Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
de heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Bureau ICT-Toetsing

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Kenmerk
2017-0000554084

Uw kenmerk
20170000152454

Bijlage(n)
Definitief BIT-advies project Wet tegemoetkomingen loondomein

Datum 16 NOV 2017

Betreft Definitief BIT-advies project Wet tegemoetkomingen loondomein

Uw voorganger heeft eerder de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzocht een toets uit te laten voeren door het Bureau ICT-toetsing (BIT) op het project Wet tegemoetkomingen loondomein van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen in samenwerking met de Belastingdienst.

In het kader van hoor en wederhoor is aan uw voorganger op 9 oktober 2017 het concept BIT-advies toegezonden. Op 25 oktober 2017 heeft uw voorganger hierop een reactie gestuurd. Naar aanleiding van deze reactie en overleg met uw medewerkers heeft het BIT op een aantal punten in het advies de formulering verduidelijkt of anderszins aangepast. De strekking van het advies is onveranderd gebleven. Bijgaand treft u het definitieve advies aan.

Voor de volledigheid maak ik u erop attent dat nu de periode van vier weken ingaat waarbinnen het BIT-advies met de bestuurlijke reactie naar de Tweede Kamer dient te worden gestuurd.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. R.W. Knops

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De Minister, de heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Bureau ICT-toetsing
Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk
2017-0000569086

Uw kenmerk
2017-0000152454

Datum: 7 november 2017
Betreft: Definitief BIT-advies project Wet tegemoetkomingen loondomein

Geachte heer Koolmees,

Uw voorganger heeft het Bureau ICT-toetsing verzocht een toets uit te voeren op het project Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl). Opdrachtgever voor dit project is de Directeur Werknemersregelingen van uw ministerie. Het project wordt uitgevoerd door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) in samenwerking met de Belastingdienst. Na een korte samenvatting van ons begrip van het project geven we de conclusie van onze toets en daarna werken we de analyse en adviezen nader uit. In dit advies benoemen we alleen de belangrijkste risico's voor het welslagen van het project.

De Rijksoverheid stimuleert werkgevers om specifieke groepen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt in dienst te nemen, zoals ouderen met een uitkering en mensen met een arbeidsbeperking. Voor deze twee doelgroepen bestaat nu een systeem van maandelijkse premiekortingen. Ook is er een tijdelijke premiekorting voor jongeren.

De Wtl is aangenomen op 23 december 2015 en gaat de huidige premiekortingsregelingen vervangen door een systeem van tegemoetkomingen in de vorm van toeslagen die jaarlijks aan werkgevers worden uitbetaald. De werkgever hoeft de tegemoetkomingen - in tegenstelling tot de premiekortingen - niet zelf te berekenen. Ook introduceert de Wtl tegemoetkomingen voor nieuwe doelgroepen, met name groepen met lage inkomens.

Invoering van de Wtl moet leiden tot vereenvoudiging van de processen van de Belastingdienst en administratieve lasten van werkgevers terugdringen. Daarbij wordt de huidige verzilveringsproblematiek[1] voor kleine werkgevers opgelost en wordt beoogd de fraudegevoeligheid van het proces te verkleinen.

De Wtl kent drie tegemoetkomingen met verschillende invoeringsdata:
- *Lage-inkomensvoordeel (LIV)* voor werkgevers die werknemers in dienst hebben met een loon tussen 100% en 125% van het minimumloon. Het LIV is op 1 januari 2017 in werking getreden.

[1]Er zijn werkgevers die niet volledig van het recht op premiekortingen gebruik kunnen maken, omdat ze minder premie afdragen dan de premiekorting waar zij recht op hebben. Deze werkgevers kunnen naar schatting per jaar €50 miljoen niet 'verzilveren'.

- *Jeugd lage-inkomensvoordeel (Jeugd-LIV)* is voor werkgevers die 18- tot en met 21-jarigen met een minimumjeugdloon in dienst hebben. De ingangsdatum is 1 januari 2018.
- *Loonkostenvoordeel (LKV)* is voor werkgevers die oudere uitkeringsgerechtigden of arbeidsgehandicapten in dienst nemen of mensen die behoren tot de doelgroep banenafspraak en scholingsbelemmerden. De ingangsdatum is 1 januari 2018.

Deze tegemoetkomingen worden uitbetaald in de maand september van het jaar volgend op het jaar waarin het recht op de tegemoetkoming is verkregen. Voor het LIV is dat voor het eerst in september 2018, voor het Jeugd-LIV en het LKV in september 2019.

Uw ministerie schat dat jaarlijks meer dan €900 miljoen aan Wtl-tegemoetkomingen uitgekeerd zal gaan worden. Onderstaande tabel geeft een overzicht.

Regeling	Totaalbedrag (mln. euro)	Aantal werkgevers	Aantal werknemers
LIV	500	80.000	350.000
Jeugd-LIV	127	89.000	326.000
LKV	300	40.000	70.000

Tabel 1. Geschatte uitkeringen en betrokken aantal werkgevers en werknemers per tegemoetkoming

De uitvoering van de Wtl is een coproductie van UWV en de Belastingdienst. Gemeenten hebben ook een (beperkte) rol bij het bepalen van het recht op LKV. Kort gezegd komt de samenwerking tussen UWV en Belastingdienst op het volgende neer:

- Recht, duur en hoogte van de tegemoetkomingen worden bepaald door UWV. UWV maakt daarom de rekenmodules voor LIV, Jeugd-LIV en LKV, en het nieuwe LKV-register voor de LKV-verklaringen[2], die door UWV zelf of door de gemeenten zijn afgegeven.
- De Belastingdienst beschikt en betaalt. De Belastingdienst zorgt voor het verzenden van voorlopige UWV-berekeningen, het afgeven van beschikkingen, de betaling van de werkgeverstoeslagen en de inning van boetes.

De voorbereidingen voor de invoering van de Wtl zijn begin 2016 gestart. In het projectplan van maart 2017 wordt ervan uitgegaan dat het invoeringsproject € 8,9 miljoen gaat kosten, in de periode 2016 tot en met 2019. De wensen op het gebied van ketenmonitoring en beleids- en verantwoordingsinformatie zijn nog niet begroot.

Het project Wtl is pas in mei 2017 aangemeld voor een BIT-toets omdat in het projectplan van maart pas voor het eerst was gebleken dat het project meer zou gaan kosten dan € 5 miljoen, de grens waarboven projecten moeten worden aangemeld voor een toets door ons bureau.

Wij hebben deze toets uitgevoerd in de periode tussen half juni 2017 en begin september 2017.

[2] We gebruiken het begrip LKV-verklaring om onderscheid te maken met de huidige doelgroepverklaring ten behoeve van de premiekortingen.

De conclusie van onze toets luidt als volgt:

We maken ons zorgen of voldoende tijd resteert om alle onderdelen van de Wtl zorgvuldig te kunnen invoeren. Wij vrezen dat een aantal belangrijke systemen niet op tijd af zal zijn en dat UWV en de Belastingdienst zullen moeten terugvallen op tijdelijke en handmatige processen. Ook zal het niet meer lukken om tijdig de juiste gegevens te verzamelen voor de beleids- en verantwoordingsinformatie die nodig is om het effect van de Wtl te kunnen evalueren.

Daarom geven we u in overweging om de invoering van het LKV met een jaar uit te stellen. U maakt zo capaciteit vrij om de tegemoetkomingen achtereenvolgens zorgvuldig in te voeren en het verzamelen van beleids- en verantwoordingsinformatie goed voor te bereiden. Ook creëert u ruimte om elementen van de Wtl te herzien die in onze ogen de invoering van het LKV moeilijker maken dan nodig.

We lichten onze conclusie hieronder toe.

TIJD TE KORT VOOR EEN ZORGVULDIGE INVOERING

Door een aantal oorzaken heeft het invoeringsproject vertraging op gelopen. Ter illustratie merken we op dat het voornoemde projectplan van maart 2017 er nog van uitging dat de ketentesten voor het LIV op dit moment al aan de gang zouden zijn. Echter, op dit moment zijn veel systemen nog niet af en voor sommige systemen is zelfs het ontwerp nog niet afgerond. Een nieuwe datum voor de start van de ketentesten is nog niet vastgesteld. Ook heeft men nu al moeten besluiten dat in het eerste jaar van het LIV de zogenaamde 'voorlopige berekeningen' voor werkgevers nog niet digitaal zullen worden aangeleverd maar alleen op papier.

Wij stellen vast dat er voor het LIV nog heel veel moet gebeuren in zeer korte tijd. Datzelfde geldt ook voor het LKV. Ook is de beleids- en verantwoordingsinformatie - die nodig is om de effecten van de wet te evalueren - nog niet volledig gedefinieerd en daar is op dit moment weinig aandacht voor. Wij hebben de indruk dat de processen voor aanvraag van het LKV in de wet complexer zijn geworden dan strikt genomen nodig.

We werken deze analyse hieronder in meer detail uit.

A. Voor LIV moet nog veel gebeuren in korte tijd

De eerste tegemoetkomingen voor werkgevers volgens het LIV worden vastgesteld in augustus 2018 en uitbetaald in september 2018. De voorlopige berekeningen van de bedragen moeten volgens de wet voor 15 maart 2018 aan de werkgevers worden opgestuurd. Dat is over minder dan een half jaar! Echter, de volgende zaken zijn nog niet gereed:

- Een aantal belangrijke systemen is niet af. Ook de ontwerpen zijn niet allemaal af en zelfs een aantal belangrijke ontwerpkeuzes is nog niet gemaakt. Een voorbeeld hiervan is het betaalproces voor het LIV dat moet worden geïntegreerd in het inningproces van de Belastingdienst. Het is niet duidelijk hoe het proces van uitbetalen en verrekenen van tegemoetkomingen moet worden ondersteund door de bestaande inningssystemen. Ook plaatsen wij (opnieuw) kanttekeningen bij de ontwikkelmethode die de Belastingdienst hier gebruikt[3].

[3] De Belastingdienst ontwikkelt een deel van de Wtl-systemen op basis van het zogeheten *normalized systems* concept en de inzet van op dit concept gebaseerde tooling. We hebben in een eerder BIT-advies reeds aangegeven dat wij vinden dat de Belastingdienst voor dit type systemen met het oog op continuïteit juist beproefde technologie moet gebruiken die door toonaangevende leveranciers wordt ondersteund.

En er is geen alternatief scenario voor de situatie dat de inningsystemen niet op tijd zijn aangepast. Een ander voorbeeld is de specificatie van de levering door het polissysteem. Er is te lang gewacht met het uitwerken van deze fundamentele gegevenslevering. De specificatie dient eenduidig te zijn om geen vermijdbare complexiteit te introduceren in de Wtl-applicatie.

- Hoe Belastingdienst en UWV met bezwaar en beroep en herzieningen zullen omgaan is nauwelijks bepaald en processen zijn nog niet uitgewerkt.
- Ketenmonitoring is wel benoemd maar krijgt nauwelijks prioriteit. Een voorziening voor ketenmonitoring moet ervoor zorgen dat de gegevensverwerking van loonaangifte tot uitbetaling wordt gecontroleerd op juistheid en volledigheid, en dat het wordt gesignaleerd als berichten tussen UWV en Belastingdienst verloren gaan. Deze functionaliteit is juist waardevol in het begin van de invoering van de Wtl om onvermijdelijk optredende kinderziekten snel aan te pakken. Het onderwerp ketenmonitoring staat echter pas sinds kort op de agenda.

B. Ook voor het LKV is de tijd krap geworden

Ook voor het LKV zijn we bang dat de tijd erg krap is geworden voor een zorgvuldige invoering. UWV en gemeenten moeten de processen voor aanvraag en afgifte van LKV-verklaringen al per 1 januari 2018 gereed hebben. De uitvoering van het LKV is daarbij complexer dan die van het LIV omdat het LKV door elke werknemer individueel moet worden aangevraagd en vervolgens door het UWV worden vastgesteld. Het eerste jaar is daarbij extra complex omdat dan een overgangsregeling geldt[4]. Ook hier zijn tal van zaken niet af:

- De belangrijkste processen en systemen die nodig zijn voor aanvraag en afgifte van LKV-verklaringen bij UWV en gemeenten zijn niet klaar en er lijkt op dit moment weinig concrete voortgang op dit terrein. Als eerste zal het LKV-register veel later klaar zijn dan 1 januari 2018. Er is daarom inmiddels besloten dat het afgifteproces van LKV-verklaringen in eerste aanleg niet wordt geautomatiseerd. UWV zal aanvragen en afgiften handmatig behandelen en vastleggen in Excel met 17 fte. Ook is nog niet duidelijk hoe LKV-verklaringen van gemeenten bij UWV terecht gaan komen. Dit geldt zowel voor het handmatige proces als wanneer verklaringen geautomatiseerd in het LKV-register terecht moeten komen. Wel is bepaald dat het BKWI[5] een rol gaat spelen, maar het is nog onduidelijk hoe.
- In het kader van de overgangsregeling krijgen werkgevers die al gebruik maken van premiekortingen voor werknemers een automatische omzetting naar een jaarlijkse tegemoetkoming. Hoe deze omzetting gaat werken en op basis van welke gegevens is nog niet volledig duidelijk. Aanvullend moet bekend zijn voor werkgevers óf – en voor welke periode – er LKV kan worden aangekruist op de loonaangifte in het kader van het overgangsrecht. Er is geen *privacy impact assessment* (PIA) uitgevoerd. Juist op het terrein van het aanvragen, registreren en afgeven van LKV-verklaringen kan dit impact hebben op de inrichting van de processen en de systemen.

C. Benodigde beleids- en verantwoordingsinformatie niet gedefinieerd

We zien nog maar heel beperkt inspanningen gepland om voorzieningen voor beleid- en verantwoordingsinformatie te definiëren en de benodigde systeemaanpassingen te realiseren. We vrezen daarom dat beleid- en verantwoordingsinformatie mogelijk niet of beperkt beschikbaar is in 2018.

---

[4] Deze overgangsregeling komt erop neer dat werkgevers een tegemoetkoming ontvangen voor de periode waarvoor voor deze medewerkers thans recht op premiekorting bestaat.

[5] Het Bureau Keteninformatisering Werk & Inkomen bevordert samenwerking tussen overheidsorganisaties en is een apart onderdeel van UWV.

We merken op dat de Raad van State op een aantal momenten heeft gewaarschuwd voor onbedoelde neveneffecten van de Wtl. Zonder de juiste beleid- en verantwoordingsinformatie zal het moeilijk, zo niet onmogelijk, zijn om vast te stellen of deze effecten inderdaad optreden. Juist bij de introductie van de Wtl is er in onze ogen behoefte aan om deze effecten goed te kunnen beoordelen.

Overigens kunnen de onder A en B genoemde tijdelijke papieren en handmatige processen ook effect hebben op het gedrag van werkgevers. Dit kan het zicht op de effecten van de wet verder belemmeren.

D. Onderdelen van de wet maken het LKV moeilijk uitvoerbaar

Tijdens onze toets hebben wij een aantal elementen van de wet opgemerkt die, in onze ogen, de uitvoering van het LKV moeilijker maken dan nodig. Wij hebben hier geen uitputtend onderzoek naar gedaan, maar we willen de volgende punten niet onvermeld laten:

- Een werkgever mag mogelijk een werknemer niet direct om een doelgroep verklaring vragen omdat een wachttermijn van twee maanden conform de Ziektewet van toepassing is. Dat zou gekwalificeerd kunnen worden als een vraag naar de gezondheidssituatie van een werknemer. Omdat deze laatste binnen drie maanden na indiensttreding zijn LKV-verklaring moet aanvragen, heeft de werknemer hiervoor dan maximaal een maand. Wanneer de verklaring niet op tijd aangevraagd en doorgegeven wordt aan de werkgever kan deze er geen gebruik meer van maken. De nog uit te voeren PIA kan hier duidelijkheid over verschaffen.
- Het LKV wordt aangevraagd door de werknemer. Vervolgens moet de werkgever het recht op LKV per werknemer alsnog aankruisen. Dit aankruisen lijkt een overbodige en tijdrovende handeling voor werkgevers – immers de informatie over het recht op LKV is al bekend bij UWV.
- De aanvraagprocedure voor LKV moet ook doorlopen worden voor werknemers die in het kader van de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten al geregistreerd staan in het huidige doelgroepregister. Dit gebruik van LKV-verklaringen naast het doelgroepregister is verwarrend voor werkgevers en lijkt inefficiënt. Het UWV heeft dit recent bij u aangekaart.

ADVIES: NEEM MEER TIJD VOOR LKV EN FOCUS OP LIV

Zoals we hierboven aangeven maken we ons zorgen of alle onderdelen van de Wtl nog wel zorgvuldig op tijd kunnen worden ingevoerd. Wij zijn bang dat er moet worden teruggevallen op tijdelijke en handmatige processen, en dat dit zal toenemen naarmate de tijd verstrijkt.

Het is lastig om eenduidig advies te geven in deze situatie. Het is voor ons moeilijk in te schatten welke politieke ruimte er is om bijvoorbeeld nog af te wijken van de genoemde ingangsdatum. Als deze ruimte er is, dan adviseren we u als volgt.

1. Stel invoering van het LKV een jaar uit

Zowel voor het LIV als het LKV dringt de tijd en stapelt het werk zich op. Wij denken dat er nog te veel werk ligt om alle drie de regelingen zorgvuldig in te voeren. Uitstel van het LIV, dat al van kracht is, lijkt niet meer mogelijk. Uitstel van het Jeugd-LIV levert na realisatie van het LIV weinig verlichting. De invoering van het LKV is echter nog heel veel werk - onder andere door het complexe aanvraagproces - dat bovendien al per 1 januari 2018 goeddeels klaar moet zijn. Daarom geven wij u in overweging om de invoering van het LKV met een jaar uit te stellen.

Uitstel biedt ruimte om een aantal elementen van het LKV opnieuw te bezien en te ontwerpen, en vervolgens aansluitend aan het LIV te realiseren. Zoals we hebben aangegeven lijkt het proces voor het LKV inefficiënt. Ook kunnen aspecten in de wet heroverwogen worden die de uitvoerbaarheid lastig maken (zie advies 4).

Wij onderkennen dat uitstel implicaties heeft maar denken dat die niet opwegen tegen een rommelige invoering van het LKV dat is bedoeld voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Uitstel betekent dat de huidige werkwijze met de premiekortingen een jaar langer in stand wordt gehouden door de Belastingdienst. Ook moeten werkgevers en hun softwareleveranciers daarover snel worden geïnformeerd omdat teruggekomen wordt op gedane aankondigingen, en omdat dit het ongedaan maken van eventuele aanpassingen in salarissystemen vraagt.

2. Focus voor de korte termijn op zorgvuldige invoering LIV

Uitstellen van het LKV met één jaar geeft u de gelegenheid om alle energie te richten op een zorgvuldige invoering van het LIV. Zelfs dan wordt het in 2018 nog spannend of Belastingdienst en UWV in staat zullen zijn om het LIV tijdig en zorgvuldig in te voeren. Wij adviseren u om op korte termijn vooral aandacht te besteden aan de volgende onderdelen:

- *Selectie uit de polisadministratie*: Rond het ontwerp van de selectie op de polisadministratie af en vraag de gezamenlijke stuurgroep van UWV en Belastingdienst deze te bekrachtigen. Het uitblijven van dit besluit hindert de voortgang in de systeemontwikkeling.
- *Ketentest*: Plan zo snel mogelijk een integrale ketentest in voor het proces van loonaangifte tot verzending voorlopige berekening voor het LIV.
- *Voorlopige berekeningen digitaal aanbieden*: Ga na of de 'voorlopige berekeningen' toch ook al in 2018 op enigerlei wijze digitaal beschikbaar kan worden gesteld.
- *Ketenmonitoring*: Ontwerp en realiseer zo snel mogelijk de benodigde *end-to-end* ketenmonitoring. Pas daarbij zoveel als mogelijk de concepten en tooling toe die zich in de loonaangifteketen hebben bewezen.
- *Herziening en bezwaar en beroep*: Definieer de processen rond herziening en bezwaar en beroep, en besteed daarbij aandacht aan de taakverdeling tussen de Belastingdienst en UWV.
- *Kritieke pad*: Maak het kritieke pad in de projectplanning voor het LIV expliciet en duidelijk zichtbaar voor alle betrokkenen.
- *Wtl-applicatie*: Geef UWV opdracht om een terugvalplan uit te werken voor de situatie dat de Wtl applicatie niet tijdig gereed is.

3. Realiseer snel de benodigde beleids- en verantwoordingsinformatie

Uitstel van het LKV geeft u waarschijnlijk nog voldoende gelegenheid om beleids- en verantwoordinginformatie voor het LIV versneld uit te werken en te realiseren.

4. Heroverweeg een aantal ontwerpuitgangspunten voor het LKV

Wij hebben hierboven betoogd dat een aantal elementen van de wet de uitvoering van het LKV in onze ogen moeilijker maakt dan nodig. Hierdoor lijken de aanvraagprocedures voor het LKV inefficiënt te worden, en geen gebruik te maken van de informatie die reeds bij het UWV bekend is in het doelgroepregister. Als u het LKV inderdaad een jaar uitstelt, creëert u ruimte om een aantal elementen van de wet opnieuw te bezien.

De Wtl introduceert nieuwe toeslagen voor werkgevers, die volgens volledig nieuwe processen worden toegekend. Deze processen vergen nauwe samenwerking tussen Belastingdienst en UWV. Dat maakt de invoering van de Wtl tot een complexe operatie. We hopen u met dit advies aanknopingspunten te hebben gegeven voor een zorgvuldige invoering.

Datum
7 november 2017
Kenmerk
2017-0000569086

Met de meeste hoogachting,
namens het Bureau ICT-toetsing,



Hans Wanders,
CIO Rijk