



De heer H.G.J. Kamp,  
Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
De heer mr. drs. F.H.H. Weekers,  
Staatssecretaris van Financiën

Het Expertise Centrum  
Postbus 18607  
2502 EP Den Haag  
Van de Spiegelstraat 12  
2518 ET Den Haag

Ons kenmerk: B.1805.SES.2011.ja Den Haag, 28 april 2011  
Uw kenmerk: -  
Bijlagen: 1: Werkende Loonaangifteketen 2010  
2: Stabiele keten  
Onderwerp: Oordeel werkende en stabiele Loonaangifteketen 2010

T 070 351 49 97  
F 070 351 52 82  
I [www.hec.nl](http://www.hec.nl)  
E [info@hec.nl](mailto:info@hec.nl)

KvK 27344793  
BTW NL820820350 B01  
Bank 24.00.47.087

Geachte heren Kamp en Weekers,

Namens uw voorgangers is Het Expertise Centrum (HEC) gevraagd om als onafhankelijke deskundige een oordeel te geven over de *werkende en stabiele* loonaangifteketen. In dat kader beoordeelden wij de eindrapportage werking van de keten in 2010 versie 1.1, 27 april 2011 en de eindrapportage plateau stabiele keten versie 1.0, 20 april 2011.

De rapportages geven een goed inzicht in de huidige stand van zaken van werking van de keten en de realisatie van de maatregelen in het kader van de stabiele keten. Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat:

- ◆ De loonaangifteketen functioneerde conform het geldende normenkader en daarmee als “werkend” is te typeren. Operationele verstoringen die zich voor hebben gedaan zijn opgelost door de ingerichte beheerorganisatie van de loonaangifteketen.
- ◆ De maatregelen voor de *stabiele* keten grotendeels zijn gerealiseerd en hetgeen (nog) niet gerealiseerd is, geen belemmering vormt voor een goede werking van de keten.

In aanvulling op dit oordeel plaatsen wij in de bijlagen bij deze brief enkele kritische kanttekeningen bij respectievelijk de *werkende* loonaangifteketen en maatregelen behorend bij de *stabiele* loonaangifteketen.

Voor de volledigheid merken wij op dat er steeds meer gewinning optreedt in de samenwerking tussen UWV en Belastingdienst. Er wordt actief samen opgetrokken in het voortdurende verbeterproces, c.q. het robuuster maken van de keten. Dit proces behoeft ons inziens niet langer de bijzondere politieke aandacht zoals in de afgelopen jaren nodig was. Begeleiding van de gezamenlijke activiteiten door het Ketenbureau, een tweemaandelijks overleg in het Kernteam en een escalatiemogelijkheid naar de bewindslieden zijn afdoende voor het borgen van de werking van de loonaangifteketen.

Wij baseren ons oordeel op voornoemde rapportages. In ons onderzoek hebben wij tevens de voortgangsrapportages betrokken die wij in 2010 beoordeelden en hebben wij gebruik gemaakt van de resultaten van het onderzoek door het Ketenbureau bij de afnemers van de polisadministratie.

Ik hoop u met deze brief voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd, en ben te allen tijde bereid het voorgaande mondeling toe te lichten.

Met vriendelijke groet,  
Het Expertise Centrum

drs. L.J.E. Smits  
directeur



## **Bijlage 1: *Werkende* Loonaangifteketen 2010**

### **1. Inleiding en hoofdconclusie**

Het Expertise Centrum (HEC) is gevraagd om als onafhankelijk deskundige een oordeel te geven over de *werkende* loonaangifteketen over het jaar 2010.

Om vast te stellen of de keten in 2010 heeft gewerkt, hanteren wij de toetspunten die wij ook gebruikten bij de beoordeling van de *werkende* keten over 2008 en 2009. Deze toetspunten zijn:

1. De afnemers hebben de beschikking over de gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van hun taken;
2. De afnemers krijgen gegevens geleverd conform afspraak; op de afgesproken tijdstippen en met de afgesproken kwaliteit;
3. Voor inhoudingsplichtigen is sprake van een verlichting van de administratieve lasten;
4. De prestaties van de keten voldoen aan het vastgestelde normenkader;
5. De gepresenteerde cijfers en metingen zijn betrouwbaar en controleerbaar;
6. De besturings- en beheerorganisatie is ingericht, functioneert zoals beoogd en zorgt voor de nodige (bij)sturing en beheersing bij verwerking van de loonaangiften.

Onze hoofdconclusie luidt dat de loonaangifteketen geheel werkte conform het geldende normenkader en zodoende als “werkend” is te typeren.

Hierbij merken wij op dat wij niet zelfstandig metingen hebben verricht om de behaalde resultaten op de normwaarden te verifiëren. Wij baseren ons oordeel op de rapportages aan het Kernteam. Daarnaast hebben de Rijksauditdienst en de accountantsdienst van UWV onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de metingen die ten grondslag liggen aan de eindrapportage. In de navolgende paragrafen gaan wij nader in op voornoemde toetspunten. In de laatste paragraaf van deze bijlage wordt ingegaan op het normenkader voor 2011.

### **2. Afnemers**

Uit de rapportage en daaraan ten grondslag liggende enquête blijkt dat de afnemers, zoals zijn benoemd in de integrale probleemanalyse (IPA 2007), tevreden zijn over de leveringen uit de polisadministratie. De afnemers krijgen doorgaans tijdig de gegevens die zij nodig hebben voor de eigen processen. Wij ondersteunen de keuze om de groep afnemers te verbreden en bij het vaststellen van de werking van de loonaangifteketen niet langer uit te gaan van het beperkte aantal afnemers conform de IPA 2007.

### **3. Inhoudingsplichtigen**

Een hoofddoelstelling van de loonaangifteketen is de vermindering van administratieve lasten voor bedrijven. De eindrapportage “Werking van de keten in 2010” geeft niet concreet inzicht in welke mate deze doelstelling is bereikt. Wel is een vermindering van de administratieve lasten voor bedrijven af te leiden uit de realisatie van norm 6, de maximale uitvraag van jaarloongegevens. Deze uitvraag bedroeg over het belastingjaar 2010 0,8%; wederom een daling ten opzichte van het jaar ervoor.

### **4. Prestaties loonaangifteketen 2010**

In de eindrapportage Werking van de keten is vastgelegd dat in 2010 alle zeven normen volledig zijn behaald. Voor het oordeel over de betrouwbaarheid van de metingen die ten grondslag liggen aan deze eindscores verwijzen wij naar het oordeel van de Rijksauditedienst en de accountantsdienst van UWV. Hun eindconclusie luidt dat de metingen ordelijk en controleerbaar tot stand zijn gekomen.

Bij de realisatie van norm 4 - loonaangifteberichten worden opgeslagen in het polisdomein en zijn tijdig beschikbaar voor afnemers - zien we dat in het tweede kwartaal van 2010 de tijdigheid onder druk stond. De oorzaken voor deze verstoringen worden goed uitgelegd, maar uit de rapportage blijkt niet in hoeverre deze operationele problemen in het vervolg worden voorkomen.

Norm 5 - gegevensleveringen aan afnemers - scoorde in 2010 lager dan in 2009, maar voldoet nog wel aan de gestelde normwaarde. Bij de gegevenslevering aan de afnemers is winst te behalen, zowel op logistiek niveau als op het gebied van kwaliteit en terugkoppeling van fouten. Wij constateren dat UWV veel energie aanwendt om in overleg met de afnemers de kwaliteit en tijdigheid van de leveringen te verbeteren. De resultaten van deze inspanningen zullen in 2011 moeten blijken. De op dit onderdeel aangekondigde verbeteracties moeten scherp worden bewaakt, vooral ook nu meer afnemers gebruik gaan maken van de polisadministratie. Het is naar onze mening van belang om de neerwaartse trend van norm 5 met ingang van 2011 om te buigen, en ook de grotere groep afnemers op minimaal het tot nu toe behaalde niveau te bedienen.

In de rapportage wordt ingegaan op “niet genormeerde processtappen”. Dit zijn de stappen in de loonaangifteketen waarvoor geen prestatienormen zijn bepaald, maar waarvoor wel een inspanning wordt gepleegd om de kwaliteit te borgen. Eén van deze niet genormeerde processtappen is het laten corrigeren van gemaakte fouten door inhoudingsplichtigen. Het bewaken van het herstel van gemaakte fouten door inhoudingsplichtigen wordt nog relevanter nu in de rapportage wordt vermeld dat er geen wettelijke basis is waarmee het herstel van gemaakte fouten in het lopende jaar kan worden afgedwongen. Ons inziens moet dit gat in de

wetgeving worden gedicht, zeker als de polisadministratie op termijn moet uitgroeien tot een basisregistratie.

Nu de keten conform de normen en dus op logistiek niveau goed werkt, is het tijd om nadere afspraken te maken en bijbehorende metingen te ontwikkelen voor de *kwaliiteit* van de gegevens. Binnen de actielijnen van het robuuster maken van de loonaangifteketen wordt in samenwerking met de afnemers aan deze ambitie invulling gegeven.

### **5. Besturing en beheersorganisatie**

De besturing en het beheer van de loonaangifteketen hebben in 2010 naar behoren gewerkt. Nu de loonaangifteketen wederom als werkend is te typeren en grote verstoringen zoals bij de jaarovergang zijn uitgebleven, kunnen de activiteiten van de Belastingdienst en UWV ten aanzien van de loonaangifteketen ons inziens tot de reguliere werk- en verantwoordingsprocessen behoren. Begeleiding van de gezamenlijke activiteiten door het Ketenbureau, een tweemaandelijks overleg in het Kernteam en een escalatiemogelijkheid naar de bewindslieden zijn afdoende voor het borgen van de werking van de loonaangifteketen.

### **6. Normenkader 2011**

De Belastingdienst, UWV en de Ketenmanager hebben besloten de normwaarden voor 2011 niet aan te passen. Als belangrijkste reden hiervoor wordt gegeven dat eerst meerjarig moet worden aangetoond dat het prestatieniveau van de keten bestendig is voordat de normwaarden worden verhoogd. HEC blijft van mening dat een verhoging van de normen gezien de resultaten tot nu toe vrijwel probleemloos kan en dat met een besluit tot verhoging een positieve ambitie en een zekere druk uitgaat om de loonaangifteketen verder te verbeteren. Als de normwaarden verhoogd worden en als op dezelfde manier gemeten wordt, kan naar onze mening ook worden bezien of het prestatieniveau al dan niet bestendig is.

## **Bijlage 2: Stabiele keten**

### **Inleiding en hoofdconclusie**

Er wordt over een *stabiele loonaangifteketen* gesproken als “tijdelijke maatregelen niet meer nodig zijn omdat die vervangen zijn door structurele oplossingen” (IPA 2007). Om deze status te bereiken is een set maatregelen gedefinieerd welke vanaf 2008 in uitvoering zijn genomen.

Wij concluderen dat de maatregelen binnen het programma van de *stabiele* keten grotendeels zijn uitgevoerd, zodat nu gesproken kan worden van de realisatie van de stabiele keten.

Belangrijke successen in dit kader zijn het bereiken van de ‘Business As Usual status’ van de polisadministratie (hetgeen betekent dat het beheer van de polisadministratie een regulier proces is) en de prestaties op gebied van de Vooringevulde aangifte (VIA).

Onderstaand gaan wij nader in op een aantal maatregelen uit het programma *stabiele* keten waar nog geen structurele oplossing is gerealiseerd of waaruit nieuwe vraagstukken voor de loonaangifteketen voortvloeien. Hierbij merken wij op dat deze openstaande vragen op zichzelf geen bedreiging vormen voor de huidige werking van de keten en kunnen worden meegenomen in het robuuster maken van de loonaangifteketen.

### **2. Maatregelen**

In de eindrapportage is over maatregel 1.9 - *Certificeren van salarispakketten* - het volgende opgenomen: “In het kader van deze maatregel is de mogelijkheid onderzocht om externe softwarepakketten te certificeren. Onderzoek bij softwareontwikkelaars heeft aangetoond dat certificering op dat moment vooralsnog niet wenselijk was. Omdat het certificeren van softwarepakketten een bijdrage levert aan de kwaliteit van de loonaangiften, zal in het programma *Robuuster* maken van de loonaangifteketen opnieuw worden bepaald of certificering op termijn wel mogelijk en wenselijk is.

Het certificeren van softwarepakketten is een omvangrijk proces, maar naar onze mening op den duur onvermijdelijk voor de kwaliteit(-sbewaking) van de loonaangiften. Het is nu niet duidelijk wanneer en door wie deze activiteit wordt opgepakt. Naar onze mening dient het certificeren van de softwarepakketten meer aandacht te krijgen in het programma “*Robuuster* maken van de loonaangifteketen”.

Over maatregel 2.2 - *Controles eerder in het proces* – wordt in de rapportage gemeld dat er een proces is ingericht om plausibiliteitscontroles te ontwikkelen en uit te voeren. Uit de eindrapportage *Werkijng* van de keten blijkt dat dit proces inderdaad loopt; mogelijke plausibiliteitscontroles worden

onderzocht en één controle is daadwerkelijk geïmplementeerd. Voor ons is niet duidelijk wat er met de *resultaten* van dergelijke plausibiliteitscontroles gaat gebeuren, c.q. of deze resultaten nader worden onderzocht dan wel leiden tot interventies door de lijnorganisaties.

Naar aanleiding van de maatregelen die gericht zijn op *Veilig stellen van berichten* merken wij in ons oordeel over de voortgangsrapportage tot en met week twee (d.d. 24 februari 2011) op dat onzeker is of bij een grote calamiteit de loonaangiften binnen de administraties van de loonaangifteketen zijn te herladen. Deze "herinjectie" is van belang omdat hiermee voorkomen wordt dat inhoudingsplichtigen opnieuw hun gegevens moeten aanleveren en dus onterecht worden opgezadeld met administratieve lasten.

In de afgelopen maand bediscussieerden wij met specialisten van de Belastingdienst en UWV de vraag of het nu zeker is dat bij uitval van berichten, waar dan ook in de keten, deze te allen tijde weer kunnen worden geherinjecteerd.

Op basis van de informatie die wij over dit vraagstuk vergaarden concluderen wij dat alles wat redelijkerwijs mogelijk is, wordt gedaan om een vernieuwde gegevensuitvraag bij inhoudingsplichtigen te voorkomen. Na eventuele problemen in de loonaangifteverwerking kan binnen de Belastingdienst en UWV worden teruggevallen op eigen voorzieningen, en kunnen berichten opnieuw worden ingeladen voor verdere verwerking in de loonaangifteketen.

In de eindrapportage is over maatregel 5.8 - *Harmonisatie werkgeversadministratie* - opgenomen dat de problemen die er waren zijn opgelost met behulp van quick wins of workarounds. De nu gebruikte WGA koppeling is derhalve geen structurele oplossing, maar er is afdoende beargumenteerd waarom voor deze oplossing gekozen is.

Bij maatregel 6.12 - *De burger actief laten deelnemen bij het proces loonaangifteketen* - willen wij de notie meegeven dat daadwerkelijke betrokkenheid van burgers bij een grote overheidsketen als de loonaangifteketen nooit volledig te regelen is. In feite zijn net als bij alle andere grote overheidsketens het Parlement, de Nationale ombudsman en het College Bescherming Persoonsgegevens de belangrijkste belangenbehartigers voor de burgers.

Ten aanzien van maatregel 6.13 - *Individuele reactieafhandeling* - merken wij op dat het een belangrijke kwaliteitsverbeterende maatregel betreft waarvoor op korte termijn een definitief proces moet worden ingericht. Ons is toegelicht dat dit proces vanaf 1 juli aanstaande zal werken en in februari 2012 wordt geëvalueerd.

In de eindrapportage is ten aanzien van maatregel 7.3 - *Informatiebehoefte BD polisgegevens* - het volgende opgenomen: "Om tegemoet te komen aan de wens van de Belastingdienst om inzage te hebben in de gegevens uit de polisadministratie, is een inkijkfunctie gerealiseerd". De inkijkfunctie

functioneert stabiel. De Belastingdienst en UWV hebben echter een voorkeur voor een voorziening, die beter in hun beider architectuur past. Deze voorziening moet ook passen in de generieke inkijsfunctie die UWV gaat inrichten. De huidige inkijsfunctie blijft beschikbaar tot dat de generieke inkijsfunctie is gerealiseerd. De activiteiten voor het vervangen van de huidige inkijsfunctie vinden plaats binnen het programma Robuuster maken van de loonaangifteketen. Wij concluderen dat de nu gebruikte inkijsfunctie geen structurele oplossing is en moet worden vervangen door een definitieve.