UWV
UITVOERING WERKNEMERSVERZEKERINGEN

Belastingdienst

Rapport gebruik, bruikbaarheid en herkenbaarheid van de polisgegevens

Resultaten van de onderzoeken naar:

- het terugdringen van de correctieberichten in de loonaangifteketen;
- de herkenbaarheid van de loonstroken en elektronische dienstverlening van UWV;
- het gebruik en de bruikbaarheid van de polisgegevens bij de uitkeringsverzorging.

Inhoud

1	**Inleiding**		**2**
	1.1	Aanleiding onderzoeksprogramma	2
	1.2	Inhoud en doelstellingen onderzoeksprogramma	3
	1.3	Aanpak onderzoeksprogramma	4
2	**Onderzoek naar terugdringen correctieberichten**		**5**
	2.1	Algemene toelichting	5
	2.2	Bevindingen	5
	2.3	Conclusies terugdringen correctieberichten	6
3	**Onderzoek naar de herkenbaarheid van de loonstroken en naar elektronische dienstverlening UWV**		**7**
	3.1	Algemene toelichting	7
	3.2	Bevindingen	7
	3.3	Conclusies loonstroken en elektronische dienstverlening	8
4	**Onderzoek naar het gebruik en de bruikbaarheid van de polisgegevens bij de uitkeringsverzorging**		**9**
	4.1	Algemene toelichting	9
	4.2	Bevindingen onderzoek dagloon- en maatmanloonvaststelling	10
	4.3	Conclusies dagloonvaststelling op basis van polisgegevens	11
5	**Ambities, conclusies en maatregelen**		**12**
	5.1	Ambitie 1: Terugdringen correctieberichten	12
	5.2	Ambitie 2: Bevorderen herkenbaarheid gegevens loonstroken	13
	5.3	Ambitie 3: Vergroten bruikbaarheid en gebruik polisadministratie	14
6	**Eindconclusie en vervolgstappen**		**15**

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoeksprogramma

Per 1 januari 2006 zijn de wetten Walvis en Wfsv in werking getreden. Ingevolge deze wetten doen inhoudingsplichtigen per maand of 4 weken loonaangifte voor de loon en premieheffing. De loonaangifte bevat ook de gegevens van de werknemers, die in dienst zijn bij de werkgever. Deze werknemersgegevens worden in de polisadministratie opgenomen voor gebruik door onder andere Belastingdienst, UWV en CBS voor het uitvoeren van de aan hen opgedragen taken.

Inhoudingsplichtigen geven het loon aan in het tijdvak waarin het is betaald (loon in). Om de nieuwe loonaangifte per 2006 te kunnen invoeren is destijds aan inhoudingsplichtigen tijdelijk toegestaan om, overeenkomstig de bestaande aangiftepraktijk, aangifte te doen op basis van loon over. De loon over aangifte houdt in dat inhoudingsplichtigen uitbetaalde lonen (of loonbestanddelen), die betrekking hebben op verstreken tijdvakken, met terugwerkende kracht kunnen toerekenen aan reeds verstreken loontijdvakken door het indienen van correctieberichten. Het gevolg hiervan was dat vanaf de start (2006) in de polisadministratie naast loon in ook loon over gegevens worden opgenomen. Door de correctieberichten worden in de polisadministratie opgenomen loongegevens met terugwerkende kracht gewijzigd.

De situatie met betrekking tot de loonaangifteketen en de bruikbaarheid van de polisadministratie was in 2007 zorgelijk. De keten werkte niet en met een correctiepercentage van 112% van de loonaangiften konden de gegevens in de polisadministratie zonder nadere maatregelen geen betrouwbare en bruikbare bron vormen voor onder meer de dagloonvaststelling. De verwachting was dat dit percentage weliswaar zou dalen, maar structureel op een te hoog niveau zou blijven.
Op basis van het inzicht in 2007 is een integrale probleemanalyse (IPA) uitgevoerd, zijn de IPA maatregelen getroffen én is koers gezet naar invoering van een éénduidige loonaangiftesystematiek (Eloa). De essentie van Eloa is één wijze van loonaangifte, gebaseerd op de loon in systematiek, onder voortzetting van de bestaande salarisadministratie. Correcties van fouten en wijzigingen met terugwerkende kracht van loon(bestanddelen) uit het verleden vinden plaats door de betreffende bedragen te salderen in de eerstvolgende loonaangifte. Daarmee zouden de correctieberichten komen te vervallen. Met deze maatregel was beoogd om de gegevens in de polisadministratie voor afnemers op een bruikbaar (stabiel) niveau te krijgen en ingrijpende aanpassingen van salarisadministraties te voorkomen.

In 2009 constateerden UWV en de Belastingdienst dat de keten werkte en dat het aantal correctieberichten daalde van 112% in 2007 naar 41% in 2009. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van Eloa was dit aanleiding om vanaf medio 2009 over te gaan naar dagloonvaststelling op basis van de gegevens uit de polisadministratie en de reguliere uitvraag bij inhoudingsplichtigen te beëindigen.

De behandeling van het ontwerp invoerings Koninklijk Besluit Eloa einde 2009 in de Tweede Kamer leidde tot reacties en Kamervragen over de invoering van Eloa.

In de brief van 19 januari 2010 aan de Tweede Kamer hebben de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën besloten om Eloa niet per 1 januari 2011 in te laten gaan. Dit omdat mede op grond van de al bereikte lastenverlaging het draagvlak bij VNO-NCW en MKB Nederland was afgenomen.

In bovengenoemde brief is gemeld dat de komende periode met de softwareleveranciers wordt ingezet op het terugdringen van het aantal fouten en correctieberichten in de loonaangifte. Daarnaast zal samen met de softwareleveranciers worden nagegaan op welke wijze we naar de burger toe transparantie, stabiliteit en eenduidigheid kunnen verkrijgen.

1.2 Inhoud en doelstellingen onderzoeksprogramma

In navolging van de toezegging aan de Tweede kamer, is door de Belastingdienst en UWV een onderzoeksprogramma gestart onder de titel "gebruik, bruikbaarheid en herkenbaarheid van de polisgegevens".

De doelstellingen van dit onderzoeksprogramma zijn geformuleerd als het zoeken naar oplossingen om:

- het aantal fouten en correcties in de loonaangifte terug te dringen;
- de aansluiting tussen gegevens op de loonstroken, de gegevens in de loonaangifte en de gegevens op het digitaal verzekeringsbericht (DVB) te verbeteren;
- het gebruik, de bruikbaarheid en de herkenbaarheid van de polisgegevens te verbeteren.

Om bovenstaande te realiseren zijn vier onderzoekslijnen gedefinieerd, te weten:

1. onderzoek naar de fouten en de correctieberichten in de loonaangifte;
2. onderzoek naar de herkenbaarheid van de polisgegevens op de loonstroken. Dit onderzoek wordt in combinatie met onderzoek 4 uitgevoerd;
3. onderzoek naar de uitkeringsverzorging wat inzage moet bieden in het gebruik en bruikbaarheid van de polisgegevens voor de uitkeringsvaststelling en
4. onderzoek op het vlak van de elektronische dienstverlening ten behoeve van de herkenbaarheid van de polisgegevens. Dit onderzoek is opgesplitst in drie delen:
   a. onderzoek naar de opname van loongegevens in het DVB;
   b. onderzoek naar de opname van loongegevens in de rekenmodule;
   c. onderzoek naar de opname van loongegevens in de elektronische intake (E-intake).

UWV, de Belastingdienst en CBS zijn de primaire afnemers van de polisgegevens. Het onderzoek naar het gebruik en de bruikbaarheid van de polisgegevens is beperkt tot de afnemende processen binnen UWV. De Belastingdienst en CBS ondervinden geen invloed van deze situatie. Het effect van het naast elkaar bestaan van loon in en loon over voor de overige afnemers is binnen dit onderzoek niet meegenomen.

Het Kernteam heeft met deze aanpak in de vergadering van 26 februari 2010 ingestemd. De bestaande loonadministratiepraktijk alsmede de polisadministratie en dagloonvaststelling in de huidige hoedanigheid zijn daarbij als vertrekpunten gehanteerd. De Tweede Kamer is op 31 mei 2010 over deze vertrekpunten en de tussenresultaten van de onderzoeken geïnformeerd.
De voorlopige bevindingen en conclusies zijn in september 2010 gedeeld met de softwareleveranciers, met Actal en met VNO-NCW en MKB Nederland. De ambities en voorgenomen maatregelen, zoals verwoord in hoofdstuk 5, zijn eind oktober/begin november 2010 met deze partijen gedeeld.

1.3 Aanpak onderzoeksprogramma

De onderzoeken zijn onder regie van een zogenoemde begeleidingsgroep uitgevoerd. In deze begeleidingsgroep hebben de Belastingdienst, UWV en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zitting. Vanuit deze begeleidingsgroep is tussentijds aan het Kernteam gerapporteerd over de voortgang en de (tussen)resultaten.

De onderzoeken bestaan uit een kwalitatief en een kwantitatief deel.
Het *kwalitatieve* deel omvat interviews en andere overlegvormen met betrokken partijen. Hierbij zijn softwareontwikkelaars, intermediairs en inhoudingsplichtigen (waaronder pensioen- en uitkeringsverstrekkers) bevraagd naar correctieberichten en loonstroken (onderzoek 1 en 2) en zijn er verschillende expertmeetings gehouden met als onderwerp dagloonvaststelling op basis van polisgegevens en het gebruik van polisgegevens in de elektronische dienstverlening (onderzoek 3 en 4). Hieraan namen zowel medewerkers uit de uitvoering (regio), als beleids- en kwaliteitsmedewerkers deel.
Het *kwantitatieve* deel bestaat uit een cijfermatig onderzoek. Hierbij hebben twee selecties als uitgangspunt gediend.
De eerste selectie betrof alle actieve inkomstenverhoudingen (18 miljoen) uit de polisadministratie zoals die in de maand januari 2009 geregistreerd waren. Deze selectie is vooral gebruikt om de betekenis en herkomst van correctieberichten te analyseren.
De tweede selectie betrof ruim 44.000 verzekerden waarvoor in juni 2009 een dagloon is vastgesteld en ongeveer een zelfde aantal verzekerden waarvoor in augustus 2009 een dagloon is vastgesteld. Bij deze verzekerden zijn de na de dagloonvaststelling ontvangen correctieberichten die betrekking hebben op de gegevens in de referteperiode geanalyseerd. Deze tweede selectie is vooral gebruikt om de bruikbaarheid van de gegevens uit de polisadministratie voor het vaststellen van daglonen te analyseren.

2 Onderzoek naar terugdringen correctieberichten

2.1 Algemene toelichting

Voor het onderzoek naar correcties en fouten in de loonaangifte is de huidige loonadministratiepraktijk bij inhoudingsplichtigen als vertrekpunt genomen.

Correctieberichten hebben zowel betrekking op herstel van fouten als toerekeningen van uitbetaald loon aan verstreken tijdvakken. De correctieberichten zijn geanalyseerd om op basis van het verkregen inzicht de mogelijkheden in beeld te brengen om het aantal correctieberichten terug te brengen.

2.2 Bevindingen

Het onderzoek naar correctieberichten in de loonaangifte heeft geleid tot de volgende bevindingen:

- de inrichting van de financiële administratie van de werkgever is leidend voor de wijze waarop loonaangifte wordt gedaan;
- inhoudingsplichtigen corrigeren zowel met terugwerkende kracht (loon over) als in het heden (loon in), al naar gelang dit vanuit administratief oogpunt gewenst/vereist is;
- non-profit sectoren en zeer grote ondernemingen kiezen doorgaans vanuit financiële verantwoording (kostenplaatsen, budgetten) voor het toerekenen van bepaalde (loon)kosten aan de juiste periode (loon over). Driekwart van de correcties met terugwerkende kracht zijn het gevolg van deze administratieve keuze;
- binnen het MKB-segment is het beeld meer divers en wordt er ook voor gekozen om correcties met terugwerkende kracht (gesaldeerd) mee te nemen in de actuele aangifte (loon in);
- er wordt door de inhoudingsplichtigen geen onderscheid gemaakt tussen het herstellen van echte fouten en het wijzigen van gegevens met terugwerkende kracht door toerekening van betalingen aan verstreken tijdvakken. Dit komt voort uit het feit dat in de praktijk tijdens het verwerken van de mutaties in de salarisadministraties het voor de medewerker in kwestie veelal niet herkenbaar is wat de achterliggende reden van de mutatie is en voor de inhoudingsplichtige het niet relevant is. Beide vormen van mutaties lopen door elkaar heen en komen zelfs gecombineerd voor;

- het corrigeren in het verleden kan buiten de invloedsfeer van inhoudingsplichtigen en softwareleveranciers liggen. Voorbeelden hiervan zijn cao-verhogingen en pensioenpremieaanpassingen met terugwerkende kracht, het achteraf herzien van gedifferentieerde premiepercentages en het niet tijdig kunnen doorvoeren van wijzigingen als gevolg van nieuwe wetgeving. Uit gesprekken met de softwareleveranciers en inhoudingsplichtigen komt naar voren dat een belangrijk deel van de terugwerkende kracht mutaties hieruit voortvloeit;
- het corrigeren in het verleden kan ook binnen de invloedsfeer van de inhoudingsplichtigen en softwareleveranciers liggen. Zoals het administreren van overwerk en invaluren na afloop van het tijdvak en de administratieve verwerking van het uitnutten van cafetariasystemen aan het eind van het jaar;

- in de afgelopen jaren is het aantal correctieberichten afgenomen van 112% in 2007 tot 41% (88 miljoen gecorrigeerde tijdvakbeelden[1] op de 216 miljoen geregistreerde tijdvakbeelden) in 2009;

- 10% van de 88 miljoen gecorrigeerde tijdvakbeelden heeft betrekking op de gegevenselementen die van belang zijn voor de dagloonvaststelling door het UWV. Dit betreft ondermeer betaald loon SV, betaalde vakantietoeslag, betaald extra periodiek salaris en de opgebouwde rechten met betrekking tot de vakantietoeslag en het extra periodiek salaris. Dit zijn de materieel relevante correcties. Bij 3,7% van de 88 miljoen gecorrigeerde tijdvakbeelden is het financiële effect op de som van de voornoemde loonelementen meer dan 1 euro per dag. De effecten op individueel niveau zijn geen onderwerp binnen dit onderzoek geweest;
- de materieel relevante correcties komen met name (meer dan 30%) voor in de sectoren onderwijs en gezondheidszorg. Binnen deze sectoren is de verscheidenheid van gebruikte salarissoftwarepakketten zeer beperkt.

2.3 Conclusies terugdringen correctieberichten

Een zuiver onderscheid in de correctieberichten tussen foutherstel en het toerekenen van loon aan eerdere tijdvakken is binnen de huidige administratie- en aangiftepraktijk niet te maken, net als er ook geen zuiver onderscheid is tussen loon in en loon over inhoudingsplichtigen.

Cijfermatig onderzoek heeft uitgewezen dat de aantallen correctieberichten sterk zijn afgenomen, maar in volume nog altijd substantieel zijn. Het materieel effect op de som van de gegevenselementen die van belang zijn voor de dagloonvaststelling is bij 3,7% van de correctieberichten meer dan 1 euro per dag, gemeten over de totale populatie in de polisadministratie.

Een groot deel van de correcties met terugwerkende kracht wordt volgens de inhoudingsplichtigen en softwareleveranciers veroorzaakt door ontwikkelingen die buiten de invloedsfeer van de inhoudingsplichtigen en softwareleveranciers liggen.

Vanuit de sectoren onderwijs en gezondheidszorg wordt meer dan 30% van de correctieberichten aangeleverd.

[1] Onder tijdvakbeeld wordt verstaan de informatie uit de loonaangifte per werknemer per aangiftetijdvak.

3 Onderzoek naar de herkenbaarheid van de loonstroken en naar elektronische dienstverlening UWV

3.1 Algemene toelichting

Onder herkenbaarheid wordt in dit verband verstaan de mate waarin de loongegevens op de loonstrook overeenkomen met de loongegevens die in het kader van elektronische dienstverlening vanuit de polisadministratie worden getoond aan de burger.
De loongegevens vormen een essentieel onderdeel van diensten als het DVB, de E-intake van uitkeringsaanvragen en de in ontwikkeling zijnde rekenmodule. Deze vormen van dienstverlening bieden de burger de mogelijkheid om aan de hand van zijn loonstrook zijn loongegevens in de polisadministratie te controleren en onjuistheden te melden aan UWV.

In het kader van elektronische dienstverlening ontwikkelt UWV een rekenmodule, die werknemers in staat stelt een indicatie te krijgen van hoogte en duur van een uitkering op basis van de in de polisadministratie aanwezige gegevens. Deze rekenmodule wordt eind 2010 ter beschikking aangeboden voor die gevallen waarbij sprake is van een regelmatig arbeidsverleden. Dit zijn de relatief meer eenvoudige gevallen. De rekenmodule voor de relatief meer eenvoudige daglonen zal stapsgewijze worden doorontwikkeld naar een rekenmodule voor andere, daarvoor in aanmerking komende dagloonsituaties.

Wanneer de loongegevens bij gebruik van DVB, de E-intake en/of de rekenmodule onvoldoende herkenbaar zijn, leidt dit tot vragen richting de werkgever en/of UWV en tot onduidelijkheden over de uitkeringsrechten of de indicatie van de rechten. De herkenbaarheid van de loongegevens op de loonstrook is dientengevolge van groot belang.

De resultaten van het onderzoek naar de herkenbaarheid van de loonaangiftegegevens in relatie tot de loonstrook, staan in direct verband met de onderzoeken naar de elektronische dienstverlening die door UWV zijn uitgevoerd. De bevindingen van beide onderzoeken worden in samenhang gepresenteerd, evenals de conclusies.

3.2 Bevindingen

Het onderzoek naar de herkenbaarheid van de loonstroken heeft de volgende bevindingen opgeleverd:

- correcties worden op verschillende wijzen verantwoord op de loonstrook. Dit ligt veelal besloten in het gebruikte salarissoftwarepakket. De herkenbaarheid van de gegevens op de loonstrook in relatie tot de gegevens in de polisadministratie en de elektronische dienstverlening is afhankelijk van de wijze waarop correcties op de loonstrook worden verantwoord. Soms wordt gekozen voor een gecorrigeerde loonstrook voor de betreffende periode. In deze situatie is de herkenbaarheid groot. Soms wordt gekozen om de correctiebedragen per tijdvak op te nemen op de actuele loonstrook. In deze situatie is de herkenbaarheid redelijk. En soms wordt ervoor gekozen om de correctiebedragen als één cumulatief bedrag te vermelden op de actuele loonstrook, hetgeen een beperkte herkenbaarheid oplevert.;
- uit onderzoek bij 22 pakketten (samen goed voor ruim 70% van de loonstroken) blijkt dat de herkenbaarheid van de gegevens op de loonstrook in relatie tot de gegevens in de polisadministratie in 80% van de gevallen redelijk tot groot is;
- circa 70% van de aanvragen WW worden in behandeling genomen via de E-intake. Dit percentage onderstreept het belang van de herkenbaarheid van gegevens. UWV wil de E-

intake, die nu voor de WW beschikbaar is, ook uitbreiden naar andere uitkeringen (WIA, Wajong, etc.).

- ongeveer 20% van de inhoudingsplichtigen verstrekt de loonstrook vrijwel op hetzelfde moment als waarop zij de loonaangiften indienen. 80% van de inhoudingsplichtigen dienen hun loonaangiften enkele weken later in dan het moment waarop zij de loonstrook verstrekken. Uit het onderzoek is hiervoor geen noodzaak naar voren gekomen.

3.3 Conclusies loonstroken en elektronische dienstverlening

De herkenbaarheid van de loonstroken is in 80% van de onderzochte softwarepakketten redelijk tot groot. De herkenbaarheid wordt beïnvloed door de wijze waarop correcties met terugwerkende kracht op de loonstrook worden verantwoord. Op basis van deze bevinding kunnen de tijdvakloongegevens gefaseerd aan het DVB worden toegevoegd. De herkenbaarheid van deze gegevens in relatie tot de loonstrook is naar verwachting hoog bij geen of weinig terugwerkende kracht correctieberichten. De herkenbaarheid is – uiteraard – ook afhankelijk van de mate waarin en de wijze waarop de terugwerkende kracht correcties op de loonstrook zijn vermeld. In die situaties waar de herkenbaarheid beperkt of redelijk is, is verbetering van de herkenbaarheid mogelijk.

Doordat 80% van de inhoudingsplichtigen de loonaangiften enkele weken later verstrekken dan de loonstrook, kan UWV de betreffende gegevens pas daarna opnemen binnen de elektronische dienstverlening. De betreffende werknemers kunnen hun gegeven derhalve pas enkele weken na het ontvangen van hun loonstrook verifiëren via een van de vormen van elektronische dienstverlening.

4 Onderzoek naar het gebruik en de bruikbaarheid van de polisgegevens bij de uitkeringsverzorging

4.1 Algemene toelichting

Het onderzoek naar het gebruik en de bruikbaarheid van de polisgegevens bij de uitkeringsverzorging is verricht op basis van de huidige uitvoeringspraktijk. Het gebruik en de bruikbaarheid van de polisgegevens is onderzocht voor de dagloonvaststelling WW, ZW, WIA, de vaststelling van het maatmanloon en voor de verrekening van inkomsten tijdens lopende uitkeringen. Onder gebruik wordt in dit verband verstaan de mate waarin gegevens uit de polisadministratie betrokken worden in het proces van uitkeringsverzorging. Onder bruikbaarheid wordt verstaan de mate waarin de gegevens 1 op 1 gebruikt worden in het proces van uitkeringsverzorging.

Voordat we ingaan op de bevindingen en de conclusies geven we een korte schets van de dagloonvaststelling vanaf 2006.

Dagloonvaststelling conform Walvis

De invoering van Walvis heeft tot een aanzienlijke vereenvoudiging van de dagloonvaststelling geleid. In plaats van het naar de toekomst toe te derven loon, werd het door de werknemer in de referteperiode feitelijk genoten loon de grondslag voor het dagloon. De dagloonregelen bepalen, dat de werknemer wordt geacht het loon te hebben genoten in het aangiftetijdvak waarover de werkgever van dat loon aangifte heeft gedaan.
Verder werd het, voor de dagloonberekening te hanteren loon gelijk geschakeld aan het premieloon. De bijzondere dagloonbesluiten kwamen te vervallen.
Voornoemde wijziging van de grondslag en de gelijkschakeling van het uitkeringsloon aan het premieloon maken dagloonvaststelling op basis van de premieloongegevens in de loonaangifte mogelijk. In afwachting van een met voldoende loongegevens gevulde polisadministratie, werden de loongegevens door middel van formulieren uitgevraagd bij de inhoudingsplichtigen.

Hoewel Walvis tot een vereenvoudiging van de dagloonvaststelling heeft geleid, laten de huidige dagloonregelen een volledig geautomatiseerde vaststelling van daglonen niet toe. De dagloonregelen bevatten algemene regelen met uitzonderingen voor specifieke situaties en regels voor bijzondere gevallen. Om die reden worden de daglonen vastgesteld door professionals met ondersteuning van een geautomatiseerd systeem, de dagloonmodule. De dagloonmodule berekent op basis van gegevens in de polisadministratie het dagloon.

Beleidsregels UWV gebruik polisgegevens

Voor de dagloonvaststelling op basis van polisgegevens heeft UWV de 'Beleidsregels UWV gebruik polisgegevens' vastgesteld en gepubliceerd. De beleidsregels geven aan dat UWV de daglonen vaststelt op basis van polisgegevens, de uitzendkrachten uitgezonderd. Zij geven ook aan op welke wijze UWV de daglonen vaststelt in geval één of meer noodzakelijke gegevens (nog) ontbreken of niet (zonder meer) bruikbaar zijn. In die gevallen kan voor de dagloonvaststelling worden afgeweken van de polisgegevens en vindt de dagloonvaststelling plaats op basis van (deels) afwijkende gegevens.
Maakt de werknemer na de dagloonvaststelling aannemelijk, dat de gehanteerde gegevens en het dagloon niet juist zijn, dan corrigeert UWV het dagloon. De wijze van verkrijging van de gegevens door uitvraag bij de werkgever of door afname van de gegevens uit de polisadministratie is daarbij niet relevant.

4.2 Bevindingen onderzoek dagloon- en maatmanloonvaststelling

Zoals in de inleiding is aangegeven vormt de staande uitvoeringspraktijk na de overgang in 2009 naar dagloonvaststelling op basis van polisgegevens, het vertrekpunt voor het onderzoek. Deze uitvoeringspraktijk wordt als volgt gekenmerkt:

- de dagloonvaststelling vindt plaats door een beoordelaar op basis van in de polisadministratie opgenomen gegevens;
- het afnamemoment van de gegevens uit de polisadministratie is bepalend voor de gegevens op basis waarvan de dagloonvaststelling plaatsvindt;
- de beoordelaar kan met opgaaf van reden afwijken van de gegevens in de polisadministratie voor de vaststelling van het dagloon, als daar conform de beleidsregels aanleiding toe is;
- correcties van de polisgegevens, die ná de dagloonvaststelling plaatsvinden, leiden niet tot een hernieuwde dagloonvaststelling met dien verstande, dat
- in geval een uitkeringsgerechtigde aannemelijk maakt dat sprake is geweest van onjuiste gegevens, het dagloon wordt aangepast. Van deze werkwijze was al sprake voordat UWV van het gebruik van de polisadministratie voor dagloonvaststelling overging.

Het onderzoek, waarin ook het maatmanloon is meegenomen, heeft tot de volgende bevindingen geleid:

- de overgang naar dagloonvaststelling op basis van polisgegevens – een voor de uitvoering ingrijpend veranderingsproces - is in juni 2010 vrijwel geheel gerealiseerd. Hierbij past de kanttekening, dat de uitkeringen (inclusief de daglonen) van uitzendkrachten conform de beleidsregels vooralsnog op basis van de weekaanleveringen van het Weflex systeem worden vastgesteld[2];
- voor de dagloonvaststelling worden – behoudens uitzonderingsgevallen - geen gegevens meer uitgevraagd bij de inhoudingsplichtigen;
- 98% van alle dagloonberekeningen in de onderzoeksperiode heeft plaatsgevonden op basis van de UWV administraties (78% op basis van polisgegevens, 20 % op basis van de Weflex gegevens (voornamelijk ZW vangnet))en 2 % op basis van andere bronnen;
- de bruikbaarheid is onder meer afhankelijk van het soort dienstverband. Bij een vast dienstverband met vast loon is de bruikbaarheid groot. Dit kan anders liggen bij losse dienstverbanden en 0-uren contracten met wisselende lonen;
- met de dagloonmodule zijn in de periode van oktober 2009 tot en met maart 2010 voor 235.000 klanten dagloon op basis van polisgegevens berekend;
- in 86% van deze berekeningen zijn de gegevens uit de polisadministratie ongewijzigd overgenomen;
- in 14% van de berekeningen is door de beoordelaar afgeweken van de polisgegevens. Driekwart van deze afwijkingen betrof de opgebouwde en uitbetaalde vakantietoeslag, opgebouwde en uitbetaalde einde periodiek salaris en (loon)aanvulling op uitkering. In meer dan de helft van de gevallen betrof dit de sectoren onderwijs en gezondheidszorg;
- de analyse van de correctieberichten op de steekproef met betrekking tot na de dagloonvaststelling ontvangen correctieberichten heeft bevindingen opgeleverd die vergelijkbaar zijn met bevindingen uit de analyse van de correcties op de volledige populatie in de polisadministratie. Anders gezegd: in het overgrote deel van de gevallen (circa 90%) zal het dagloon geen andere uitkomst laten zien als in het geval er na de dagloonvaststelling wél rekening zou worden gehouden met correctieberichten;

[2] Weflex bevat ook gegevens voor de vaststelling van het recht op uitkering van uitzendkrachten.

- zoals in hoofdstuk 2 aangegeven, is van een correctie niet af te leiden of dit een herstelde fout of toegerekend loon aan een verstreken periode is. Om dit te achterhalen zou UWV voor iedere correctie, die betrekking heeft op de referteperiode van een eerdere dagloonvaststelling, navraag bij de inhoudingsplichtige moeten doen. Dit staat haaks op de doelstelling om zo min mogelijk uitvraag te doen;

Bij het voorgaande moet worden aangetekend, dat het dagloon naderhand nog kan worden aangepast, als de uitkeringsgerechtigde aannemelijk maakt dat zijn dagloon op onjuiste gegevens is vastgesteld. Dit geldt ook als de onjuiste vaststelling is veroorzaakt door een correctie met terugwerkende kracht binnen de referteperiode. De uitkeringsgerechtigde wordt door zijn (vroegere) inhoudingsplichtige over looncorrecties geïnformeerd. Naar aanleiding daarvan kan hij een herzieningsverzoek indienen. Deze werkwijze wijkt niet af van de systematiek van voor de overgang naar dagloonvaststelling op basis van polisgegevens.

4.3 Conclusies uitkeringsverzorging op basis van polisgegevens

Bij de huidige uitvoeringspraktijk worden de polisgegevens ten behoeve van de dagloonvaststelling gebruikt en blijken daarbij ook goed bruikbaar. Van de polisgegevens wordt in beperkte mate afgeweken ten behoeve van de dagloonberekening. In 78% van de dagloonvaststellingen wordt gebruik gemaakt van de polisadministratie. Binnen deze 78% worden de polisgegevens in 86% 1 op 1 overgenomen voor de dagloonvaststelling. In de overige 14% is van één of meer gegevens afgeweken. Van deze afwijkingen had driekwart betrekking op de gegevens uitbetaalde en opgebouwde vakantietoeslag, eindejaarsuitkering en aanvulling op de uitkering.

De staande uitvoeringspraktijk heeft geen noemenswaardige reacties opgeleverd van uitkeringsgerechtigden.

De beoogde verlaging van administratieve lasten voor inhoudingsplichtigen is gerealiseerd. Er worden door het gebruik van de gegevens uit de polisadministratie voor de reguliere dagloonvaststelling geen gegevens meer bij de inhoudingsplichtige uitgevraagd.

5 Ambities, conclusies en maatregelen

Op basis van de resultaten van het onderzoek naar gebruik, bruikbaarheid en herkenbaarheid van de polisadministratie kan in zijn algemeenheid worden geconcludeerd dat de polisadministratie gebruikt wordt én bruikbaar is voor de dagloonvaststelling. Dit enerzijds door de gestage afname van het aantal correctieberichten, anderzijds door het gebleken beperkte materiële effect van de correctieberichten op de componenten voor de dagloonvaststelling. Een tweede conclusie is dat de dagloonvaststelling op basis van de gegevens in de polisadministratie zonder noemenswaardige problemen verloopt. Om de stabiliteit van de gegevenshuishouding en daarmee het gebruik en de bruikbaarheid van de polisadministratie (binnen het proces van uitkeringsverzorging) verder te optimaliseren, hebben UWV en Belastingdienst langs de lijnen van de onderzoeken de volgende ambities geformuleerd. Uitgaande van de onderzoeksresultaten zijn maatregelen opgenomen die een bijdrage leveren aan het behalen van de ambities.

5.1 Ambitie 1: Terugdringen correctieberichten

Ondanks de afname van het aantal correctieberichten is er nog altijd sprake van een substantieel aantal correcties. Het onderzoek heeft aangetoond dat er mogelijkheden zijn om dit aantal verder terug te dringen. Hierbij geldt de huidige loonadministratiepraktijk als vertrekpunt. De ambitie is om alle structurele fouten in de loonaangifte in samenspraak met de marktpartijen te signaleren en op te lossen. Het vroegtijdig signaleren en oplossen van fouten is erop gericht om herhaling van fouten en daarmee onnodige correctieberichten te voorkomen.

Maatregelen
De maatregelen zijn gericht op het vooraf voorkomen van fouten in de loonaangifte en het achteraf vroegtijdig signaleren en (laten) oplossen van structurele fouten. De volgende maatregelen zijn hiervoor noodzakelijk.

Voorkomen correcties, terugkoppeling fouten
- ontwikkel helder uitvoeringsbeleid in welke gevallen het indienen van correcties met terugwerkende kracht noodzakelijk is. Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen generiek beleid inzake het indienen van terugwerkende krachtcorrecties en specifieke oplossingen gericht op specifieke situaties;
- scherp de controle aan de poort aan en activeer deze waar van toepassing, zodat foutieve loonaangiftes bij voorbaat uit de loonaangifteketen geweerd kunnen worden. Deel de controles tijdig met de softwareleveranciers. Hoewel deze maatregel geen invloed heeft op het Toezicht, kan de doorlooptijd voor het uitvoeren van het boekenonderzoek hierdoor mogelijk verkort worden;
- verbeter de bewaking van het aangifte- en correctiegedrag, inclusief gerichte terugkoppeling van bevindingen naar inhoudingsplichtigen en softwareleveranciers;
- versnel het terugkoppelen van fouten aan inhoudingsplichtigen zodat herhaling wordt voorkomen;
- voer gesprekken met vertegenwoordigers uit de sectoren die de meeste correctieberichten genereren en betrek daar de softwareleveranciers bij.

Verbetering informatieverstrekking
De informatieverstrekking aan softwareleveranciers/inhoudingsplichtigen kan worden verbeterd door:

- kenbaar te maken in welke gevallen het indienen van correcties met terugwerkende kracht al dan niet noodzakelijk is;
- het verbeteren van de toegankelijkheid van informatie, bijvoorbeeld door de aangeboden informatie beter te clusteren;
- het meer per doelgroep toespitsen van informatie;
- het bewust maken van de effecten van fouten in aangiften en van correcties op de processen bij afnemers van de informatie uit de polisadministratie
- het beter toelichten van technische en beleidsmatige aspecten van de loonaangifte (bijvoorbeeld uitbetaald en opgebouwd recht vakantietoeslag en extra periodiek salaris, aanvulling op uitkering en verloonde uren);
- nieuwe wetgeving tijdiger bekend maken, inclusief implicaties voor de uitvoering. Tijdige publicatie geldt ook voor wijzigingen in percentages en bedragen. Dit voorkomt correcties achteraf.

Aanpalende aandachtspunten
- creëer een platform waarop informele afstemming met softwareleveranciers kan plaats vinden over onderwerpen die de loonaangifteketen (gaan) raken. Het accountmanagement voor inhoudingsplichtigen en softwareleveranciers dient hierop afdoende ingericht te worden;
- vraag aandacht bij de betrokken partijen voor de effecten van het afsluiten van CAO's met terugwerkende kracht. Idem voor het achteraf vaststellen van pensioenpremiepercentages en gedifferentieerde premiepercentages.

5.2 Ambitie 2: Bevorderen herkenbaarheid gegevens loonstroken

De werkgever moet op geregelde tijden loonstroken aan zijn werknemers verstrekken. Voor de herkenbaarheid van de gegevens voor de betrokken werknemer is het gewenst dat de gegevens op de loonstrook aansluiten bij die in de polisadministratie c.q. de elektronische dienstverlening. Het onderzoek toont aan dat bij 80% van de loonstroken de herkenbaarheid van de gegevens op de loonstroken ten opzichte van de gegevens in de polisadministratie redelijk tot groot is.

De ambitie is om de gewenste herkenbaarheid voor alle loonstroken te realiseren. Bij een voorgenomen uitkeringsaanvraag beschikt de betrokkene dan over dezelfde gegevens als waarop de dagloonvaststelling plaatsvindt. Hierbij dient wel te worden bedacht dat er een tijdlek kan zitten tussen de ontvangst van de loonstrook en het moment van aangifte door de inhoudingsplichtige.

Maatregelen
De volgende maatregelen leveren een bijdrage aan de herkenbaarheid:
- informeer de inhoudingsplichtigen en softwareleveranciers actief en vroegtijdig over ontwikkelingen als DVB en de E-intake;
- maak bij het DVB en E-intake de relevante componenten voor de dagloonvaststelling duidelijk. Geef werknemers, inhoudingsplichtigen en softwareleveranciers voorlichting over het belang van de herkenbaarheid van deze gegevens.
- maak inhoudingsplichtigen en softwareleveranciers duidelijk welke gegevens het DVB bevat en wijs ze op de wens om de gegevens van de loonstrook hierop af te stemmen;
- activeer inhoudingsplichtigen en softwareleveranciers om het verstrekken van loonstroken en het indienen van loonaangiften zoveel mogelijk synchroon te laten verlopen.

Deze maatregelen kunnen leiden tot aanpassingen in de salarissoftware van een deel van de inhoudingsplichtigen.

Naast deze maatregelen draagt invoering van het wetsontwerp Uniformering loonbegrip bij aan de begrijpelijkheid van de informatie op de loonstrook en de verschillende overheidsuitingen. Dit wetsontwerp ligt ter behandeling voor bij de Tweede Kamer.

5.3 Ambitie 3: Vergroten bruikbaarheid en gebruik polisadministratie

De huidige dagloonvaststelling wordt reeds gebaseerd op de polisadministratie. De ambitie is om de gegevens in de polisadministratie bij alle vaststellingsprocessen te gebruiken, ook voor de inkomstenverrekening bij lopende uitkeringen. Dit past in de doorontwikkeling van de polisadministratie tot een basisregistratie en de stappen in het kader van de elektronische dienstverlening bij UWV.

De polisadministratie wordt nog niet gebruikt voor de dagloonvaststelling bij de uitzendbranche. Bij deze branche wordt de dagloonvaststelling gebaseerd op het Weflex-systeem. UWV wil stappen zetten om ook voor deze branche bij de vaststelling van het recht op uitkering te baseren op de polisadministratie.

Uit het onderzoek is gebleken dat bepaalde gegevens in de polisadministratie niet altijd bruikbaar zijn voor de dagloonvaststelling. Dit betreft onder meer het opgebouwd recht op vakantietoeslag en de zogeheten dertiende maand en de aanvulling op uitkeringen. De ambitie van UWV is maximale bruikbaarheid van gegevens in de polisadministratie. De maatregelen hebben betrekking op de gegevensaanlevering via de loonaangifte door inhoudingsplichtigen, het proces van dagloonvaststelling en de daarbij gebruikte loongegevens.

Maatregelen
Met de maatregelen genoemd onder de eerste twee ambities wordt de kwaliteit van de gegevens in de polisadministratie verder verbeterd. De bruikbaarheid van de polisgegevens voor de dagloonvaststelling neemt hierdoor toe. Voor een verdergaande optimalisatie is het gewenst om ook maatregelen te treffen in de sfeer van de dagloonvaststelling zelf. Deze maatregelen zijn:

- uitwerking van alternatieven inzake het gebruik van de daglooncomponenten uitbetaald en opgebouwd recht vakantietoeslag, uitbetaald en opgebouwd recht periodiek salaris en aanvulling op uitkeringen. Dit heeft onder meer gevolgen voor de dagloonregels;
- uitwerking van mogelijkheden voor de uitfasering van het Weflex-systeem voor de uitzendbranche, gericht op vereenvoudiging van het proces en verlaging van de administratieve lasten. De uitkeringsvaststelling zal dan eveneens op de polisgegevens kunnen worden gebaseerd. Hierbij zullen ook inhoudingsplichtigen binnen de uitzendbranche en betrokken softwareleveranciers betrokken worden.

Daarnaast zal UWV concrete voorstellen doen om de polisgegevens in toenemende mate te gaan gebruiken voor het vaststellen van het recht op uitkering voor WW en WIA.

Inkomstenverrekening bij lopende uitkeringen op basis van polisgegevens
De verrekening van inkomsten bij lopende uitkeringen vindt thans plaats op basis van uitvraag van gegevens bij de werknemer. De loongegevens uit de polisadministratie worden gebruikt voor controle doeleinden. UWV heeft de intentie om de polisadministratie te gebruiken voor inkomstenverrekeningen bij lopende uitkeringen. Vooruitlopend hierop worden pilots ingericht om in 2011 ervaring met deze werkwijze op te doen.

6 Eindconclusie en vervolgstappen

Vanaf begin 2010 is intensief onderzoek gedaan naar alternatieve wegen om het gebruik, de bruikbaarheid en herkenbaarheid van de polisgegevens te vergroten. Anders dan bij de Eloa-oplossing zijn daarbij de huidige loonadministratiepraktijk bij de inhoudingsplichtige en de huidige dagloonvaststelling bij UWV als vertrekpunt genomen.

Tijdens het onderzoek zijn enkele belangrijke nieuwe inzichten ontstaan met betrekking tot de bruikbaarheid van de polisadministratie. Zo is de loonadministratiepraktijk bij inhoudingsplichtigen veel gevarieerder dan verwacht en blijken inhoudingsplichtigen herstel van echte fouten en correcties met terugwerkende kracht door elkaar te gebruiken. Ook blijkt de kwaliteit in de aanlevering van loonaangiften onder meer door toedoen van de IPA-maatregelen sterk toegenomen, hetgeen heeft geresulteerd in een aanzienlijke daling van het aantal correctieberichten.

Een andere belangrijke uitkomst is dat de polisadministratie bruikbaar is voor de dagloonvaststelling; de dagloonvaststelling op basis van polisgegevens verloopt zonder noemenswaardige problemen. In 86% van de, op basis van de polisgegevens, vastgestelde daglonen zijn de gegevens uit de polisadministratie ongewijzigd overgenomen.

Deze positieve resultaten nemen niet weg, dat voor het optimaliseren van de stabiliteit van de gegevenshuishouding, en daarmee het gebruik en de bruikbaarheid van de polisadministratie, verdere stappen gewenst zijn. De stappen zien op alternatieven inzake het gebruik van de daglooncomponenten uitbetaald en opgebouwd recht vakantietoeslag, uitbetaald en opgebouwd recht extra periodiek salaris en aanvulling op uitkeringen. Tevens op mogelijkheden voor de uitfasering van het Weflex-systeem voor de uitzendbranche, gericht op vereenvoudiging van het proces en verlaging van de administratieve lasten. Verder zijn nog belangrijke verbeteringen mogelijk waar het gaat om de kwaliteit van de gegevens en het voorkomen van correcties. De maatregelen hiervoor lopen van extra inspanningen in de sfeer van de voorlichting en informatieverstrekking, via het verscherpen van bestaande en het aanzetten van nieuwe controles aan de poort tot aan overleg met de branches waarin sprake is van de grootste aantallen correctieberichten.

Betrokkenheid marktpartijen
De softwareleveranciers, Actal en VNO/NCW en MKB Nederland zijn nauw betrokken geweest bij het onderzoekstraject. Zij hebben als klankbord gefungeerd bij de verschillende fasen van onderzoek, zowel bij de bevindingen uit de onderzoeken als bij de formulering van maatregelen. Op deze wijze zijn zij in de gelegenheid gesteld om actief hun bijdrage te leveren.

Oordeel UWV en Belastingdienst over de onderzoeksresultaten
De Raad van Bestuur UWV en het Managementteam van de Belastingdienst zijn - binnen hun eigen verantwoordelijkheid - van oordeel dat de onderzoeksbevindingen in combinatie met de voorgestelde verbetermaatregelen borg staan voor een verbetering in de kwaliteit van gegevens, een minimum aan correcties en een optimalisatie in het gebruik van de polisadministratie. Dit wel uitgaande van bestendiging van de huidige werkwijze, waarbij de gegevens in de polisadministratie op het tijdstip van dagloonvaststelling bepalend zijn voor de uitkeringsberekening.

Administratieve lasten
Doordat UWV voor de dagloonvaststelling niet langer gegevens bij de werkgever uitvraagt maar daarbij gebruik maakt van de gegevens in de polisadministratie, is de bij Eloa in het vooruitzicht gestelde administratieve lastenverlichting voor inhoudingsplichtigen inmiddels bereikt. De thans voorgestelde maatregelen leiden in het algemeen niet tot grote administratieve lasteneffecten. Een enkele maatregel, zoals het laten aansluiten van loonstrook en loonaangifte, kan leiden tot een aanpassing in de processen bij inhoudingsplichtigen of in de salarissoftwarepakketten. Dit kan leiden tot beperkte incidentele kosten. Daartegenover staan besparingen door het voorkomen van correctieberichten en vragen van werknemers aan inhoudingsplichtigen.

Vervolgstappen
De in deel 5 opgenomen maatregelen zullen projectmatig worden aangepakt en als zodanig worden meegenomen in het programma voor het robuuster maken van de keten. De maatregelen worden opgepakt in de volgende deeltrajecten:
- traject terugdringen correctieberichten;
- traject bevorderen herkenbaarheid loongegevens;
- traject vergroten gebruik en bruikbaarheid loongegevens in de polisadministratie.

Het opstellen van de plannen van aanpak, inclusief impactanalyse, voor de trajecten worden in het eerste kwartaal 2011 voortvarend opgepakt en afgerond. De activiteiten zelf van de eerste twee trajecten worden nog in 2011 afgerond. De realisatie van het derde traject vergt naar verwachting meer tijd. In het plan van aanpak voor dit traject zal afzonderlijke aandacht worden besteed aan de benodigde stappen en de planning om tot realisatie te komen.
Op deze wijze is het mogelijk om de voortgang en realisatie van de maatregelen bestuurlijk en politiek te kunnen blijven volgen. Waar nodig zullen stappen worden gezet om de (voorgenomen) regelgeving in overeenstemming te brengen met de bovenstaande inzichten.

De marktpartijen zullen waar van toepassing betrokken worden bij de uitvoering van de maatregelen.