

Vergaderjaar 2018–2019

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 161

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2019

Met deze brief informeer ik uw Kamer over het standpunt van het kabinet met betrekking tot het bijgevoegde advies van het Bureau ICT-toetsing (BIT) over de implementatie van de inleenadministratie en quotumheffing op grond van de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten (verder: Wet banenafpraak)¹.

In de eerste plaats dank ik de medewerkers van het BIT voor het werk dat is verzet om tot dit advies te komen. In mijn brief van 7 september 2018² heb ik echter aangekondigd de Wet banenafpraak te willen vereenvoudigen, waardoor het advies van het BIT door de tijd is ingehaald. Ik wil een simpelere regeling zodat het voor werkgevers makkelijker wordt om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen en waarmee tegelijkertijd de administratieve lasten worden verminderd. Bij dit voornemen hoort ook dat de inleenadministratie overbodig zou moeten worden. Zoals ook het BIT terecht in zijn advies constateert, is de inleenadministratie bewerkelijk en maakt het het voor werkgevers niet makkelijk om hun rol uit te voeren. In mijn brief van 20 november 2018³ heb ik de knelpunten in het huidige systeem aangegeven, de contouren van een vereenvoudigd systeem van de Wet banenafpraak geschetst en de vervolgstappen beschreven die ik wil gaan zetten om de contouren van een vereenvoudigd systeem met betrokken organisaties verder uit te werken.

Van belang is verder de motie Nijkerken-De Haan c.s.⁴ waarin de regering onder meer wordt verzocht om in de transitie van het huidige naar het nieuwe systeem geen onomkeerbare stappen te nemen en/of kosten te maken in het huidige systeem. Gelet op deze motie heb ik UWV en de Belastingdienst verzocht de activiteiten ten behoeve van de implementatie

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 34 352, nr. 115.

³ Kamerstuk 34 352, nr. 137.

⁴ Kamerstuk 34 352, nr. 126.

van de inleenadministratie en de quotumheffing op te schorten en geen nieuwe activiteiten te starten, totdat uit de uitwerking van het vereenvoudigingsvoorstel blijkt hoe het nieuwe systeem er uit komt te zien. UWV en de Belastingdienst UWV zijn inmiddels gestopt met de implementatie van de inleenadministratie en quotumheffing.

Ondanks dat de bevindingen van het BIT betrekking hebben op een inmiddels opgeschort traject en daarom niet meer kunnen worden opgevolgd, wil ik er toch op reageren. Het advies van het BIT bevat namelijk een aantal waardevolle bevindingen die kunnen worden benut voor volgende projecten. Ik richt me in mijn reactie dan ook op die lessen. Ik dank de medewerkers van het UWV voor het vele werk dat zij hebben verricht om de inleenadministratie en rekenmodule quotumheffing tijdig te realiseren. Reeds vanaf het begin heeft UWV in uitvoeringstoetsen aangegeven dat de inleenconstructie een complex en administratief zwaar proces is. UWV moest een geheel nieuwe keten ontwikkelen, met nieuwe en gewijzigde koppelingen en onder tijdsdruk. Gegeven de opdracht van SZW om op het vroegst mogelijke moment de quotumregeling inclusief inleenadministratie te kunnen uitvoeren (oorspronkelijk in 2018 over 2017), betekende dat voor UWV de focus zou liggen op het tijdig kunnen uitvoeren van de wet. Deze context is bepalend geweest voor de keuzes die UWV met steun van SZW heeft gemaakt.

In zijn advies geeft het BIT aan dat het programma IQ ruim binnen het geschatte budget van 24 miljoen euro nieuwe processen en systemen kan realiseren zodat in 2020 heffingen kunnen worden geheven voor de overheid, met enige extra inspanning zelfs in 2019. Het BIT constateert drie bezwaren.

Hieronder ga ik in op deze bezwaren.

1. Bevinding van het BIT: het programma wordt duurder dan nodig en er is te weinig sturing

Het BIT vindt de begroting van in totaal 24 miljoen euro van UWV en de Belastingdienst hoog in verhouding tot de totale scope van het programma. Het programma levert een onevenredig grote hoeveelheid ontwerpdocumentatie op en er wordt niet zichtbaar gestuurd op kosten, noch door SZW, noch door het UWV, aldus het BIT.

Duurder dan nodig

Met het BIT ben ik van mening dat het programma niet duurder moet zijn dan nodig is. Het BIT suggereert dat er binnen het programma slechts beperkt software moet worden gerealiseerd en dat de begroting van 10 miljoen bij UWV daarvoor erg hoog is. Omdat het programma is opgeschort, is het bezwaar van het BIT over de begroting niet meer relevant, maar opgemerkt zij wel dat de daadwerkelijke realisatie tot en met september 2018 vijf miljoen euro bedroeg, terwijl initieel zeven miljoen euro was begroot. De gerealiseerde uitgaven zijn dus lager gebleken dan de initieel begrote kosten, en niet te hoog in verhouding tot de totale scope en complexiteit van het programma.

De sturing van UWV loopt bij alle projecten (inclusief de kosten) via een lijn van projectcontrol, een decentraal portfoliobureau, een centraal portfoliobureau en de Raad van Bestuur. Dit project heeft gekozen voor een gefaseerde aanpak van sturing op de begrote kosten. Dit betekent dat er extra sturing is geweest op de projectomvang. Daarnaast heeft UWV in het project fases aangebracht in het traject, die er voor zorgden dat het vrijgeven van financiering (en eventuele herziening van kosten) telkens met actuele kennis is gedaan. Op het moment dat middels de

KAUT-procedure⁵ een gedetailleerdere kosteninschatting kon worden gemaakt, is ook mijn Ministerie begin 2018 daarover geïnformeerd.

In aanvulling op de projectsturing van UWV is er financiële sturing en toezicht op UWV vanuit SZW. Dit gebeurt op basis van de kaderwet ZBO's en de wet SUWI middels de planning en control cyclus rond jaarplan, tertaalrapportages en jaarverslag; daarvan maakt ICT integraal onderdeel uit.

Voor nieuw beleid en regelgeving maakt UWV als onderdeel van de uitvoeringstoets een kostenraming van de uitvoering, inclusief ICT kosten. Waar de kostenraming nog niet in de uitvoeringstoets te maken is, volgt deze overeenkomstig de KAUT-procedure vanuit UWV op een later moment. Deze kostenramingen worden vanuit SZW op hoofdlijnen getoetst. Dat is in dit traject gevolgd.

In regulier overleg tussen UWV en SZW wordt met regelmaat over de voortgang van grote ICT- projecten alsmede kostenbeheersing gesproken. Het project is binnen het afgesproken budget gebleven. Daarnaast wordt op het Rijks ICT-dashboard informatie geplaatst over grote projecten waarvan ICT ten minste vijf miljoen euro bedraagt. Deze toont het verloop van geraamde kosten, van werkelijke uitgaven en van de doorlooptijd. Gezien het bovenstaande ben ik van mening dat er meer dan voldoende is gestuurd op de kosten, maar ik ben het met het BIT eens dat een nauwere samenwerking in een vroeg stadium van de implementatie van wet- en regelgeving inclusief (kosten van) ICT van belang is. Ook UWV onderkent dit. De samenwerking is bij de inleenadministratie en quotumheffing intensiever dan voorheen geweest. Mede op basis van deze leerervaringen bezien UWV en SZW hoe we in de toekomst bij nieuwe BIT-trajecten passende invulling geven aan de sturing en het toezicht.

2. Bevinding van het BIT: bewerkelijke inleenadministratie biedt werkgevers geen actueel inzicht

De inleenadministratie is volgens het BIT te bewerkelijk en biedt werkgevers geen actueel inzicht in hoeveel arbeidsbeperkten zij aan het werk helpen. Het ontwerp is niet goed afgestemd op de behoeften van inlenende en uitlenende werkgevers.

De bevinding van het BIT dat de inleenadministratie werkgevers geen actueel inzicht biedt in hoeveel arbeidsbeperkten zij aan werk helpen, is correct, maar dit was ook niet het doel van de inleenadministratie. De inleenadministratie was bedoeld als het enige registratiemiddel voor de wetgever om vast te kunnen stellen welke verloonde uren van uitgeleende mensen met een arbeidsbeperking voor de quotumheffing toegerekend moeten worden aan welke inlenende werkgever. Deze gegevens zijn niet via een andere bron te ontsluiten. Ik ben het volledig eens met het BIT dat het van belang is om het ontwerp van de inleenconstructie af te stemmen op de behoeften van inlenende en uitlenende werkgevers. Zij zijn immers degenen die met het systeem zouden zijn gaan werken. En zij zijn degenen die belang hebben bij een goedlopende inleenconstructie. Daarom heb ik UWV begin 2018 ook gevraagd om te komen met voorstellen om de gebruiksvriendelijkheid van het systeem voor werkgevers te verhogen. Om dit proces zo goed mogelijk te laten verlopen, heeft UWV in een vroeg stadium sessies georganiseerd met

⁵ KAUT (Kosten Automatisering in Uitvoeringstoetsen) betreft een aantal afspraken tussen UWV en SZW betreffende de inschatting risico's in ICT-projecten ten gevolge van wet- en regelgeving. In risicovolle ICT-trajecten bieden deze afspraken de mogelijkheid om meer tijd te nemen voor een nauwkeurige inschatting van de ICT-kosten.

werkgevers, zowel individuele gesprekken als werkgeversbijeenkomsten, en daar de wensen geïnventariseerd. Dit heeft er toe geleid dat UWV in de looptijd van het project belangrijke en door werkgevers gewenste vereenvoudigingen heeft kunnen realiseren.

Deze interactieve werkwijze met werkgevers die UWV heeft gehanteerd bij het realiseren van de inleenconstructie is waardevol gebleken. In een vroeg stadium zijn werkgevers betrokken bij de ontwikkeling van de inleenadministratie. Waar mogelijk zijn verbeteringen meteen doorgevoerd, of waren gepland deze in een later stadium door te voeren. Ik wil daarom bij andere grote automatiseringstrajecten van UWV bevorderen dat gebruikers en belanghebbenden zoveel mogelijk bij de realisatie en de implementatie van de ICT worden betrokken.

Zoals ik hiervoor al aangaf, deel ik de mening van het BIT dat de huidige wettelijke systematiek in de uitvoering bewerkelijk is. In mijn gesprekken met werkgevers en stakeholders kwam dit ook naar voren. Daarom wil ik een simpelere regeling met minder administratieve lasten. Ik wil dat het er niet meer toe doet wáár een baan gerealiseerd wordt, maar dát een baan gerealiseerd wordt. In mijn brief van 20 november 2018⁶ heb ik de contouren van de vereenvoudigde banenafpraak geschetst. In de nieuwe systematiek is de inleenadministratie niet meer nodig. Dit verlicht de administratieve lasten bij werkgevers en de uitvoering.

3. Bevinding van het BIT: Onzeker of de inleenadministratie op tijd voldoende beveiligd is

Het BIT vindt het onvoldoende zeker of de inleenadministratie is beveiligd op het door de Autoriteit Persoonsgegevens vereiste minimale niveau.

Net als het BIT acht ik het van groot belang dat (bijzondere) persoonsgegevens van burgers op het juiste niveau zijn beveiligd, zodat alleen met een juiste autorisatie toegang kan worden verkregen tot die gegevens. Ook UWV neemt deze bescherming serieus. UWV heeft gekozen voor de implementatie van eHerkenning als meerfactorauthenticatie voor het werkgeversportaal. De inleenadministratie zou via dit portaal te benaderen zijn geweest. Daarmee sluit UWV aan bij de ontwikkeling van het overheidsbrede authenticatiestelsel voor bedrijven en anticipeert UWV op de inwerkingtreding van de Wet Digitale Overheid die ter behandeling bij uw Kamer voorligt. Eind vorige jaar heeft UWV eHerkenning niveau 3 in gebruik genomen op het werkgeversportaal. UWV is hiermee de eerste grote uitvoeringsorganisaties die op dit niveau eHerkenning heeft geïmplementeerd. In de brief van 26 november 2018⁷ over «Beveiliging werkgeversportaal en datalekken UWV» heeft de Minister van SZW uw Kamer geïnformeerd over het onderzoek door de Autoriteit Persoonsgegevens naar de beveiliging van het werkgeversportaal en de maatregelen die UWV heeft genomen om de beveiliging van het werkgeversportaal te verbeteren. Kortheidshalve verwijs ik u naar deze brief.

Samenvattend zal ik naar aanleiding van de bevindingen van het BIT initiëren hoe UWV en SZW in de toekomst bij nieuwe BIT-trajecten passende invulling geven aan de sturing en het toezicht. Een nauwe samenwerking in een vroeg stadium van de implementatie van wet- en regelgeving inclusief (kosten van) ICT acht ik van groot belang. Uit het advies blijkt dat BIT oog heeft voor de wensen van gebruikers. Bij andere grote automatiseringstrajecten van UWV zal ik bevorderen dat

⁶ Zie voetnoot 2.

⁷ Kamerstukken 32 761 en 26 643, nr. 127.

gebruikers en belanghebbenden zoveel mogelijk bij de realisatie en de implementatie van de ICT worden betrokken.

Ik wil dat mensen met een arbeidsbeperking meer kansen krijgen op werk bij reguliere werkgevers. Systemen dienen dit doel te ondersteunen en zijn geen doel op zich. Ondanks belangrijke aanpassingen van UWV om de inleenadministratie eenvoudiger te maken, brengt deze bij in- en uitlenende werkgevers hoge administratieve lasten met zich mee en is foutgevoelig. Met de vereenvoudiging van de Banenafpraak wordt het systeem simpeler voor werkgevers en krijgen zij meer mogelijkheden om banen te realiseren voor de doelgroep. Zodat we het commitment en de energie bij werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen, kunnen inzetten om de doelstelling van 125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking te realiseren.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark