de klanten heeft echter ervaring met onvolledige of vertraagde leveringen.

In het onderzoek zijn, gegeven de doelstelling, geen vragen gesteld over de inhoudelijke juistheid van de geleverde gegevens.

De inspectie constateert in relatie tot de IPA-afnemers het volgende:

- de in de IPA gedefinieerde afnemers zijn groot en belangrijk, maar vormen slechts een klein deel van de afnemerspopulatie. De resultaten van de IPA-maatregelen lijken niet per definitie ook te gelden voor de leveringen aan de overige afnemers – zie II hierna;
- het normpercentage voor de gegevensleveringen is gesteld op 90% (norm 5). Ook bij het realiseren van de norm met circa 95% leidt een uitvalpercentage van circa 5 in absolute aantallen tot een groot aantal. Een grove schatting van de inspecties is dat het ruim 7 miljoen inkomstenverhoudingen per jaar betreft. Dit aantal leidt tot de vraag of bij een herziening van de normen het percentage niet moet worden verhoogd;
- de juistheid van gegevensleveringen heeft betrekking op de gegevenslogistiek. Over de inhoudelijke juistheid van de geleverde gegevens bestaat beperkt inzicht. Die kwaliteit wordt mede beïnvloed door het vaststellen van het functioneren van de herstelacties door de inhoudingsplichtigen, het al dan niet operationeel zijn van de controles en het verwerken van signalen en fouten afkomstig van afnemers en individuele burgers. Deze drie maatregelen zijn op dit moment nog niet operationeel.
- Een indicatie van de inhoudelijke kwaliteit van de gegevens is mogelijk te ontleen aan de bruikbaarheid voor de VIA: in het kernteam Loonaangifteketen⁸¹ is gemeld dat 87,1% van de inkomstenverhoudingen over 2009 bruikbaar was en dat de jaarloonuitvraag in dat jaar 1,66% bedroeg;
- de relatie tussen IPA-afnemers en de afnemers die zijn geënquêteerd in het marktonderzoek, is niet te leggen. Daardoor is niet bekend wat de invloed is op de gerealiseerde normen van de opmerkingen die een meerderheid van de 11 bevraagde organisaties geplaatst bij het volledig en tijdig leveren van de gegevens.

11.2 Overige afnemers

Naast de vijf IPA-afnemers kent Polis+ een groot aantal (potentiële) afnemers. Per ultimo maart 2010 bedraagt het aantal contracten circa 700. Afhankelijk van de doelstelling van een rapportage varieert dat aantal afnemers(relaties): als alle gemeenten als afnemer worden geteld zijn dat er ruim 430. Als geteld wordt op het niveau van het intermediair (Inlichtingenbureau) is sprake van slechts 1 afnemer. Andere sectoren met een veelheid aan afnemers zijn aangesloten via intermediairs zoals RINIS en BKWI.

Afnemers kunnen ondermeer worden ingedeeld op basis van het soort product dat wordt afgenomen: bulkleveringen, levering op basis van abonnement en het gebruik van de inkijsfunctie.

De inkijsfunctie wordt breed gebruikt: niet alleen door de Belastingdienst (zie discussie over ontwikkeling van generieke inkijsapplicatie - GIAP) maar ook door gemeentes (via Suwinet Inkijs van BKWI), SVB, IND, UWV, CAK, etc.

⁸⁰ Rapportage kwalitatief onderzoek klantgerichtheid UWV gegevensdiensten – Powerpoint presentatie RMI november 2009.

⁸¹ Verslag kernteam Loonaangifteketenoverleg loonaangifteketen d.d. 26 februari 2010, punt 3.

Een andere gehanteerde indeling is die van afnemers in de categorie Markt & Ontwikkeling (M&O – digitale levering volgens vaste afspraken) en Leveringen (handmatige leveringen op basis van verzoeken).

Onderkend is dat de inhoud en de kwaliteit van de gegevensleveringen voor de procesvoering van de afnemers van groot belang is. Het begrip 'kwaliteit' moet daarbij worden benaderd vanuit de volgende perspectieven:

- het functioneren van processen en systemen (levert UWV op tijd, zijn medewerkers vriendelijk, etc.). De klanttevredenheidsonderzoeken richten zich tot nu toe op deze invalshoek. Dergelijke onderzoeken worden eenmaal per jaar gehouden.
- de inhoud van de gegevens. De inhoud van dit kwaliteitsbegrip kan per afnemer verschillen en wordt onder meer beïnvloed door de gevraagde actualiteit van de gegevenslevering.

Gemeenschappelijk is dat alle afnemers, naast volledige en tijdig beschikbaar gestelde informatie, vooral behoefte hebben aan juiste informatie die is voorzien van signalen om het niveau van juistheid te definiëren, bijvoorbeeld door het toevoegen van een vlag aan het gegeven. Een dergelijke vlag kan voor een afnemer het signaal zijn om gegevens alsnog uit te vragen. De invulling van het begrip 'kwaliteit' in deze betekenis is nog in ontwikkeling.

Het is de bedoeling in de toekomst in de interviews in het kader van de klanttevredenheidsonderzoeken meer aandacht te schenken aan de inhoudelijke kwaliteit. Daarvoor is nodig dat afspraken daarover in contracten zijn geconcretiseerd.

UWV streeft voor de invulling van het begrip 'kwaliteit' naar een zelfregulerende keten. Die invulling omvat mede het definiëren van door afnemers wenselijk geachte controles en de rol van het toezicht. De ideeën van UWV over die keten worden uitgewerkt in een notitie voor het kernteam. Binnen die ideeën past ook het ontwikkelen van een leveringsstrategie.

In relatie tot die strategie constateert UWV dat de in de aanlooperperiode ontstane leveringsproblemen voorbij zijn. Wel vindt UWV dat de 'time to market' voor de leveringen sneller moet worden zodat beter kan worden ingespeeld op de wensen van afnemers. Verder constateert UWV dat de naamsbekendheid toeneemt met als gevolg dat afnemers zich spontaan gaan melden. Alvorens tot nieuwe leveringen wordt overgegaan, wordt getoetst of dat op grond van wettelijke kaders is toegestaan. De leveringen zijn gebaseerd op een (standaard)contract en algemene voorwaarden. In deze documenten is ook aandacht geschonken aan de eisen die voortvloeien uit de Wet persoonsregistraties. Hierin zijn afspraken vastgelegd over ondermeer de aard, omvang en tijdstip van de leveringen, de acceptatie daarvan en de wijze waarop de afnemer moet voldoen aan de eisen die voortvloeien uit de Wet bescherming persoonsgegevens (houder / bewerkers).

In augustus 2009 heeft een marktonderzoekbureau een onderzoek ingesteld naar de klantgerichtheid van UWV Gegevensdiensten.⁸² Het onderzoek is gehouden onder 104 afnemers (klanten), bestaande uit 17 uit de groep M&O en 87 uit de groep Leveren. De dienstverlening wordt gewaardeerd met een 6,6. De waardering voor 'maatwerk' is lager dan gemiddeld en heeft een bovengemiddelde invloed op het totaaloordeel over UWV Gegevensdiensten. In relatie tot de inhoudelijke kwaliteit is 55% van de afnemers (zeer) tevreden en 13% is ontevreden. De overige afnemers hebben neutraal gereageerd op dit onderdeel. Niet duidelijk is of de afnemers zich bewust zijn van het feit de kwaliteit van de geleverde gegevens kan variëren afhankelijk van de mate waarin inhoudingsplichtigen herstelacties hebben doorgevoerd, controles operationeel zijn geweest en signalen van afnemers en burgers zijn aangebracht.

⁸² Onderzoek Klantgerichtheid UWV gegevensdiensten 2009 – Powerpoint presentatie RMI augustus 2009.

In juni 2009 is het Afnemersoverleg Loonaangifteketen (AOL) gestart.⁸³ Dit overleg opereert op strategisch niveau. De contacten op het tactische/operationele niveau lopen voor de nominatieve gegevens via UWV Gegevensdiensten.

De doelstelling van het AOL is het bundelen van de belangen van afnemers en het bevordering van het gebruik van de collectieve en nominatieve gegevens.

De wet SUWI onderkent in artikel 33 drie wettelijke afnemers (Belastingdienst, UWV en CBS) afnemers. Deze drie afnemers hebben zitting in het AOL evenals een vertegenwoordiger namens het Ketenbureau. Een voorstel voor de kring van (toekomstige) deelnemers aan het overleg (4 namens de categorie Overige afnemers) is opgenomen in het samenwerkingsconvenant Afnemersoverleg Loonaangifteketen dat door het kernteam Loonaangifteketen op 26 maart 2010 is goedgekeurd. Het aanzoeken van de vier organisaties namens de Overige afnemers moet nog plaatsvinden. UWV heeft haar deelname aan dit overleg belegd bij de directeur Uitkeringen zodat mogelijke fricties met de rol van UGD worden voorkomen. Wel voert UGD het secretariaat.

Naast het AOL kent UWV ook klankbordgroepen. Een voorbeeld hiervan is de klankbordgroep pensioenfondsen. In dergelijke groepen worden niet alleen de leveringen vanuit de polisadministratie besproken, maar ook die van de andere UWV-producten.

De inspectie constateert in relatie tot de overige afnemers dat:

- het gebruik van de gegevens uit de polisadministratie zich goed ontwikkelt, hetgeen blijkt uit het grote aantal afnemers dat in enige vorm reeds gebruik maakt van de beschikbare gegevens;
- het invullen van de relatie met de categorie Overige afnemers is geformaliseerd maar nog nader moet worden geoperationaliseerd;
- de ideeën over de invulling van het begrip kwaliteit in procesmatige en inhoudelijke zin vorm en inhoud krijgen en mede op basis van de uitkomsten van de klanttevredenheidsonderzoeken in samenspraak met het Afnemers Overleg kunnen worden bijgesteld en aangevuld;
- het kader nog niet is uitgewerkt aan de hand waarvan, naar analogie van het normenkader voor de IPA-afnemers, kan worden bepaald of de gegevensleveringen voldoen aan de afspraken met de afnemers (soll- versus ist-situatie);
- het normenkader is uitgewerkt op het niveau van de logistieke gegevensverwerking (processen/systemen). De normen voor de gegevensset / de gegevens van de inhoudingsplichtigen (de inhoudelijke kwaliteit) zijn nog niet in hun onderlinge samenhang en rekening houdend met opvattingen van de Overige afnemers uitgewerkt, maar wel een randvoorwaarde voor een operationeel systeem van kwaliteitsborgende maatregelen en managementinformatie;
- het realiseren van de hiervoor geschetste maatregelen van essentieel belang is voor het intensiveren van het gebruik van de polisadministratie en daarmee de kwaliteit van de gegevens.

11.3 Burgers

Het digitaal verzekerdbericht (DVB) heeft tot doel de burgers (verzekerden) via 'Mijn Overheid' en www.uwv.nl inzage te bieden in de door UWV geregistreerde Arbeidsverleden- en Polisgegevens. Een bijkomend oogmerk is de verbetering van de kwaliteit van de gegevens die zijn opgenomen in de polisadministratie. Door het uitstel van het invoeren van de eenduidige loonaangifte (ELOA) zal in de ter beschikking gestelde gegevens het per tijdvak genoten loon sociale verzekeringsgegevens vooralsnog niet worden vermeld.

⁸³ Startnotitie Afnemersoverleg Loonaangifteketen op 3 juni 2009 – versie 2.0. Bekrachtigd in het kernteam Loonaangifteketen d.d. 16-06-2009.

De burger wordt nog niet actief gewezen op het digitaal verzekerdenbericht (DVB). Een dergelijke actie start als de organisatie in staat is om signalen tijdig af te doen. Acties daarvoor zijn in gang gezet. Fouten betreffende individuele personen worden al wel gesignaleerd via meldingen van afnemers.

Uit het memo aan het kernteam Loonaangifteketen van oktober 2009⁸⁴ blijkt dat het DVB sinds begin 2009 door circa 34.000 bezoekers circa 100.000 keer is bezocht (iedere bezoeker heeft circa driemaal de site bezocht). Deze bezoeken hebben geleid tot circa 2.200 reacties (2,2% van 100.000). Ruim 1.200 reacties zijn telefonische die zijn afgedaan door het Klant Contact Center van UWV. Circa 80% van de ingediende correctieverzoeken werd direct gehonoreerd door UWV.

Het door UWV gepresenteerde reacties is gerelateerd aan het aantal malen dat de site is bezocht in plaats van het aantal reacties per individu. In dat geval bedraagt het aantal reacties 6,5% van het aantal bezoekers.

In het kader van IPA-maatregel 6.13 (Inrichten individuele reactieafhandeling) wordt een vooronderzoek gehouden voor het inrichten van de processen voor de individuele reactieafhandeling en aan het analyseren van signalen uit de dagloonmodule. Deze signalen hebben betrekking op reactie van een burger of afnemer op een individueel gegeven uit de polisadministratie of op een individueel jaarloongegeven. De uitkomsten van dit vooronderzoek naar de inrichting van een loketfunctie worden in juli 2010 verwacht. Bij dit vooronderzoek geldt een aantal beperkingen zoals de onmogelijkheid om beslissingen te vertalen naar tijdvakniveau, het niet kunnen doorvoeren van ambtshalve beslissingen en beperkingen bij het beheersen processen, waaronder het zichtbaar maken van de status in de polisadministratie.

De inspectie constateert in relatie tot de interactie met de burgers dat:

- het aantal raadplegingen van de gegevens via het DVB tot nu toe beperkt is gebleven. De betekenis van deze maatregelen voor de kwaliteit van de gegevens blijft daardoor bij een ongewijzigde omvang van de raadplegen beperkt;
- het aantal reacties na een raadplegen van 6,5 % hoog is en dat gegevens over het foutenpercentage binnen de reactie ontbreken;
- het inrichten van de loketfunctie nog met de nodige onzekerheden is omgeven.
- een indicatie over de gevolgen van de beperking voor de kwaliteit van de gegevens in de polisadministratie ontbreekt.

⁸⁴ Memo Aantallen DVB n.a.v. een verzoek door de kernteam Loonaangifteketenvergadering van 9 oktober 2009 aan UWV\UGD d.d. 15-1-2010.

Lijst van afkortingen

Actal	Adviescollege toetsing administratieve lasten
AD UWV	Accountantsdienst van UWV
AGL	Analyseteam Gegevenskwaliteit Loonaangifteketen
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Awf	Algemeen werkloosheidsfonds
BAU	Business As Usual
BKWI	Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen
BLAU	Basisregistratie Lonen Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen
BSN	Burgerservicenummer
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DKD	Digitaal Klantdossier
DVB	Digitale VerzekeringsBericht
ELOA	Eenduidige LOonAangifte
GBA	Gemeentelijke BasisAdministratie
GIAP	Generieke InkijkApplicatie Polis
GSD-en	Gemeentelijke sociale diensten
HLP	Heffen Loonbelasting & Premies
IB	Inlichtingenbureau
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
IPA	Integrale probleemanalyse Loonaangifteketen
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
LAK	Loonaangifteketen
LMO	Lijnmanageroverleg
M en O	Misbruik en Oneigenlijk gebruik
OSWO	Ondersteuning Softwareontwikkelaars
PID	Project Initiatie Document
PDI	Premiedifferentiatie & Informatiesysteem
RAD	Rijksauditdienst
SNO	Service Niveau Overeenkomst
SUWI	Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
SV	Sociale Verzekeringen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VDA	Voordeurapplicatie
VIA	VoorIngevulde Aangifte
Walvis	Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale ver- zekeringswetten
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wfsv	Wet financiering sociale verzekeringen
WGA	Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsongeschikten
Wia	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WW	Werkloosheidswet
XML	Extended markup language
XSD	XML schema definition
ZVW	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet

