

Eindrapport Commissie Loonaangifteketen

Datum

9 december 2019

Opdrachtgever

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Commissie

Dhr. dr. T.A. Rodrigues (voorzitter)

Dhr. Prof. dr. A.P. de Man

Mw. Prof. dr. L. Sneller RC

Dhr. C.D.M. Vloedveld MA (secretaris)

Inhoud

1 Onderzoek naar de Loonaangifteketen	1
1.1 Vraagstelling Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1
1.2 Scope en afbakening.....	1
1.3 Onderzoeksvraag.....	2
2 Bevindingen van de Commissie	3
2.1 t.a.v. de doelstelling.....	3
2.2 t.a.v. de algemene Governance.....	4
2.3 t.a.v. het (fraude)risicomanagement.....	6
2.4 t.a.v. de ICT.....	7
2.5 t.a.v. de beslisruimte van medewerkers	10
3 Conclusies	11
3.1 Doelstellingen	11
3.2 Governance	12
3.3 Uitvoering.....	12
Bijlage 1: Detaillering uitkomsten van verdiepingsonderzoek	15
Bijlage 2: Gespreksleidraad bij interviews	18
Bijlage 3: Interviewlijst	19

1 Onderzoek naar de Loonaangifteketen

1.1 Vraagstelling Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Op 7 maart 2019 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in reactie op Kamervragen over de Loonaangifteketen een onderzoek verzocht naar de werking van de Loonaangifteketen en het gebruik van de polisadministratie voor fraudebestrijding en – preventie. Dit als reactie op kritische signalen vanuit de samenleving over onder andere het verwerken van fraudesignalen, de kwaliteit van de IT systemen en de inrichting van de Loonaangifteketen. Ook heeft dhr. Veldwijk een brief¹ gewijd aan deze discussie.

De Commissie Loonaangifteketen bestaat uit:²

- Dhr. dr. T.A. Rodrigues (voorzitter)
- Dhr. Prof. dr. A.P. de Man
- Mw. Prof. dr. L. Sneller RC

De Commissie heeft in overleg met de opdrachtgever (het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) de opdracht een iets aangescherpte scope meegegeven (zie hiertoe paragraaf 1.2). In fase 1 heeft de Commissie een onderzoek uitgevoerd naar de governance van de Loonaangifteketen. Hierbij is de Commissie ingegaan op de inrichting van de Loonaangifteketen als geheel en op de mate waarin de hierin gemaakte afspraken de fraudebestrijding mogelijk of moeilijk maken. Daarnaast is er ingegaan op de bestaande risicoanalyses van de Loonaangifteketen, van UWV en de Belastingdienst als gegevensafnemers en op de vrijheidsgraden in de toepassing daarvan. Hierbij heeft de Commissie specifieke aandacht gehad voor fraude als een aangemerkt risico. Tenslotte heeft de Commissie in fase 1 ook naar de hoofdlijnen van de ICT aanpak gekeken.

In fase 2 heeft de commissie een verdiepingsslag gemaakt. Deze vond plaats op een aantal governancevraagstukken en de ICT. SIG heeft als extern onderzoeksbureau in opdracht en onder aansturing van de Commissie een verdiepend onderzoek naar de ICT uitgevoerd. Daarbij stonden de ICT zoals gebruikt in de Loonaangifteketen en de Polisadministratie centraal.

De bevindingen en de daaruit opgestelde conclusies en aanbevelingen zijn tot stand gekomen op basis van verschillende gehouden interviews en bestudeerde documenten. De Commissie voegt de interviewlijst en lijst met geraadpleegde documenten als bijlage bij het uiteindelijke rapport. De Commissie is de betrokkenen zeer erkentelijk voor de directe en open wijze van informatieverstrekking.

1.2 Scope en afbakening

In de opdracht aan de Commissie Loonaangifteketen is gevraagd te kijken naar de Loonaangifteketen met als **onderwerp de fraudebestrijding en -preventie**. Een eerste

¹ Brief aan de Cie SZW Nav de Rondetafel Van 4 Feb, bron: <https://www.scribd.com/document/399896360/20190215-Brief-Aan-de-Cie-SZW-Nav-de-Rondetafel-Van-4-Feb>

² De rol van dhr. Prof. dr. C. Verhoef heeft zich beperkt tot de eerste fase van het onderzoek.

conclusie is dat voor een volledig antwoord op de gestelde vraag van de Minister, de Loonaangifteketen daartoe onderscheiden moet worden in de Loonaangifteketen in enge zin en de Loonaangifteketen in brede zin.

De loonaangiften van inhoudingsplichtigen komen bij de Belastingdienst binnen en worden binnen de **Loonaangifteketen in enge zin** door de Belastingdienst gecontroleerd op volledigheid en juistheid, waarna deze gegevens worden opgenomen in de Polisadministratie van het UWV en UWV de gegevens levert aan de afnemers. Het ketenbureau van de Loonaangifteketen kijkt daarbij toe op een juiste uitvoering en samenwerking.

De Commissie ziet de **Loonaangifteketen in brede zin** als een bredere samenwerking tussen de organisaties van de Loonaangifteketen in enge zin en haar toeleverders, salarisadministrateurs, vele afnemers. UWV, de Belastingdienst en CBS zijn daarbij de voornaamste gegevensafnemers van de Loonaangifteketen. UWV en de Belastingdienst gebruiken de gegevens uit de Loonaangifteketen om mede vast te stellen wie uitkeringen behoort te krijgen. De controle op rechtmatigheid van uitkeringen vindt plaats bij deze afweging tot verstrekken van uitkeringen. CBS gebruikt de gegevens voor het maken van statistieken.

De Commissie heeft het onderzoek gericht op zowel de Loonaangifteketen in enge als in brede zin, omdat deze in het bredere maatschappelijke debat over fraudefenomenen niet onderscheiden worden.

De Commissie heeft verder het bestaande juridische kader als uitgangspunt genomen. Er is geen evaluatie gedaan van de effectiviteit van overheidsbeleid of het al dan niet effectief handelen van personen. Wij hebben ons gefocust op de vraag of binnen de bestaande kaders de governance, de ICT en het risicomanagement adequaat zijn vormgegeven.

1.3 Onderzoeksvraag

Binnen de vraag en aangescherpte scope ziet de Commissie twee overkoepelende thema's:

- Governance van de Loonaangifteketen
- ICT in de Loonaangifteketen

De Commissie heeft het onderzoek ingericht in de geest van deze thematische tweedeling. Er is in Fase 1 een bestuurlijke analyse gedaan van de Loonaangifteketen, waarna in Fase 2 een verdiepend onderzoek op de ICT volgde. Voor de bestuurlijke analyse hanteert de Commissie de volgende hoofdvraag:

- In hoeverre draagt de organisatie van de Loonaangifteketen, als resultante van de Wet Walvis, bij aan een effectievere fraudebestrijding en -preventie? Dit vertaalt zich in de volgende deelvragen:
 1. Wat zijn de verschillende **taken van de ketenpartners** van de Loonaangifteketen in brede zin op fraudebestrijding en -preventie binnen de ketenpartners?
 2. Hoe verloopt **het risico-identificatieproces** binnen de Loonaangifteketen in brede zin en hoe staat fraude hierin?
 3. Hoe passen de **ICT systemen** in het risicomanagementproces en hoe ondersteunen die het frauderisicomanagement proces?
 4. In hoeverre hebben individuele medewerkers en managers binnen de Loonaangifteketen in brede zin **discretionaire bevoegdheid** in de beslissing om tot fraudeaanpak over te gaan?

Deze vragen zijn per organisatie getoetst, dus afzonderlijk voor de Loonaangifteketen in enge zin, het UWV, de Belastingdienst en voor de Loonaangifteketen in brede zin.

2 Bevindingen van de Commissie

De Commissie Loonaangifteketen presenteert in dit hoofdstuk conform haar opdracht de bevindingen op aandachtsgebieden, namelijk de governance, het (fraude)risicomanagement, de ICT en de vrijheidsgraden binnen de discretionaire bevoegdheid van de werknemers. Hierbij heeft de commissie specifieke aandacht voor vier organisatieonderdelen, namelijk de Loonaangifteketen in enge zin, UWV, de Belastingdienst en de Loonaangifteketen in brede zin.

2.1 t.a.v. de doelstelling

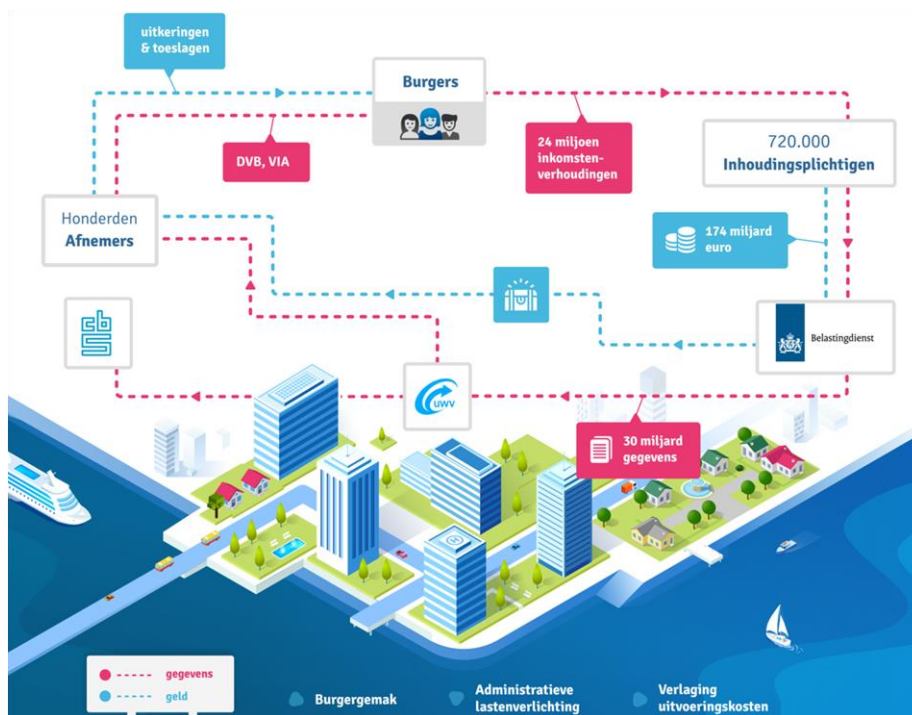
De Loonaangifteketen in brede zin is een gevolg van de Wet Walvis³.

De Wet Walvis zou onder andere moeten leiden tot het verlichten van de administratieve lasten. Het voornemen was de gegevens eenmalig uit te vragen bij de inhoudingsplichtige en voor verschillende toepassingen en analyses te gebruiken. Dienstverlening en gemak voor de inhoudingsplichtige stonden hierbij voorop. De inhoudingsplichtigen doen de loonaangifte bij de Belastingdienst, die de nominatieve gegevens doorstuurt naar UWV, waar de gegevens worden opgeslagen in de Polisadministratie. Het CBS gebruikt de gegevens uit de Polisadministratie voor hun statistieken. De afhankelijkheden in de Loonaangifteketen in brede zin zijn dus een rechtstreeks gevolg van de invoering van de Wet Walvis. Evaluatie van deze Wet valt buiten het kader van dit onderzoek. In de figuur⁴ op de volgende pagina, gemaakt door het Ketenbureau, is dit nogmaals grafisch weergegeven. Jaarlijks gaat door de Loonaangifteketen 60% van de Nederlandse loonheffingen en premies⁵.

³ Wet van 24 juni 2004, Staatsblad 2004, 311, tot wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering en andere wetten in verband met een administratieve lastenverlichting inzake de vaststelling van het premieloon en het uitkeringsloon.

⁴ Bron: <https://www.loonaangifteketen.nl/de-loonaangifteketen/de-keten-in-kaart>, geraadpleegd op 28-10-2019

⁵ In totaal 174 miljard per jaar. Dit gaat om zowel Loonheffingen als premies. Bron: <https://www.loonaangifteketen.nl/de-loonaangifteketen/de-keten-in-kaart>, geraadpleegd op 28-10-2019



Voor UWV staat dienstverlening voor de burger centraal.

Met de bedoelde administratieve lastenverlichting uit de Wet Walvis en de economische crisis van 2008 ziet UWV voor zichzelf de kerntaak om snel en efficiënt uitkeringen te verstrekken. De organisatie is daarmee eerder gericht op het voorkomen van onterecht niet uitkeren, dan op het voorkomen van onterecht wel uitkeren. Dit komt doordat men tijdens de crisisjaren wilde voorkomen dat door het traag toekennen van uitkeringen grote aantallen uitkeringsgerechtigden niet hun maandelijkse lasten konden betalen. De gesprekken over of deze doelstelling nog passend is, lopen wel, maar hebben nog niet geleid tot een nieuwe beleidsdoctrine.

2.2 t.a.v. de algemene Governance

Voor de Loonaangifteketen in enge zin is de Belastingdienst de voorkant.

Dit betekent dat de Belastingdienst als werkgeversloket het contact met de werkgevers en andere inhoudingsplichtigen heeft. Zo krijgt de Belastingdienst de loonaangiften binnen. De Belastingdienst gebruikt de informatie daarin voor de heffing van loonbelasting en premies. Daarna gaan de gegevens van de inhoudingsplichtigen en werknemers naar UWV om de Polisadministratie te vullen. Vervolgens levert UWV de gegevens van de Polisadministratie aan de afnemers. Hierbij is de Belastingdienst verantwoordelijk voor het binnenhalen van gegevens en zijn UWV en de Belastingdienst gezamenlijk verantwoordelijk voor het controleren op volledigheid en juistheid binnen ingevulde velden.

De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de rijksbelasting

De Belastingdienst heeft verantwoordelijkheid voor de heffing, controle en inning van de Rijksbelastingen. Meer specifiek binnen de scope van de Loonaangifteketen liggen de taken op

- het innen van de loonbelasting,

- het innen van de premies volksverzekeringen en werknemersverzekeringen,
- het innen van de bijdrage voor de Zorgverzekeringswet en de Wet Kinderopvang.

UWV is verantwoordelijk voor de uitvoering van de sociale zekerheid.

UWV is een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) belast met de uitvoering van taken in het kader van de werknemersverzekeringen, het verstrekken van informatie en beheren van administraties zoals genoemd in artikel 30 en 33 van de wet Suwi. Dit betekent in het kader van de Loonaangifteketen dat UWV de Polisadministratie beheert, het loket is voor de afnemers en de informatie daaruit gebruikt om uitkeringen te verstrekken.

De Loonaangifteketen in enge zin is gericht op het vullen van de Polisadministratie.

De keteneigenaren zijn UWV, de Belastingdienst en het CBS. De Loonaangifteketen in enge zin heeft tot taak het tijdig en correct innemen van gegevens die worden ontvangen van de Belastingdienst, en vervolgens, het invoeren van die gegevens in de Polisadministratie. De drie kerndoelen voor deze doorvoer zijn gericht op doorstroomsnelheid, volledigheid en juistheid van gegevens. Deze drie doelen vloeien voort uit het feit dat de gegevens vanuit de Loonaangifteketen worden gebruikt door ongeveer 1100 afnemers. Deze afnemers gebruiken de gegevens onder andere voor het toekennen van uitkeringen, toeslagen en het bepalen van de hoogte van de pensioenen. In de realisatie van deze doelen werken UWV en Belastingdienst nauw samen. De Loonaangifteketen in enge zin heeft dus expliciet en vanuit destijds weloverwogen keuzes geen aanvullende doelstelling op frauderisicomanagement, die verder reikt dan de test op volledigheid en juistheid van gegevens.

Een ketenbureau faciliteert de samenwerking tussen de partners.

Aan het hoofd van het ketenbureau staat de Ketenmanager. Zij is verantwoordelijk voor het beheer, de ontwikkeling en het functioneren van de Loonaangifteketen. Zij verbindt de drie eigenaren van de Loonaangifteketen met elkaar, waarbij mogelijk tegengestelde belangen worden afgewogen en gestroomlijnd. Mocht een gesprek niet leiden tot de gewenste resultaten, dan bezit de Ketenmanager doorzettingsmacht om ontwikkelingen te forceren.⁶ De Ketenmanager legt verantwoording af aan het Kernteam, waar de drie eigenaren op bestuurlijk niveau zijn vertegenwoordigd. Naast de formele overlegstructuur in de Loonaangifteketen in enge zin, besteedt deze keten ook aandacht aan informeel overleg met een bredere set aan partners (het ecosysteem). Deze combinatie van overlegstructuren is in het verleden voldoende gebleken om oplossingen te vinden voor vraagstukken die zich in de keten voordeden.

De besturing van de Loonaangifteketen in enge zin functioneert volgens zowel de commissie als alle betrokkenen goed op de gegeven doelstellingen. Wel constateert de Commissie dat UWV en Belastingdienst zich op dit moment steeds meer focussen op de eigen beheersing dan op de keten als geheel. Dit is het gevolg van de druk die wordt ervaren door de externe publiciteit rondom fraudegevallen. Daarnaast speelt als oorzaak dat met name bij de Belastingdienst het personeelstekort in combinatie met de grote IT-opgave leidt tot een grotere interne gerichtheid.

De Loonaangifteketen in brede zin bestaat uit een brede verzameling organisaties.

Zoals hierboven gesteld is de Loonaangifteketen in enge zin gericht op het tijdig en correct vullen van de Polisadministratie. UWV is verantwoordelijk voor het verstrekken van uitkeringen en de Belastingdienst is verantwoordelijk voor het heffen van belastingen en het

⁶ Er is tot op heden geen aanleiding geweest om van deze optie gebruik te maken.

toezicht houden op goederen. De Belastingdienst is formeel een Directoraat-Generaal binnen het Ministerie van Financiën. UWV is een ZBO onder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daartussen zit het Ketenbureau dat gedeeld wordt betaald door de Belastingdienst en UWV.⁷

De Loonaangifteketen in brede zin is een bredere samenwerking tussen deze organisaties, waarbij UWV, de Belastingdienst en CBS de voornaamste gegevensafnemers van de Loonaangifteketen zijn. De overige partnerorganisaties zijn zowel aan de voorkant van het proces als de achterkant van het proces betrokken. Enerzijds zitten aan de voorkant de salarisadministrateurs en de softwareontwikkelaars die de loonaangiftesoftware moeten aanpassen op juridische ontwikkelingen. Anderzijds zitten aan de achterkant de eerder genoemde gegevensafnemers met daarin UWV, de Belastingdienst en CBS als de drie voornaamste gegevensafnemers van de Loonaangifteketen.

2.3 t.a.v. het (fraude)risicomanagement

Het risicomanagement binnen de keten in enge zin volgt uit de gestelde doelen.

Uit de risicoanalyses voor de Loonaangifteketen in enge zin komen twee aandachtspunten naar voren waarop het risicomanagement is gericht:

1. Faciliteren van een goede samenwerking tussen de verschillende ketenpartners van de Loonaangifteketen
2. Bewaken en verbeteren van de doorstromingsnelheid, volledigheid en juistheid van gegevens

De hierop volgende mitigerende maatregelen uiten zich op twee manieren: het bewaken van de samenwerking tussen de ketenpartners en het behalen van de gestelde doelen voor de proceskwaliteit. De Loonaangifteketen in enge zin treft dus geen andere aanvullende maatregelen op fraudepreventie- of bestrijding, wat logisch volgt uit de hierboven genoemde doelen.

UWV volgt het Three Lines of Defense model.

Dit model houdt in dat de drie verantwoordelijke risicomanagement lijnen in een organisatie op zo'n manier zijn ingericht dat ze samen de organisatierisico's beheersen. De drie lijnen bestaan uit de uitvoerende, de kaderstellende en audit-lijn. Binnen dit model is de eerste en uitvoerende lijn verantwoordelijk voor het mitigeren van de organisatierisico's.

UWV stuurt sterk op digitale handhaving.

De nadruk op de digitale handhaving vanuit UWV is een direct gevolg van een herprioritering na de afgelopen bezuinigingsronde op UWV. Hierbij is de Directie Handhaving sterk gekrompen, waarna een mindere nadruk op fysieke opvolging van fraudesignalen is gelegd. UWV heeft destijds aangegeven dat fraudedetectie primair mensgestuurd werk is. Thans wordt, na diverse incidenten meer aandacht gegeven aan frauderisico's binnen het UWV. Dit uit zich onder andere in het uitbreiden van de Raad van Bestuur met een vierde lid met speciale aandacht voor het risicomanagement.

⁷ De Belastingdienst betaalt de huisvesting van het Ketenbureau en UWV betaalt de rest. De Ketenmanager houdt toezicht op de verdeling van deze financiering en trekt dit recht wanneer het evenwicht zoek raakt.

De Belastingdienst is net begonnen met het implementeren van integraal risicomanagement.

Met het programma Managementinformatie en Risicomanagement wordt de bestaande versnipperde risicoaanpak omgezet in een integrale vorm. Dit is ter verbetering van het integrale risicomanagement, maar verloopt niet volgens de expliciete lijn van de Three Lines of Defense. De beheersing van frauderisico's bij de Belastingdienst kent overigens wel een langere traditie. Risicomanagement binnen de Belastingdienst gebeurt nu op basis van expertsessies en analyses op onder andere terugmeldingen van UWV en het Analyseteam Gegevenskwaliteit Loonaangifteketen (AGL) dat is onder gebracht bij het ketenbureau. Wanneer de Belastingdienst het vermoeden van fraude heeft, wordt er opgeschaald in de aanpak. Hiermee is de fraudeaanpak voor zover deze gerelateerd is aan de Loonaangifteketen in enge zin reactief te noemen. De Belastingdienst heeft de wens uitgesproken de fraudeaanpak op basis van strategische thema-analyses te doen in plaats van uitsluitend incidenten te onderzoeken.

De Belastingdienst investeert ook in frauderisicomanagement buiten de Loonaangifteketen in enge zin.

Het frauderisicomanagement en de daaruit volgende handhavende activiteiten zijn maar voor een deel gebaseerd op de gegevens uit de Polisadministratie voor de Belastingdienst. Een groot deel van de fraudebestrijdingsactiviteiten van de Belastingdienst heeft betrekking op de frauduleuze activiteiten die gebeuren buiten de Loonaangifteketen in enge zin. Een mogelijke vorm van fraude is namelijk het niet doen van aangifte; dit speelt zich uiteraard af buiten het zicht van de Loonaangifteketen in enge zin.

Voor de Loonaangifteketen in brede zin vindt het frauderisicomanagement in de schakels plaats.

Het (fraude)risicomanagement binnen de Loonaangifteketen in brede zin wordt gedaan door de individuele ketenpartners op de door hun gestelde doelen en de daarvoor verwachte risico's. Daardoor ontbreekt een volledig beeld van de frauderisico's over de hele Loonaangifteketen in brede zin heen. Omdat fraudebestrijding en -preventie behoren tot de taken van de gegevensafnemers van de Loonaangifteketen, is het frauderisicomanagement ook daar belegd. Dit komt door het feit dat frauderisico's het beste ingeschat kunnen worden uit ervaring vanuit interactie met de feitelijke 'klanten' van de schakels van de keten.

Integraal risicomanagement voor de Loonaangifteketen in brede zin vindt momenteel niet plaats.

De huidige politieke doelstelling waaronder de Loonaangifteketen in brede zin opereert, is geformuleerd tijdens de totstandkoming van de Wet Walvis. Deze verwachtingen en doelstellingen zijn daarna niet herijkt. Hierdoor is het voor de Loonaangifteketen in brede zin moeilijk te bepalen aan welke andere eisen deze als geheel zou moeten voldoen. De overweging op welke punten de Loonaangifteketen in brede zin investeringen behoeft, wordt daardoor momenteel voor elke schakel van de Loonaangifteketen afzonderlijk bepaald. Dit belemmert het integrale risicomanagement en daarmee ook het frauderisicomanagement sterk.

2.4 t.a.v. de ICT

De ICT is gesplitst in systemen voor verwerking van gegevens en analyse van gegevens.

In de Loonaangifteketen in enge zin zijn de ICT systemen voor verwerking van gegevens en de ICT systemen voor verdere analyse gescheiden. Hiervoor is gekozen omdat daarmee de stabiliteit van de gegevensstroom het best verzekerd is, gelet op de massaliteit van

gegevensverwerking. Daarnaast hebben verschillende afnemers ook hun eigen analysecapaciteiten. Binnen de Commissie en gesprekspartners is geen onenigheid over dat dit een verstandige splitsing is.

Voor de ICT ter verwerking van de gegevensdoorstroom wordt door betrokkenen de wens uitgesproken deze op onderdelen te vernieuwen. Deze investeringen worden via het UWV Informatie Plan (UIP) planmatig opgepakt. In het UIP van 2020 is er meer aandacht voor fraude dan voorheen. In het UIP van 2018 en 2019 was nog beperkter aandacht voor fraude.

De Loonaangifteketen in enge zin bewaakt de proceskwaliteit.

Hiervoor hanteert men een normenkader. Eerst voert de Belastingdienst aan de voorkant bij de aangiften 57 verschillende inhoudelijke controles uit, die verder gaan dan alleen technische controles.⁸ Na deze controles gaan de gegevens naar UWV om daar opgeslagen te worden in de Polisadministratie. Hier wordt de gegevenskwaliteit gecontroleerd door middel van 53 inhoudelijke controles.⁹ Bij gevonden fouten, wordt het terugkoppelproces gestart. De gegevens worden wel opgeslagen, maar voorzien van een 'kwaliteitsvlag'. Op deze wijze kunnen de 1100 afnemers de informatie gebruiken om hun processen mee te voeden. Deze getrapte vorm van controles komt voort uit enerzijds de technische mogelijkheden van de poortcontroles en de afweging tussen het ontvangen van de gegevens en de kwaliteit hiervan. Anderzijds stellen organisaties verschillende eisen aan de gegevens stellen. Zo heeft de Belastingdienst de gegevens alleen nodig om belastingen te heffen. De eisen voor de Polisadministratie zijn hoger, want deze gegevens worden voor veel andere doeleinden gebruikt. Wanneer alle controles door de Belastingdienst als werkgeversloket aan de voorkant van de gegevensstroom zouden plaatsvinden, is er kans dat dit een verstrend effect heeft op de doorstroom van gegevens door de Loonaangifteketen.¹⁰

Wanneer er fouten in de gegevens worden gevonden, wordt dit terug gemeld aan de inhoudingsplichtige.

Dit wordt gedaan door de Belastingdienst, omdat deze het werkgeversloket is. Alle fouten worden teruggemeld naar de betreffende salarisverwerker en/of inhoudingsplichtige. Indien er na melding nog drie onjuiste aangiften volgen, wordt er specifiek contact gezocht om te onderzoeken waarom de inhoudingsplichtige niet corrigeert. Het aantal meldingen fluctueert sterk per jaar, afhankelijk van de uitgevraagde gegevens en bijbehorende controles. In 2019 zijn er vanuit de analyses van UWV binnen de Polisanalyseomgeving (PAO) tot half augustus ca 12.000 foutrapporten met ca. 87.000 fouten voor inhoudingsplichtigen opgesteld en 82 voor softwareontwikkelaars (van salarispakketten).

⁸ Voorbeeld: L0002, *Totaal loon SV* niet consistent met nominatieve aangiften. Hierbij wordt in een aangifte van één werkgever gecontroleerd in hoeverre het totale aangegeven loon overeenkomt met de opgetelde nominatieve lonen. Hiermee worden eenvoudige fouten in loonbedragen opgespoord.

⁹ Voorbeeld: L1813, 1 of meer van de indicaties aanvraag loon kostenvoordeel is gevuld met 'J' terwijl de werknemer de AOW leeftijd heeft bereikt voor de datum aanvang tijdvak. Hier klopt dus de invoer niet met de elders ingevoerde geboortedatum.

¹⁰ Wanneer alle controles aan de voorkant van de Loonaangifteketen zitten, kan dit zorgen voor verhoogde uitval van loonaangiften. Uitval betekent in deze dat aangiften niet worden geaccepteerd en teruggegeven worden aan de inhoudingsplichtige. Mocht een van de controles die in een latere trap pas wordt gedaan voor een langere periode zorgen voor weinig uitval, dan wordt deze meer naar voren in de keten geplaatst. Op deze manier worden de gegevens wel gecontroleerd, maar bewaakt men ook de stabiliteit van het proces.

Daarnaast kunnen er foutmeldingen binnen komen vanuit het proces Individuele Reactie Afhandeling (IRA). Het IRA proces bestaat uit terugmeldingen van burgers en afnemers. Meldingen van burgers of UWV Uitvoering komen na filtering door het UWV klantcontactcentrum en Loket IRA via AGL bij de Belastingdienst terecht, die daarvoor contact zoekt met inhoudingsplichtigen of leveranciers van de betreffende salarisadministratie. In 2017 (meest recente opgave) ging het om 2769 meldingen die in ca. 80% van de gevallen daadwerkelijk tot correctie leidt. De trend is dalende sinds 2013 toen nog ca. 6500 meldingen werden gedaan. Van deze meldingen bij het Loket IRA wordt 90% aangemerkt geen verdere opvolging van de Belastingdienst te behoeven.

Wanneer er fouten in adressen worden gevonden, wordt dit echter beperkt teruggekoppeld aan de gemeente.

De Loonaangifteketen maakt gebruik van meerdere bronnen voor adressen. Een van de bronnen is de Basisregistratie Personen (BRP). Gebruikers van basisregistraties zijn verplicht fouten in de gegevens terug te melden aan de eigenaren. Het UWV meldt beperkt terug: Sinds 2014 zijn er 268 terugmeldingen gedaan, waarvan 229 in 2016 als gevolg van een eenmalige proef waarbij terugmeldingen zijn gedaan op basis van retourpost. In vergelijking met andere afnemers van BRP-gegevens zijn dat relatief weinig terugmeldingen. Dit komt doordat volgens UWV beleid:

- Correspondentieadressen die afwijken van BRP-adressen niet leiden tot een terugmelding.
- Andere ‘verwonderadressen’ niet leiden tot een terugmelding, tenzij hier aanleiding toe is vanuit het fraude onderzoek door Directie Handhaving.

Dit beleid wordt momenteel herzien, wat onder andere heeft geleid tot: het instellen van een loket voor melding van verwonderadressen¹¹, een geplande schoonmaakactie voor (correspondentie)adressen, aanscherping van de regels voor gebruik van (niet-BRP) correspondentieadressen en de intentie om het beheer van adressen te verplaatsen van primaire systemen naar UWV Persoonsadministratie (UPA)¹².

De Loonaangifteketen in enge zin voert geen specifieke fraudeanalyses uit in de gegevens.

De processen zoals hierboven vermeld zijn immers primair gericht op het filteren van de fouten uit de gegevens. Daarbij worden frauduleuze intenties van de werkgevers of werknemers niet specifiek gecontroleerd. Dit volgt ook uit de gestelde opgave aan de Loonaangifteketen in enge zin zoals beschreven in 2.1 en het risicomangement zoals beschreven in 2.2. De Loonaangifteketen bewaakt de doorstromingsnelheid, volledigheid en juistheid van de gegevens.

De gegevenskwaliteit is echter wel van belang voor het frauderisicomanagement.

De gegevens met gewaarborgde kwaliteiten kunnen vervolgens immers worden gebruikt door de gegevensafnemers voor hun frauderisicomanagement. Het frauderisicomanagement proces bij de afnemers leunt op de gegevenskwaliteit van de Loonaangifteketen. Het

¹¹ Er is een proces opgesteld waarbij behandelaars die zich verwonderen over een bepaald adres bij een aanvraag dit kunnen melden met een formulier bij een loket (UWV mailbox). De intentie hiervan is dat dit leidt tot terugmeldingen aan de BRP via UPA. Dit proces zit nog in een opstartende fase en zodoende wordt hier op dit moment nog weinig gebruik van gemaakt.

¹² Het UPA is een afslag van de BRP, aangevuld met door UWV gebruikte correspondentieadressen. Deze administratie bevat de adresgegevens van alle personen opgeslagen in Loonaangifte (LA). LA is het ‘hart’ van de Polisadministratie, waar de nominatieve aangiften worden opgeslagen en gecontroleerd.

bewaken van de gegevenskwaliteit, zoals gebeurt binnen de Loonaangifteketen in enge zin, is daarmee te zien als een onderdeel van het frauderisicomanagementproces.

2.5 t.a.v. de beslisruimte van medewerkers

Binnen de Loonaangifteketen in enge zin bezitten medewerkers geen ongeoorloofde discretionaire bevoegdheid.

De werknemers binnen de keten in enge zin zijn bezig met het tijdig en correct doorvoeren van gegevens. De keuzes die hierin worden gemaakt, zowel op organisatorisch als ICT-vlak bevatten voldoende controle en toezicht. De historische keuzes om bepaalde controles uit te zetten om de gegevensstroom van de Keten te bewaren, zijn destijds met voldoende argumenten ondersteund en meervoudig geborgd.¹³ Mogelijke individualistische bewegingen die de fraudegevoeligheid van de Keten ten negatieve beïnvloeden, is de commissie niet tegen gekomen.

Medewerkers van UWV bezitten relatief veel discretionaire bevoegdheden

Medewerkers bij Uitkeren hebben een terechte en noodzakelijke professionele afwegingsvrijheid. Deze is gebaseerd op duidelijke werkafspraken en regels waaraan de medewerkers zich dienen te houden. Deze vrijheid wordt getoetst door regelmatige collegiale toetsing van besluiten en doordat een ander organisatieonderdeel controle uitoefent op de genomen besluiten. In de uitkomsten van promotieonderzoek van mevrouw De Winter naar UWV, is naar voren gekomen dat medewerkers soms manieren vinden beslissingen te nemen die zich aan deze checks en balances onttrekken. De commissie heeft hier geen voorbeelden van kunnen vinden en acht deze checks en balances aan de maat.

Medewerkers van de Belastingdienst bezitten relatief minder discretionaire bevoegdheden

De medewerkers van de Belastingdienst bezitten de voor hun werk noodzakelijke discretionaire bevoegdheden. De meer kwalitatieve beoordelingen (in bijvoorbeeld Passend Werk) bij UWV medewerkers versus de meer kwantitatieve beoordelingen door Belastingdienstmedewerkers vragen minder discretionaire bevoegdheden bij de Belastingdienst.

¹³ Zie hiervoor ook bijlage 1

3 Conclusies

3.1 Doelstellingen

De Loonaangifteketen in brede zin moet meer verbinding houden met de maatschappelijke opgave

Voor de loonaangifteketen in brede zin is een beleidsdoctrine afgesproken (zowel politiek als ambtelijk) die uitgaat van een positieve dienstverleningsoriëntatie bij burgers en bedrijven. Dit vertaalt zich naar een gekozen balans in de driehoek dienstverlening-handhaving-efficiëntie die vooral op dienstverlening en efficiëntie focust, waardoor er minder focus is op fraudebestrijding. Deze prioritering is in meer dan tien jaar niet heroverwogen. Noch vanuit de politiek, noch vanuit de Loonaangifteketen in brede zin is de vraag gesteld of de balans tussen dienstverlening, handhaving en efficiëntie niet moest worden herzien. Daardoor is in de loop van de tijd de werkwijze van de Loonaangifteketen in brede zin niet aangepast aan nieuwe maatschappelijke inzichten.

De maatschappelijke opvatting ten aanzien van deze destijds bewust gekozen oriëntatie is sterk gekanteld en het proces om de beleidsovertuiging daarmee in lijn te brengen en te vertalen naar nieuwe sturingsafspraken ijlt daarop na. Zonder dat deze afweging met regelmaat wordt gemaakt, is het ook niet mogelijk te bepalen of de 'BV Nederland' tevreden kan zijn met het niveau van dienstverlening en fraudebestrijding. Er ontbreekt immers een meetlat aan de hand waarvan dat kan worden bepaald. Thans is wel een begin daartoe gemaakt maar het tempo en de intensiteit daarin moeten versterkt worden.

Het feit dat deze herijking niet heeft plaatsgevonden, heeft tot gevolg gehad dat de prioriteit voor lange tijd slechts in beperkte mate bij fraudebestrijding heeft gelegen. Het is dan ook verklaarbaar dat operationele (IT)-vraagstukken rondom fraudebestrijding niet of laat zijn opgepakt.

Verschillende onderdelen van de keten krijgen momenteel tegengestelde eisen

De Commissie is zich bewust van de verschillende andere onderzoeken en commissies die zich rondom de operatie van de Loonaangifteketen bewegen. Waar sommige onderzoeken zich richten op (deel)organisaties van de Loonaangifteketen, heeft de Commissie Loonaangifteketen de opdracht gekregen naar het grotere plaatje te kijken. De Commissie stuit daarbij op de huidige tegengestelde maatschappelijke wensen enerzijds om de Belastingdienst minder streng in hun fraudeaanpak te laten optreden. Anderzijds vraagt men van UWV strenger op te treden. Daarbij valt op dat de maatschappelijke opvattingen over fraude sterk ontwikkelen en per organisatie in de Loonaangifteketen ook verschillen.

Deze samengestelde en zich sterk ontwikkelde maatschappelijke wens is in het licht van de huidige actualiteit goed voorstelbaar. Toch dringt de Commissie graag aan op een afgewogen politiek antwoord hoe hier gehoor aan gegeven dient te worden. De Loonaangifteketen in

enge zin heeft namelijk sinds 2007 goed kunnen opereren door een gezamenlijk overeengekomen prioritering en beleidswensen. Inmiddels is men bezig de eigen schakel zo goed mogelijk te laten (blijven) functioneren. Dit leidt ertoe dat initiatieven die worden genomen minder gericht zijn op het verbeteren of in stand houden van de (maatschappelijke) prioriteiten van de keten in brede zin als geheel. Het zou onzes inziens nadelige gevolgen voor de volledige Loonaangifteketen kunnen hebben wanneer deze gedeelde prioritering als gevolg van maatschappelijke en politieke druk zou verslechteren of verdwijnen.

3.2 Governance

De Loonaangifteketen in enge zin doet wat ervan wordt gevraagd.

Zij zorgt ervoor dat data van de Belastingdienst op juiste wijze worden opgenomen in de Polisadministratie van UWW en geleverd aan de afnemers. Ook geeft het ketenbureau goed vorm aan de afstemming tussen de partijen. Het personeelstekort in combinatie met de grote IT-opgave leidt bij de Belastingdienst tot een grotere interne gerichtheid, wat ook een opgave opwerpt voor deze afstemming.

Het ketenbrede (fraude)risicomanagementmodel dient actueel te blijven

(Fraude)risicomanagement vindt plaats bij de vele afnemers in de brede keten (de schakels). Dat gebeurt op basis van de beste afwegingen in de situatie van die specifieke afnemer (of schakel). Integraal (fraude)risicomanagement voor de brede keten als geheel vindt weinig systematisch plaats en verdient volgens de commissie meer aandacht. De inschattingen en afwegingen van de schakels op het gebied van (fraude)risico's kunnen immers gebruikt worden voor het ontwerp van een integrale frauderisicomanagementaanpak. Hetzelfde geldt voor de vraag of de opgetelde fraudebestrijding en –preventie inspanningen van de verschillende schakels in samenwerking met elkaar, voldoen aan de sterk ontwikkelde maatschappelijke actualiteit. Daardoor kan eigenlijk ook niet worden vastgesteld of de Loonaangifteketen in brede zin op dit vlak de doelstellingen haalt. Een tweede gevolg van het ontbreken van zicht op ketenrisico's is dat incidenten die zich voordoen, niet kunnen worden getoetst aan ketenbreed risicobeleid. Een risico dat zich voordoet kan een gecalculeerd risico zijn, een risico dat had moeten worden voorkomen of een geheel onbekend risico. Bij ontbreken van het zicht op die vraag kan elk incident leiden tot politieke onrust. Door het ontbreken van een integraal risicomanagementmodel, blijft ook de managementaandacht voor het fraudevraagstuk (en daarmee ook de dialoog tussen managers en medewerkers) achter bij de huidige maatschappelijke verwachting.

Binnen het huidige kader wordt een intensivering van de fraudeaanpak op gespannen voet met de efficiëntie van uitkeren gezet. Binnen de huidige denkwijze wordt aangenomen dat dienstverlening, handhaving en efficiëntie vaak ten koste van elkaar gaan. Zij kunnen elkaar echter ook versterken. Kansen op dit vlak kunnen beter worden benut.

3.3 Uitvoering

Verbeteringen in de ICT zijn aanvullend aan verbeteringen in de governance.

Breed gesteld voldoet het huidige ICT landschap in voldoende mate aan de criteria van grootschalige uitvoeringsautomatisering. De ICT binnen de Loonaangifteketen in enge zin steunt op principes als proven technology en onder architectuur. De splitsing tussen systemen voor de doorstroom van gegevens en de systemen voor analyse van de gegevens acht de Commissie vanuit de optiek van behoud van doorstromingsnelheid in de keten een goede aanpak.

De Commissie ziet dat verbeteringen in de ICT een aanvulling kunnen zijn op de aanbevolen verbetering van de integrale keten-brede fraudeaanpak. Wel heeft de Commissie vastgesteld dat een aantal van de onvolkomenheden in de ICT die in het publieke debat zijn gemeld inderdaad bestaan.¹⁴ Vanuit fraudebeperking zijn bijvoorbeeld meer controles gewenst vanuit en mogelijk aan de voorkant. Ook sluit het huidige normenkader voor de proceskwaliteit niet meer aan bij de huidige maatschappelijke eisen.

Of deze onvolkomenheden ook ernstig zijn, is alleen vast te stellen op basis van heldere doelen voor het (fraude)risicomanagement over de keten heen. Deze ontbreken nu. Overigens stelt de Commissie ook vast dat een aantal van die onvolkomenheden in de relatie tussen ICT en frauderisicomanagement momenteel reeds worden verholpen. Zo is een monitor voor de gegevenskwaliteit in aanbouw. Ook houdt UWV een schoonmaakactie op hun correspondentieadressenbestand en komt er steviger beleid op wanneer deze correspondentieadressen gebruikt kunnen en mogen worden. Dit laat onverlet, dat vanuit een vernieuwde doelstelling scherp moet worden gekeken welke van genoemde onvolkomenheden nog aandacht verdienen.

De discretionaire bevoegdheden van medewerkers passen bij wat nodig is voor professionele oordeelsvorming.

De Commissie ziet op het niveau van management geen onnodige of overmatige vrijheidsgraden in het autonome handelen. De professionele discretionaire bevoegdheid wordt van genoeg *check and balances* voorzien. Ondanks het feit dat de Commissie zelf geen zorgelijke signalen over de discretionaire bevoegdheden van medewerkers heeft gevonden, zijn er wel andere signalen over het eigenaarschap van uitvoerende medewerkers op de fraudeaanpak.¹⁵ Zoals het Three Lines of Defense model omschrijft, is de eerste lijn van een organisatie verantwoordelijk voor het mitigeren van de organisatierisico's. Wanneer de behandelende professionals weinig aandacht hebben voor fraudesignalen of -risico's, zullen de voorgestelde governance en ICT verbeteringen weinig effect hebben. In dat kader kan de managementaandacht sterker en beter. Hier is binnen UWV ook een begin mee gemaakt.

¹⁴ Zie hiervoor ook bijlage 1

¹⁵ Paulien de Winter (2019), *Tussen de regels: Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid*, Boom Juridische uitgevers

4 Aanbevelingen van de Commissie

Beoordeel periodiek de balans tussen dienstverlening, handhaving en efficiëntie

Hier toe beveelt de Commissie het volgende punt aan:

1. Herijk periodiek de gestelde doelen aan de Loonaangifteketen in brede zin. Zet hierbij actief in op een dialoog tussen beleid en politiek om zodoende de politiek bewust te maken van de uitvoeringsimpact van de in het verleden gemaakte beleidskeuzes en recente ontwikkelingen in de praktijk op het gebied van fraude. De frequentie hiervan dient nader te worden bepaald.
2. Leg de verantwoordelijkheid voor het herijken bij een regisseur die boven de partijen staat en de status van autoriteit heeft.

Houd op basis van het vorige punt het frauderisicomanagementmodel actueel

Hier toe beveelt de Commissie de volgende punten aan:

3. Bepaal op basis van politieke wensen en de balans tussen dienstverlening, handhaving en efficiëntie in welke mate de ingezette versterking van het risicomanagement op actuele frauderisico's bij UWV prioriteit moet krijgen.
4. Breid het normenkader voor gegevenskwaliteit voor de data in de Loonaangifteketen in enge zin uit met oog voor fraudegevoeligheid.
5. Versterk het risicomanagement op actuele frauderisico's op integrale wijze over de Loonaangifteketen in brede zin. Doe dit op zowel bestuurlijk als operationeel niveau.

Zet de opgave voor de ICT in lijn met die van de maatschappelijke opgave voor de Keten in brede zin

Hier toe beveelt de Commissie de volgende punten aan:

6. Herijk de opgave voor de ICT op basis van de resultaten van de voorgenoemde herijking van maatschappelijke opgave aan de Loonaangifteketen in brede zin.
7. Baseer de nieuwe normen voor gegevenskwaliteit op de risicoanalyses vanuit de gegevensafnemers.

Verhoog de implementatiesnelheid van de ingezette verbeterlijnen.

Hier toe beveelt de Commissie de volgende punten aan:

8. Pak de uitvoering van de te nemen stappen programmatisch aan. De Commissie ziet al een positieve beweging in het aanpakken van de hiaten in de huidige fraudeaanpak, maar mist nog een *can-do* mentaliteit bij de partijen.
9. Geef blijvende passende prioriteit aan fraudebeheersing zowel aan IT kant van de uitvoering als in de schakels van de keten.
10. Investeer in hogere wendbaarheid van fraudeaanpakmodellen om het mogelijk te maken dat kritische signalen sneller opgepakt kunnen worden.
11. Maak ook dit de verantwoordelijkheid van de bij sub-aanbeveling twee genoemde regisseur.

Bijlage 1: Detaillering uitkomsten op basis van verdiepingsonderzoek

In het hoofdrapport wordt beschreven dat de Commissie het onderzoek in twee fasen heeft uitgevoerd. In fase 2 van het onderzoek heeft de Commissie een verdiepingsslag gemaakt. Deze vond plaats op een aantal governancevraagstukken en de ICT. SIG heeft als extern onderzoeksbureau in opdracht en onder aansturing van de Commissie een verdiepend onderzoek naar de ICT uitgevoerd. Daarbij stonden de ICT zoals gebruikt in de Loonaangifteketen in enge zin en in de Polisadministratie centraal. De hoofdlijnen van de uitkomsten van fase 2 zijn verwerkt in het hoofdrapport. In deze bijlage wordt een aantal thema's uit fase 2 in meer detail behandeld. De focus van de Commissie ligt hierbij op het natrekken van vraagstukken m.b.t. de ICT zoals die in de openbaarheid zijn gekomen via onder andere Nieuwsuur¹⁶ en de brief van dhr. Veldwijk¹⁷¹⁸.

De oorsprong van de Loonaangifteketen

De Loonaangifteketen is ontstaan bij de invoering van de Wet Walvis. De keten kende een moeizame start in de jaren 2006-2008. Deze start verliep zo stroef dat de heffing van belastingen in gevaar kwam, wat risico's met nationale impact tot gevolg had. Er is toen ingegrepen. Op governance-niveau is de samenwerking in de Loonaangifteketen onder hoge druk tot stand gekomen. Op technisch niveau is het aantal controles op de door inhoudingsplichtigen aangeleverde gegevens tijdelijk verminderd.

Inmiddels zijn we ruim tien jaar verder. De samenwerking in de Loonaangifteketen wordt door betrokken partijen als goed ervaren. De controles op de door inhoudingsplichtigen aangeleverde data worden op vele punten in de Loonaangifteketen in enge zin toegepast, bijvoorbeeld aan de poort, bij het Heffingensysteem en ook bij de Polisadministratie.

Doelstelling en prestaties van de Loonaangifteketen in brede zin

De Commissie heeft vastgesteld dat er bij de inrichting van de Loonaangifteketen in brede zin aandacht is geweest voor het voorkomen van onterecht niet uitkeren, dan voor het voorkomen van onterecht wel uitkeren. In het verleden is prioriteit gegeven aan dienstverlening aan de burger (het doen van uitkeringen). Deze invulling van de doelstelling van de Loonaangifteketen in brede zin is sindsdien niet meer herijkt. Deze prioriteitstelling is terug te vinden in de ICT-systemen, die gebruikt worden in de Loonaangifteketen. In lijn met de doelstellingen van de Loonaangifteketen zijn de systemen meer gericht op snelheid dan op frauderisicomanagement. Dit is onder meer terug te vinden in de opzet van de systemen en in het type controles dat wordt uitgevoerd.

Voor wat betreft de opzet van de systemen is het volgende gevonden. In de keten wordt op een aantal plaatsen een scheiding gemaakt tussen systemen die bedoeld zijn voor snelle

¹⁶ Bron: <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2254136-systeembouwer-uwv-doet-vrijwel-niets-aan-fraudeopsporing.html>

¹⁷ Brief aan de Cie SZW Nav de Rondetafel Van 4 Feb, bron: <https://www.scribd.com/document/399896360/20190215-Brief-Aan-de-Cie-SZW-Nav-de-Rondetafel-Van-4-Feb>

¹⁸ In deze brief staan een aantal observaties, waarvan een groot deel op technisch vlak klopt. De conclusies en waardering die er echter aan verbonden worden, deelt de commissie niet.

verwerking van grote hoeveelheden aangeboden gegevens ('transactieverwerkende systemen') en systemen waarin verschillende databronnen worden gecombineerd en geanalyseerd ('analyse-omgevingen'). Zo is er bijvoorbeeld een Loonaangiftesysteem voor nominatieve aangiften met daarnaast een Polisanalyseomgeving (PAO). Deze architectuurkeuze voor een scheiding tussen snelle en efficiënte transactieverwerking en minder tijds-kritische en rijkere analyse is zeer gebruikelijk in grootschalige IT.

Voor wat betreft het type controles dat wordt uitgevoerd, is gevonden dat deze de prioriteiten voor snelle verwerking, zoals deze in de keten zijn gemaakt, ondersteunen. Ook de controles op de ingevoerde gegevens zijn eerder gericht op het voorkomen van onterecht niet uitkeren, dan op het voorkomen van onterecht wel uitkeren. Daar waar fouten worden gevonden, wordt dit in de systemen aangegeven door een kwaliteitsindicatie. Er wordt aan inhoudingsplichtigen wel teruggekoppeld dat zij foutieve data hebben aangeleverd. De transactie-verwerkende systemen en de Polisadministratie zijn ook gebouwd om met terugwerkende kracht wijzigingen te kunnen aanbrengen, en daar ook een historie van bij te houden. De afnemende (WW) systemen bij UWV gebruiken die informatie echter niet om recht, hoogte en duur van een uitkering te heroverwegen. Dit heeft dus weinig gevolgen voor de snelheid van transactieverwerking, maar wel voor de mogelijkheid om onterecht wel uitkeren te voorkomen of te corrigeren. De huidige inrichting van de systemen sluit aan bij de huidige doelstellingen: ze zijn veel beter geschikt voor snelle en grootschalige transactieverwerking dan voor het beheersen van risico's van fouten en fraude.

Mocht een herijking van de Loonaangifteketen in brede zin leiden tot meer aandacht voor frauderisicomanagement, dan vraagt dit om een omvangrijke operatie op de governance gevolgd door een fundamentele herziening van de huidige systemen in de Loonaangifteketen. De Commissie heeft geen onderzoek gedaan naar de precieze omvang, maar verwacht dat een dergelijke fundamentele herziening veel geld, menskracht en doorlooptijd zal vergen.

Besluitvorming over aanpassingen van de systemen in de Uitkeringssystemen

UWV maakt jaarlijks een UWV Informatieplan (UIP). Het UIP is een meerjarenplan voor UWV, waarin prioriteiten worden gesteld voor de doelstellingen die UWV met ICT wil bereiken en de aanwending van beschikbare middelen. Het UIP is een integraal plan, het geldt voor de hele organisatie. Deze integraliteit is van belang. Net als in vrijwel iedere andere organisatie zijn de kansen die worden gezien voor de toepassing van IT vele malen groter dan de beschikbare middelen en mensen voor de IT. Daarnaast is UWV een grote organisatie waar net als in iedere andere grote organisatie deelbelangen van organisatieonderdelen gecoördineerd moeten worden ten behoeve van het organisatiebelang. Met het UIP zorgt het UWV voor integraliteit.

De UIPs van 2018 en 2019 zijn tot stand gekomen in samenwerking met vele stakeholders. Ze zijn ook gedeeld met de Tweede Kamer. Voor zover de UIPs de Loonaangifteketen in enge zin betreffen, sluiten ze aan bij de doelstellingen van de keten. Dat wil zeggen dat er in de plannen meer aandacht is voor snelheid en onderhoudbaarheid van de transactieverwerkende systemen dan voor de mogelijkheden voor het beheersen van frauderisico's. De Commissie is medegedeeld dat voor frauderisico's in het UIP van 2020 meer aandacht is.

Basisregistraties en de Loonaangifteketen

De Basisregistratie Personen (BRP)

In Nederland is een stelsel van basisregistraties ingericht. In basisregistraties worden gegevens vastgelegd die voor de uitvoering van overheidstaken essentieel zijn. Uitgangspunt van het stelsel van basisregistraties is dat gegevens eenmalig worden ingewonnen, en vervolgens meervoudig kunnen worden gebruikt (Rekenkamer, 2016). Basisregistraties kennen gebruikers

en houders. Gebruikers mogen de gegevens gebruiken. Zij zijn dan wel verplicht om bij twijfel over de juistheid van de gegevens dit te delen met de houder. De kwaliteit van de gegevens is van belang en wordt op deze manier via collectieve inspanning verbeterd.

De Loonaangifteketen maakt gebruik van het stelsel van basisregistraties. De Polisadministratie heeft een koppeling met de Basisregistratie Personen (BRP, voorheen GBA). De UWV Persoonsadministratie (UPA: een eigen registratie van adressen die UWV heeft) wordt gevoed door BRP, en is daarmee een afslag van de BRP, aangevuld met UWV-specifieke correspondentieadressen voor een deel van de personen. Hierbij zijn twee verbeterpunten: (1) dat correspondentieadressen ook worden gebruikt als daar geen goede basis voor is (machtiging of vertegenwoordiging); en (2) dat veel primaire systemen nog niet zijn aangesloten op UPA en/of lokale adreslijsten gebruiken. Voor beide punten zijn verbeterplannen gemaakt.

In het gebruik van BRP meldt UWV slechts zeer beperkt terug: in de jaren sinds 2016 slechts 268 keer, waarvan 229 keer in 2016 in het kader van een project. Het UWV geeft aan het gebruik van een eigen adresregistratie te willen beperken, en het aantal terugmeldingen aan de houder van de BRP te willen verhogen.

De Basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen (BLAU)

In de afgelopen jaren is er sprake van geweest dat de Polisadministratie als basisadministratie zou kunnen worden ingezet: de Basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen (BLAU). De Polisadministratie heeft enkele honderden afnemers, waaronder alle gemeenten, en is dus zeker een belangrijke gegevensbron voor de uitvoering van overheidstaken.

Om een basisregistratie te kunnen zijn, moeten systemen aan hoge eisen kunnen voldoen. Het zijn van een basisregistratie zou echter onder meer betekenen dat de Polisadministratie terugmeldingen van de afnemende partijen zou moeten kunnen verwerken. Op dit moment is binnen UWV al een bestaand (en werkend) proces voor: De Individuele Reactie Afhandeling (IRA). De schaal hiervan is echter nu wel van andere orde dan wanneer afnemers zich moeten voegen aan de eisen van een Basisregistratie. Deze schaalbaarheid zal overigens eerder een probleem zijn bij bevraging dan bij terugmelding.

De BLAU vereist hierom een fundamentele herziening van de huidige systemen. De Commissie heeft geen onderzoek gedaan naar de precieze omvang, maar verwacht dat een dergelijke fundamentele herziening veel geld, menskracht en doorlooptijd zal vergen. Gezien de huidige volle ICT-verander portefeuille van het UWV, ziet de Commissie BLAU daarbij niet als hoogste prioriteit.

Bijlage 2: Gespreksleidraad bij interviews

Op 7 maart 2019 is door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Commissie Loonaangifteketen ingesteld. U bent uitgenodigd voor een gesprek in het kader van het onderzoek van de Commissie naar de governance van de Loonaangifteketen en de gebruikte ICT in het kader van fraudebestrijding en -preventie. Het onderzoek bestaat uit twee fasen. In fase 1 voert de Commissie een onderzoek uit naar de governance van de Loonaangifteketen. In fase 2 kijkt de Commissie naar de ICT zoals gebruikt in de Loonaangifteketen en het gebruik van de Polisadministratie.

De gestelde vragen hieronder geven een beeld van de onderwerpen waar de Commissie in is geïnteresseerd en dienen niet als af te lopen vragenlijst. Van dit interview wordt geen officieel verslag gemaakt; wel maken we aantekeningen voor eigen gebruik. Antwoorden worden verwerkt op een manier die zorgt dat ze niet terug te voeren zijn op individuele personen.

Algemeen beeld Loonaangifteketen

- **Historische ontwikkelingen:** Welke ontwikkelingen hebben eraan bijgedragen dat er momenteel kritische signalen vanuit de samenleving zijn over het werken van de Loonaangifteketen?
- **Ordering en governance:** Hoe is de samenwerking en afstemming tussen de ketenpartners en de afnemers van gegevens?

Frauderisico herkenning in de ketenpartners en gegevensafnemers

- **Risicomanagement:** Hoe is het risicomanagement in de Loonaangifteketen en de afnemers momenteel geregeld? Hoe zijn de analyses ingericht en sluiten deze op elkaar aan?
- **Fraude als risico:** Hoe en in welke mate wordt fraude als risico aangeduid? Hoe verschillen de ketenpartners in hun herkenning van fraude als risico?
- **Ketenverantwoordelijkheid:** Als er frauderisico's voor ketenpartners bestaan, wat zou dan de rol van de Loonaangifteketen in de aanpak daarvan moeten zijn?
- **Fraudeaanpak:** In welke mate kijken de verschillende ketenpartners en gegevensafnemers van elkaar af in hun prioritering van fraude als een te voorkomen en bestrijden risico?

Onderzoek Commissie Loonaangifteketen

- **Ontwikkelingen:** Welke ontwikkelingen ziet u die relevant kunnen zijn voor het onderzoek van de Commissie? Waar moeten wij rekening mee houden?
- **Scope:** Heeft u nog vragen aan ons over de scope van ons project, en wat daar wel/ niet toe behoort?
- **Tips voor de Commissie:** Welke tips wil u ons meegeven bij uitvoering van onze analyse?
- **Tot slot:** Zijn er andere inhoudelijke punten rond de Loonaangifteketen die nog niet aan de orde zijn geweest in dit gesprek?

Bijlage 3: Interviewlijst

- Diantha Croese (Ketenbureau)
- Ellen van Berkel (CBS)
- Erik Morit (Ministerie van Financiën)
- Erik Ruiterman (Ketenbureau)
- Frank Spaninks (Inspectie SZW)
- Fred Paling (UWV)
- Gerard Blankenstijn (Belastingdienst)
- Gertie Rutten (Belastingdienst)
- Henk Joosten (Belastingdienst)
- Jaap Uijlenbroek (Belastingdienst)
- Jan de Jong (Ministerie van Financiën)
- Jan Ijzerman (Ministerie van Financiën)
- Jan Smits (ADP)
- Jeanine Verbeek (UWV)
- Jos Urselmann (Inspectie SZW)
- Martin van der Lugt (UWV)
- Otto Nikkessen (Belastingdienst)
- Peter Lindenburg (UWV)
- Peter Vonk (Inspectie SZW)
- Peter van Stempvoort
- Richard van Hienen (UWV)
- Rits de Boer (Inspectie SZW)
- Rosalinde van Putt (Ministerie van Financiën)
- Sylvia Kok (CBS)