



Papernote 35

Loonaangifteketen

De aorta van BV Nederland

Toelichting bij de omslag:

De loonaangifteketen is bij velen niet erg bekend. De financiële en gegevensaorta van Nederland inspireerde ons om hem een gezicht te geven. Hiermee wordt de verwevenheid tussen geld en gegevens tot uitdrukking gebracht, alsmede kleur gegeven aan de samenwerking tussen UWV en de Belastingdienst.

Loonaangifteketen

De aorta van BV Nederland

LOONAANGIFTEKETEN, DE AORTA VAN BV NEDERLAND

AUTEURS/REDACTIE

Het Expertise Centrum:

drs. D. Meijer

drs. M. de Roos EMIA RO

drs. W.N. Sonneveld EMIA RO

ir. C.L. Wauters EMEA RE

Ketenbureau UWV/Belastingdienst:

M.D. van Dijk

M.G.M. Driessen RA

C.H.A.M. Ewalds RA RC

E.J.M. Ruiterman

© Sdu Uitgevers, september 2011

ISBN 978 90 12 57416 7

ONTWERP OMSLAG EN BINNENWERK

Smidswater

FOTOGRAFIE OMSLAG

Topic2.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:

Sdu Klantenservice

Postbus 20014

2500 EA Den Haag

T 070 - 378 98 80

I www.sdu.nl/service

Loonaangifteketen

De aorta van BV Nederland

HEC:

Désirée Meijer

Maarten de Roos

Wendie Sonneveld

Chris Wauters

Ketenbureau UWV/Belastingdienst:

Michelle van Dijk

Mart Driessen

Christel Ewalds

Erik Ruiterman

papernote nr. 35

Sdu Uitgevers, 2011

De volgende papernotes zijn verschenen:

1. *Informatisering: spel zonder grenzen* (1994) – PROF. DR. E.J.J.M. KIMMAN
2. *Het recht van overheidsinformatisering* (1995) – MR. V.A. DE POUS
3. *Lichtsporen en luchtspiegelingen* (1996) – DRS. S.B. LUITJENS (RED.)
4. *Voorbij 2000 ...* (1997) – DRS. S.B. LUITJENS, MW. H. KRIJGSMA-HEERSINK EN MR. V.A. DE POUS
5. *Oups!* (1998) – DR. B. SCHEEPMAKER
6. *Digitaal Documentbeheer* (1998) – DR. J.J.M. UIJLENBROEK
7. *Op weg naar E-day; De euro in de overheidsinformatisering* (1998) – DRS. J.A. PERLEE EN DRS. M. RIJN
8. *E-commerce; Elektronisch zaken doen bij de overheid* (2000) – IR. P.P. VAN DER HIJDEN, DR. A. JONK, DRS. A. W. M. LASANCE EN DR. J.J.M. UIJLENBROEK
9. *Het Resultaat Geteld; Over verantwoording en informatievoorziening* (2000) – DR. R. VAN DAEL, DRS. W.J. VAN GELDER EN DR. A. JONK
10. *Overheid in het web; Naar een toegankelijke overheidssite* (2001) – DR. A.G. ARNOLD, DRS. L.C. SWENNEN, DRS. P.B. NEDERKOORN EN R.M. HERPEL
11. *De politieke partij in de netwerksamenleving* (2002) – DR. A. JONK EN G. VAN VELZEN (RED.)
12. *Informatiebeveiliging voor de overheid* (2002) – MW. B.J. GLASHOUWER RE RI CISA, DRS. M. DE GRAAF, IR. J.M. MEIJ, MW. DRS. P. METTAU EN IR. P. WIELAARD
13. *De I-functie verklaard* (2002) – DR. R. VAN DAEL EN DRS. I. HENNEMAN
14. *Aanbesteden van ICT projecten* (2003) – MR. J.C.H. VAN BERKEL, IR. A. BLOEMBERGEN, DR. A. JONK EN C. KOLK
15. *Van ontwijken naar uitwijken* (2003) – DR. M.E.M. SPRUIT, ING. G.A. VEN, DRS. W.B.M. VROUWENVELDER EN IR. P. WIELAARD
16. *Andere overheid, andere bedrijven, andere systemen* (2004) – IR. L.H.M. MATTHIJSEN, DR. R. VAN DAEL EN F. HEIJINK
17. *De moderne informatiehuishouding van de digitale overheid, het archief op het bureau* (2005) – DR. A.G. ARNOLD EN MW. B.J. GLASHOUWER RE RI CISA
18. *SONAR – Aansturen van complexe overheidsprojecten* (2005) – DRS. G.H.P. VAN DEN BERG EN S.A.J. MUNNEKE
19. *De uitvoeringsorganisaties in Europa; Niet langer een muurbloem* (2006) – DRS. E.J. MULDER
20. *Eitjes tikken; Bij het afscheid van Siep Eilander* (2006) – DRS. M.M. FREQUIN, DRS. S.B. LUITJENS EN DRS. L.J.E. SMITS
21. *Naar een goed gebruik van het burgerservicenummer (BSN)* (2007) – MW. DRS. P.R.B. HEEMSKERK, MR. DRS. T.F.M. HOOGHIEMSTRA, MR. J.N. VAN LUNTEREN, MW. DRS. P. METTAU EN DRS. D. SCHRAVENDEEL
22. *Voor alle zekerheid; Over adviezen, audits en contra-expertises: een gids voor ICT-opdrachtgevers in de publieke sector* (2007) – IR. A. BLOEMBERGEN, DRS. A. GLASS EN IR. C.L. WAUTERS EMEA

23. *Gedwongen nering; ICT dienstverlening in een gebonden klant-leverancier relatie* (2007) – DRS. M.F.M. BOM EN DR. IR. K. RIJNERSCE
24. *Elf Bommen en Granaten; Columns van Rob Meijer in de Automatiseringsgids* (2007) – DRS. R.A.M. MEIJER
25. *Opgeruimd staat netjes? Uitbesteden van ICT in de publieke sector* (2008) – IR. C.L. WAUTERS EMEA, DR. M.E.M. SPRUIT EN ING. M.R. VERMEULEN MCM
26. *Games in het openbaar bestuur; Wat zijn de spelregels?* (2008) – DRS. M. VAN DE VECHT MPIM
27. *Langs elkaar heen; Over geïntegreerde dienstverlening in het publieke domein* (2009) – DRS. G.H.P. VAN DEN BERG, MR. DRS. T.F.M. HOOGHIEMSTRA, DRS. O. KINKHORST, MR. J.N. VAN LUNTEREN, B. LUXEMBURG, DR. A. VAN VENROOY, MW. DRS. J. VOSSE MPIM
28. *Eerlijk bestek; Handleiding praktisch aanbesteden* (2009) – MR. J.C.H. VAN BERKEL, IR. P. WIELAARD
29. *Referentiearchitecturen: niet alleen voor architecten!* (2009) – DRS. R.A.M. MEIJER, MW. J.M. VAN ROOIJ MSCFS, MW. DRS. M. STAM MPIM
30. *Duurzaam bestuur(d); Bouwstenen voor duurzame bedrijfsvoering en groene ICT* (2009) – DRS. J.A.B. WALSHOTS MPIM, DRS. A.M. JANSSEN, DRS. A. DE JAGER
31. *De informatiepositie van de patiënt* (2010) – MW. DRS. R.A.E. GERADS, MR. DRS. T.F.M. HOOGHIEMSTRA, DR. A.G. ARNOLD, MW. DRS. A.D. VAN DER HEIDE MCM
32. *Beter slim gejat dan slecht bedacht. Over de internationale uitwisseling van ICT best practices* (2010) – DRS. J. ROMME MPIM
33. *Web 2.0 & Social Media 'een routekaart'* (2011) – DRS. G.H.P. VAN DEN BERG, MW. DRS. S. NAGHIB-BUKMAN, DRS. M.A. DE ROOIJ MCM, DRS. C. VAN DER WERF
34. *Portfoliomanagement; Een hoofdtaak van de CIO* (2011) – DRS. A. BEETSMA, IR. H. VAN BEUSEKOM, DRS. A.M. BOS, U. GROEN MMC, DRS. R.A.M. MEIJER, IR. P. VAN ROTTERDAM, MW. IR. F.F. WESTBROEK, DRS. C. VAN DER WERF

De volgende notebooks zijn verschenen:

1. *Overheidsinformatisering: het taaie ongerief* (1999) – PROF. IR. P.A. TAS EN DRS. S.B. LUITJENS
2. *Designing electronic document infrastructures* (1997) – DR. J.J.M. UIJLENBROEK
3. *Beheerst beheren; beheer van ICT voorzieningen uit managementoptiek* (2000) – IR. H.A. SPANJERSBERG EN MR. DR. IR. TH. J.G. THIADENS
4. *'mijnoverheid.nl'; publieke dienstverlening in de toekomst* (2005) – MW. DRS. P. METTAU

Overige publicaties

1. *Zakboekje preventie cybercrime* (2008) – mw. B.J. GLASHOUWER RE RI CISA EN DR. M.E.M. SPRUIT

2. *Exploring Identity Management and Trust* (2008) – drs. N. DUCASTEL, MW. DRS. P.R.B. HEEMSKERK, MR. M.W.I. HILLENAAR, MR. DRS. T.F.M. HOOGHIEMSTRA, MW. DRS. B.M. VAN RIJT, DRS. D. SCHRAVENDEEL, DRS. L.J.E. SMITS, DR. J.M. VAN VEEN
20 jaar HEC 1988–2008 (2008) – mw. drs. B.M. van Rijt-Valkenburg

3. *The Devil is in the Detail* (2009) – mw. Ms C.L. LANGEJANS MA

4. *Op de golven van Europa* (2010) – drs. L.J.E. SMITS, MR. DRS. T.F.M. HOOGHIEMSTRA, DRS. E.J. MULDER, MW. DRS. M. VAN BEURDEN, MR. A.W.H. DOCTERS VAN LEEUWEN EN MR. L.J. BRINKHORST

5. *Leren van de Buren* (2010) – drs. L.J.E. SMITS, MR. J.N. VAN LUNTEREN, DRS. J.E. VAN VEENEN, IR. M.R. VERMEULEN MCM, DRS. J. ROMME MPIM, DRS. M.A. DE ROOIJ MCM, DRS. E. LINKE, DRS. A.M. DE KAMPER

6. *10 jaar HEC Traineeprogramma, “verbinder word je niet zomaar”* (2010) – DR. A.G. ARNOLD EN MW. D. SYTSEMA

7. *Eyes only – Over de ragfijne balans van de duivelsdriehoek: het evenwicht tussen functionaliteit, veiligheid en geld* (2011) – N. LAAGLAND, DRS. J.P. OTTER, IR. P. WIELAARD

8. *Lissabon in Den Haag - De gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor politiek en bestuur in Den Haag* (2011) - drs. E.J. MULDER, MW. L. ABRAHAMSE MA EN MW. DRS. I. DE BOER

Inhoudsopgave

Voorwoord	9
Hoofdstuk 1	
Een kennismaking met de loonaangifteketen	11
Wat is de loonaangifteketen?	11
De zeven stappen van de loonaangifteketen	14
Afnemers	16
De doelstellingen van de loonaangifteketen	19
Leeswijzer	20
Hoofdstuk 2	
Het ontstaan van de loonaangifteketen	21
De wetten Walvis en Wfsv	21
Samenloop van wet- en regelgeving	23
Hoofdstuk 3	
Problemen bij de start	25
De integrale probleemanalyse	25
Oorzaken voor het niet functioneren van de loonaangifteketen	26
Gevolgen voor werkgevers en afnemers	27
Interview Jan Wouda, Raet	29
Hoofdstuk 4	
Verbeteren in drie plateaus	31
De drie plateaus: werkend, stabiel en robuust	32
De eerste mijlpaal bereikt: werkende keten in 2008	33
De tweede mijlpaal bereikt: stabiele keten in 2010	34
Belangrijke resultaten van de loonaangifteketen 2010	34
Onderweg naar de robuuste keten	35
Hoofdstuk 5	
Verticale sturing, horizontale verbinding	37
Interview Wouter-Jan Brookman, VNO-NCW en MKB-Nederland	40

Hoofdstuk 6

De toekomst van de loonaangifteketen	43
Welke veranderingen dienen zich aan?	44
Voordelen voor afnemers	45
Interview Gerard Riemen en Diederik de Bruijn, pensioensector	46
Geraadpleegde bronnen	49
Afkortingenlijst	50
Dankwoord en meer informatie	53
Het Expertise Centrum	54

Bij deze publicatie treft u een schematisch overzicht van de loonaangifteketen aan.

Voorwoord

De loonaangifteketen is de financiële en gegevensaorta van Nederland en vervult een belangrijke financiële, economische en maatschappelijke functie. Maar liefst 120 miljard euro aan belasting- en premieopbrengsten, 55% van alle ontvangsten van de Belastingdienst, komt binnen via de loonaangiften die werkgevers, uitkeringsinstanties en pensioenverstrekkers indienen. UWV verstrekt maandelijks tussen de 1,2 en 1,5 miljoen uitkeringen in het kader van de WW en de arbeids(on)geschiktheidswetten. Jaarlijks vinden meer dan twintig miljard gegevens hun weg naar een grote schare afnemers.

Door de samenwerking tussen UWV en de Belastingdienst is er één werkgeversloket vanuit de gedachte: eenmalige uitvraag van gegevens, meervoudig gebruik door de overheid. De loonaangifteketen maakt het voor de Nederlandse ondernemers gemakkelijker.

Uitkeringen, toeslagen en veel andere inkomensafhankelijke regelingen worden vastgesteld op basis van gegevens uit de loonaangifteketen. Het CBS berekent de macro-economische situatie van Nederland op basis van deze gegevens. Sinds enige tijd kunnen burgers bij hun aangifte inkomstenbelasting en bij de elektronische intake WW gebruik maken van vooringevulde gegevens. Dankzij een goed werkende loonaangifteketen is dit allemaal mogelijk.

De medewerkers van UWV, de Belastingdienst, het CBS en HEC als externe toezichthouder, werkten de afgelopen jaren intensief aan de ontwikkeling van de loonaangifteketen. De loonaangifteketen zou echter nooit het huidige succes bereikt hebben zonder grote inspanningen van werkgevers, softwareontwikkelaars, fiscale adviseurs en afnemers.

Omdat de loonaangifteketen een groot belang dient en desondanks nog relatief onbekend is, stellen wij de keten in deze papernote graag nader aan u voor. De afgelopen jaren hebben we veel geleerd over het inrichten van een succesvolle keten. Aan de hand van deze leerervaringen zullen we vertellen hoe de keten tot stand is gekomen. Ook nemen wij u mee in een verkenning van de toekomst van de loonaangifteketen waarin wij een aantal mogelijkheden zien om meer administratieve lastenverlichting,

lagere uitvoeringskosten, verdere kwaliteitsverbetering en een breder gebruik van de loonaangifteketen te realiseren. Met name als de bijna 700 Nederlandse pensioenfondsen vaste partners worden. De Belastingdienst en UWV hebben een schat aan ervaringen opgedaan met de loonaangifteketen. We hopen dat ieder die zich bezig houdt met ketensamenwerking zijn voordeel kan doen met deze ervaringen.

MART DRIESSEN
Ketenmanager
UWV/Belastingdienst

LEO SMITS
Directeur
Het Expertise Centrum

Hoofdstuk 1

Een kennismaking met de loonaangifteketen

In dit inleidende hoofdstuk maakt u kennis met de loonaangifteketen: wat is de loonaangifteketen precies, hoeveel geld gaat erin om, welke partijen zijn erbij betrokken en wat is het doel ervan?

Wat is de loonaangifteketen?

Voor mensen die niet thuis zijn in het domein van de sociale zekerheid en de belastingheffing is de loonaangifteketen waarschijnlijk niet erg bekend. Toch hebben wij er allemaal mee te maken en zijn we er afhankelijk van. De essentie van de loonaangifteketen is dat er één loket is waar inhoudingsplichtigen¹ aangifte doen voor de loonbelasting en de premies werknemersverzekeringen (de Belastingdienst) en tevens één loket waar afnemers nominatieve loonaangiftegegevens² kunnen uitvragen (UWV). UWV krijgt deze gegevens van de Belastingdienst, neemt ze op in de polisadministratie en stelt ze beschikbaar aan de afnemers.

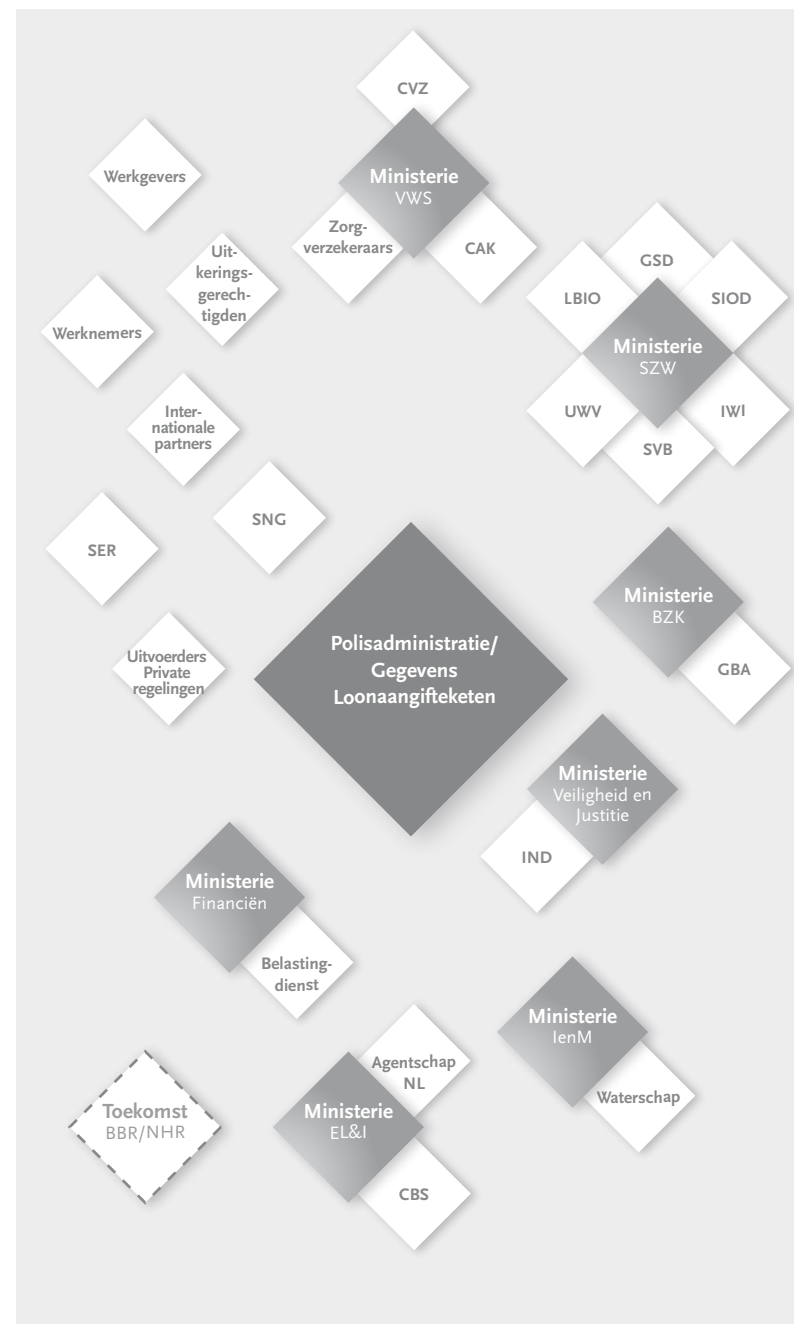
Deze eenloketgedachte is een vertaling van het principe ‘eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik’. Werkgevers hoeven dus niet meer bij verschillende overheidsorganisaties dezelfde informatie aan te leveren. Organisaties die belast zijn met de uitvoering van wettelijke taken, kunnen nu uit één bron beschikken over de gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van hun werkzaamheden in plaats van ze eerst bij de werkgever uit te moeten vragen. Zo is het CBS bijvoorbeeld gestopt met een periodieke enquête onder alle werkgevers naar lonen en arbeidsduur en vraagt UWV voor de dagloonvaststelling geen gegevens meer uit bij de werkgever. Zo draagt de loonaangifteketen bij aan het realiseren van de doelstelling om de administratieve lasten en de uitvoeringskosten te verminderen.

¹ In de loonaangifteketen spreekt men over inhoudingsplichtigen. Dit zijn naast werkgevers ook uitkeringsinstanties zoals UWV, SVB en pensioenfondsen die loonbelasting en premies inhouden. Voor de leesbaarheid gebruiken wij in het vervolg van deze papernote de term werkgevers.

² Nominatieve gegevens hebben betrekking op de individuele werknemers en uitkerings- en pensioengerechtigden. Deze worden bijvoorbeeld gebruikt voor het vaststellen van uitkeringen en toeslagen. Dit ter onderscheiding van de collectieve gegevens, die betrekking hebben op de werkgevers. Deze worden gebruikt voor de afdracht van loonbelasting en premies.

In Nederland worden jaarlijks door ruim 650.000 werkgevers meer dan acht miljoen loonaangiften ingediend, goed voor 120 miljard euro belasting- en premieopbrengsten, zijnde 55% van alle ontvangsten van de Belastingdienst. UWV verstrekt maandelijks tussen de 1,2 en 1,5 miljoen uitkeringen in het kader van de WW en de arbeids(on)geschiktheidswetten. Werkgevers leveren periodiek aan de Belastingdienst gegevens over wie zij in dienst hebben en over de aard en omvang van het salaris dat betaald is. Daarbij geven ze ook aan hoeveel en welke sociale premies en loonbelasting moeten worden afgedragen. Maar bijvoorbeeld ook gegevens over de dienstbetrekking, premiekortingen en afdrachtverminderingen, verloonde uren en de verdeling van werknemers over de verschillende risicopremiegroepen. De Belastingdienst levert de nominatieve gegevens door aan UWV. Dit resulteert jaarlijks in de registratie van meer dan twintig miljard gegevens in de polisadministratie. Inmiddels is de polisadministratie een betrouwbare en efficiënte database met een schat aan gegevens. Van twaalf miljoen burgers zijn bijvoorbeeld actuele gegevens met betrekking tot dienstverbanden en uitkeringen aanwezig. De verwerking van de gegevens door de Belastingdienst en UWV is de start van diverse processen. Zo kunnen de loongegevens beschikbaar worden gesteld voor de vooraf ingevulde aangifte voor de inkomstenbelasting, voor het vooraf ingevulde overzicht voor de elektronische intake WW en kunnen de diverse uitkeringen en toeslagen worden bepaald.

Bovendien maken veel andere (overheids)organisaties gebruik van de verstrekte gegevens. De volgende figuur geeft een impressie van de partijen die met de loonaangifteketen te maken hebben. Wat hierbij opvalt is dat verschillende ministeries, alsmede daaronder vallende uitvoeringsorganisaties, voor de aan hen opgedragen taken een belang hebben bij de gegevens die vanuit de loonaangifteketen beschikbaar komen, ook op het terrein van handhaving en toezicht. Het idee dat alleen UWV en de Belastingdienst gebruik maken van deze gegevens is dus niet juist.

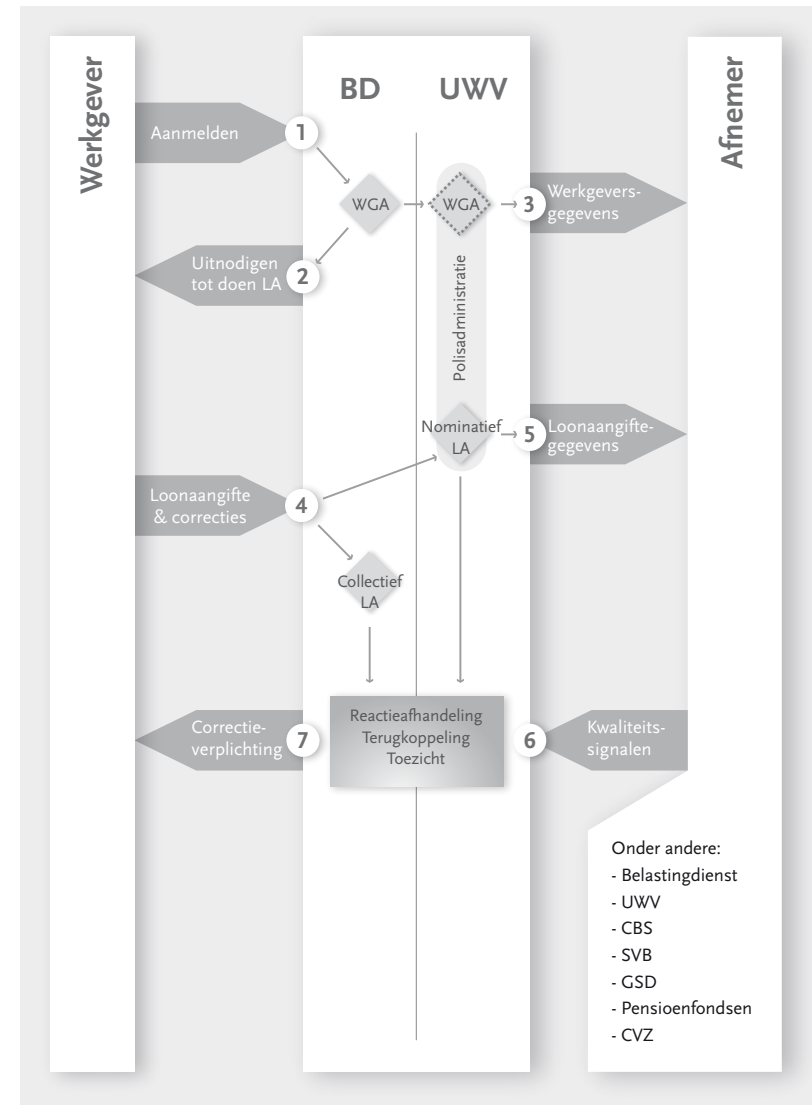


Figuur 1: Partijen in de loonaangifteketen

De zeven stappen van de loonaangifteketen

Het complexe verwerkingsproces van de loonaangifteketen bestaat uit zeven processtappen (voor een schematisch overzicht van de gehele loonaangifteketen wordt verwezen naar het separate overzicht):

- 1 Werkgevers zijn verplicht zich aan te melden bij de Belastingdienst. Bij het eindigen van de inhoudingsplicht melden zij zich af.
- 2 De Belastingdienst neemt de werkgevers op in de WGA en nodigt hen uit tot het doen van loonaangiften.
- 3 De gegevens van werkgevers worden door de polisadministratie (UWV) overgenomen van de WGA en worden aan de afnemers ter beschikking gesteld.
- 4 De werkgever doet per aangiftetijdvak loonaangifte bij de Belastingdienst en stuurt correctieberichten in. De Belastingdienst controleert de loonaangifte en zendt de nominatieve gegevens door naar UWV. UWV controleert deze gegevens. Geconstateerde fouten worden via de Belastingdienst teruggekoppeld naar de werkgevers.
- 5 UWV stelt de gegevens in de polisadministratie beschikbaar aan de afnemers.
- 6 Afnemers van de gegevens uit de polisadministratie geven foutsignalen door aan UWV.
- 7 Voor herstel van fouten in de loonaangifte legt de Belastingdienst een correctieverplichting op aan werkgevers.



Figuur 2: De loonaangifteketen in zeven stappen

Afnemers

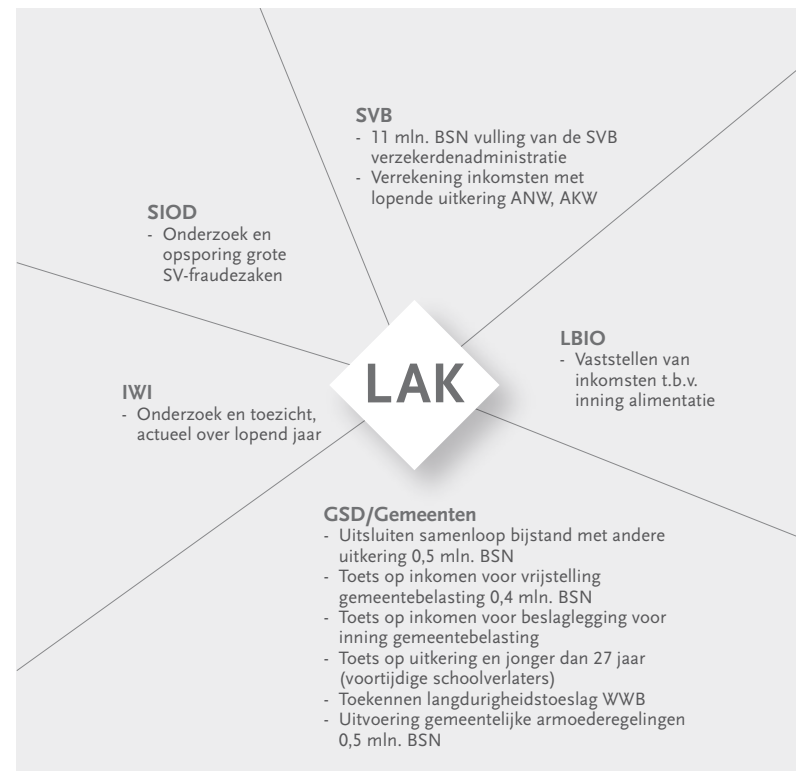
Veel (overheids)organisaties maken gebruik van de gegevens van de loonaangifteketen en hebben dus baat bij een goed werkende keten.

Dit zijn in de eerste plaats de eigenaren en tegelijkertijd de grootste afnemers van de loonaangifteketen: de Belastingdienst, UWV en het CBS. Zij gebruiken de gegevens uit de keten voor hun eigen uitvoeringsprocessen. Op basis van de loongegevens heft de Belastingdienst loonbelasting, inkomstenbelasting en premies en keert toeslagen uit, verstrekt UWV uitkeringen en stelt het CBS gegevens samen die waardevolle informatie leveren over onder andere de Nederlandse arbeidsmarkt. Regionale en sectorale arbeidsmarktgegevens van UWV en het CBS zijn van grote toegevoegde waarde voor het maken van beleid en om, over de verschillende sectoren, werknemers van werk naar werk te kunnen begeleiden.



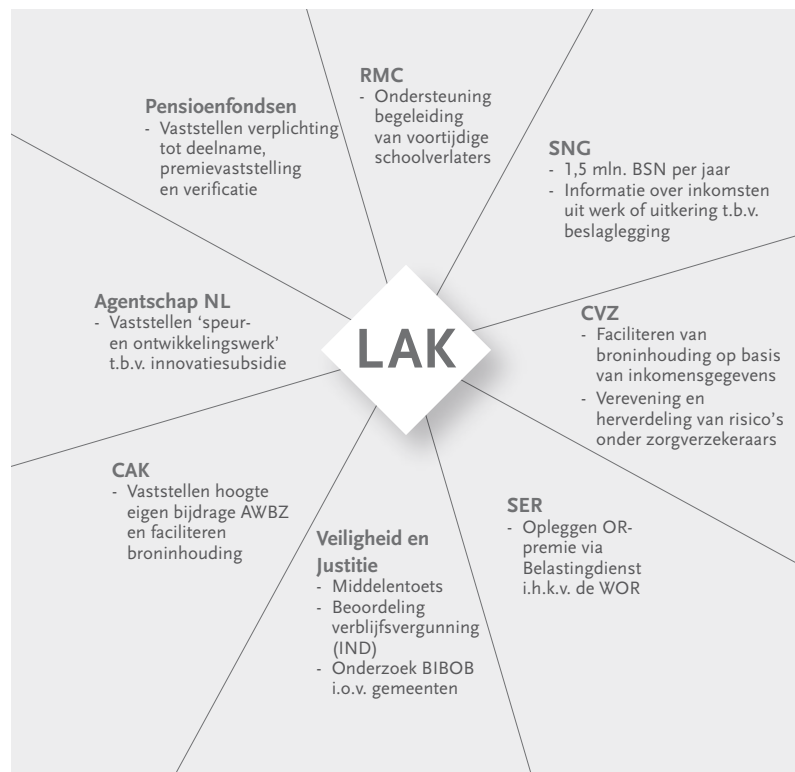
Figuur 3: Eigenaren loonaangifteketen

Ook veel SUWI-partijen maken gebruik van de loonaangifteketen. De gemeentelijke sociale diensten gebruiken de gegevens voor het berekenen van de bijstandsuitkeringen, voor het kwijtschelden van gemeentelijke belastingen en voor het verstrekken van de Stadspas. De Sociale Verzekeringsbank gebruikt de dienstverbanden uit de polisadministratie als basis voor de vaststelling of iemand verzekerd is voor de volksverzekeringen. Ook worden de gegevens door de SUWI-partijen gebruikt voor het uitvoeren van controles en inspecties.



Figuur 4: SUWI-partijen

Daarnaast zijn er andere afnemers die intensief gebruik maken van de keten. Enkele pensioenfondsen nemen gegevens af voor het vaststellen van de verplichting tot deelname aan het pensioenfonds en de berekening van de pensioenpremie. De IND neemt gegevens af voor de middelentoets bij de beoordeling van verblijfsvergunningen. Het CVZ gebruikt de dienstverbandgegevens voor het opleggen van bestuurlijke boetes (het uitvoeren van de wanbetalerswet). Het CAK gebruikt de gegevens voor het vaststellen van de eigen bijdrage AWBZ en de SER legt via de Belastingdienst OR-premie op in het kader van de Wet op de ondernemingsraden. Daarnaast levert UWV gegevens aan circa 350 gerechtsdeurwaarders voor het innen van boetes en betalingsachterstanden. Ten slotte maken de FIOD, het RMC, het Agentschap NL en nagenoeg alle EU-landen gebruik van de gegevens.



Figuur 5: Overige afnemers

Naast de gegevensleveringen aan afnemers kunnen aangesloten overheidsorganisaties en burgers via SUWI-net realtime digitaal gegevens opvragen van inmiddels tien overheidsorganisaties. Maandelijks worden 1,5 tot 2 miljoen berichten bij UWV opgevraagd inzake actuele dienstverbandgegevens.

Kortom, er zijn vele en diverse afnemers. Zij hebben echter één ding gemeen: met een goed werkende loonaangifteketen zijn zij in staat hun dagelijkse werk uit te voeren zonder dat zij zelf de benodigde gegevens moeten uitvragen. Dit betekent een besparing op administratieve lasten en uitvoeringskosten.

De doelstellingen van de loonaangifteketen

Een tweetal belangrijke doelstellingen stond de wetgever voor ogen bij het opzetten van de loonaangifteketen. Als eerste wilde hij dat meer partijen gebruik konden maken van de gegevens uit de loonaangifte, zodat de administratieve lasten van werkgevers en burgers werden teruggedrongen. Een tweede doelstelling was het terugbrengen van de uitvoeringskosten van de ketenpartners. Beide doelstellingen zijn gerealiseerd. Met de keten is het mogelijk om aan het principe van eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik te voldoen. Bedrijven leveren één keer hun gegevens aan en 'de overheid' verwerkt deze volgens de geldende regelgeving in belastingaanslagen, toeslagen en uitkeringen en stelt deze gegevens ook voor andere doeleinden beschikbaar aan afnemers. Hierdoor wordt bespaard op administratieve lasten van bedrijven en worden de uitvoeringskosten binnen de overheid zelf gereduceerd. Daarnaast is het door middel van de vooraf ingevulde aangifte, het vooringevulde overzicht van het arbeidsverleden ten behoeve van de WW en het digitaal verzekeringsbericht mogelijk burgers inzicht te bieden in de individuele inkomens- en sociale zekerheidsgegevens die bij de overheid bekend zijn. Het digitaal verzekeringsbericht bevat gegevens die de hoogte en duur van een eventuele uitkering bepalen. Het wordt burgers gemakkelijker gemaakt aan verplichtingen te voldoen en rechten te claimen.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk beschrijven wij hoe de loonaangifteketen is ontstaan en met welke complexe samenwerking en wet- en regelgeving hij werd geconfronteerd. Hoofdstuk 3 geeft aan welke problemen ontstonden vanaf de invoering in het jaar 2006 en hoe een integrale probleemanalyse de aanzet was tot een verbetering van de keten. Hoofdstuk 4 richt zich daarbij op de gefaseerde aanpak in het verbeterproces alsmede op de verantwoordelijkheidsverdeling en rapportagelijijn. Hoofdstuk 5 beschrijft de verbeteringen in de ketensamenwerking en de besturing van de keten. In het laatste hoofdstuk schetsen we enkele toekomstbespiegelingen voor de keten. Het geheel wordt gelardeerd met een drietal interviews met vertegenwoordigers van belangrijke ketenpartners.

Hoofdstuk 2

Het ontstaan van de loonaangifteketen

De inrichting van de loonaangifteketen was een grote verandering voor alle betrokken partijen. Het werd nog complexer door de gelijktijdige invoering van nieuwe wetgeving, de nasleep van de vorming van UWV en een verschuiving van taken en medewerkers van UWV naar de Belastingdienst. Daarbij kwamen de samenloop met een ander grootschalig project bij de Belastingdienst (Toeslagen) en de bij beide organisaties noodzakelijke implementatie van nieuwe geautomatiseerde systemen.

De wetten Walvis en Wfsv

Walvis en de UWV-vorming

In februari 2002 werd het wetsvoorstel Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten ingediend bij de Tweede Kamer. Doel van de wet was een vereenvoudiging van de heffing van premies werknemersverzekeringen, waardoor administratieve lasten en uitvoeringskosten konden dalen en de rechtmatigheid van de uitvoering en de handhaving konden verbeteren.

In de oorspronkelijke opzet van Walvis was één organisatie, UWV, verantwoordelijk voor de uitvoering. UWV was in 2002 ontstaan uit een fusie van vijf zelfstandige uitvoeringsorganisaties en de toezichthouder. UWV had van meet af aan dus een uitdaging. Niet alleen moesten het personeel en de processen van zes organisaties worden samengevoegd, maar ook moesten een nieuwe centrale polisadministratie, een systeem voor premieheffing en een systeem voor uitkeringen worden ontwikkeld. Tijdens deze verbouwing bleef de winkel open: UWV bleef premies heffen en uitkeringen verzorgen.

Wfsv en samenwerking tussen UWV en de Belastingdienst

In het licht van de UWV-vorming was het wetsontwerp Walvis voor de Raad van Bestuur van UWV aanleiding om de mogelijkheden te onderzoeken voor verdergaande vereenvoudiging door samenwerking met de Belastingdienst. Het Strategisch Akkoord van Balkenende I (2002) legde vast dat de premieheffing bij werkgevers overging van UWV naar de Belastingdienst. Deze overgang diende twee doelen: een verdere verlaging van de administratieve

lasten voor werkgevers (eenmalige uitvraag) en een verdere verlaging van de uitvoeringskosten ten opzichte van de doelstellingen van Walvis. Hiermee was de basis gelegd voor de inrichting van de loonaangifteketen.

UWV en de Belastingdienst werden geconfronteerd met de complexiteit van de ontwikkeling en invoering van deze nieuwe loonaangifteketen: het ging om een omvangrijk veranderingstraject met impact voor werkgevers, de Belastingdienst, UWV en afnemers. In 2003 werd aan de Tweede Kamer een onderzoeksrapport aangeboden over de vormgeving van de loonaangifteketen. Dit werd vervolgens vertaald in twee wetsvoorstellen die in april 2004 bij de Tweede Kamer werden ingediend: de Wfsv en de Invoeringswet Wfsv. In deze wetten zijn de samenwerking en verantwoordelijkheids- en taakverdeling tussen UWV en de Belastingdienst binnen de nieuwe loonaangifteketen vastgelegd.

Ter voorbereiding op de uitvoering van de Wfsv stelden UWV en de Belastingdienst een convenant op met daarin een aantal afspraken rond de samenwerking. In dit convenant stond dat er één loket zou komen waar werkgevers hun aangiften indienen voor de loonbelasting en premies werknemersverzekeringen (bij de Belastingdienst) en één loket waar afnemers de nominatieve loonaangiftegegevens uitvragen (bij UWV). De Belastingdienst controleert de aangifte, koppelt geconstateerde fouten terug aan werkgevers, maakt en verzendt werkgeversbeschikkingen en levert de nominatieve gegevens door aan UWV. UWV controleert deze gegevens, neemt ze op in de polisadministratie, berekent het gedifferentieerde premiepercentage per werkgever en levert werkgevers- en werknemersgegevens aan de afnemers.

Om het bovenstaande te realiseren werd een samenwerkingsprogramma ingericht door UWV en de Belastingdienst.

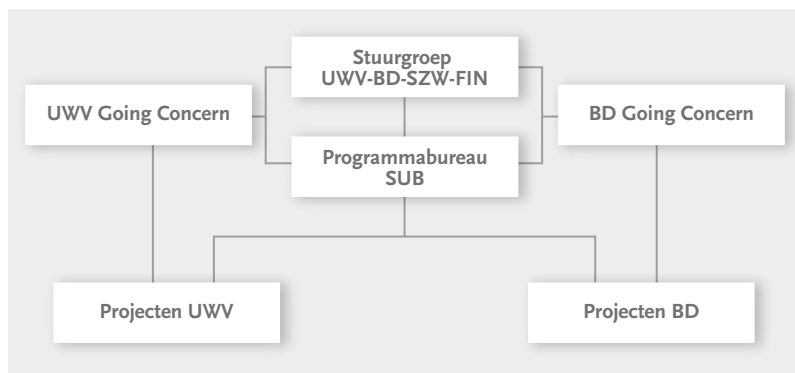
De Stuurgroep bestond uit leden van de Raad van Bestuur van UWV en van het managementteam van de Belastingdienst en uit vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën en SZW en was eindverantwoordelijk voor een ordelijk verloop van de samenwerking tussen UWV en de Belastingdienst. De Stuurgroep werd ondersteund door het programmabureau SUB, samengesteld uit vertegenwoordigers van de Belastingdienst en UWV. De operationele sturing van het programma liep via de leiding van het programmabureau en de projectleiders die binnen beide organisaties waren benoemd. Uitgangspunt voor de besturing was dat UWV en de Belastingdienst ieder verantwoordelijk waren voor de resultaten van de eigen organisatie.

De Belastingdienst en UWV adviseerden de politieke leiding om het invoeringsmoment van de Wfsv vast te stellen op 1 januari 2006. Dit advies was gebaseerd op de conclusie dat noch bij de werkgevers (of hun salaris-administrateurs) noch bij UWV en de Belastingdienst op dat moment aanwijzingen waren dat de invoering per 1 januari 2006 niet haalbaar zou zijn.

Samenloop van wet- en regelgeving

De Wfsv werd conform het advies van kracht op 1 januari 2006 en daarmee werd de loonaangifteketen operationeel. De ontwikkelingen stonden ondertussen niet stil. Het Strategisch Akkoord van Balkenende I uit 2002 en het Hoofdpijnenakkoord van Balkenende II uit 2003 bevatten een aanzienlijke beleidsagenda. Er kwamen een nieuw zorgstelsel, een levensloopregeling, een nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering en er werden diverse inkomensafhankelijke regelingen ingevoerd.

Al deze maatregelen hadden in meer of mindere mate impact op de loonaangifteketen en werden per 1 januari 2006 ingevoerd. Administraties van werkgevers moesten worden aangepast, meer organisaties werden afhankelijk van de loonaangifteketen en daarmee werden in- en uitvoeringsprocessen voor de Belastingdienst en UWV complexer.



Figuur 6: Inrichting van het samenwerkingsprogramma tussen de Belastingdienst en UWV

De **Zorgverzekeringswet** voorziet in afdracht door de werkgevers van een inkomensafhankelijke bijdrage aan de Belastingdienst. De bijdrage wordt ingehouden op het loon van de werknemer. De gevolgen van de invoering van de Zvw voor de keten werden in het derde kwartaal van 2005 duidelijk: naast het loonbegrip voor de premieheffing werknemersverzekeringen en het loonbegrip voor de loonbelasting ontstond het loonbegrip voor de Zvw. Daarnaast werd de Belastingdienst op grond van de Zvw per 2007 verantwoordelijk voor de terugbetaling aan belanghebbenden van te veel geheven inkomensafhankelijke bijdragen.

Ook de introductie van de **levensloopregeling** had gevolgen voor de loonaangifte van de werkgever. Door de levensloopregeling gingen het loonbegrip voor de premies werknemersverzekeringen en het loonbegrip voor de loonbelasting verder uit elkaar lopen:

- De inleg in de levensloopregeling is aftrekbaar voor de loonbelasting. Als op een later moment wordt opgenomen, dan is deze opname belast.
- Voor de premieheffing werknemersverzekeringen werkt het net andersom: de inleg is niet aftrekbaar voor de premieheffing. Wordt op enig moment opgenomen, dan is die opname vrij van premieheffing.

Eind 2005 kwam er nog een regeling bij: **de auto van de zaak**. De fiscale bijtelling voor het privégebruik van de bedrijfsauto werd overgebracht van de inkomstenbelasting naar de loonbelasting. Dit leidde tot een verschillende behandeling van dit loonelement voor de diverse heffingen.

Met de invoering van de **Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen** is geregeld dat de Belastingdienst naast de kinderopvangtoeslag ook de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag uitvoert. De hoogte van de toeslagen wordt vastgesteld na afloop van het belastingjaar. De Belastingdienst werd mede afhankelijk van de loongegevens in de polisadministratie.

Hoofdstuk 3

Problemen bij de start

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat de Belastingdienst en UWV gedurende de ontwikkeling van de loonaangifteketen ieder verantwoordelijk waren voor de eigen resultaten. Als gevolg van de gescheiden ontwikkeling was er weinig beeld van de risico's in de loonaangifteketen als geheel en was er beperkt zicht op de consequenties wanneer de risico's zouden optreden.

De ontwikkelingen richtten zich met name op het 'goed-pad' (er was over en weer onvoldoende zicht op wat er mis kon gaan) en er werden geen voorzieningen getroffen voor de situaties waarin er ergens in de keten fouten optraden. Toen deze fouten zich na de implementatie aandienden, was het gevolg een stagnerende loonaangifteketen. Dit was in juni 2007 aanleiding om een integrale probleemanalyse op te stellen en een onafhankelijke ketenmanager aan te stellen die de regie ging voeren op het herstel.

De ketenmanager werd gezien als een leider die gezag had en transparant te werk ging. Hij had gedegen kennis van de loonaangifteketen en van ICT en boezemde hiermee vertrouwen in. Hij hielp de samenwerking verbeteren. De specialisten van de Belastingdienst en UWV werden fysiek bij elkaar gebracht om in gezamenlijkheid problemen op te lossen. Hiermee werd niet alleen voorkomen dat oplossingen voor de ene partij voor nieuwe problemen bij de andere partij zorgden, maar werd ook de basis gelegd voor de huidige samenwerking en een gezamenlijk besturingsmodel.

De integrale probleemanalyse

De IPA had een tweeledig doel: het in kaart brengen van problemen en het aanreiken van oplossingen. De eerste stap was het inventariseren waar in de loonaangifteketen de verstoringen zich voordeden. De problemen deden zich voor in de schakel werkgever – Belastingdienst, in de schakel polisadministratie – afnemers en in de koppelvlakken tussen de Belastingdienst en UWV. Deze konden worden geclusterd tot twee hoofdproblemen.

Het eerste probleem was dat werkgevers geen of te laat terugkoppeling kregen over de kwaliteit van de gegevens die ze hadden aangeleverd.

Hierdoor konden zij hun administratie niet op orde brengen, waardoor ook de daaropvolgende loonaangiften op foutieve gegevens waren gebaseerd. Dit verstoorde de werking van de keten en had een negatief effect op de kwaliteit van loonaangiftegegevens. Hierdoor was er extra uitvraag bij werkgevers nodig, met als gevolg extra administratieve lasten.

Het tweede probleem was dat afnemers niet tijdig de benodigde gegevens kregen doordat de polisadministratie kwantitatief en kwalitatief onvoldoende werd gevuld. Zij konden daardoor hun taken niet of onvoldoende uitvoeren.

Oorzaken voor het niet functioneren van de loonaangifteketen

In de IPA zijn zes hoofdoorzaken voor het disfunctioneren van de loonaangifteketen genoemd:

- Onderschatting van de technische en organisatorische complexiteit. Hierbij gaat het met name om veel momenten waarop grote aantallen gegevens moeten worden overgedragen van de ene naar de andere partij (de vele koppellvlakken).
- De massaliteit en dynamiek van het proces. Bij een jaarlijkse aanlevering van meer dan twintig miljard gegevens, waaronder correcties en correcties op correcties, zullen er altijd fouten ontstaan. Hierop was onvoldoende geanticipeerd.
- De verschillen in categorieën werkgevers versus een generieke loonaangifte. Werkgevers met 'gewone' werknemers, organisaties die uitkeringen verstrekken, fondsen die pensioenen uitkeren, werkgevers in de uitzendbranche, ze hebben allemaal hun specifieke aandachtspunten. De generieke inrichting van de loonaangifteketen hield hier geen rekening mee.
- De gerichtheid op de eigen verantwoordelijkheid bij UWV en de Belastingdienst. UWV is in de eerste plaats verantwoordelijk voor het rechtmatig verstrekken van uitkeringen, de Belastingdienst voor het heffen en innen van belastingen en premies. Hierdoor kijken ze anders aan tegen de loonaangifteketen. Dit werkt door in ontwerp, bouw en oplevering van automatiseringssystemen. Keuzes lopen daardoor niet steeds parallel.
- De toegenomen inhoudelijke complexiteit. Walvis, Wfsv, Zvw, levensloopregeling, toeslagen, afwijkende begrippen in verschillende wetten. Voor de uitvoering is het niet meer bij te benen.
- De ontwikkelde software die bij beide uitvoeringsinstellingen te laat werd opgeleverd. Politieke druk, te groot optimisme omtrent het eigen kunnen, het onvoldoende rekening houden met signalen van softwareontwikkelaars en eigen werknemers en te laat onderkende onderlinge afhankelijkheden leidden tot gewijzigde functionaliteiten, herprioriteringen en onvoldoende geteste applicaties.

Gevolgen voor werkgevers en afnemers

De *werkgevers* kregen op verschillende manieren te maken met de gevolgen van een niet functionerende loonaangifteketen. Zo duurde het lang voordat loonheffingenummers en sectorcodes werden toegekend. Hierdoor waren werkgevers niet in staat op tijd aan hun aangifteplicht te voldoen. Wanneer de aangiften waren ingediend, duurde de verwerking lang. Werkgevers ontvingen hierdoor pas laat een verzoek om herinzending bij foutief toegepaste loonheffingenummers en sectorcodes, waardoor zij correcties met terugwerkende kracht in de administratie moesten aanbrengen. Bovendien werden, wanneer werkgevers al correcties hadden doorgegeven die nog niet verwerkt waren, soms ten onrechte aanslagen opgelegd. In dat geval moest de werkgever bezwaar tegen de aanslag maken.

Er vond ook geen of late terugkoppeling plaats over nominatieve fouten. Hierdoor waren werkgevers niet in staat om de fouten binnen de aangifte-termijn te herstellen. Eenmaal gemaakte fouten kwamen ook in latere aangiften weer terug.

De verstoringen werden het meest pregnant toen de gegevens in de polisadministratie niet volledig bruikbaar bleken voor de processen van de Belastingdienst en voor de dagloonvaststelling WW en ZW. Dit leidde ertoe dat circa 108.000 werkgevers de jaarloongegevens over 2006 opnieuw moesten aanleveren. Voor het vaststellen van een WW- of ZW-uitkering moest UWV nog steeds gegevens bij de werkgevers uitvragen, waardoor de beoogde lastenverlichting door eenmalige uitvraag niet werd gerealiseerd.

Het niet volledig functioneren van de loonaangifteketen had ook tot gevolg dat de *afnemers* in problemen kwamen bij de uitvoering van hun (wettelijke) taken. De gevolgen per afnemer verschilden. In de IPA is gefocust op afnemers, die representatief zijn voor de verschillende soorten gegevensleveringen en de problemen die daarbij optraden. Deze afnemers zijn het CBS, de Belastingdienst, UWV, het Inlichtingenbureau en de gemeentelijke sociale diensten en het Pensioenfonds Horeca & Catering.

CBS

Tot 2006 stelde het CBS de statistieken over werkgelegenheid en lonen samen op basis van eigen enquêtes en van registraties van de Belastingdienst en UWV. Door de ontwikkelingen bij de polisadministratie kon het CBS een groot deel van zijn eigen enquêtes op dit terrein stopzetten, met als gevolg een dalende administratieve lastendruk voor bedrijven. Tot medio 2006 ontving het CBS de benodigde gegevens direct na ontvangst bij de Belastingdienst. In de tweede helft van 2006 is deze gegevensstroom overgezet naar een levering vanuit de polisadministratie bij UWV. De gegevens die het CBS vanuit de polisadministratie ontving, waren echter van beduidend mindere kwaliteit dan de eerdere leveringen. Zo ontbraken de nominatieve gegevens van veel werkgevers met meer dan duizend werknemers en

was de actualiteit onvoldoende. Door de wisselende kwaliteit en actualiteit van de leveringen was het voor het CBS niet meer verantwoord statistische informatie samen te stellen en te publiceren. Vanaf het vierde kwartaal 2006 kon het CBS daardoor niet meer op tijd publiceren. De primaire taak van het CBS was in gevaar.

Belastingdienst

De Belastingdienst berekent de toeslagen voor huur, zorg en kinderopvang op basis van de inkomensgegevens van de aanvrager en eventuele toeslagpartners en huisgenoten. Door het uitblijven van betrouwbare loongegevens over 2006 vond de definitieve toeslagtoekenning in de helft van de gevallen later plaats dan gepland. Dit leidde tot ongerustheid bij de burger en raakte hem in zijn gevoel van rechtszekerheid.

Een ander effect van de verstoringen werd zichtbaar bij de introductie van de vooraf ingevulde aangifte. Vanwege de problemen in de loonaangifteketen moest begin 2008 het voorinvullen worden beperkt tot een kleinere populatie dan aanvankelijk voorzien.

UWV

UWV raadpleegt voor haar uitkeringsprocessen gegevens van de cliënt, met name NAW-, arbeids- en loongegevens. De gegevens bieden ondersteunende informatie bij het vaststellen van het recht op uitkering. Doordat deze gegevens niet beschikbaar waren, moesten uitkeringsaanvragers zelf extra informatie verstrekken.

Het Inlichtingenbureau en de gemeentelijke sociale diensten

UWV levert loongegevens via het Inlichtingenbureau aan gemeentelijke sociale diensten. Het gaat hier onder andere om de samenloopsignalen van uitkeringen en loon uit werk, zodat snel wordt signaleerd of iemand terecht een uitkering ontvangt. Daarnaast worden via SUWI-inkijk loon- en arbeidsgegevens gebruikt voor het werk- en re-integratieproces. Doordat deze gegevens niet beschikbaar kwamen, konden de sociale diensten geen gebruik maken van deze ondersteunende informatie.

Pensioenfonds Horeca & Catering

PH&C is afnemer van werkgeversgegevens, arbeidsongeschiktheidsgegevens en loongegevens van werknemers (andere bedrijfstakpensioenfondsden betrekken deze gegevens van de bij hen aangesloten werkgevers). De kwaliteit van de gegevensleveringen was onvoldoende, onder meer door ontbrekende of onjuiste sectorcodes in de werkgeversadministratie. Dit leidde tot het te weinig of later innen van de pensioenpremies. Daarnaast had PH&C grote moeite om het jaarlijkse pensioenoverzicht samen te stellen.

Interview Jan Wouda, kennismanager wet- en regelgeving bij Raet

Raet is dienstverlener op het gebied van IT-toepassingen voor Human Resources Management en salarisverwerking. Tevens is zij de grootste inkomensverwerker in Nederland. Jan Wouda werkt bij Raet als intermediair tussen de regelgevers en Raet. Hij moet ervoor zorgen dat de regelgeving tijdig en goed is verwerkt in de software. Bij de periodieke loonaangiften die Raet verzorgt zijn 2,5 miljoen inkomstenverhoudingen betrokken (totaal circa 24 miljoen in Nederland).

Wouda geeft aan dat de meeste werkgevers 'weten dat de loonaangifte bestaat, maar geen idee hebben hoe deze eruit ziet'. De werkgever controleert de aangifte wel op collectief niveau (kloppen de bedragen in de aangifte met de financiële administratie?) maar niet op medewerkersniveau. Hij merkt pas dat er iets mis is als de aangifte bij de Belastingdienst wordt geblokkeerd, hij een signalering krijgt naar aanleiding van de ingediende loonaangifte of wanneer een werknemer hinder ondervindt bij het aanvragen van een uitkering.

Wouda is sinds 2003 betrokken bij de loonaangifteketen en heeft de problemen in 2006 van dichtbij meegemaakt. Maar sindsdien is er gelukkig wel het nodige verbeterd, zegt Wouda. Zowel de overheid als de softwareleveranciers hebben hun lessen geleerd. Dat begon al met het IPA-rapport. Wouda heeft dat als een verademing ervaren: 'Eindelijk werden al mijn bezwaren bevestigd.' Het hele verbeteringstraject heeft een aantal jaren geduurd, maar volgens Wouda had het niet veel sneller gekund: 'Je hebt toch te maken met een log apparaat dat BV Nederland heet en dat verder reikt dan alleen de overheid.'

Een belangrijke verbetering, zo stelt Wouda, is dat het besef er nu is dat de keten niet pas begint bij de ingestuurde loonaangifte, maar al bij de inhoudingsplichtige die via zijn HR-applicatie de gegevens vastlegt. Door bepaalde controles al in de HR-applicatie uit te voeren, valt een tijdswinst van één maand (blokkerende controles) tot wel drie maanden (signalerende controles) te halen!

Verder hebben de softwareontwikkelaars en salarisservicebureaus zich beter georganiseerd. Zij kunnen daardoor vaker en sneller een vuist maken tegen in hun ogen onuitvoerbare wet- en regelgeving. 'Het niet invoeren van de eenduidige loonaangifte is hier een mooi voorbeeld van.' Ook is er overleg tussen dertien vertegenwoordigers van softwarepartijen met Belastingdienst/UWV over wijzigingen in wet- en regelgeving. 'Het is een wereld van verschil, we worden nu eerder betrokken bij nieuwe ontwikkelingen, los van wat er daarna met onze mening wordt gedaan.' Wouda geeft aan dat hun mening er wel degelijk toe

doet: zo is de werkkostenregeling al in een vroeg stadium op onderdelen bijgesteld. Het overleg gaat niet altijd van een leien dakje: overheid en softwarebedrijven hebben soms verschillende belangen. Zo zien de softwareleveranciers liefst zo min mogelijk uitzonderingen in de regelingen, terwijl die politiek juist heel wenselijk kunnen zijn.

De keten werkt nu als een trein, zo stelt Wouda, al zijn er nog altijd verbeteringen mogelijk. Wouda geeft als voorbeeld de verificatie door de werkgevers van de juistheid van gegevens gerelateerd aan het BSN. 'Veel fouten zouden voorkomen kunnen worden als werkgevers via de GBA de juistheid van gegevens konden controleren.' Maar om privacy-redenen is dat niet toegestaan. De leveranciers pleiten nu voor een toetsing die beperkt is tot de terugmelding 'juist' of 'onjuist'. Waar Wouda voor waarschuwt is om een blokkerende controle op BSN aan de poort van de Belastingdienst uit te voeren: 'dan valt alles uit, want bij elke werkgever zitten wel één of twee BSN-fouten'.

Een tweede verbeterkans ziet Wouda in een snellere terugkoppeling van fouten in de werknemersgegevens. De terugkoppeling vindt nu zes weken na afloop van de maand plaats, omdat de aangiftetermijn gekoppeld is aan de betalingstermijn van de loonheffing. Het zou volgens Wouda schelen als die koppeling werd losgelaten en de aangiftetermijn met één periode werd ingekort. Dan zou de aangifte over januari al eind januari moeten worden ingediend (en niet pas eind februari).

Al met al vindt Wouda dat de loonaangifteketen nu goed werkt. Hij spreekt de hoop uit dat de overheid de samenwerking met de marktpartijen blijft opzoeken.

Hoofdstuk 4

Verbeteren in drie plateaus

Met de IPA zijn de problemen inzichtelijk gemaakt en is een pad voor het oplossen ervan uitgestippeld. Fasering is hierbij heel belangrijk gebleken. Er werden drie plateaus onderscheiden: de werkende keten, de stabiele keten en de robuuste keten. Ieder plateau definieerde wat bereikt moest worden en welke maatregelen daarvoor nodig waren. In eerste instantie moesten de problemen worden opgelost, de keten moest gaan werken. Een state-of-the-artoplossing is daarbij niet per se nodig; de zaak werkend krijgen is vaak al uitdagend genoeg. Oplossingen kunnen dan ook het niveau hebben van pleisters plakken en gaten dichten. Vooraf was op basis van zo veel mogelijk meetbare indicatoren (het normenkader) vastgesteld wanneer er sprake was van een werkende keten. Daarna was het tijd voor meer structurele verbeteringen: de keten moest niet alleen werken, maar ook stabiel worden. Ook over het begrip stabiele keten zijn vooraf duidelijke afspraken gemaakt.

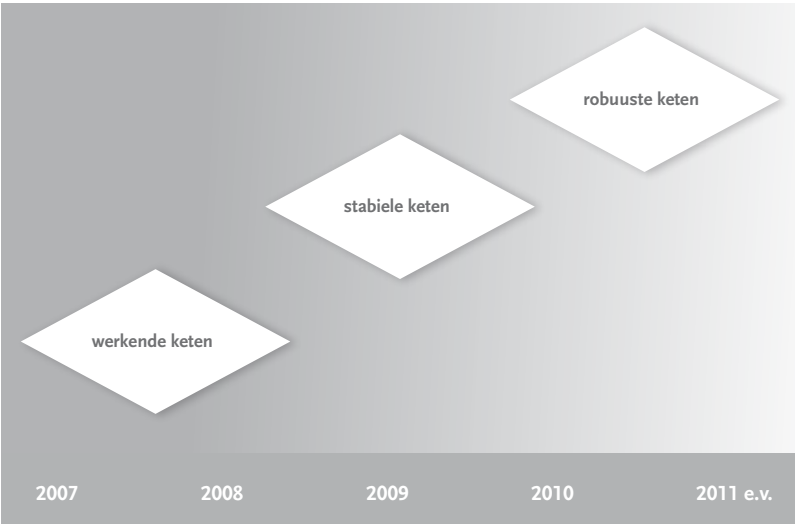
Op basis van de IPA zijn voor alle problemen maatregelen benoemd. Voor elke maatregel (in de fase werkend en in de fase stabiel) werden binnen zowel de Belastingdienst als UWV verantwoordelijken aangewezen. Zij waren gezamenlijk verantwoordelijk voor een juiste en tijdige uitvoering en rapporteerden elke twee weken aan de hoogste bestuurders van UWV en de Belastingdienst en de ketenmanager. De ketenmanager rapporteerde maandelijks aan de verantwoordelijke bewindspersonen. De ketenmanager, ondersteund door het ketenbureau, stuurde op de voortgang van de maatregelen en bewaakte de inhoud van de rapportages. In opdracht van de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën heeft HEC een toezichthoudende rol gespeeld op de voortgang van de maatregelen en de rapportages daarover. De reden hiervoor was dat er geen reguliere toezichthouder was met jurisdictie voor de volle omvang van de keten. Ook IWI en de auditdiensten van de Belastingdienst en UWV hebben binnen hun reguliere taken extra aandacht besteed aan de loonaangifteketen.

De transparante communicatie naar de bestuurders zorgde ervoor dat zij op de hoogte waren van eventuele knelpunten in de uitvoering en op basis daarvan keuzes konden maken in bijvoorbeeld prioriteitstelling. Dit schiep (gaandeweg) vertrouwen over en weer, niet alleen tussen politiek en

uitvoerders, maar ook tussen de bestuurders en de medewerkers van de beide organisaties. Gebleken is dat samenwerking staat of valt met goede communicatie tussen alle partijen van hoog tot laag. Chemie begint aan de top.

De drie plateaus: werkend, stabiel en robuust

Het eerste plateau richtte zich op de realisatie van de werkende keten. Daarvan was sprake als de aanlevering, controle en verwerking van de gegevens van de loonaangiften zodanig plaatsvonden dat uitvraag van jaarloongegevens bij werkgevers tot een minimum was beperkt. Ook moesten de afnemers de gegevens op de afgesproken tijdstippen en in de afgesproken kwaliteit ontvangen. Het tweede plateau betrof de stabiele keten. Hiervan was sprake als de tijdelijke oplossingen uit de werkende keten waren omgezet in structurele oplossingen. Het derde plateau is de robuuste keten. Deze is gerealiseerd als de loonaangifteketen goed kan inspelen op wijzigingen in wet- en regelgeving. Ook moet de keten voldoen aan wisselende behoeftes van afnemers, waardoor zij hun (nieuwe) taken kunnen uitvoeren zonder dat dit het functioneren van de loonaangifteketen in gevaar brengt.



Figuur 7: Werkende, stabiele en robuuste keten

De eerste mijlpaal bereikt: werkende keten in 2008

Na het uitkomen van de IPA gingen de Belastingdienst en UWV aan de slag met ruim veertig maatregelen voor het eerste plateau: de werkende keten. De set van maatregelen was geen grootschalig verbeterprogramma, maar een overzichtelijke lijst met afgebakende, concrete maatregelen.

Begin 2009 was het ‘uur van de waarheid’. Toen kon de balans worden opgemaakt over het voorgaande jaar. Vastgesteld moest worden of de keten na de verbetermaatregelen daadwerkelijk voldeed aan de gestelde normen en of de werkende keten was gerealiseerd. Naast de prestaties van de keten werd ook gekeken naar de inrichting van de beheerorganisatie, de signaalafhandeling, kwaliteitsbevorderende maatregelen en het toezicht.

Omschrijving normen		Norm
1	Jaarlijks initieel oproepen van inhoudingsplichtigen die opgenomen zijn in de WGA van de Belastingdienst tot het doen van aangifte door middel van een aangiftebrief.	95%
2	Gegevens van inhoudingsplichtigen in de werkgeversadministratie bij de Belastingdienst worden overgezet naar de werkgeversadministratie bij UWV.	95%
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.	95%
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.	95%
5	Aan de in de IPA genoemde afnemers van het polisdomein worden de gegevensleveringen conform de met hen afgesloten overeenkomsten beschikbaar gesteld.	90%
6	Maximale additionele uitvraag van jaarloongegevens.	5%
7	Inhoudingsplichtigen ontvangen een terugkoppeling en een correctieverzoek voor de door hen gemaakte fouten in werknemersgegevens.	99%

Het normenkader van de loonaangifteketen

Het beeld was positief: zes van de zeven normen waren behaald. Alleen aan norm 4 – de intern tijdige verwerking en beschikbaarstelling van loonaangifteberichten – was nog (net) niet voldaan. Al met al waren de bestuurders van de Belastingdienst en UWV, de ketenmanager en ook de toezichthouders

HEC en IWI van mening dat de keten in 2008 werkte. Ook in de jaren 2009 en 2010 bleef dit het geval, waarmee de doelstelling van de werkende keten definitief was behaald. In het najaar 2010 hebben de bewindspersonen aan de Tweede Kamer laten weten dat de ketenpartners tevreden kunnen terugkijken op hun inspanningen om de keten goed te laten functioneren.

De tweede mijlpaal bereikt: stabiele keten in 2010

Nadat de werkende keten was bereikt, stonden UWV en de Belastingdienst voor de taak om ook de stabiele keten te realiseren. Zoals we hebben gezien, was sprake van een stabiele keten als de tijdelijke maatregelen van de werkende keten vervangen waren door structurele maatregelen. In de fase stabiele keten waren ruim vijftig maatregelen geformuleerd. Ook hiervoor gold dat de set van maatregelen geen grootschalig verbeterprogramma was, maar een overzichtelijke lijst met afgebakende, concrete maatregelen.

In april 2011 stelden de bestuurders van de Belastingdienst en UWV en de ketenmanager vast dat het plateau stabiele keten in 2010 was behaald. Belangrijke successen die HEC als toezichthouder noemde waren het bereiken van de 'Business As Usual' status van het technisch beheer van de polisadministratie en de goed werkende vooraf ingevulde aangifte.

Belangrijke resultaten van de loonaangifteketen 2010

- Voor het eerst sinds de introductie van het normenkader is aan alle normeisen voldaan.
- De additionele jaarloonuitvraag (norm 6) is teruggelopen naar 0,8% in 2010. Dit is ten opzichte van de voorgaande jaren een sterke afname (2009: 1,8%, 2008: 3,7%, 2007: 6%, 2006: 19%). Bij de uitvraag 2010 zijn ongeveer twee miljoen inkomstenverhoudingen betrokken. Er is een evaluatie van de jaarloonuitvraag uitgevoerd waaruit gebleken is dat er structurele behoefte aan een vorm van jaarloonuitvraag blijft bestaan.
- Het aantal gevallen waarin niet tijdig een definitieve premiebeschikking kan worden afgegeven, is aanzienlijk beperkt. Van circa 12.500 in 2008, naar 10.000 in 2009 en 6.500 in 2010. Dit in relatie tot een totaal aantal van ruim 300.000 beschikkingen per jaar.
- Het aantal door de inhoudingsplichtigen ingediende correctieberichten is gedaald van 112% in 2007 via 81% in 2008 en 41% in 2009 tot 33% in 2010.
- Het percentage bruikbare inkomstenverhoudingen voor de VIA is over 2010 toegenomen naar 88,8% (2009: 87,1%, 2008: 76,5%, 2007: 69%).
- Het aantal overschrijvers is substantieel afgenomen.
- De afnemers constateren dat sprake is van een verdere verbetering van de kwaliteit en de bruikbaarheid van de leveringen in 2010. Wel is er nog

aandacht nodig voor de tijdigheid van de leveringen en de communicatie rondom verstoringen.

- De noodvoorziening die was ingericht omdat het CBS geen goede gegevens meer ontving, is met ingang van 2011 uitgefaseerd.
- PH&C heeft in 2010 besloten de gegevens niet meer te toetsen bij de werkgevers; de gegevens uit de polisadministratie van UWV zijn leidend.
- Vanaf medio 2009 is UWV gefaseerd overgegaan naar dagloonvaststelling op basis van de gegevens in de polisadministratie en vindt er in principe geen uitvraag van gegevens meer plaats bij de werkgever. In het onderzoeksrapport 'gebruik, bruikbaarheid en herkenbaarheid van de polisgegevens' dat op 1 december 2010 aan de Tweede Kamer is aangeboden, is vastgesteld dat de polisadministratie bruikbaar is voor de dagloonvaststelling.
- In 2010 is besloten om de beide lijnorganisaties in toenemende mate zelf de sturing op de keten te laten nemen. Een gevolg hiervan is dat het kernteam loonaangifteketen dat tot dat moment sterk operationeel en tactisch stuurde, meer afstand is gaan nemen en meer op strategisch niveau stuurt. De tactische en operationele sturing en beheersing zullen meer en meer worden belegd bij het (tactische) lijnmanagersoverleg.
- Met ingang van 1 januari 2011 is een nieuwe ketenmanager aangesteld, die afkomstig is uit de Belastingdienst. Hieruit blijkt een gegroeid vertrouwen tussen beide organisaties.

Onderweg naar de robuuste keten

In de IPA is de fase van de robuuste keten opgenomen als vervolg op de stabiele keten. De loonaangifteketen is 'robuust' als deze binnen grenzen goed kan inspelen op wijzigingen in wet- en regelgeving.

Onderkend is dat niet alle vraagstukken binnen de systemen en organisaties van de loonaangifteketen zijn op te lossen, maar dat ook andere wegen moeten worden bewandeld. Met name door het vereenvoudigen en aanpassen van wet- en regelgeving en door het actief betrekken van ketenpartijen kan de loonaangifteketen zich verder ontwikkelen. Het 'inspelen op wijzigingen in wet- en regelgeving' uit de omschrijving van de robuuste keten verdient aandacht. Dat er wijzigingen komen in wet- en regelgeving is vanzelfsprekend maar welke wijzigingen dit zullen zijn en wat de impact hiervan is, is uiteraard onbekend. Duidelijk is wel dat een robuuste keten geen vaststaand resultaat is, maar veel meer een continu proces waarin steeds bekeken wordt welke aanpassingen noodzakelijk zijn.

In het programmaplan van de robuuste keten is een aantal actielijnen onderkend die ingaan op de vereenvoudiging en deregulering van wetgeving, de inrichting van de gegevensverwerking en de wijze waarop met de

ketenpartners wordt samengewerkt aan de kwaliteit van de loonaangifteketen. Een laatste belangrijke actielijn betreft de continue aandacht voor de samenwerkingscultuur.

Een goed voorbeeld van het vereenvoudigen van wet- en regelgeving is de uniformering van het loonbegrip. Hierdoor worden de bestaande verschillen in heffingsgrondslagen binnen de loonheffingen weggenomen. Een uniform loonbegrip biedt mogelijkheden voor verdergaande vereenvoudigingen in het belasting- en premiestelsel.

Bij de inrichting van de gegevensverwerking wordt gekeken naar het uit elkaar trekken van het beheer van de loongegevens (inwinnen, controleren, vastleggen en verstrekken) en het gebruik van eenmaal vastgestelde gegevens (bijvoorbeeld voor heffen, uitkeringen en toeslagen). De ontkoppeling maakt de loonaangifteketen minder gevoelig voor wijzigingen in het gebruik van de gegevens door de afnemers. Bovendien is het gemakkelijker om de kwaliteit in de loonaangifteketen te bewaken. Een belangrijk onderdeel van deze actielijn is het vraagstuk waar in de administratie de controles op de ingediende loonaangiften plaatsvinden. Waar mogelijk worden de ingediende loonaangiften direct 'aan de poort' gecontroleerd opdat de werkgevers zo snel als mogelijk feedback krijgen en eventuele correcties kunnen indienen. Door afnemers hierbij te betrekken, wordt ook voorkomen dat zij dubbele en onnodige controles zelf instellen.

Een belangrijk element in de kwaliteitsdiscussie is dat de polisadministratie alleen die gegevens en kwaliteit aan de afnemers kan leveren die zij in huis heeft. Daarmee wordt benadrukt dat de loonaangifteketen niet begint bij de Belastingdienst en UWV, maar bij de werkgevers die de gegevens in hun applicaties vastleggen. Zij leveren de grondstof voor een kwalitatief goede polisadministratie. Daarom wordt in overleg met alle betrokkenen nagegaan of de wensen van de afnemers ook realiseerbaar zijn voor de werkgevers.

Hoofdstuk 5

Verticale sturing, horizontale verbinding

Ketens kenmerken zich door samenwerking tussen nevengeschikte partijen, zonder hiërarchische relatie. Het gevaar bestaat dat besluitvormingsprocessen daardoor lang duren. Het is dus zaak hierop te anticiperen. Nadat de crisis was geïdentificeerd en de IPA tot stand was gekomen, is gekozen voor een korte en gezamenlijke besturingslijn; het kernteam. Hierbij zaten de bestuurders van UWV, de Belastingdienst en het CBS en de onafhankelijke ketenmanager aan het stuur en speelden de betrokken ministeries een belangrijke rol. Het kernteam had tweewekelijks overleg.

Wat zeker heeft bijgedragen aan het succes van de loonaangifteketen waren de verregaande bevoegdheden van de ketenmanager. De ketenmanager had doorzettingsmacht en korte lijnen naar de bewindspersonen, met andere woorden: een passend mandaat. Een ketenmanager met doorzettingsmacht is ongebruikelijk. Gelet op de crisissituatie was snel en doortastend optreden echter noodzakelijk. De doorzettingsmacht betekende dat de ketenmanager zowel op het dagelijkse functioneren als op het verbetertraject van de keten stuurde én kon ingrijpen in de werkzaamheden van UWV en de Belastingdienst. Hij onderhield nauwe contacten met de directeur-generaal van de Belastingdienst en de voorzitter van de Raad van Bestuur van UWV. Bovendien rapporteerde hij iedere maand direct aan de verantwoordelijke bewindspersonen van de ministeries van SZW en Financiën.

Het zwaartepunt in de dagelijkse besturing lag dus in eerste instantie bij de ketenmanager, wat inherent was aan de crisissituatie. Nadat de keten aantoonbaar werkte en problemen grotendeels opgelost waren, werd het zwaartepunt van de besturing stap voor stap verschoven naar de reguliere besturingslijnen (ook de horizontale) binnen de beide organisaties.

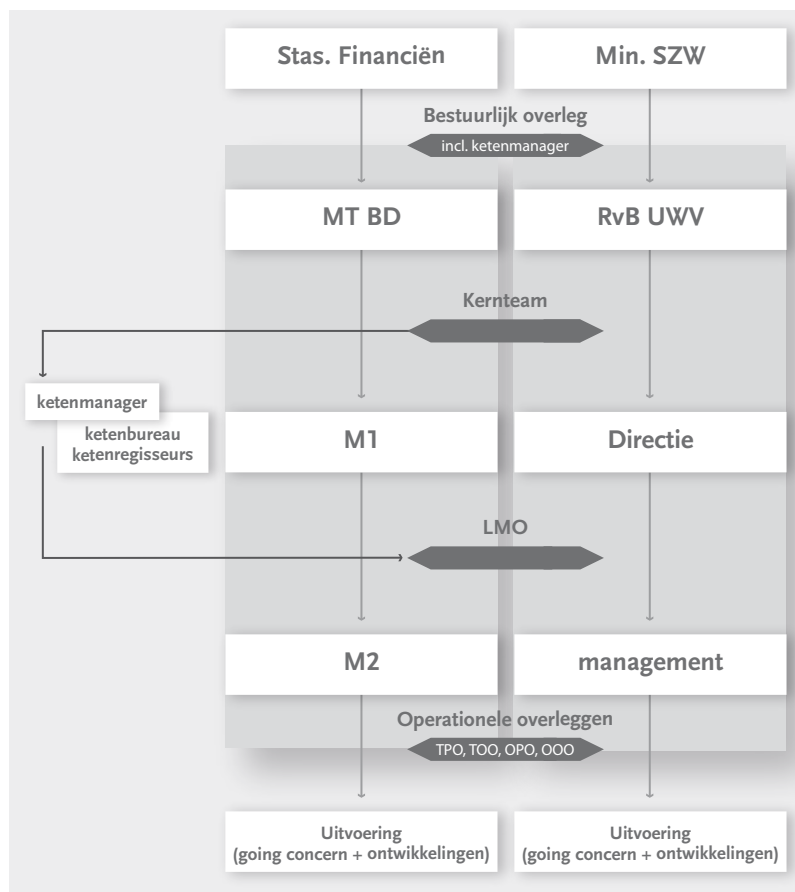
De ketenmanager werd ondersteund door een gezamenlijk ketenbureau. In tegenstelling tot de ketenmanager hadden de medewerkers van het ketenbureau wel een basis in ofwel UWV ofwel de Belastingdienst. Hierdoor hadden zij snel toegang tot de juiste personen en kenden zij de cultuur van binnenuit. De medewerkers waren volledig vrij gemaakt voor de uitvoering van hun taak. Als ondersteuning van het horizontale besturingskader

werden twee ketenregisseurs aangesteld: één bij de Belastingdienst en één bij UWV. De ketenregisseurs stimuleerden en faciliteerden de informatie-uitwisseling door de keten en informeerden en adviseerden het tactisch management. Zij rapporteerden aan de ketenmanager.

Om de keten werkend en vervolgens stabiel te maken, was intensieve samenwerking nodig tussen de Belastingdienst en UWV. Het oorspronkelijke besturingsmodel zoals beschreven in hoofdstuk 2, dat uitging van de focus op de eigen verantwoordelijkheden van de Belastingdienst en UWV, werd daarom verlaten. Het nieuwe accent in de besturing kwam te liggen op de samenhang en samenwerking binnen de keten. Het besturingsmodel is langzaam ontwikkeld naar het huidige model.

Er kwam meer horizontale afstemming over de keten op alle niveaus binnen de verticale lijnorganisaties. Op strategisch, tactisch en operationeel niveau werden overlegvormen ingericht. Het zwaartepunt van de sturing kwam te liggen op het tactisch niveau in de organisatie. Op dit niveau werd een afstemmingsoverleg ingericht, waarin de managers vanuit beide lijnorganisaties zowel de dagelijkse operatie bewaakten als samen met de ketenmanager verantwoordelijk waren voor de ontwikkelingen van de keten.

De medewerkers binnen beide organisaties vervulden een sleutelrol. Zij voerden de nieuwe ontwikkelingen daadwerkelijk in en waren verantwoordelijk voor 'going concern'. Veel herstelactiviteiten werden projectmatig opgepakt, andere herstelactiviteiten maakten onderdeel uit van het reguliere werk. Het bijdragen aan het herstel werd vaak ervaren als extra werk dat er bijkwam. Er bestond dan ook een risico van spanningen als gevolg van verschillende prioriteiten. Het is van cruciaal belang gebleken om het middenkader hier voldoende bij te betrekken. Begrip voor elkaars situatie (prioriteit, verantwoordelijkheid) is essentieel voor een goede samenwerking.



Figuur 8: Huidige besturingsmodel; verticale sturing, horizontale verbinding

Interview Wouter-Jan Brookman, secretaris beleidsbureau VNO-NCW en MKB-Nederland

Wouter-Jan Brookman is secretaris van de werkgroep loonheffingen. In deze werkgroep zijn specialisten op het gebied van de loonheffing van de leden van VNO-NCW en MKB-Nederland vertegenwoordigd. De werkgroep komt ongeveer vier keer per jaar bijeen. Belangrijkste onderwerp van gesprek is nieuwe wetgeving op het gebied van de loonheffing. Denk aan de werkkostenregeling, uniformering loonbegrip, vlaktaks en loonsomheffing. In het verleden stonden hier ook de problemen in de keten en de eenduidige loonaangifte op de agenda.

We spreken met Brookman onder meer over de loonsomheffing die de laatste tijd prominent op de agenda van de werkgroep staat. VNO-NCW en MKB-Nederland zijn voorstanders van vereenvoudigingen in het loondomein. Maar de werkgeversvertegenwoordigers pleiten voor een totale herziening van de inkomstenbelasting, niet alleen de loonbelasting. 'Alleen wijzigingen doorvoeren in de loonbelasting heeft niet het gewenste effect, juist op het gebied van de inkomstenbelasting zijn herzieningen nodig. Samen met een herziening van de inkomstenbelasting kan dan de invoering van een loonsomheffing worden onderzocht.' Overigens is nog onduidelijk welke keuzes gemaakt gaan worden met betrekking tot de loonsomheffing. Het belangrijkste ijkpunt voor werkgevers is dat er daadwerkelijk van een vereenvoudiging sprake zal zijn. Brookman merkt in dit verband op dat de werknemer in principe verantwoordelijk is voor de betaling van de inkomstenbelasting, niet de werkgever. De overheid wil zekerheid van inkomsten en daartoe verlenen de werkgevers een herendienst. Maar het moet niet zo zijn dat de werkgevers de eindafrekening betalen en een soort voorportaal worden van de Belastingdienst. Overigens verwacht Brookman niet dat de invoering van de loonsomheffing tot een grote administratieve lastenverlichting zal leiden. De grootste winst is al behaald met de loonaangifteketen en de eenmalige uitvraag. Het aansluiten van de pensioenuitvoerders zou daar zeker wel een verbetering in aanbrengen. De loonaangifteketen werkt nu in principe goed. Wel vindt Brookman dat de wetgeving nog versimpeld moet worden.

Op de vraag of VNO-NCW en MKB-Nederland inmiddels voldoende 'gehoord' worden als het gaat om wijzigingen die relevant zijn voor de loonaangifteketen, klinkt een volmondig 'absoluut'. 'De contacten met het ministerie van Financiën zijn goed. In de samenwerking behartigt het beleidsbureau van VNO-NCW en MKB-Nederland de belangen van

de werkgevers en heeft in deze een adviesrol. We denken graag mee, maar beschouwen wel het hele pakket aan wetgeving.'

We komen vervolgens te spreken over de toegang van werkgevers tot de GBA met het oog op het herstellen van fouten in het BSN. Brookman vindt dat met die toegang, in welke vorm dan ook, voorzichtig moet worden omgesprongen. 'De werkgever controleert al of hij de juiste persoon in dienst neemt aan de hand van een kopie van het paspoort. Het is dan ook de verantwoordelijkheid van de werkgever om de gegevens uit het paspoort juist over te nemen. Privacy is toch iets om zorgvuldig mee om te gaan.'

Brookman besluit het gesprek met de opmerking dat de loonaangifteketen 'niet altijd een sexy onderwerp is, terwijl deze wel heel veel mensen raakt'. Hij illustreert dit aan de hand van de belangstelling voor de besluitvorming rondom de uniformering van het loonbegrip: 'Er waren welgeteld zes Kamerleden aanwezig en twee mensen op de publieke tribune, terwijl het wel ging om een verschuiving van plus-minus 6,7 miljard aan belastinginkomsten. Het gaat om veel geld en partijen met verschillende belangen, daarom moeten we goed voor het systeem zorgen.'

De toekomst van de loonaangifteketen

Om de uitvoering van inkomensafhankelijke wet- en regelgeving mogelijk te maken, zijn veel gegevens nodig. Er moet immers vastgesteld worden wie waar precies recht op heeft en voor hoe lang. Waar we met het oog op de toekomst aandacht voor vragen is de sterke verwevenheid tussen geld en gegevens, de ontwikkelingen die voor de deur staan en keuzes die gemaakt kunnen worden.

Voorspellen is lastig, zeker als het de toekomst betreft. Met deze gedachte in het achterhoofd is in het kader van de voorbereiding van deze papernote gesproken over de toekomst, de kansen en de bedreigingen van de loonaangifteketen. Overigens niet met de pretentie om scenario's te beschrijven en panklare keuzes voor te leggen.

In de gedachteontwikkeling wordt voortgeborduurd op de complexiteit van de keten, de mogelijkheden die er zijn om die te verminderen, op de mogelijkheden om de kwaliteit van de gegevens te verbeteren en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de uitvoeringskosten voor de overheid te verlagen. Dit maakt de keten voor nog meer afnemers aantrekkelijk. Hierbij speelt ook de vraag welke gegevens generiek gemaakt kunnen worden, zodat het aantal handmatige leveringen kan afnemen.

We kunnen lessen trekken uit de loonaangifteketen, waar de complexiteit aanvankelijk werd onderschat. Voor een van de onderwerpen die complexiteit kunnen vergroten, verwijzen we naar de verwevenheid met Europese wet- en regelgeving. Deze regelgeving is relevant bij wonen en werken in meer Europese landen, bijvoorbeeld in verband met de belastbaarheid van inkomens, de AOW-uitkering en -premies en de verschillende uitkeringen. Nu grensoverschrijdend werken steeds vaker voorkomt, wordt dit een factor van belang.

Ook het verlaten van 'lifetime employment' en de overgang naar kortere en meerdere dienstbetrekkingen tegelijk, al dan niet in combinatie met ondernemerschap (zelfstandigen zonder personeel), brengen complexiteit met zich mee. Daarnaast zullen ook mogelijke wijzigingen en vereenvoudigingen in inkomensafhankelijke regelingen, belastingen en premies invloed hebben op de loonaangifteketen. Ten slotte zullen

nieuwe automatiseringstoepassingen, waarbij gegevens ‘in the cloud’ beschikbaar zijn en worden opgehaald indien er behoefte aan is, het werken in de loonaangifteketen beïnvloeden.

Welke veranderingen dienen zich aan?

iOverheid en compacte Rijksdienst

Allereerst zijn er de iOverheid³ en de compacte Rijksdienst. Onderzocht moet worden of, en zo ja hoe, de meer dan twintig miljard gegevens (ieder jaar weer) dan hun weg kunnen vinden naar de afnemers. De loonaangifteketen is een realiteit en maakt onderdeel uit van het netwerk van informatieketens en basisregistratiesystemen in Nederland. De toegang tot de gegevens moet dan wel zorgvuldig geregeld zijn.

E-dienstverlening

Elektronische dienstverlening zal bij alle ketenpartners de komende jaren verder worden uitgebouwd en verfijnd. Dit leidt tot efficiëntere dienstverlening. Van nog groter belang dan nu is in deze werkwijze de actualiteit van de eenmalig uitgevraagde gegevens. Met E-dienstverlening wordt administratieve lastenverlichting voor de burger gerealiseerd.

Heffingssystematiek

In het kader van proactief optreden worden maandelijks (systematisch) fouten teruggekoppeld aan de werkgevers, die deze voor de toekomst (systematisch) kunnen verbeteren. Een wijziging in de heffingssystematiek zal steeds goed op uitvoerbaarheid getoetst worden. De kwaliteit en met name de actualiteit van gegevens is hierbij essentieel.

Verhogen gegevenskwaliteit

Nu de logistiek van de keten goed verankerd is, kan de aandacht zich richten op verbetering van de gegevenskwaliteit. Realisme is hierbij op zijn plaats. Met de meer dan twintig miljard gegevens die jaarlijks binnenkomen is honderd procent juistheid, volledigheid en tijdigheid nooit haalbaar.

UWV en de Belastingdienst hebben de afgelopen jaren toekomstvisies ontwikkeld die erop gericht zijn werkgevers, adviseurs en softwareontwikkelaars te betrekken bij en zich meer (mede)verantwoordelijk te laten voelen voor de juistheid, volledigheid en tijdigheid van de gegevens. Goede communicatie over het belang ervan is onontbeerlijk, evenals ‘good governance’ bij alle ketenpartners. Voor de vraag wat onder kwaliteit van gegevens verstaan

moet worden, wordt met de externe ketenpartners (in het bijzonder met de afnemers) samengewerkt. Een betere kwaliteit van de loongegevens kan bijvoorbeeld het aantal door de Belastingdienst vooraf ingevulde gegevens aanzienlijk verhogen. Dan is het mogelijk dat de burger direct een definitieve belastingaanslag krijgt en zijn voorlopige aanslagen niet langer nodig.

Belangrijk voor het verhogen van de gegevenskwaliteit is het investeren in systematische verbetering van alle gegevens voor de toekomst, in plaats van achteraf één of enkele gegevens te corrigeren. Structureel voorkomen is veel effectiever dan incidenteel repareren. Gegevens die niet juist zijn, worden voor zover mogelijk ‘gevlagd’, zodat afnemers hiermee rekening kunnen houden. Door de toenemende kwaliteit wordt het proces efficiënter, zowel voor de werkgevers, UWV, de Belastingdienst als voor alle afnemers. Ook burgers worden beter bediend. Het is daarbij zaak om een goede balans te vinden tussen de mate van inspanning en het beoogde resultaat: het laatste procent vergt vaak een onevenredige investering.

Voordelen voor afnemers

Het ligt voor de hand te bekijken of er voordelen zijn te behalen als de loonaangifteketen gegevens kan leveren aan (nieuwe) afnemers. De Sociale Verzekeringsbank zal de gegevens, behalve voor controle, steeds meer gaan gebruiken voor de inrichting van haar primaire proces. Kansen lijken zich ook aan te dienen als de bijna 700 Nederlandse pensioenfondsen vaste partners van de loonaangifteketen worden. Dan hoeft geen tweede, op bijna gelijke gegevens gebaseerde, pensioenaangifteketen te ontstaan. De inspanningen van de afgelopen jaren komen dan nog beter tot hun recht.

³ De iOverheid is het begrip dat geïntroduceerd is in het rapport iOverheid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. De iOverheid is een overheid die volop ‘draait’ op nieuwe informatiestromen die door ICT mogelijk zijn gemaakt.

Interview Gerard Riemen en Diederik de Bruijn, pensioensector

Gerard Riemen is algemeen directeur van de Pensioenfederatie en was voorheen bij het ministerie van SZW verantwoordelijk voor de aansturing van UWV. Diederik de Bruijn werkt als kwaliteitsmanager bij het Pensioenfonds Horeca & Catering. PH&C is afnemer van gegevens uit de loonaangifteketen en vraagt als enige pensioenfonds geen gegevens meer uit bij werkgevers.

Waarom is de loonaangifteketen van belang voor de pensioenfonds? Riemen legt uit dat de Pensioenfederatie streeft naar een betere coördinatie en afstemming over de gegevensuitwisseling bij de pensioenuitvoerders. Er is binnen de pensioensector een commissie ingesteld die zich speciaal bezighoudt met de gegevensuitwisseling, zowel die tussen pensioenuitvoerders onderling (bijvoorbeeld bij waardeoverdracht) als die tussen de pensioenuitvoerders en de overheid. Daarbij gaat het niet alleen om gegevens in het kader van de loonaangifteketen, maar bijvoorbeeld ook om gegevensuitwisseling met de GBA. Riemen is ervan overtuigd dat er veel bespaard kan worden op de uitvoeringskosten als partijen zich meer bewust zijn van de mogelijkheden rondom gegevensuitwisseling. PH&C dat geen zelfstandige gegevensuitvraag doet, is daar een mooi voorbeeld van.

En werkt de keten nu goed? De Bruijn vindt van wel: 'Inmiddels gaat 90 tot 95% gewoon goed. Om de gegevens verder op orde te krijgen, is het van belang om werkgevers ervan te doordringen goede kwaliteit aan te leveren. Dat doen wij dus ook heel actief naar onze leden toe. Door kwalitatief goede gegevens aan te leveren, wordt het voor ons mogelijk de werknemers (namens hun werkgever) te informeren over hun pensioenregeling. Iets waar de werkgever toe verplicht is. En verder krijgen wij als pensioenfonds sneller zicht op zaken als indiensttreding, uitdiensttreding en overlijden.'

Bij PH&C heeft het gebruikmaken van gegevens uit de loonaangifteketen geleid tot een flinke besparing op de uitvoeringskosten. Toch is er binnen de pensioensector enige huiver om zich massaal aan te sluiten op de polisadministratie van UWV. Volgens Riemen hangt dit niet alleen samen met de problemen in het verleden, maar heeft het vooral te maken met de wens om onafhankelijk te zijn van derden en met de politieke discussies die plaatsvinden rondom UWV. Riemen: 'En het is een kip-eidiscussie natuurlijk. Want als alle pensioenfonds aansluiten,

zijn we zo met elkaar verknoopt dat er geen discussie meer nodig is over het belang van de polisadministratie en de loonaangifteketen.' Intussen zit PH&C niet stil. Het pensioenfonds probeert om via aanpassingen in de wetgeving meer gegevens uit de loonaangifteketen te mogen ontvangen, waardoor de uitvoering van de pensioenregeling, ondanks de complexiteit en diversiteit van het pensioengevend salaris, nog gemakkelijker kan. De aangepaste wetgeving geldt natuurlijk voor alle pensioenfonds.

Riemen en De Bruijn zien nog veel mogelijkheden om meer te doen met de loonaangifteketen. Denk aan een FTP-koppeling waarmee gegevens gemakkelijker kunnen worden uitgewisseld, of het beter benutten van reeds beschikbare gegevens. Dan kun je bijvoorbeeld de uitvoeringskosten verlagen, een betere service verlenen en heb je meer zicht op werkgevers die geen premie afdragen, een fenomeen waar met name bedrijfstakpensioenfonds mee worstelen. Riemen: 'Uiteindelijk willen mensen weten wat ze krijgen als hen iets gebeurt. Stel je voor dat alle uitkeringen en pensioenen en dergelijke waar je wettelijk recht op hebt, gekoppeld zijn. Daar kan je hele goede dingen mee doen.'

Moet de loonaangifteketen beter worden geprofileerd? Voor Riemen hoeft dat niet zo: 'Het moet een geruisloos en faciliterend systeem zijn. Maar het belang van de loonaangifteketen moet ook niet worden onderschat. Als er achteloos gegevens worden geschrapt of andere vereenvoudigingen worden doorgevoerd, kan er veel instorten.'

Geraadpleegde bronnen

- Integrale Probleemanalyse loonaangifteketen, Kamerstukken II 2007/08 31 066, nr. 14.
- Het Normenkader loonaangifteketen, Kamerstukken II 2007/08 31 066, nr. 24.
- Handvatten voor ketensamenwerking; Ervaringen uit de loonaangifteketen, september 2010.
- Eindrapportage plateau stabiele keten, versie 1.0, 20 april 2011.
- Eindrapportage werking van de keten, versie 1.2, 24 mei 2011.
- Oordeel veertiende halfjaarrapportage Samenwerking UWV – Belastingdienst, B.1805.SES.2011.ja, 25 mei 2011.
- Oordeel werkende en stabiele Loonaangifteketen 2010, B.1805.SES2011.ja, 28 april 2011.
- Oordeel werkende Loonaangifteketen 2009, B.1805.SES.2010.ek, 11 mei 2010.

Afkortingenlijst

AKW	Algemene Kinderbijslagwet
ANW	Algemene Nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BBR	Basis Bedrijvenregister
BD	Belastingdienst
BIBOB	(wet) Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
BSN	Burgerservicenummer
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAK	Centraal Administratie Kantoor
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CVZ	College voor zorgverzekeringen
DVB	Digitaal Verzekeringsbericht
EL&I	(Ministerie van) Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EU	Europese Unie
FIN	(Ministerie van) Financiën
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FTP	File Transfer Protocol
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
GSD	Gemeentelijke sociale dienst
HEC	Het Expertise Centrum
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IenM	(Ministerie van) Infrastructuur en Milieu
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IPA	Integrale probleemanalyse
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
LA	Loonaangifte
LAK	Loonaangifteketen
LBIO	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen
LMO	Lijnmanagersoverleg
Min	Minister
MKB	Midden- en kleinbedrijf
M1	Managementlaag 1 Belastingdienst
M2	Managementlaag 2 Belastingdienst

MT	Managementteam
NAW	Naam Adres Woonplaats
NHR	Nieuwe Handelsregister
OOO	Operationeel Ontwerp Overleg
OPO	Operationeel Productie Overleg
OR	Ondernemingsraad
PH&C	Pensioenfonds Horeca & Catering
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt
RvB	Raad van Bestuur
SER	Sociaal-Economische Raad
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SNG	Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders
Stas	Staatssecretaris
SUB	Samenwerking UWV en de Belastingdienst
SUWI	(wet) Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen
SV	Sociale Verzekering
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TOO	Tactisch Ontwerp Overleg
TPO	Tactisch Productie Overleg
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VIA	Vooraf ingevulde aangifte
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen/ Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Walvis	Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
Wfsv	Wet financiering sociale verzekeringen
WGA	Werkgeversadministratie
WIA	(wet) Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
WOR	Wet op de Ondernemingsraden
WW	Werkloosheidswet
W/WB	Wet Werk en Bijstand
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet

Dankwoord en meer informatie

De papernote is tot stand gekomen in nauwe samenwerking tussen het ketenbureau voor de loonaangifteketen van UWV en de Belastingdienst en HEC. Met veel plezier hebben wij interviews gehouden met enkele ketenpartners van de loonaangifteketen, waarvoor wij hen zeer erkentelijk zijn.

- Wouter-Jan Brookman, secretaris beleidsbureau VNO-NCW en MKB Nederland;
- Diederik de Bruijn, kwaliteitsmanager van het Pensioenfonds Horeca & Catering;
- Gerard Riemen, algemeen directeur van de Pensioenfederatie;
- Jan Wouda, kennismanager wet- en regelgeving Raet.

Meer informatie

Bent u naar aanleiding van deze papernote geïnteresseerd in de mogelijkheden rond afname van gegevens uit de loonaangifteketen, raadpleeg dan: www.uwv.nl/zakelijk/gegevensdiensten

Bent u naar aanleiding van deze papernote geïnteresseerd in de ervaringen op het gebied van samenwerking binnen de loonaangifteketen, neem dan contact op met: 033 460 43 72 (ketenbureau loonaangifteketen Amersfoort)

HET EXPERTISE CENTRUM

De dienstverlening van HEC is erop gericht publieke organisaties te helpen wanneer zij met behulp van informatietechnologie hun werkwijze willen verbeteren of nieuwe werkwijzen willen toepassen.

HEC werkt vrijwel uitsluitend voor organisaties in het publieke domein. Daardoor hebben wij meer dan twintig jaar ervaring in alle bestuurslagen: ministeries, provincies, gemeenten, uitvoeringsorganisaties, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen. Maar we hebben ook ervaring in zorg- en onderwijsinstellingen, woningbouwcorporaties, nutsbedrijven en andere organisaties die publieke taken verrichten. HEC-adviseurs hebben een sterke affiniteit met maatschappelijke vraagstukken en beschikken veelal over een zeer uitgebreid en divers netwerk binnen de publieke sector. Achtergronden en opleidingen zijn gevarieerd, waardoor ook multidisciplinaire aanpakken en benaderingen van vraagstukken mogelijk zijn.

HEC is in 2009 samengegaan met ROI Opleiding, Coaching & Advies.

Onze dienstverlening heeft betrekking op:

- **Strategische advisering:** HEC adviseert over vraagstukken op het snijvlak van bestuur, organisatie en ICT. Onze adviezen zijn gebaseerd op een uitgebreide kennis van het openbaar bestuur en een brede ervaring met ICT-projecten.
- **Audits, reviews en contra-expertise op het snijvlak van ICT, organisatie en beleid:** Als onafhankelijke deskundige voert HEC audits, second opinions en contra-expertises uit. In deze onderzoeken volstaan wij niet alleen met een beoordeling van de situatie, maar geven wij ook aan hoe tot verbetering kan worden gekomen.
- **Opleidingen en traineeprogramma's met een ICT-component gericht op de publieke sector:** HEC verzorgt samen met ROI een aantal hoogwaardige opleidingen, waaronder het HEC traineeprogramma. Dit is een leerwerktraject waarin jonge academici met enige jaren werkervaring een stevige opleiding, Master of Public Information Management, combineren met het werken in projecten binnen de overheid. Verder organiseren HEC en ROI ook de Masterclass Beleid en ICT en specifiek op maat gemaakte in-company opleidingen op het gebied van informatiemanagement vanuit de overheidsacademie IMAC.
- **Project- en interimmanagement van ingrijpende veranderingen waarbij ICT een rol speelt:** HEC levert een aantal managementdiensten: programma-, project- en interim management. Voor deze dienstverlening heeft HEC een aantal ervaren managers in dienst.

HEC was op verzoek van de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën vier jaar als toezichthouder betrokken bij de loonaangifteketen. HEC voerde in deze periode onder meer de volgende onderzoeken uit:

- Een onafhankelijk oordeel over de door UWV en de Belastingdienst uitgevoerde probleemanalyse;
- Jaarlijkse evaluatie van de plateaus van de ontwikkeling van de loonaangifteketen;
- Periodiek beoordelen van de uitvoering van de verbetermaatregelen, de sturing en beheersing van de keten, het gezamenlijke normenkader en de planningen;
- Maandelijkse rapportage over de kwaliteit van de maatregelen, voortgang en gesignaleerde risico's.

Onze opdracht was specifiek om opzet, bestaan en werking van de loonaangifteketen te beoordelen. De 'governance' van de loonaangifteketen was daar een belangrijk onderdeel van. Naast specifieke toetsingskaders hebben wij de situatie getoetst aan de hand van de praktijkervaringen die door HEC in vele vergelijkbare projecten in de publieke sector zijn opgedaan.

De loonaangifteketen is de *financiële en gegevensaorta* van Nederland. Maar liefst 120 miljard euro belasting- en premieopbrengsten, 55% van alle ontvangsten van de Belastingdienst, komt binnen via de loonaangiften die werkgevers, uitkeringsinstanties en pensioenverstrekkers indienen. UWV verstrekt maandelijks tussen de 1,2 en 1,5 miljoen uitkeringen in het kader van de WW en de arbeids(on)geschiktheidswetten. Jaarlijks vinden meer dan 20 miljard gegevens hun weg naar een grote schare afnemers.

De loonaangifteketen zou nooit het succes bereikt hebben waar nu sprake van is zonder grote inspanningen van werkgevers, softwareontwikkelaars, fiscale adviseurs en afnemers.

Wij stellen de keten in deze papernote graag nader aan u voor. In een toekomstverkenning laten we een aantal mogelijkheden zien om meer administratieve lastenverlichting, lagere uitvoeringskosten, verdere kwaliteitsverbetering en een breder gebruik van de loonaangifteketen te realiseren. Met name als de bijna 700 Nederlandse pensioenfondsen vaste partners worden.

ISBN 978-90-12-57416-7



9 789012 574167