

Vergaderjaar 2004–2005

30 130

Premie-inning werknemersverzekeringen

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	4	Controle	29
1	Inleiding	11	4.1	Inleiding	29
1.1	Onderwerp van onderzoek	11	4.2	Controleaanpak	29
1.2	Proces van premieheffing en -inning	11	4.2.1	Selectiemethodiek en object van controle	29
1.2.1	Huidige proces van heffen en innen	12	4.2.2	Beschikbare capaciteit voor controles	31
1.2.2	Huidige verantwoordelijkheden	13	4.3	De uitvoering van de controles	33
1.2.3	Veranderingen vanaf 2006	13	4.3.1	Aard van de controles	33
1.3	Aanpak onderzoek	13	4.3.2	Reikwijdte en diepgang van de controles	33
1.3.1	Reikwijdte onderzoek	13	4.4	Conclusies	34
1.3.2	Onderzoeksopzet	14	5	Sturing, verantwoording en toezicht	35
1.4	Opbouw rapport	14	5.1	Inleiding	35
			5.2	Ministeriële verantwoordelijkheid	35
2	Premieheffing en -inning	15	5.3	Informatie voor toezicht	36
2.1	Inleiding	15	5.3.1	Informatiebehoefte staatssecretaris van Financiën	36
2.2	Registratie	15	5.3.2	Informatiebehoefte minister van SZW	37
2.2.1	Sectorindeling van nieuwe werkgevers	15	5.4	Informatievoorziening aan de Tweede Kamer	38
2.2.2	Melding van nieuwe werknemers	15	5.5	Conclusies	39
2.3	Methode heffen	16			
2.4	Methode innen	17	6	Conclusies en aanbevelingen	40
2.5	Inningsresultaten	18	6.1	Conclusies	40
2.5.1	Berekening OR UWV	19	6.2	Aanbevelingen	41
2.5.2	Inningsresultaten gemeld aan Eerste en Tweede Kamer	20	7	Reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	43
2.5.3	Rapportage over inningsresultaten	20	7.1	Inleiding	43
2.6	Conclusies	20	7.2	Reactie minister van Financiën	43
			7.3	Reactie minister van SZW	45
3	Polisadministratie	22	7.4	Reactie UWV	46
3.1	Inleiding	22	7.5	Nawoord Algemene Rekenkamer	47
3.2	Beoogde opzet van de polisadministratie	22			
3.3	Stand van zaken invoering polisadministratie	24	Bijlage 1	Gebruikte afkortingen	49
3.3.1	Vervuiling van de gegevens in de polisadministratie	25	Bijlage 2	Overzicht conclusies, aanbevelingen en toezegingen	50
3.3.2	Tijdige realisatie van het terugvalscenario	26			
3.3.3	Invoering WIA in 2006	27			
3.3.4	Ontbreken afspraken tussen UWV en de Belastingdienst	27			
3.4	Conclusies	28			

SAMENVATTING

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar de overheveling van de heffing en inning van de premies werknemersverzekeringen van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) naar de Belastingdienst per 1 januari 2006. Zij is nagegaan welke verschillen zich voordoen in de werkwijze van UWV en de Belastingdienst en in hoeverre deze verschillen gevolgen hebben voor de premieopbrengsten vanaf 2006. Ook heeft zij gekeken naar de wijze waarop het systeem van sturing, verantwoording en toezicht wordt ingericht vanaf 2006.

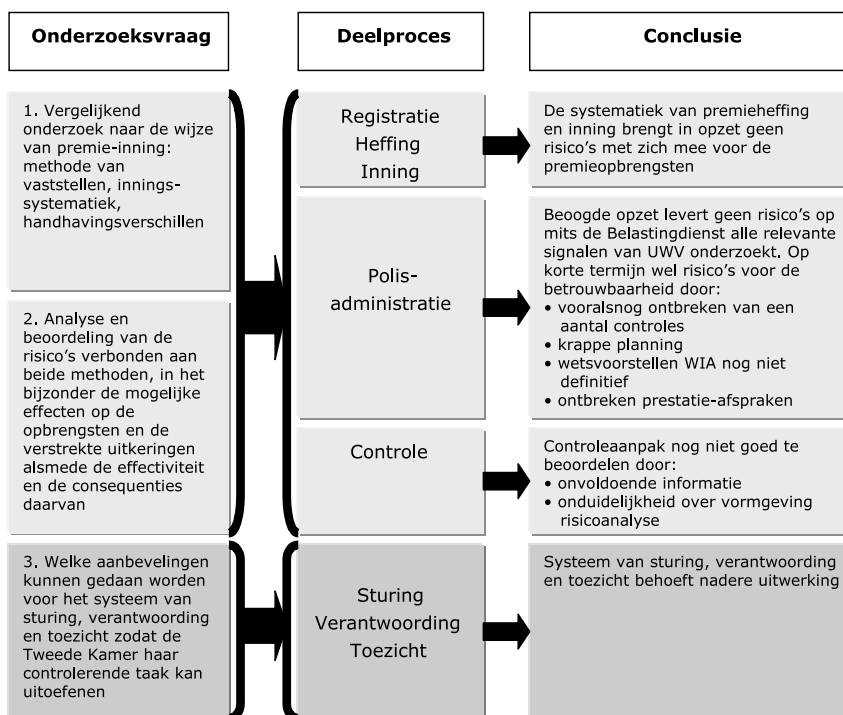
Onderwerp

Het kabinet wil de administratieve lasten voor werkgevers verlichten en de uitvoering van de sociale verzekeringen vereenvoudigen. Een van de maatregelen om dit te bevorderen is dat de Belastingdienst vanaf 2006 de premieheffing en -inning voor de werknemersverzekeringen overneemt van UWV. Werkgevers doen dan één gecombineerde aangifte voor de loonheffing (loonbelasting en premies volksverzekeringen) én de premies werknemersverzekeringen. De bedoeling is dat de informatie-uitvraag bij werkgevers afneemt door meervoudig gebruik van gegevens. Dit gebeurt via de inrichting van een centrale gegevensregistratie bij UWV, de polisadministratie. De Belastingdienst levert gegevens uit de loonaangifte aan UWV, die deze opneemt in de polisadministratie en gebruikt voor het vaststellen van uitkeringen op grond van de WW, ZW en WAO. De Belastingdienst zal ook gegevens uit de polisadministratie gaan gebruiken, onder meer voor het uitvoeren van controles op de loonbelasting en de premies werknemersverzekeringen. Daarnaast zullen andere instanties, zoals de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) en gemeenten, gebruikmaken van gegevens uit de polisadministratie.

Alles overziend concludeert de Algemene Rekenkamer dat de overheveling van de premieheffing en -inning voor de werknemersverzekeringen in opzet geen grote risico's met zich meebrengt voor de premieopbrengsten. Zij meent dat er vóór 2006 nog wel aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan. Ten eerste acht zij het van belang dat er maatregelen worden getroffen om risico's voor de betrouwbaarheid van de polisadministratie gedurende de eerste jaren te verkleinen. Ten tweede vindt zij dat er meer duidelijkheid nodig is over de controleaanpak van de Belastingdienst. Mocht vervolgens blijken dat er risico's zijn voor de premieopbrengsten, dan zijn maatregelen nodig om deze risico's weg te nemen. Ten derde is de Algemene Rekenkamer van mening dat het systeem van sturing, verantwoording en toezicht nadere uitwerking behoeft.

Hieronder zijn de belangrijkste conclusies voor de verschillende deelprocessen in de keten van premieheffing en -inning schematisch weergegeven. Het betreft de stand van zaken eind maart 2005.

Schema 1. Conclusies per deelproces van de keten van premieheffing en -inning



Premieheffing en -inning vanaf 2006

Op basis van haar onderzoek concludeert de Algemene Rekenkamer dat de nieuwe systematiek van premieheffing en -inning in opzet geen risico's met zich meebrengt voor de premieopbrengsten. De systematiek verandert namelijk niet wezenlijk vanaf 2006. UWV en de Belastingdienst hebben een vergelijkbare werkwijze voor de aangifte, voor het opleggen van naheffingsaanslagen als een werkgever niet betaalt en voor de (dwang)invordering van de te betalen premies/loonheffing. Er moet nog wel aan de volgende voorwaarden worden voldaan: de gegevens uit de eerstedagsmelding (EDM) moeten in de polisadministratie worden opgenomen en de Belastingdienst moet bepalen welke controles op de EDM zullen worden uitgevoerd.

De Algemene Rekenkamer meent dat de overheveling van de premieheffing en -inning naar de Belastingdienst een aantal verbeteringen met zich meebrengt. De Belastingdienst besteedt meer aandacht aan het opsporen van niet-geregistreerde bedrijven dan UWV. De EDM biedt betere mogelijkheden voor de controle op zwart werken en illegale arbeid dan de huidige procedure voor het melden van nieuwe werknemers. Ook nemen de mogelijkheden om standaardcontroles uit te voeren in het heffingsproces toe.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de berekening die de Ondernemingsraad (OR) van UWV heeft gemaakt van het verlies aan premieopbrengsten vanaf 2006 (jaarlijks € 750 miljoen) een verkeerd beeld oproept. De gegevens die de basis vormden voor deze berekening, en die een beeld moeten geven van de inningsresultaten van UWV en de Belastingdienst, zijn namelijk niet vergelijkbaar. Ook de mededeling van de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën dat de inningsresultaten van UWV en de Belastingdienst vergelijkbaar zijn, geeft

geen goed beeld. De cijfers die daarvoor gebruikt zijn, zijn evenmin vergelijkbaar. Op basis van de thans beschikbare informatie is het volgens de Algemene Rekenkamer niet mogelijk om de behaalde inningsresultaten van UWV en de Belastingdienst te vergelijken. De Algemene Rekenkamer heeft de opzet van de nieuwe systematiek van premieheffing en -inning beoordeeld en concludeert dat deze nieuwe systematiek geen grote risico's met zich meebrengt voor de premieopbrengsten.

Polisadministratie

De wijze waarop de polisadministratie wordt ingericht levert volgens de Algemene Rekenkamer in opzet geen grote risico's op voor de premieopbrengsten en voor de uitkeringsverstrekking. Een voorwaarde waaraan dan nog wel voldaan moet worden, is dat de Belastingdienst alle relevante signalen van UWV over mogelijke onjuistheden in de polisadministratie in onderzoek neemt. Daarover hebben UWV en de Belastingdienst nog geen afspraken gemaakt.

Voor de eerste jaren na de invoering van de polisadministratie ziet de Algemene Rekenkamer echter wel een aantal risico's voor de betrouwbaarheid van de gegevens. De polisadministratie zal dan nog niet volledig functioneren zoals beoogd. Een aantal controles op de gegevens kan pas in de loop van 2006 of vanaf begin 2007 volledig worden uitgevoerd. Bovendien zit er geen enkele rek meer in de planning. De Algemene Rekenkamer meent dat er nog niet voldoende (beheers)maatregelen zijn getroffen om het risico van vervuiling van de polisadministratie te ondervangen. Zij acht het van belang dat UWV en de Belastingdienst zo spoedig mogelijk afspraken maken over de onderlinge gegevensuitwisseling en over normen die worden gesteld aan elkaars bedrijfsvoering. Als de polisadministratie onjuiste gegevens bevat, kan dit negatieve gevolgen hebben voor de premie- en belastingopbrengsten. De Belastingdienst gebruikt deze gegevens immers voor de controle op onder meer de loonbelasting en de premies werknemersverzekeringen. Verder zal de gebruikswaarde van de polisadministratie voor de uitkeringsverstrekking de eerste jaren beperkt zijn als deze niet volledig betrouwbaar is. Tot slot wijst de Algemene Rekenkamer erop dat niet voldaan is aan de condities voor de invoering van de WIA per 1 januari 2006, zolang het wetsvoorstel WIA en het wetsvoorstel invoeringswet WIA niet door de Tweede Kamer zijn behandeld.

Controleaanpak vanaf 2006

De aard, de reikwijdte en de diepgang van de controles zullen niet sterk veranderen. Inherent aan de keuze om de premieheffing en -inning over te hevelen naar de Belastingdienst is dat de controleaanpak vanaf 2006 verandert. UWV controleert momenteel bij alle grote werkgevers over een periode van vijf jaar de premies werknemersverzekeringen, de te controleren werkgevers in het midden- en kleinbedrijf worden geselecteerd op basis van risicoanalyse. De Belastingdienst controleert alle werkgevers op basis van een jaarlijks uit te voeren risicoanalyse. De grote werkgevers zullen dus vanaf 2006 mogelijk minder frequent gecontroleerd worden en de premies werknemersverzekeringen zullen niet meer standaard onderdeel van de controle zijn. De Algemene Rekenkamer kan niet inschatten of de veranderingen in de controleaanpak gevolgen hebben voor de premieopbrengsten, omdat ten tijde van het onderzoek onvoldoende informatie beschikbaar was. Bovendien kan de Belastingdienst nog niet aangeven hoe de risicoanalyse voor de premies werknemersverzekeringen vorm zal krijgen.

Sturing, verantwoording en toezicht

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bewindspersonen van SZW en Financiën vanaf 2006 weliswaar op hoofdlijnen duidelijk is, maar dat nadere afspraken nodig zijn over de onderlinge informatievoorziening. Beide zijn namelijk van elkaar afhankelijk voor het uitvoeren van hun eigen taken. De minister van SZW heeft informatie nodig over de wijze waarop de Belastingdienst de premieheffing en -inning van de werknemersverzekeringen uitvoert om zijn eigen verantwoordelijkheid voor de financiering van de sociale verzekeringen en de polisadministratie waar te kunnen maken. Het Ministerie van Financiën maakt gebruik van gegevens uit de polisadministratie en is dus mede afhankelijk van de controles die UWV uitvoert op het systeem. De bewindspersonen hebben nog geen afspraken gemaakt over de informatie-uitwisseling.

Evenmin hebben de bewindspersonen met UWV en de Belastingdienst afgesproken over welke prestatie-indicatoren zij vanaf 2006 verantwoording gaan afleggen. Dit is van belang om hun toezichhoudende en sturende rol te kunnen vervullen. In het Jaarverslag respectievelijk Beheersverslag verantwoordden UWV en de Belastingdienst zich over de prestatie-indicatoren. Deze informatie gebruikt de Tweede Kamer om haar controlerende taak uit te voeren. De Algemene Rekenkamer concludeert dan ook dat nog onduidelijk is hoe het Ministerie van Financiën het interne toezicht op en de verantwoording over de recht- en doelmatige uitvoering van de premieheffing en -inning vorm zal geven. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop de minister van SZW toezicht zal houden op en verantwoording zal afleggen over de polisadministratie.

Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt het volgende aan:

1. Aan UWV en de staatssecretaris van Financiën: streef ernaar om de risico's voor de vervuiling van de polisadministratie zo snel mogelijk af te dekken met beheersmaatregelen.
2. Aan UWV en de minister van SZW: houd nauwlettend toezicht op een strikte naleving van de planning voor de realisatie van de polisadministratie. Zorg tevens dat het besluit dat in juli 2005 wordt genomen of invoering van de Wfsv per 1 januari 2006 haalbaar is, verantwoord wordt aan de Tweede Kamer.
3. Aan UWV en de staatssecretaris van Financiën: geef prioriteit aan het opstellen van een convenant waarin afspraken worden gemaakt over de wederzijdse afhankelijkheden tussen UWV en de Belastingdienst. Verder is van belang om af te spreken dat de Belastingdienst alle relevante signalen van UWV over onjuiste gegevens in de polisadministratie oppakt.
4. Aan de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën: maak optimaal gebruik van de extra controle mogelijkheden die de EDM biedt door de gegevens die werkgevers daarbij moeten aanleveren op te nemen in de polisadministratie. Tevens beveelt de Algemene Rekenkamer de staatssecretaris van Financiën aan om uit te werken welke controles op de gegevens uit de EDM zullen worden uitgevoerd.
5. Aan de staatssecretaris van Financiën: werk het controlebeleid voor de premies werknemersverzekeringen verder uit. Tref, indien nodig, maatregelen om risico's voor de premieopbrengsten weg te nemen.
6. Aan de staatssecretaris van Financiën: maak duidelijke afspraken over

de prestatie-indicatoren waarover de Belastingdienst vanaf 2006 verantwoording gaat afleggen aan de staatssecretaris en de Tweede Kamer.

7. Aan de minister van SZW: maak afspraken met UWV over de prestatie-indicatoren rond de polisadministratie waarover UWV zich moet verantwoorden aan de minister en de Tweede Kamer.
8. Aan de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën: maak onderling afspraken over de wederzijdse informatievoorziening.

Reactie minister van Financiën¹

De minister van Financiën heeft met genoegen kennisgenomen van de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de nieuwe systematiek van premieheffing en -inning werknemersverzekeringen in opzet geen risico's voor de premieopbrengsten met zich meebrengt. Hij onderkent de risico's van vervuiling van de polisadministratie en wijst op maatregelen om deze risico's het hoofd te bieden. De Belastingdienst gaat marktpartijen ondersteunen in de verplichting om de loonaangiftegegevens tijdig en juist aan te leveren en neemt ook preventieve maatregelen daartoe. Er zal een team worden ingericht die alle foutieve aanleveringen en signalen vanuit de polisadministratie en afnemende partijen signaleert en analyseert. UWV en Belastingdienst zullen in een serviceniveau-overeenkomst afspraken vastleggen over de afhandeling van de foutsignalen en de relevantie daarvan. De minister geeft aan dat in 2006 opnieuw aan de orde zal komen of de EDM-gegevens opgenomen zullen worden in de polisadministratie.

De minister van Financiën meldt voorts dat de concrete uitwerking van het controlebeleid in 2005 zijn beslag zal krijgen.

De minister onderschrijft de noodzaak van afspraken over de wederzijdse informatievoorziening tussen Financiën en SZW en schrijft dat deze afspraken, na een inventarisatie van de informatiebehoeften, uiterlijk 1 oktober 2005 zullen worden opgesteld. Een convenant met afspraken over wederzijdse afhankelijkheden tussen Belastingdienst en UWV is in concept gereed. De formele vaststelling is voorzien in het najaar van 2005. De minister van Financiën geeft aan dat het interne toezicht op de Belastingdienst in principe niet af zal wijken van het huidige toezicht bij de belasting- en premieontvangsten. Specifieke kengetallen voor de premieheffing acht de minister niet zinvol. Hij zal wel in 2005 kengetallen voor het gehele, geïntegreerde proces introduceren die een goed oordeel over de doelmatigheid en rechtmatigheid mogelijk maken.

Reactie minister van SZW

De minister van SZW heeft met instemming kennisgenomen van de opvatting van de Algemene Rekenkamer dat de overheveling van de premieheffing en -inning werknemersverzekeringen in opzet geen grote risico's oplevert voor de premieopbrengsten en uitkeringsverstrekking. De minister onderkent risico's voor de vervuiling van de polisadministratie en deelt de visie van de Algemene Rekenkamer dat het opschonen van een eenmaal vervuilde database langere tijd gaat duren, waardoor het risico bestaat dat de volledige invoering van de polisadministratie niet voor 2009 kan worden gerealiseerd.

De minister geeft aan dat hij toezicht houdt op de invoering van de polisadministratie via de kwartaalrapportages en de maandelijkse voortgangsrapportages van UWV. Deze rapportages zijn onderwerp van gesprek in het regulier bestuurlijk overleg van minister met de Raad van Bestuur van UWV. De minister heeft aan UWV gevraagd om in het

¹ Mede reagerend namens de staatssecretaris van Financiën.

Jaarplan 2006 in te gaan op de verdere ontwikkelingen van de polisadministratie vanaf 2006, de borging van de kwaliteit van de gegevens en de samenwerking met de Belastingdienst. Naar aanleiding hiervan zal de minister afspraken maken over de wijze waarop UWV vanaf 2006 moet rapporteren over de polisadministratie.

Reactie voorzitter van de Raad van Bestuur van UWV

De voorzitter van de Raad van Bestuur van UWV onderschrijft in algemene zin de conclusies en aanbevelingen die betrekking hebben op UWV en vindt dat het rapport een goed beeld geeft van de stand van zaken met betrekking tot de overgang van de premieheffing en -inning naar de Belastingdienst. Hij geeft aan dat het, met het oog op het creëren van een betrouwbare polisadministratie, nodig is dat alle relevante signalen van UWV over mogelijke onjuistheden door de Belastingdienst in onderzoek worden genomen. UWV is van plan om de toegangscontrole voor de polisadministratie te versterken. De voorzitter van de Raad van Bestuur van UWV benadrukt het belang van opname van de EDM-gegevens in de polisadministratie, niet alleen ter beperking van risico's voor de premieopbrengsten, maar ook vanwege het directe belang voor de uitkeringsverstrekking.

Nawoord van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer wijst er in haar nawoord op dat ze de inspanningen van de minister van Financiën en UWV waardeert om vervuiling van de polisadministratie tegen te gaan, maar dat de beheersmaatregelen nog niet zijn geconcretiseerd. Zo is nog niet bekend welke afspraken de Belastingdienst en UWV zullen maken over de afhandeling van fouten en signalen door de Belastingdienst.

De Algemene Rekenkamer vindt het jammer dat nog geen definitieve beslissing is genomen over het opnemen van de EDM-gegevens in de polisadministratie.

Ze wacht met belangstelling de uitwerking van de controleaanpak door de Belastingdienst af.

1 INLEIDING

1.1 Onderwerp van onderzoek

In mei 2004 is het wetsvoorstel Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in de sociale verzekeringen (Walvis) aangenomen door de Tweede Kamer. Met deze wet wil het kabinet komen tot een vereenvoudiging in de loonadministratie en in de uitvoering van de sociale verzekeringen. In samenhang hiermee heeft de Tweede Kamer op 1 juli 2004 het wetsvoorstel Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) aangenomen. Deze wet regelt onder meer de overheveling per 1 januari 2006 van de premieheffing en -inning voor de werknemersverzekeringen van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) naar de Belastingdienst. Ook de samenwerking tussen UWV en Belastingdienst (SUB) is in de Wfsv geregeld.

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer de voorgenomen overheveling van de premieheffing en -inning voor de werknemersverzekeringen nader onderzocht. De Tweede Kamer heeft de volgende onderzoeksvragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer:

1. Een vergelijkend onderzoek naar de wijze van premie-inning door UWV ten opzichte van de Belastingdienst. Daarbij gaat het om:
 - het in kaart brengen van het verschil in de methode van vaststelling van de premiehoogte;
 - het in kaart brengen van de verschillen in inningsystematiek;
 - het in kaart brengen van de handhavingsverschillen, inclusief de verschillen in formatie.
2. Een analyse en beoordeling van de risico's verbonden aan beide methodieken, in het bijzonder de mogelijke effecten op de opbrengsten en de verstrekte uitkeringen, alsmede de effectiviteit en de consequenties daarvan.
3. Welke aanbevelingen kan de Algemene Rekenkamer doen voor het systeem van sturing, verantwoording en controle² opdat de Tweede Kamer haar controlerende taak kan uitoefenen op het resultaat van het nieuwe inningsproces, de rechtmatigheid en de handhaving daarvan bij een optimaal premie-inningsresultaat?

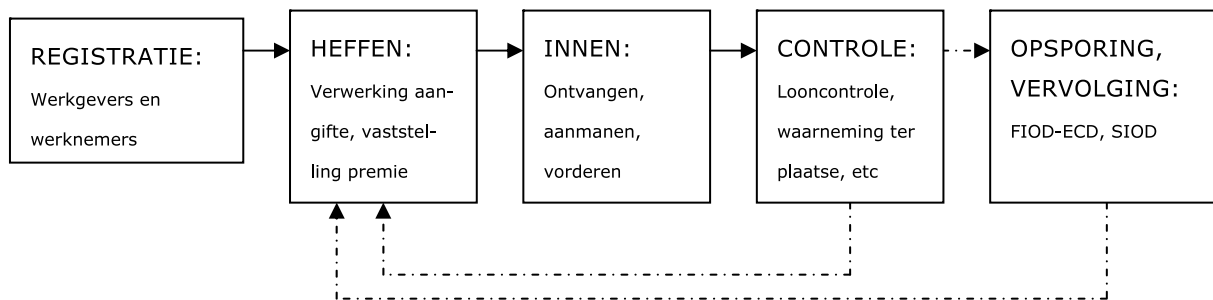
1.2 Proces van premieheffing en -inning

Het proces van heffen en innen bestaat uit opeenvolgende stappen die tezamen een keten vormen.³ Deze keten is in grote lijnen gelijk voor UWV en Belastingdienst (zie schema 2).

² In de context van deze vraag wordt «controle» verder gelezen als «toezicht:» het verzamelen van informatie of een handeling of zaak voldoet aan de gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel en het indien nodig interveniëren.

³ Met het proces van heffen en innen wordt het gehele proces van registratie tot opsporing bedoeld.

Schema 2. Proces van heffen en innen



1.2.1 Huidige proces van heffen en innen

In de huidige situatie moeten UWV en de Belastingdienst vaststellen dat een werkgever premieplichtig is voor de werknemersverzekeringen respectievelijk inhoudingsplichtig voor de loonheffing. Om dat te kunnen doen, zijn werkgevers verplicht zich aan te melden bij UWV en de Belastingdienst. Tevens moeten werkgevers nieuwe werknemers die bij hen in dienst treden via de melding sociale verzekeringen opgeven aan UWV.

Op dit moment gebruikt UWV grofweg twee systemen voor de premieheffing en -inning: een systeem van afdracht van de premie op basis van voorschotnota's en een systeem van afdracht van de premie op aangifte. In sommige gevallen berekent de werkgever de hoogte van de af te dragen premie, in andere gevallen doet UWV dat.

De Belastingdienst hanteert voor de loonheffing een systeem van afdracht op aangifte. Bij dit systeem berekent de werkgever zelf de hoogte van de loonbelasting en premies volksverzekeringen, houdt deze in op het loon van de werknemers en draagt de ingehouden bedragen periodiek af. Dit gebeurt op basis van een collectieve aangifte (deze bevat alleen totaalbedragen). Daarnaast dient de werkgever de nominatieve gegevens⁴ eenmaal per jaar aan te leveren, met behulp van de zogenoemde loonbelastingkaart.

Na het berekenen van de premie- en/of loonheffing moet de werkgever de verschuldigde bedragen betalen. Als de werkgever niet of niet tijdig betaalt, gaan UWV en de Belastingdienst over tot (dwang)invordering.

Op de aangifte van de werkgever vinden verschillende controles plaats. Deze controles bestaan veelal uit onderzoeken ter plaatse bij de werkgever waarbij onder meer de loon- en personeelsadministratie worden gecontroleerd. De controles kunnen leiden tot correcties via een naheffing of, in het geval van vermoedens van fraude, tot onderzoek door de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst – Economische Controledienst (FIOD-ECD) en/of de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). Als daartoe aanleiding is vindt vervolgens strafrechtelijke vervolging plaats.

UWV slaat de gegevens van de verzekerde, diens werkgever en de arbeidsverhoudingen op in de verzekerdenadministraties (VZA's) van de voormalige uvi's. De Belastingdienst beschikt over een database (FI-base) waarin per werknemer onder meer de gegevens over het fiscale loon, de ingehouden loonbelasting en de premies volksverzekeringen worden opgenomen.

⁴ Nominatieve gegevens zijn gegevens over relaties tussen personen en werkgevers die op naam van de persoon in combinatie met een sofinummer zijn te herleiden (Memorie van Toelichting Wfsv, blz. 62).

1.2.2 Huidige verantwoordelijkheden

UWV is momenteel belast met de heffing en inning van de premies voor de Werkloosheidswet (WW), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de Ziekenfondswet (Zfw). Tevens verzorgt UWV de uitkeringen op grond van de WW, WAO en de Ziektewet (ZW).⁵ UWV verstrekt geen uitkeringen op grond van de Zfw, maar draagt de geïnde premies voor de Zfw af aan het College voor Zorgverzekeringen (CVZ). Het financiële belang van deze regelingen was in 2004 in totaal € 30,3 miljard. De Belastingdienst voert de heffing en inning van een groot aantal belastingmiddelen uit, waaronder de loonheffing. De loonheffing bestaat uit loonbelasting en premies volksverzekeringen. In 2004 inde de Belastingdienst € 26,4 miljard aan loonbelasting en € 36,0 miljard aan premies volksverzekeringen.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is in de huidige situatie verantwoordelijk voor het vaststellen van de hoogte van de premiepercentages, de kring van verzekerden voor de WW, ZW en WAO en voor de sectorindeling van het bedrijfs- en beroepsleven. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft vergelijkbare verantwoordelijkheden voor de Zfw. Verder is de minister van SZW verantwoordelijk voor de financiering, de heffing, inning en controle van de premies werknemersverzekeringen. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de uitvoering van de heffing, inning en controle van de loonbelasting en de premies volksverzekeringen.

1.2.3 Veranderingen vanaf 2006

Vanaf 2006 gaat de Belastingdienst de heffing en inning van de premies werknemersverzekeringen uitvoeren. Werkgevers doen dan één gecombineerde aangifte voor de loonheffing (loonbelasting en premies volksverzekeringen) en de premies werknemersverzekeringen. De bedoeling is dat de informatie-uitvraag bij werkgevers afneemt door meervoudig gebruik van gegevens. Dit gebeurt door de inrichting van een centrale gegevensregistratie bij UWV, de polisadministratie.

Als gevolg van deze veranderingen wordt de minister van Financiën verantwoordelijk voor de uitvoering van de heffing, inning en controle van de premies werknemersverzekeringen. De minister van SZW blijft verantwoordelijk voor de materiewetgeving en de financiering van de sociale verzekeringen. Verder wordt de minister van SZW verantwoordelijk voor de polisadministratie.

1.3 Aanpak onderzoek

1.3.1 Reikwijdte onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft zich beperkt tot de overdracht van de premieheffing en -inning voor de WW en de WAO. De Zfw is buiten beschouwing gelaten. Ook doet zij geen uitspraken over de haalbaarheid van de overheveling van de premieheffing en -inning per 1 januari 2006.

Bij het in kaart brengen van de handhavingsverschillen (vraag 1 van de Tweede Kamer) heeft de Algemene Rekenkamer alleen gekeken naar de verschillen in controleaanpak binnen het primaire proces. Over de opsporing en vervolging van fiscale fraude en fraude op het terrein van de

⁵ Voor de ZW bestaat geen aparte premieheffing en -inning. Uitkeringen op grond van de ZW worden betaald uit het Algemeen Werkloosheidsfonds en uit de wachtgeldfondsen.

werknemersverzekeringen heeft de Algemene Rekenkamer op 30 september 2004 het rapport *Fraudebestrijding: stand van zaken 2004* gepubliceerd.⁶

Ten tijde van dit onderzoek was het proces dat moet leiden tot de overdracht van de premie-inning voor de werknemersverzekeringen nog in volle gang. Dit betekent dat nog niet alle aspecten zijn uitgewerkt en dat er nog veranderingen (kunnen) optreden.⁷ De bevindingen van de Algemene Rekenkamer zijn gebaseerd op de stand van zaken van eind maart 2005, tenzij anders is aangegeven.

1.3.2 Onderzoeksopzet

Allereerst heeft de Algemene Rekenkamer de werkwijze van UWV en Belastingdienst in opzet met elkaar vergeleken om in kaart te brengen welke verschillen zich voordoen en of deze gevolgen kunnen hebben voor de premieopbrengsten. Daarbij is ook gekeken naar de waarborgen die in de polisadministratie zullen worden ingebed voor de betrouwbaarheid van de gegevens.

Vervolgens heeft de Algemene Rekenkamer getracht om zicht te krijgen op de wijze waarop zowel UWV als de Belastingdienst hun controlewerkzaamheden in de praktijk uitvoeren.

Verder is gekeken naar de onderbouwing van de formatie bij de Belastingdienst vanaf 2006 en de onderbouwing van het berekende verlies aan premieopbrengsten door de Ondernemingsraad (OR) van UWV.

Tot slot is de Algemene Rekenkamer nagegaan op welke wijze de verantwoording aan de betrokken bewindspersonen en de Tweede Kamer vorm zal krijgen vanaf 2006, evenals het toezicht en de sturing door de ministers van SZW en Financiën.

1.4 Opbouw rapport

De hoofdstukken 2 tot en met 4 geven antwoord op vraag 1 en vraag 2 van de Tweede Kamer. In hoofdstuk 2 komt de systematiek van premieheffing en -inning aan de orde, waaronder de registratie van werkgevers en werknemers. Hoofdstuk 3 gaat in op de polisadministratie, waarin de gegevens uit de loonaangifte vanaf 2006 worden opgenomen. Hoofdstuk 4 bevat de bevindingen over de controleaanpak en de uitvoering van controles door UWV en Belastingdienst. Hoofdstuk 5 gaat in op de verantwoording en het toezicht vanaf 2006. Daarmee wordt vraag 3 van de Tweede Kamer beantwoord. In hoofdstuk 6 geeft de Algemene Rekenkamer haar conclusies en aanbevelingen weer. Hoofdstuk 7 tot slot bevat de reacties van de bewindslieden van Financiën en SZW en van de voorzitter van de Raad van Bestuur van UWV, gevolgd door een nawoord van de Algemene Rekenkamer.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 810, nrs. 1–2.

⁷ Het transformatieproces en het functioneren van de projectorganisatie zijn geen object van dit onderzoek.

2 PREMIEHEFFING EN -INNING

2.1 Inleiding

In het proces van premieheffing wordt de hoogte van de premies die de werkgever moet betalen vastgesteld. Registratie van nieuwe werknemers en werkgevers maakt daar onderdeel van uit. Voor de berekening van de te heffen premie is de sectorindeling van de werkgever en de melding van nieuwe werknemers van belang.

Onder premie-inning verstaat de Algemene Rekenkamer alle activiteiten van UWV en de Belastingdienst om de vastgestelde bedragen binnen te halen.

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste verschillen tussen UWV en de Belastingdienst in de methode van premieheffing en -inning. De Algemene Rekenkamer geeft daarbij aan welke mogelijke risico's verbonden zijn aan de overheveling van dit proces naar de Belastingdienst.

2.2 Registratie

2.2.1 Sectorindeling van nieuwe werkgevers

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de procedure voor de sectorindeling door de overgang van de premieheffing naar de Belastingdienst niet sterk zal veranderen.

Elke werkgever wordt in een sector ingedeeld. Dit is van belang voor de hoogte van de wachtgeldpremie en de branchegebonden premiedifferentiatie in de WAO. Een verkeerde indeling van werkgevers kan een onjuiste premieberekening tot gevolg hebben.

De werkwijze en functie van de sectorindeling van nieuwe werkgevers wijzigen in 2006 niet. De uitvoering van de sectorindeling zal plaatsvinden door 55 sectorspecialisten van UWV, die per 1 januari 2006 worden overgeplaatst naar de Belastingdienst.

De Belastingdienst en UWV beoordelen alle nieuw geregistreerde bedrijven. Beide organisaties brengen op grond van risicoanalyse een zogenaamd startersbezoek aan een aantal bedrijven. Een verbetering is dat de Belastingdienst meer aandacht besteedt aan de opsporing van niet-geregistreerde bedrijven dan UWV. De Belastingdienst probeert dergelijke bedrijven ook op te sporen door te zoeken op internet en door waarnemingen ter plaatse, bijvoorbeeld op beurzen en markten.

2.2.2 Melding van nieuwe werknemers

In de Wfsv is opgenomen dat de werkgever vanaf januari 2006 de belangrijkste nominatieve gegevens over een nieuwe werknemer via een eerstedagsmelding (EDM) aan de Belastingdienst moet melden. Volgens de Algemene Rekenkamer biedt de EDM betere mogelijkheden voor de controle op zwart werken en illegale arbeid dan de huidige melding sociale verzekeringen, omdat de werkgever de EDM op elektronische wijze moet indienen voordat de nieuwe werknemer daadwerkelijk aan het werk gaat.

Omdat de Belastingdienst en UWV de invoering per 1 januari 2006 niet haalbaar achten, is inmiddels besloten dat de EDM in 2006 gefaseerd zal worden ingevoerd. Er is nog niet besloten of de gegevens van de EDM al dan niet in de polisadministratie worden opgenomen. Ten tijde van het

onderzoek was nog niet bekend wanneer UWV en de Belastingdienst hierover een beslissing nemen. Nu neemt UWV de gegevens van nieuwe werknemers op in de verzekerdenadministraties. Opname in de polisadministratie zou de actualiteit van de gegevens vergroten. Bovendien kan er dan eerder gecontroleerd worden op aansluiting met het vorige dienstverband of de uitkering. Zo is bij ontslag in proeftijd al informatie in de polisadministratie aanwezig als daarin de gegevens uit de EDM zouden zijn opgenomen, terwijl dat niet het geval is als de eerste loonaangifte moet worden afgewacht. Ook kan worden nagegaan of er overlap is tussen dienstbetrekkingen en uitkeringsperiodes.

Eind maart 2005 had de Belastingdienst nog niet bepaald welke controles zullen worden uitgevoerd op de gegevens die werkgevers via de EDM aanleveren. Op dat moment was niet bekend wanneer hierover een beslissing wordt genomen.

2.3 Methode heffen

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de vanaf 2006 door de Belastingdienst te hanteren heffingssystematiek niet wezenlijk verschilt van de huidige systematiek van premieafdracht op (nominatieve) aangifte achteraf, die drie voormalige uitvoeringsinstellingen (uvi's) van UWV hanteren.⁸ De Algemene Rekenkamer meent dan ook dat de heffings-systematiek die de Belastingdienst vanaf 2006 zal toepassen in opzet geen risico's heeft voor de premieopbrengsten. Bovendien meent zij dat er vanaf 2006 in opzet voldoende standaardcontroles in het heffingsproces aanwezig zijn.

De werkgever moet vanaf 2006 de aangifte maandelijks of elke vier weken aanleveren, samen met een aantal *nominatieve* gegevens van de werknemer. Daarbij berekent de werkgever zelf de hoogte van de af te dragen premies en draagt het berekende bedrag af aan de Belastingdienst. Momenteel hoeft de werkgever in de loonbelastingaangifte alleen *collectieve* gegevens aan de Belastingdienst aan te leveren. Wanneer vanaf 2006 een werkgever de belasting of premies die hij op aangifte behoort af te dragen niet (geheel) heeft betaald, kan de Belastingdienst het te weinig betaalde door middel van een aanslag naheffen. Dit is te vergelijken met de huidige situatie waarin zowel UWV als de Belastingdienst kan overgaan tot naheffing als blijkt dat er te weinig premie of loonheffing is betaald. Zowel de voorwaarden voor naheffing van premies werknemersverzekeringen als de termijn waarover kan worden nageheven komen overeen in de huidige en de nieuwe situatie.

Bij de standaardcontroles in het heffingsproces gaat het vooral om controles die (grotendeels) zijn ingebouwd in de systemen en zich richten op de consistentie van de aangeleverde gegevens, zoals rekenkundige controles. De mogelijkheden om deze controles uit te voeren nemen in principe toe, omdat er meer – vooral nominatieve – gegevens beschikbaar zijn dan in de huidige database van de Belastingdienst en de verzekerdenadministraties van UWV en omdat de frequentie toeneemt waarmee de werkgevers gegevens moeten aanleveren.

⁸ Twee voormalige uvi's kennen een premieafdracht op voorschotbasis. Deze werkwijze verschilt wel met de beoogde werkwijze vanaf 2006. De Algemene Rekenkamer heeft de werkwijze van deze uvi's niet in haar onderzoek betrokken.

Naast de overdracht van de premie-inning naar de Belastingdienst, wil het kabinet per 1 januari 2006 de huidige WAO vervangen door de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA). Ten tijde van dit onderzoek was het wetsvoorstel nog niet behandeld door de Tweede Kamer. Invoering van deze wet zal in ieder geval gevolgen hebben voor de premieheffing

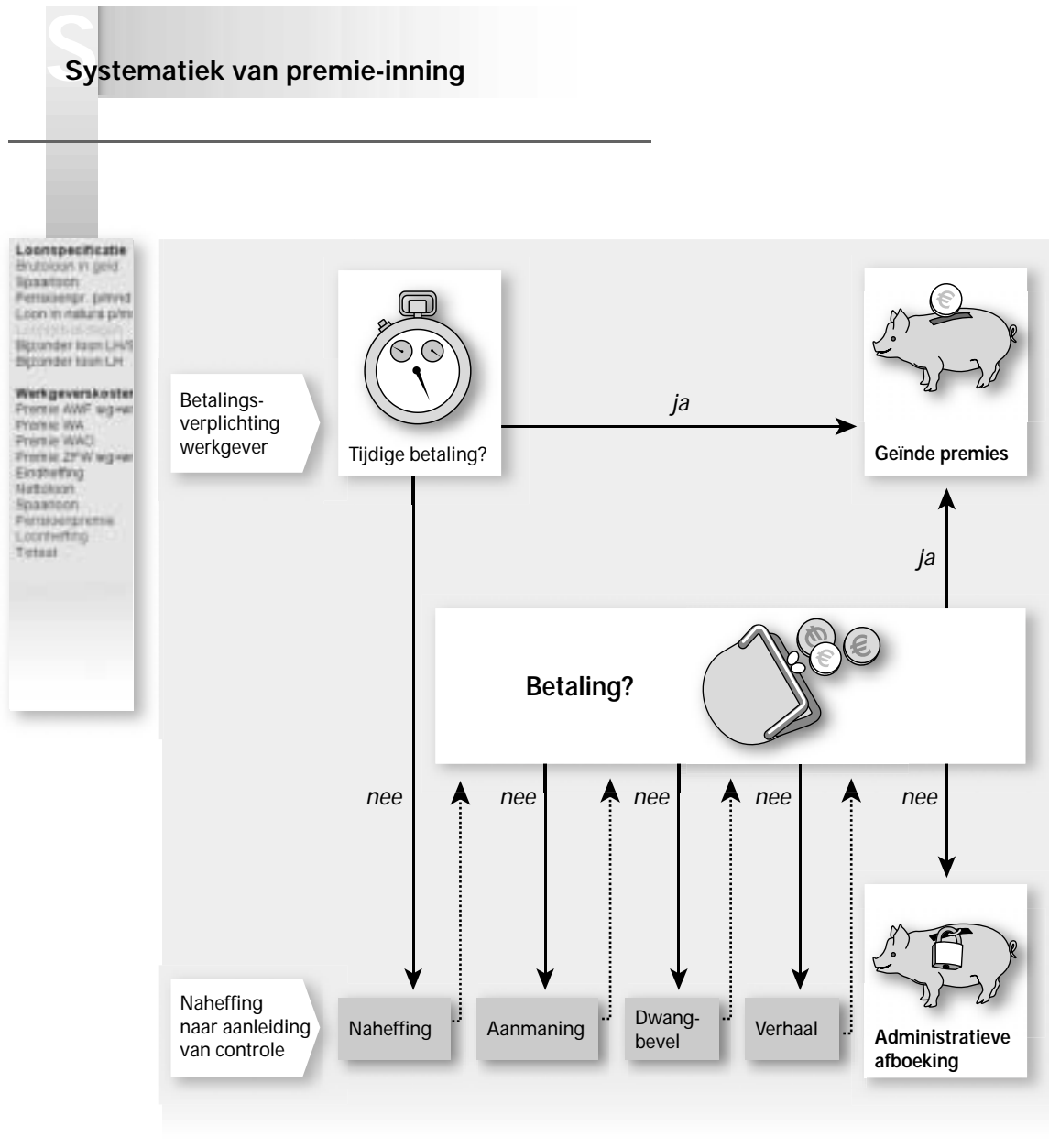
rond arbeidsongeschiktheid; er ontstaan nieuwe premies en een nieuwe vorm van premiedifferentiatie. De Algemene Rekenkamer verwacht echter niet dat de invoering van de WIA zal leiden tot veranderingen in de *methode* van premieheffing.

2.4 Methode innen

De Algemene Rekenkamer ziet in de inningsmethode van de Belastingdienst geen risico's voor de premieopbrengsten vanaf 2006. De inningsmethode van de Belastingdienst is op hoofdlijnen gelijk aan die van UWV. Bij beide organisaties treedt bij niet-tijdige betaling een systeem in werking van verzoeken om betalingen en/of aanmaningen, indien nodig gevolgd door een dwangbevel. Ook het boete- en sanctiebeleid van UWV nu en de Belastingdienst straks is in grote lijnen vergelijkbaar.

Systematiek van premie-inning

Figuur 1



De Belastingdienst kent een aantal achtereenvolgende stappen die erop gericht zijn om de loonheffing (en vanaf 2006 de vastgestelde premies werknemersverzekeringen) zoveel mogelijk binnen te halen. Wanneer een werkgever de verschuldigde bedragen niet of niet op tijd afdraagt, treedt een proces in werking om hem ertoe te bewegen alsnog te betalen. Bij achterstand in het betalen van een naheffingsaanslag krijgt de werkgever een dwangbevel van de Belastingdienst waardoor de dienst in de gelegenheid is de premies versneld in te vorderen. Eventueel vinden daarna nog verdere invorderingsacties plaats. Als een openstaande premie- of belastingschuld niet (verder) ingevorderd kan worden, wordt de schuld uiteindelijk administratief afgeboekt. Openstaande premie- en belastingschulden die niet verder ingevorderd kunnen worden, blijven formeel bestaan. Zolang ze niet verjaard zijn, kunnen – bij nieuwe verhaalsmogelijkheden – later opnieuw dwanginvorderingsmaatregelen worden getroffen. Deze werkwijze is op hoofdlijnen vergelijkbaar met de huidige werkwijze van UWV.

Vanaf 2006 wordt de verjaringstermijn voor het recht tot dwanginvordering en voor het recht tot verrekening van dergelijke premieschulden teruggebracht van tien jaar tot vijf jaar. Voorts ontstaat ten aanzien van de premies werknemersverzekeringen de mogelijkheid tot stuiting (opschorten) van de verjaring alsmede tot schorsing (verlengen) van de verjaringstermijn.

Het huidige boete- en sanctiebeleid voor de loonheffing wordt vanaf 2006 ook van toepassing op de premieheffing en -inning werknemersverzekeringen. De anoniemenheffing die de Belastingdienst hanteert als een werkgever bij controle niet over de gegevens van een werknemer ingevoerd, wordt in 2006 ook voor de premies werknemersverzekeringen ingevoerd. Er kan dan over het totale bedrag aan loon zonder toepassing van franchise en maxima premie worden geheven.



2.5 Inningsresultaten

Diverse partijen hebben aan de Tweede Kamer verschillende cijfers gemeld over de resultaten van de premie- en belastinginning door respectievelijk UWV en Belastingdienst. Zo hebben zowel de Ondernemingsraad (OR) van UWV als de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën inningspercentages van beide organisaties vergeleken, echter met verschillend resultaat. De Algemene Rekenkamer is nagegaan van welke cijfers de OR van UWV en de bewindspersonen gebruik hebben gemaakt en hoe UWV en de Belastingdienst over de inningsresultaten rapporteren.

Figuur 2 geeft weer hoe de verschillende inningsresultaten zijn berekend. Daaruit blijkt dat de partijen als vertrekpunt voor hun berekeningen uiteenlopende «tellers» en «noemers» hebben gebruikt. Hierdoor zijn de berekende percentages onderling niet te vergelijken.

Verschiede berekeningswijzen voor de inningsresultaten van UWV en de Belastingdienst

Figuur 2

Noemer	Vastgesteld bedrag 2003	Vastgesteld bedrag 2002 en 2003	Werkelijk ontvangen bedrag 2003	Werkelijk ontvangen bedrag 2003 (incl. afboekingen)
Teller				
Werkelijk ontvangen bedrag eind 2003		 1 3		
Tijdig betaald bedrag 2003 (incl. dwanginvordering)			2 Belastingdienst	
Tijdig betaald bedrag (excl. dwanginvordering)	1 Belastingdienst			3 Belastingdienst
Geïnd bedrag volgens wet- en regelgeving			 2	

1 = inningsresultaten berekend door OR UWV (§ 2.5.1)
 2 = inningsresultaten gemeld aan Eerste en Tweede Kamer door bewindslieden van Financiën en SZW (§ 2.5.2)
 3 = rapportage over inningsresultaten in Jaarverslag UWV en Beheersverslag Belastingdienst (§ 2.5.3)

2.5.1 Berekening OR UWV

In een brief aan de Tweede-Kamercommissies voor SZW en Financiën geeft de OR van UWV aan dat zij verwacht dat vanaf 2006 jaarlijks € 750 miljoen aan premieopbrengsten voor de werknemersverzekeringen verloren zal gaan.⁹ De Algemene Rekenkamer constateert dat deze berekening een verkeerd beeld oproept, omdat de gebruikte inningsresultaten van UWV en de Belastingdienst niet vergelijkbaar zijn.

Voor UWV komt de OR uit op een inningsresultaat van 98%. Dit percentage is afkomstig uit het Jaarverslag 2003 van UWV en wordt berekend door het totaal van de werkelijk ontvangen premiebedragen per 31 december 2003 af te zetten tegen het totaal van de vastgestelde premiebedragen in 2002 en 2003.

⁹ Brief van 17 juni 2004.

Voor de Belastingdienst berekent de OR een inningsresultaat van 95,5%. Dit betreft het deel van de in 2003 vastgestelde loonheffing dat tijdig is betaald.

Deze percentages zijn dus niet vergelijkbaar en kunnen niet gebruikt worden om te berekenen of er vanaf 2006 meer of minder premie-opbrengsten zullen binnenkomen.

2.5.2 Inningsresultaten gemeld aan Eerste en Tweede Kamer

In juni 2004 meldden de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer dat bij een vergelijking van de inningspercentages UWV en de Belastingdienst vergelijkbaar scoren.¹⁰ Naar aanleiding van een verzoek om toelichting van de Eerste Kamer hebben de bewindspersonen in oktober 2004 geantwoord dat de inningspercentages van de Belastingdienst en UWV tussen de 99,6 en 99,7% liggen. De Algemene Rekenkamer meent dat de conclusie dat UWV en de Belastingdienst vergelijkbaar presteren een verkeerd beeld oproept. De gebruikte inningspercentages zijn namelijk niet vergelijkbaar. Voor UWV is naar alle waarschijnlijkheid het rechtmatigheidspercentage over 2003 voor het collecterende proces gebruikt. Daarbij gaat het om het deel van de inkomsten voor het gehele collecterende proces dat volgens wet- en regelgeving is geïnd.

Het genoemde inningspercentage van de Belastingdienst heeft betrekking op het deel van de opbrengst aan loonheffing van de voorgaande twaalf maanden dat tijdig is betaald, dan wel via (dwang)invordering is binnengekomen. Het totaal van de bedragen, die niet verder ingevorderd kunnen worden is buiten beschouwing gelaten.

2.5.3 Rapportage over inningsresultaten

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de Belastingdienst en UWV verschillend over hun resultaten rapporteren. UWV meldt in het jaarverslag welk deel van de opgelegde premies ontvangen is. Dit percentage wordt beschouwd als een prestatie-indicator voor de tijdigheid van het collecterend proces.

De Belastingdienst geeft in het Beheersverslag geen inzicht in de inningsresultaten van de loonheffing. In het Beheersverslag is wel opgenomen welk deel van de ontvangen gelden in een jaar (op aangifte) op tijd is betaald. De Belastingdienst gebruikt dit percentage om inzicht te geven in het betaalgedrag van belastingplichtigen als onderdeel van het bepalen van de mate van *compliance*.¹¹ De Belastingdienst geeft dit percentage alleen weer voor de belastingmiddelen loonheffing, inkomensheffing, vennootschapsbelasting en omzetbelasting gezamenlijk. Een ander verschil is dat de Belastingdienst het percentage over één kalenderjaar berekent en UWV over twee kalenderjaren.

2.6 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de systematiek van premieheffing en -inning door de Belastingdienst vanaf 2006 in vergelijking met de huidige werkwijze van UWV niet wezenlijk zal veranderen en in opzet geen risico's met zich meebrengt voor de premieopbrengsten. Ook de wijzigingen in de procedures voor de registratie van werkgevers en werknemers leiden niet tot risico's voor de premieopbrengsten. Er moet nog wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan: de EDM-gegevens

¹⁰ De bewindspersonen spreken van «opbrengstpercentages», Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 529 en 29 531, nr. 13.

¹¹ «Compliance» is de mate waarin burgers en bedrijfsleven vrijwillig de fiscale verplichtingen nakomen.

moeten in de polisadministratie worden opgenomen en de Belastingdienst moet bepalen welke controles op de EDM zullen worden uitgevoerd.

De Algemene Rekenkamer meent dat de overheveling van de premieheffing en -inning naar de Belastingdienst een aantal verbeteringen met zich meebrengt. De Belastingdienst besteedt meer aandacht aan het opsporen van niet-geregistreerde bedrijven dan UWV. De EDM biedt betere mogelijkheden voor de controle op zwart werken en illegale arbeid dan de huidige procedure voor het melden van nieuwe werknemers. Ook nemen de mogelijkheden om standaardcontroles uit te voeren in het heffingsproces toe.

Verder komt de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat de gepresenteerde inningsresultaten van UWV en de Belastingdienst niet vergeleken kunnen worden, omdat de beschikbare informatie en de berekeningswijze bij beide organisaties verschillend zijn. Daardoor geven de gepresenteerde cijfers van de OR van UWV over het verloren gaan van premieopbrengsten werknemersverzekeringen enerzijds, en de melding van de bewindspersonen van SZW en Financiën dat UWV en de Belastingdienst vergelijkbaar presteren anderzijds, geen goed beeld van de behaalde inningsresultaten.

3 POLISADMINISTRATIE

3.1 Inleiding

Per 1 januari 2006 wordt een zogeheten polisadministratie ingevoerd bij UWV. Dit wordt een nieuwe database waarin arbeidsverhoudingen, loongegevens en uitkeringen in het kader van de werknemersverzekeringen worden geregistreerd. De gegevens worden eenmalig uitgevraagd bij werkgevers tijdens de loonaangifte en meervoudig gebruikt door instanties met publieke taken. Dit moet leiden tot verlichting van de administratieve lasten voor werkgevers.

De polisadministratie zal op termijn de huidige verzekerdenadministraties van UWV vervangen. De polisadministratie dient in 2009 uitgegroeid te zijn tot een bestand waarop toekomstige uitkeringsrechten op grond van de werknemersverzekeringen mede, en zo mogelijk geheel, gebaseerd kunnen worden. De inzet is om de polisadministratie op termijn te ontwikkelen tot een authentieke registratie.¹²

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of de beoogde opzet van de polisadministratie voldoende waarborgen biedt voor een betrouwbaar gegevensbestand. Tevens heeft zij gekeken naar de stand van zaken rond de invoering van de polisadministratie, welke risico's zich voordoen voor de invoering in 2006 en of deze risico's voldoende zijn afgedekt.

3.2 Beoogde opzet van de polisadministratie

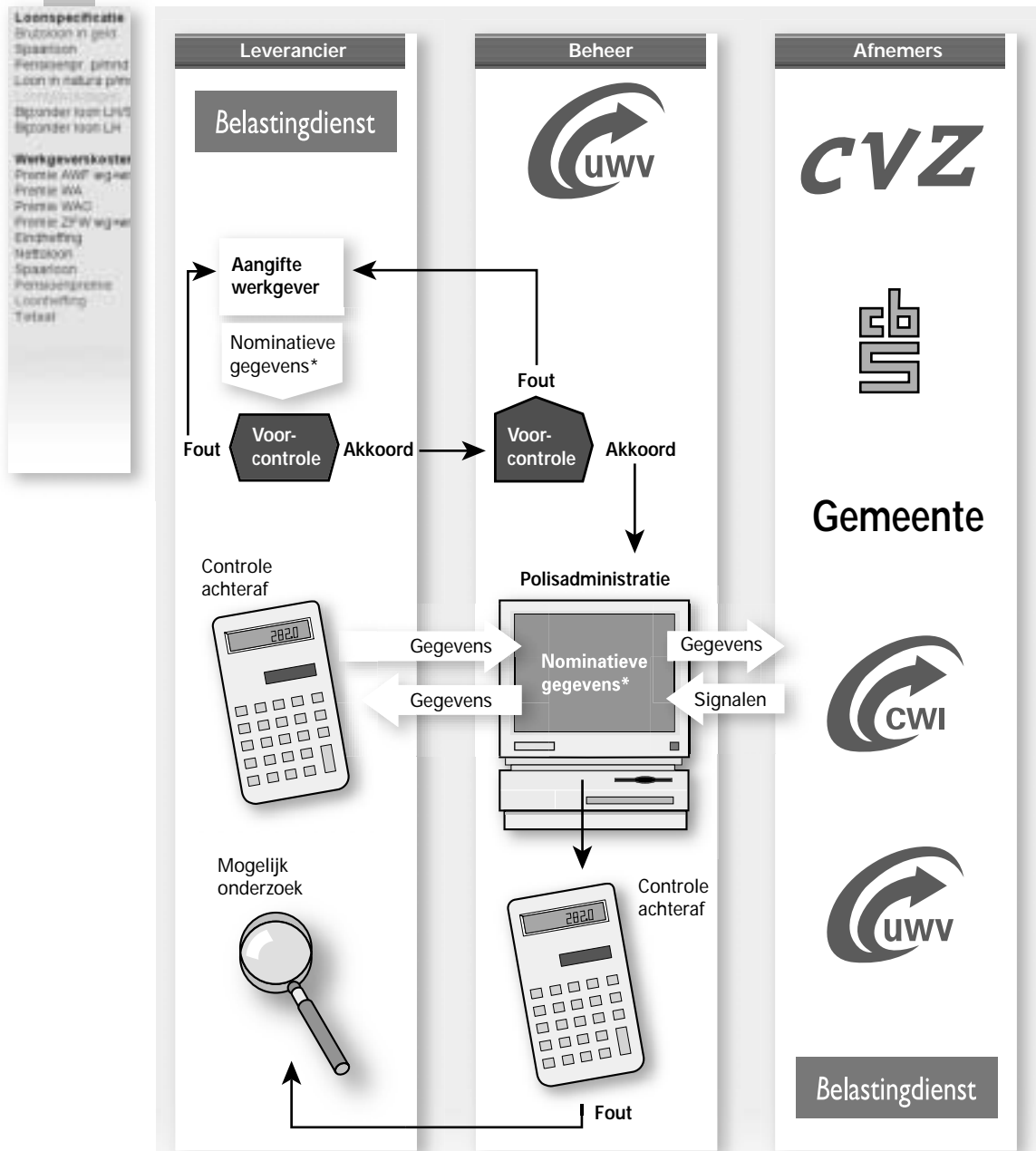
De Algemene Rekenkamer meent dat het model van de polisadministratie, zoals beoogd door de Wfsv, in opzet voldoende waarborgen biedt voor een betrouwbaar gegevensbestand. Dit veronderstelt wel dat de Belastingdienst alle signalen, die volgens UWV relevant zijn voor de betrouwbaarheid van de polisadministratie, onderzoekt.

In figuur 3 is de beoogde opzet van de polisadministratie weergegeven.

¹² Een authentieke registratie is een registratie waarvan de gegevens door een afnemende instantie zonder nader onderzoek mogen worden gebruikt (Memorie van Toelichting Wfsv, blz. 63).

Model van het standaardproces van de polisadministratie

Figuur 3



* Nominatieve gegevens zijn gegevens over relaties tussen personen en werkgevers die op naam van de persoon in combinatie met een sofinummer zijn te herleiden.

UWV is aangewezen als verantwoordelijke voor de inrichting en adequate werking van de polisadministratie. De belangrijkste aanbrenner van gegevens is de Belastingdienst die aan UWV gegevens en inlichtingen verstrekt die verkregen zijn bij de heffing van loonbelastingen en premies. UWV neemt deze gegevens op in de polisadministratie. De gegevens worden vervolgens gebruikt door de Belastingdienst, UWV en een aantal andere afnemers. De Belastingdienst heeft ze nodig voor de planning en uitvoering van controles op onder andere de loonbelastingen en premieheffing volks- en werknemersverzekeringen, de inkomstenbelasting en in de toekomst de huursubsidie. UWV gebruikt de gegevens uit de polisadministratie om vast te stellen of een werknemer recht heeft op een uitkering op grond van de WW, ZW of WAO. Andere afnemers van de polisadministratie zijn onder andere het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), het CVZ, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en gemeenten.

Met de invoering van de Wfsv neemt het aantal op te vragen gegevens, de frequentie van opvraag en daarmee de controle mogelijkheden op die gegevens toe. In de beoogde opzet van de polisadministratie worden de volgende controles uitgevoerd:

- De Belastingdienst voert een aantal administratieve controles uit voordat de gegevens naar UWV worden gezonden. Deze controles dragen ertoe bij dat de aangifte alle relevante gegevens bevat en dat deze gegevens intern consistent zijn. Als bij de controles gebreken worden aangetroffen, verzoekt de Belastingdienst de werkgever om een correctie van de aangifte.
- UWV controleert de gegevens alvorens ze op te nemen in de polisadministratie. Hiermee voorkomt UWV dat onjuiste gegevens in de polisadministratie worden opgenomen. Als de gegevens vragen oproepen wordt een signaal afgegeven aan de Belastingdienst, die de werkgever om een correctie verzoekt of een nader onderzoek instelt. De Belastingdienst is echter niet verplicht om alle signalen, die volgens UWV gevolgen kunnen hebben voor de betrouwbaarheid van de polisadministratie, te onderzoeken.
- Na verwerking in de polisadministratie verricht de Belastingdienst maandelijks een controle achteraf op rekenkundige juistheid van de gegevens. De controle bevordert daardoor mede de kwaliteit van de gegevens in de polisadministratie. Ook signalen van andere afnemers kunnen reden zijn voor het uitvoeren van nader onderzoek door UWV of de Belastingdienst.
- Ten slotte verricht UWV samenhang- en samenloopcontroles binnen de polisadministratie ter verhoging van de kwaliteit. Daarbij worden gegevens uit de polisadministratie onderling vergeleken om na te gaan of ze plausibel zijn. Eventuele vragen die daaruit resulteren worden uitgezet bij de Belastingdienst. De Belastingdienst is niet verplicht om alle, volgens UWV relevante, signalen te onderzoeken.

3.3 Stand van zaken invoering polisadministratie

De polisadministratie biedt weliswaar in opzet voldoende waarborgen voor een betrouwbaar gegevensbestand, de stand van zaken eind maart 2005 brengt echter volgens de Algemene Rekenkamer een aantal risico's met zich mee voor de kwaliteit van de polisadministratie gedurende de eerste jaren:

- Er kan vervuiling optreden van de gegevens in de polisadministratie doordat het oorspronkelijke ambitieniveau is bijgesteld.

- De termijn voor het tijdig realiseren van een stabiele polisadministratie is zeer krap geworden.
- In de polisadministratie kunnen onbetrouwbare gegevens voorkomen als UWV mogelijke wijzigingen in de wetsvoorstellen voor de WIA niet tijdig kan doorvoeren.
- UWV en de Belastingdienst hebben nog geen prestatieafspraken gemaakt over de gegevensuitwisseling en over normen voor de bedrijfsvoering.

3.3.1 Vervuiling van de gegevens in de polisadministratie

De Algemene Rekenkamer concludeert dat zich een risico voordoet dat de gegevens in de polisadministratie de eerste jaren niet geheel betrouwbaar zijn. Dit komt enerzijds doordat de Raad van Bestuur van UWV in december 2004 heeft besloten om het aanvankelijke ambitieniveau voor de opzet van de polisadministratie bij te stellen en terug te gaan naar een terugvalscenario. Een aantal voorgenomen controles zal daardoor in eerste instantie nog niet worden uitgevoerd. Anderzijds is ook de Belastingdienst niet direct vanaf 2006 in staat om alle controles op de voorgenomen wijze uit te voeren en signalen van UWV te onderzoeken. Hieronder zijn de belangrijkste verschillen tussen de aanvankelijk beoogde controles van de gegevens in de polisadministratie en de feitelijke controles bij de start van de premieheffing en -inning door de Belastingdienst weergegeven.

Controles op de gegevens in de polisadministratie

Oorspronkelijk ambitieniveau

- Samenhang- en samenloopcontroles ter verhoging van de betrouwbaarheid van gegevens in de polisadministratie
- Belastingdienst voert standaard controles uit op nominatieve gegevens en controleert signalen van UWV
- Controle op grond van signalen van afnemers

Aangepaste invoering

- Samenhang- en samenloopcontroles vanaf april 2006 *grotendeels* en vanaf begin 2007 *volledig* ingevoerd
- Belastingdienst is pas vanaf oktober 2006 in staat alle voorgenomen controles uit te voeren
- Signalen van andere afnemers kunnen in 2006 nog slechts beperkt worden gebruikt voor controledoelinden

De volgende omstandigheden kunnen tot vervuiling van de polisadministratie leiden:

- De Belastingdienst en UWV verwachten dat minder dan 2% van de loonaangiften niet door het systeem zal kunnen worden verwerkt. Uitgangspunt daarbij is dat werkgevers vanaf 2006 in staat zijn om te voldoen aan de verplichting om elektronisch aangifte te doen. De Belastingdienst is van plan een preventieteam in te stellen dat werkgevers zal voorlichten en begeleiden. De Algemene Rekenkamer kan niet beoordelen of dit initiatief voldoende is, omdat onderzoek van UWV naar het aantal niet-verwerkbare aangiften, nog niet is afgerond. Mocht blijken dat dit aantal groter is dan 2%, dan bestaat het risico dat een deel van de gegevens in de polisadministratie niet actueel is.
- Naar verwachting is de Belastingdienst vanaf april 2006 in staat om signalen van UWV over mogelijke onjuistheden in de gegevens uit de polisadministratie te ontvangen. Dan kan de Belastingdienst vervolgens de werkgever om een correctie verzoeken of een nader onderzoek

instellen. Het preventieteam zal deze werkzaamheden uitvoeren. De Algemene Rekenkamer kan niet vaststellen of deze maatregel toereikend is, omdat UWV nog bezig is het aantal te verwachten signalen te inventariseren.

- Tot 1 oktober 2006 kan de Belastingdienst alleen handmatig boetes opleggen voor een onjuiste of onvolledige aangifte. Hiervoor is nog geen beleid geformuleerd. Bovendien kunnen werkgevers pas vanaf oktober 2006 worden verplicht om fouten te herstellen. Dit brengt een risico met zich mee voor de betrouwbaarheid van de gegevens in de polisadministratie.
- De Belastingdienst kan pas vanaf oktober 2006 starten met de maandelijkse controle achteraf op de gegevens in de polisadministratie. De beoogde samenhang- en samenloopcontroles zullen pas vanaf april 2006 grotendeels en vanaf begin 2007 volledig door UWV kunnen worden uitgevoerd.
- UWV zal in 2006 slechts van een aantal afnemers, namelijk van gemeenten, CVZ en UWV zelf, in staat zijn signalen te ontvangen over onjuiste gegevens in de polisadministratie. Tot nog toe zijn alleen met CVZ afspraken gemaakt.

Als de polisadministratie vervuild raakt, heeft dat tot gevolg dat de polisadministratie minder gebruikswaarde heeft voor de afnemers. Als de Belastingdienst onvoldoende betrouwbare gegevens aan de polisadministratie kan ontleneren om controles uit te voeren op onder meer de loonbelasting, premieheffing voor de werknemersverzekeringen en de inkomstenbelasting, kan dat gevolgen hebben voor de premie- en belastingontvangsten. Anderzijds zullen de gegevens in de polisadministratie vooralsnog van minder waarde zijn bij de beoordeling van uitkeringsaanvragen. Ten slotte kan het opschonen van een eenmaal vervuilde database langere tijd gaan duren, waardoor het risico bestaat dat de volledige invoering van de polisadministratie niet binnen de voorziene tijdshorizon (2009) kan worden gerealiseerd.

3.3.2 Tijdige realisatie van het terugvalsscenario

Nadat de Raad van Bestuur van UWV besloten had om het terugvalsscenario in werking te stellen, is de planning bijgesteld. De Algemene Rekenkamer signaleert risico's voor een tijdige en stabiele realisatie van het terugvalsscenario.

Voordat besloten was om over te gaan op het terugvalsscenario was gepland om per 1 januari 2005 een stabiel ontwerp voor de polisadministratie vast te stellen. Een consequentie van de overgang naar het terugvalsscenario is dat UWV heeft besloten om nieuwe software te ontwerpen. De Algemene Rekenkamer meent dat de vaststelling van een stabiel ontwerp van belang is voor de realisatie van een kwalitatief goede polisadministratie. Een door betrokkenen ondertekend stabiel ontwerp kon echter nog niet door UWV worden overlegd. UWV streeft er naar om op 1 november 2005 een stabiele polisadministratie op te leveren. Er worden dan diverse testtrajecten uitgevoerd, die zekerheid moeten geven of de processen in de keten van markt, UWV en Belastingdienst goed op elkaar aansluiten (de zogenoemde integrale ketentest). Van maart tot juni 2005 wordt een test uitgevoerd op de basisvoorzieningen om de werking van de werkprocessen in hun onderlinge samenhang te kunnen beoordelen. Op basis daarvan wordt op 1 juli 2005 bepaald of invoering van de Wfsv per 1 januari 2006 haalbaar is. UWV en de Belastingdienst hebben

aangegeven dat er inmiddels geen rek meer zit in de termijn voor de tests van de verschillende systemen.

Verder hadden UWV en de Belastingdienst eind maart 2005 nog geen harde afspraken gemaakt over de raakvlakken tussen de processen van beide organisaties, de te verwerken volumes van over en weer aan te leveren gegevens en het testen van deze gegevens. Deze afspraken hadden volgens de planning half januari 2005 gereed moeten zijn. De Raad van Bestuur van UWV heeft het ontbreken van harde afspraken op 1 februari 2005 als probleem aangemerkt.

3.3.3 Invoering WIA in 2006

Eind maart 2005 is de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) ingediend voor behandeling door de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel Invoeringswet WIA, waarin onder meer de financiering van de WIA geregeld is, is voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Beoogde invoeringsdatum is 1 januari 2006.

Invoering van de WIA betekent dat de polisadministratie moet worden aangepast. Het wetsvoorstel laat werkgevers vanaf 2006 de keuze om het risico van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid (WGA) zelf te dragen of zich privaat of publiek te verzekeren.

De door het kabinet gewenste premiedifferentiatie voor de WGA wordt vanaf 2007 ingevoerd. Zoals nu voorgesteld is invoering van de WIA volgens UWV en Belastingdienst per 2006 mogelijk. Zij gaan er daarbij wel van uit dat de behandeling van de wetsvoorstellen door de Tweede Kamer niet tot grote wijzigingen leidt.

UWV heeft aangegeven dat de doelsystemen uiterlijk op 1 september 2005 klaar moeten zijn. Momenteel is onduidelijk wanneer de behandeling van de wetsvoorstellen afgerond wordt. Het risico bestaat dat UWV benodigde aanpassingen in de polisadministratie niet tijdig kan doorvoeren als het advies van de Raad van State en/of de parlementaire behandeling tot wijzigingen leiden die gevolgen hebben voor de systemen. Ingrijpende wijzigingen in het systeem in een laat stadium kunnen ten koste gaan van de betrouwbaarheid van de polisadministratie.

3.3.4 Ontbreken afspraken tussen UWV en de Belastingdienst

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat het van belang is dat UWV en de Belastingdienst op korte termijn afspraken maken over de onderlinge gegevensuitwisseling en over normen die moeten worden gesteld aan elkaars bedrijfsvoering. UWV en de Belastingdienst streven ernaar voor juni 2005 een convenant te sluiten. Daarin worden afspraken voorzien over de wederzijds te leveren diensten en producten in relatie tot de te verwachten aantallen per periode. Tevens zullen afspraken worden gemaakt over het elkaar informeren over gerealiseerde resultaten ten opzichte van de prognose. Ook zal geregeld worden welke eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de gegevens vanuit de polisadministratie. De Algemene Rekenkamer meent dat het belangrijk is om dit convenant zo spoedig mogelijk te sluiten, omdat de Belastingdienst en UWV met de invoering van Walvis en Wfsv sterk afhankelijk worden van elkaars bedrijfsvoering. Vertraging kan betekenen dat belangrijke voorwaarden voor één van de partijen niet meer kunnen worden gerealiseerd, omdat inmiddels voldongen feiten zijn ontstaan. Gebreken in de bedrijfsvoering van de één (in de vorm van onvoldoende en/of niet tijdige bewerking en controle van gegevens) hebben gevolgen voor de invulling van de verantwoordelijkheden van de ander.

3.4 Conclusies

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de polisadministratie in opzet een betrouwbaar uitgangspunt vormt voor de premie- en loonheffing door de Belastingdienst en de uitkeringsverstrekking door UWV en andere instanties. Een voorwaarde daarvoor is dat de Belastingdienst alle relevante signalen van UWV over mogelijke onjuistheden in de polisadministratie in onderzoek neemt.

De Algemene Rekenkamer ziet echter wel risico's voor de betrouwbaarheid van de polisadministratie gedurende de eerste jaren. Doordat een aantal van de voorgenomen controles pas in de loop van 2006 of vanaf begin 2007 volledig kan worden uitgevoerd, is het risico aanwezig dat de polisadministratie vervuild raakt. Dit risico is momenteel nog onvoldoende afgedekt door beheersmaatregelen. Verder is nog onduidelijk hoe groot het aantal niet-verwerkbare aangiften en het aantal signalen over onjuiste gegevens in de polisadministratie zal zijn. Daardoor kan de Algemene Rekenkamer niet vaststellen of er voldoende maatregelen zijn getroffen om de benodigde werkzaamheden tijdig te kunnen uitvoeren. Een vervuilde polisadministratie kan negatieve gevolgen hebben voor de premie- en belastingopbrengsten. Tevens beperkt het de gebruikswaarde van de polisadministratie voor het verstrekken van uitkeringen.

Gezien het complexe karakter van de operatie wijst de Algemene Rekenkamer op het belang van het zo spoedig mogelijk maken van afspraken over wat de organisaties over en weer van elkaar mogen verwachten. Dit om misverstanden in een later stadium te voorkomen en de beheersing van het proces te waarborgen.

4 CONTROLE

4.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft de veranderingen in het controlebeleid als gevolg van de overdracht van de premieheffing en -inning voor de werknemersverzekeringen naar de Belastingdienst in kaart gebracht. Deze veranderingen zijn beoordeeld op mogelijke risico's voor de premieopbrengsten.

Volgens de Algemene Rekenkamer omvat het controlebeleid het beleid dat zich richt op de toetsing van gegevens die door derden en belanghebbenden zijn verstrekt. In dit onderzoek betreft het de controle van de gegevens die door werkgevers bij de aangifte zijn verstrekt. Het gaat met name om controles die UWV en de Belastingdienst uitvoeren bij de werkgever of bij derden.

Het controlebeleid is onderzocht op de volgende onderdelen:

- de controleaanpak: de selectiemethode van de uit te voeren controles, het aantal controles en de daarvoor beschikbare formatie;
- de uitvoering van de controles: aard, reikwijdte en diepgang van de controles.

4.2 Controleaanpak

De Algemene Rekenkamer constateert dat de huidige controleaanpak van de premies werknemersverzekeringen verandert als gevolg van de overheveling van de heffing en inning naar de Belastingdienst. Dit heeft te maken met verschillen in de wijze waarop UWV en de Belastingdienst de te controleren werkgevers selecteren en met verschillen in het object van controle.

Welke mogelijke gevolgen de andere controleaanpak zal hebben voor de premieopbrengsten kan zij niet aangeven. Dat komt onder meer doordat het ten tijde van het onderzoek onduidelijk was hoe de controle van de premies werknemersverzekeringen vanaf 2006 vorm zal krijgen.

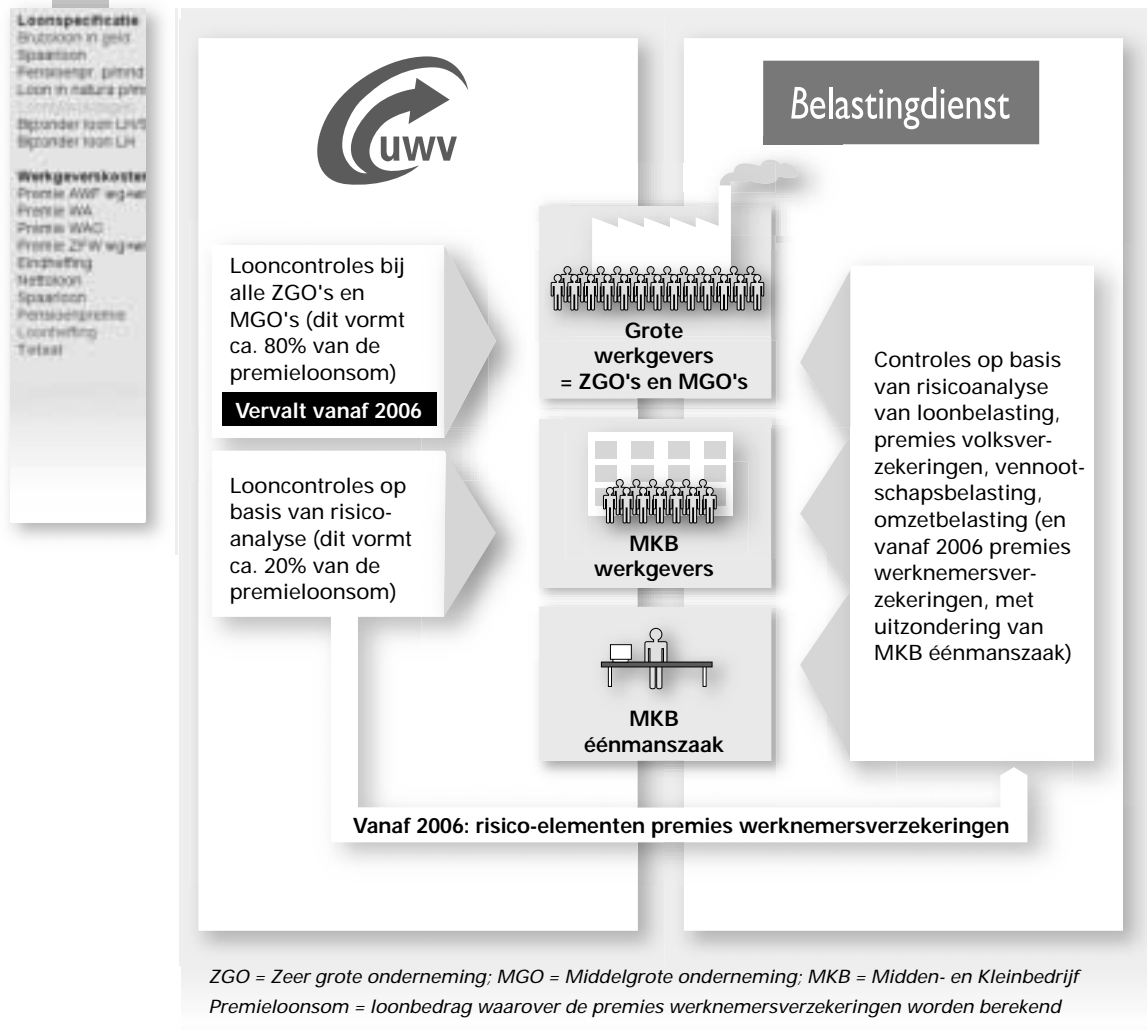
4.2.1 Selectiemethodiek en object van controle

De Belastingdienst kent een andere controleaanpak dan UWV. De Belastingdienst zal deze aanpak vanaf 2006 ook bij de controle van de premies werknemersverzekeringen toepassen. In tegenstelling tot UWV selecteert de Belastingdienst de te controleren werkgevers volledig op basis van risicoanalyse. De aanpak van deze risicoanalyse is volgens de Algemene Rekenkamer op zichzelf goed doordacht en uitgewerkt. Een ander verschil in controleaanpak wordt veroorzaakt doordat de Belastingdienst verscheidene belastingmiddelen moet controleren en in de risicoanalyse afweegt welk belastingmiddel voor controle in aanmerking komt. Dit betekent dat niet in elke controle de premies werknemersverzekeringen worden meegenomen.

Figuur 4 geeft de belangrijkste verschillen weer tussen de controleaanpak van UWV en de Belastingdienst.

Controleaanpak UWV en Belastingdienst

Figuur 4



UWV controleert alle zeer grote en middelgrote ondernemingen eenmaal in de vijf jaar. Daarmee is sprake van een integrale controle van deze werkgevers, omdat UWV in die controle de administratie van de afgelopen vijf jaar betreft. De groep zeer grote en middelgrote ondernemingen omvat bij benadering 80% van de totale loonsom. De overige 20% van de loonsom betreft het midden- en kleinbedrijf (MKB). Deze werkgevers worden jaarlijks geselecteerd op basis van een risicoanalyse, waarbij financieel belang en een aantal onderkende premierisico's de belangrijkste criteria vormen.

De huidige controleaanpak van de Belastingdienst richt zich op alle relevante belastingmiddelen, zoals loonheffing (loonbelasting en premies

volksverzekeringen), omzetbelasting en vennootschapsbelasting. De controles worden bepaald op grond van een risicoanalyse over alle belastingmiddelen heen, waarbij financieel belang, fiscale risico's en *compliance* belangrijke criteria zijn.¹³ De Belastingdienst tracht de controlecapaciteit zo in te zetten dat controles zonder correctie zoveel mogelijk worden vermeden.

De risicoanalyse van zowel UWV als de Belastingdienst is volgens de Algemene Rekenkamer goed doordacht en uitgewerkt.

Door de overgang van de premieheffing en -inning naar de Belastingdienst zal de risicobenadering van de Belastingdienst ook gebruikt worden voor de controle van de werknemersverzekeringen. De Belastingdienst zal het risicomodel dat UWV nu hanteert voor de selectie van MKB-werkgevers gebruiken om na te gaan hoe het eigen model verbeterd kan worden. Wat dit in de praktijk zal betekenen voor de opzet van de risicoanalyse moet de Belastingdienst echter nog nader uitwerken. In 2006 zal de Belastingdienst nog alle werkgevers controleren die uit de risicoanalyse van UWV naar voren komen. Vanaf 2007 zullen ook signalen uit de polisadministratie meegenomen kunnen worden in de risicoafweging.

De controleaanpak van de Belastingdienst brengt met zich mee dat de grote werkgevers vanaf 2006 mogelijk met een lagere frequentie zullen worden gecontroleerd op de premies werknemersverzekeringen. De Belastingdienst kent een aanzienlijk kleiner aantal grote werkgevers dan UWV (ongeveer 11 000 tegenover 25 000). Eén van de factoren die het verschil in het aantal grote werkgevers veroorzaakt is dat UWV aansluitnummers hanteert en de Belastingdienst fiscale nummers.¹⁴ De Belastingdienst zal nog nagaan hoe het verschil precies verklaard kan worden en welke consequenties zij hieraan verbindt.

Een ander gevolg van de controleaanpak van de Belastingdienst is dat de premies werknemersverzekeringen niet meer standaard gecontroleerd zullen worden, omdat de risicoanalyse bepalend is voor de keuze welk belastingmiddel gecontroleerd wordt.

4.2.2 Beschikbare capaciteit voor controles

De Belastingdienst en UWV hebben afgesproken dat in het kader van de overdracht van de premie-inning in totaal 800 fulltime equivalenten (fte's) van UWV overgaan naar de Belastingdienst.¹⁵ Daarvan worden 476 fte's ingezet voor controle. De Belastingdienst streeft ernaar het aantal controles van de premies werknemersverzekeringen vanaf 2006 op peil te houden.¹⁶ De Belastingdienst heeft weliswaar diverse berekeningen gemaakt voor de personeelsoverheveling, maar deze zijn niet voldoende onderbouwd noch onderling vergelijkbaar. De Belastingdienst heeft geen inschatting gemaakt van de personele gevolgen van de invoering van het vereenvoudigde loonbegrip voor de premies werknemersverzekeringen en de loonheffing. Dit is evenmin gedaan voor te verwachten synergie-effecten vanwege het in elkaar schuiven van de heffingen loonbelasting en de premies werknemersverzekeringen. Deze factoren zouden aanleiding kunnen zijn voor een verminderde behoefte aan formatie.

De Belastingdienst schat in dat zo'n 700 medewerkers zich momenteel bezighouden met de controle van de loonheffing. Van de 476 fte's aan controlecapaciteit die van UWV overgaan naar de Belastingdienst zijn er 362 looninspecteurs, 90 medewerkers worden omgeschoold om controles uit te voeren en 24 fte's gaan ondersteunende werkzaamheden verrichten.

¹³ «Compliance» houdt in: het onderhouden en versterken van de bereidheid van belastingplichtigen tot nakoming van wettelijke verplichtingen.

¹⁴ Een werkgever kent één fiscaal nummer, maar kan, vanwege verschillende CAO's, verscheidene aansluitnummers toegekend hebben gekregen.

¹⁵ De Belastingdienst heeft nu een bezetting van 29 059 fte's.

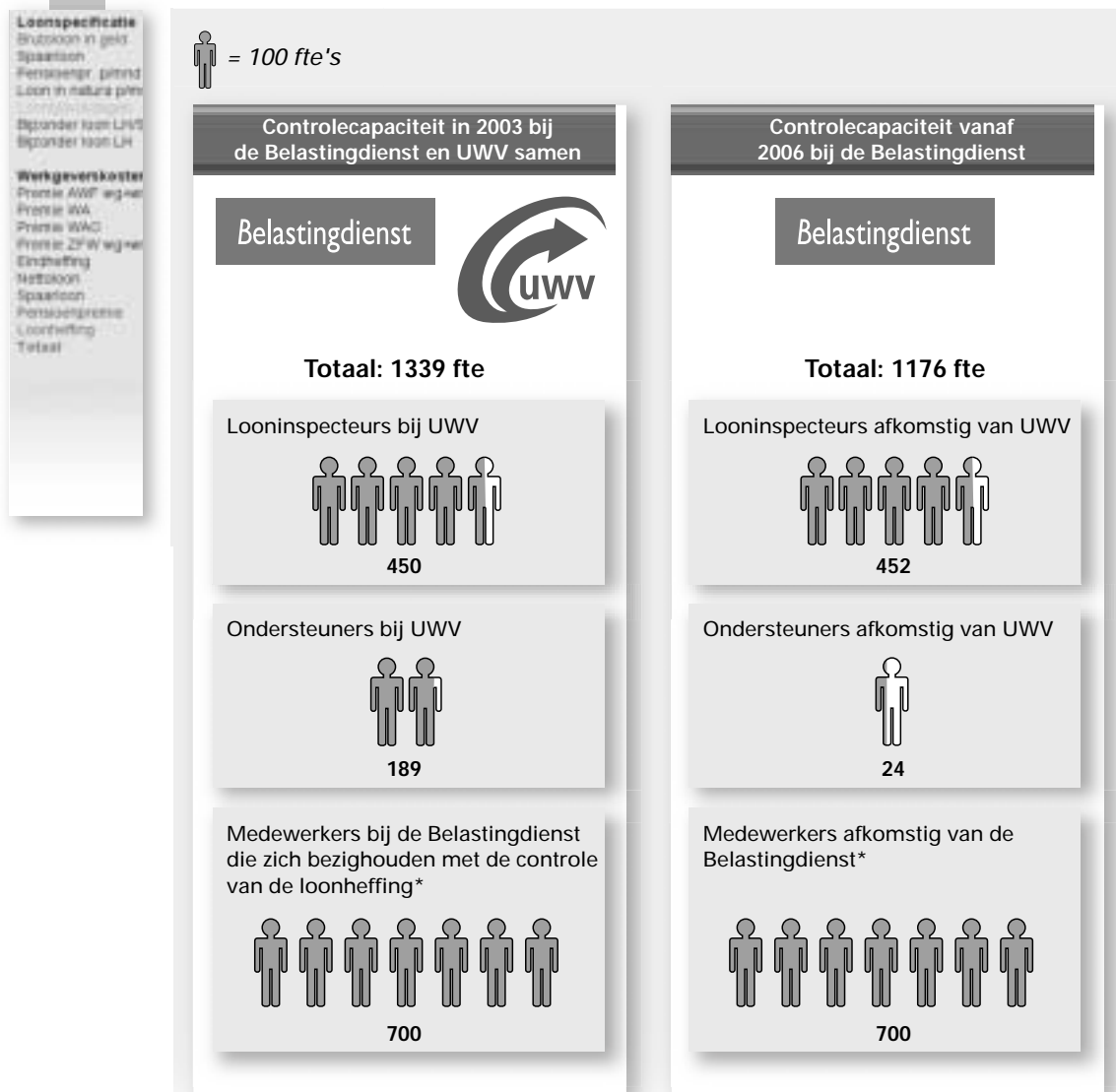
¹⁶ Eindrapport SUB, april 2003, blz. 11. Tweede Kamer, niet-dossierstuk 2002–2003, SZW 0300451.

De totale directe controlecapaciteit blijft hiermee nagenoeg gelijk (circa 1150 fte).

Controlecapaciteit in 2003 en vanaf 2006

voor de loonheffing en premies werknemersverzekeringen

Figuur 5



* Het betreft een schatting van de Belastingdienst.

UWV verrichtte in 2003 aanmerkelijk meer controles en waarnemingen ter plaatse dan de Belastingdienst (zie tabel 1). De Algemene Rekenkamer heeft geprobeerd meer informatie te krijgen over de aantallen geplande

en gerealiseerde controles en de resultaten in de vorm van correcties en boetes, die naar aanleiding van de controles zijn opgelegd. Zowel de Belastingdienst als UWV konden hierover slechts beperkt informatie leveren. Bovendien was deze informatie niet vergelijkbaar. De Belastingdienst kon geen onderscheid maken tussen opgelegde correcties en boetes. UWV kon geen volledig beeld geven, omdat niet alle voormalige uvi's gegevens beschikbaar hebben of volgens dezelfde systematiek registreren.

Tabel 1. Aantal controles door de Belastingdienst en UWV in 2003

Aantal controles 2003	Belastingdienst ¹	UWV ²
Boekenonderzoek/reguliere looncontrole	17 500	32 213
Waarnemingen ter plaatse	3 500	18 590
Totaal	21 000	54 696

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 529, nr. 7.

² Gegevens afkomstig van UWV.

4.3 De uitvoering van de controles

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de aard, de reikwijdte en de diepgang van de controles niet wezenlijk zal veranderen als gevolg van de overheveling van de premieheffing en -inning van de werknemersverzekeringen naar de Belastingdienst.

4.3.1 Aard van de controles

De soort controles die de Belastingdienst en UWV uitvoeren zijn grotendeels vergelijkbaar:

- Controle van de volledige administratie. Dit is een onderzoek dat te vergelijken is met een accountantscontrole. De Belastingdienst merkt deze vorm van onderzoek aan als boekenonderzoek, UWV als reguliere looncontrole.
- Waarneming ter plaatse in de vorm van een bedrijfsbezoek om inzicht te krijgen in de feitelijke gang van zaken.
- Bijzondere onderzoeken, bijvoorbeeld naar aanleiding van een faillissement. De Belastingdienst benoemt deze categorie onderzoeken niet afzonderlijk.¹⁷

Hiernaast kent de Belastingdienst nog het zogenaamde flitsonderzoek: een onderzoek uitsluitend gericht op bepaalde risico-elementen uit de gegevens van een aangifte, zoals een vaststelling van het aantal personeelsleden.¹⁸ UWV kent deze vorm van onderzoek niet.

4.3.2 Reikwijdte en diepgang van de controles

Voor de controle van de volledige administratie hanteren de Belastingdienst en UWV respectievelijk een standaard controleprogramma en een algemeen werkprogramma. Daarnaast kent UWV sectorspecifieke controleprogramma's, die specifieke risico's en controle-items binnen een sector aangeven. De controles die de Belastingdienst en UWV doen naar de volledige administratie zijn in opzet vergelijkbaar.

¹⁷ Om die reden is het aantal bijzondere onderzoeken niet opgenomen in tabel 1.

¹⁸ Het aantal flitsonderzoeken dat de Belastingdienst in 2003 heeft uitgevoerd is niet bekend en daarom niet opgenomen in tabel 1.

De Algemene Rekenkamer heeft een aantal controlerapporten en achterliggende dossiers van de Belastingdienst en UWV beoordeeld. Zij

heeft vastgesteld dat zowel de Belastingdienst als UWV de controlewerkzaamheden aan de hand van de voorgeschreven werk- en controleprogramma's verrichten. Ook werken beide met standaardrapportages.

4.4 Conclusies

De aard, de reikwijdte en de diepgang van de controles zullen niet sterk veranderen. De controleaanpak van de Belastingdienst is wel wezenlijk anders dan die van UWV.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er onvoldoende informatie beschikbaar is om te beoordelen of de overheveling van de controle van de premies werknemersverzekeringen naar de Belastingdienst tot meer of minder premieopbrengsten zal leiden.

De Belastingdienst heeft nog geen inschatting gemaakt van de personele gevolgen van de efficiencywinst die zal ontstaan door het uniformeren van het loonbegrip en door synergie-effecten.

Onduidelijkheid over de gevolgen van de andere controleaanpak bestaat doordat de Belastingdienst nog niet kan aangeven hoe de risicoanalyse voor de premies werknemersverzekeringen vorm zal krijgen: het is namelijk nog niet bekend hoe het risicoanalysemodel dat UWV nu gebruikt, verwerkt wordt in het eigen model van de Belastingdienst.

5 STURING, VERANTWOORDING EN TOEZICHT

5.1 Inleiding

Het uitgangspunt voor sturing, verantwoording en toezicht vormt de ministeriële verantwoordelijkheid. De ministeriële verantwoordelijkheid is bepalend voor de inhoud en reikwijdte van het toezicht en de informatie over de uitvoering die de minister nodig heeft om toezicht te kunnen houden. Om die reden zal de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de ministers van Financiën en SZW vanaf 2006 duidelijk moeten zijn.

De Tweede Kamer dient toereikend geïnformeerd te worden over de uitvoering van het beleid door de bewindspersonen van Financiën en SZW om haar controlerende taak goed te kunnen uitoefenen.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of de verantwoordelijkheden van de ministers van Financiën en SZW goed zijn geregeld. Tevens heeft zij onderzocht welke informatie de bewindspersonen vanaf 2006 ontvangen om hun verantwoordelijkheden waar te kunnen maken. Ten slotte is nagegaan of de informatievoorziening aan de Tweede Kamer wijzigt door de overgang van de premieheffing en -inning naar de Belastingdienst.

5.2 Ministeriële verantwoordelijkheid

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de verantwoordelijkheden van de ministers van Financiën en SZW op hoofdlijnen duidelijk zijn.

De beleidsverantwoordelijkheid van de minister van SZW blijft ongewijzigd voor de materiewetgeving op het gebied van de werknemersverzekeringen. Dit betekent onder andere dat de hoogte van de premiepercentages, de kring van verzekerden voor de WW, ZW en WAO en de sectorindeling van het bedrijfs- en beroepsleven de verantwoordelijkheid blijven van de minister van SZW. De minister van SZW blijft ook verantwoordelijk voor de financiering van de sociale verzekeringen.¹⁹ Daarnaast wordt de minister van SZW verantwoordelijk voor de polisadministratie. Gegeven deze verantwoordelijkheden meent de Algemene Rekenkamer dat de minister van SZW verantwoording moet afleggen over de uitvoering van de materiewetgeving, de financiering van de sociale verzekeringen en het beheer van de polisadministratie.

De taken en bevoegdheden voor het heffen en innen van de premies werknemersverzekeringen worden bij wet ingaande 2006 rechtstreeks toegekend (dat wil zeggen attributie) aan de minister van Financiën. De minister heeft de staatssecretaris van Financiën belast met alle aangelegenheden die de Belastingdienst betreffen.²⁰

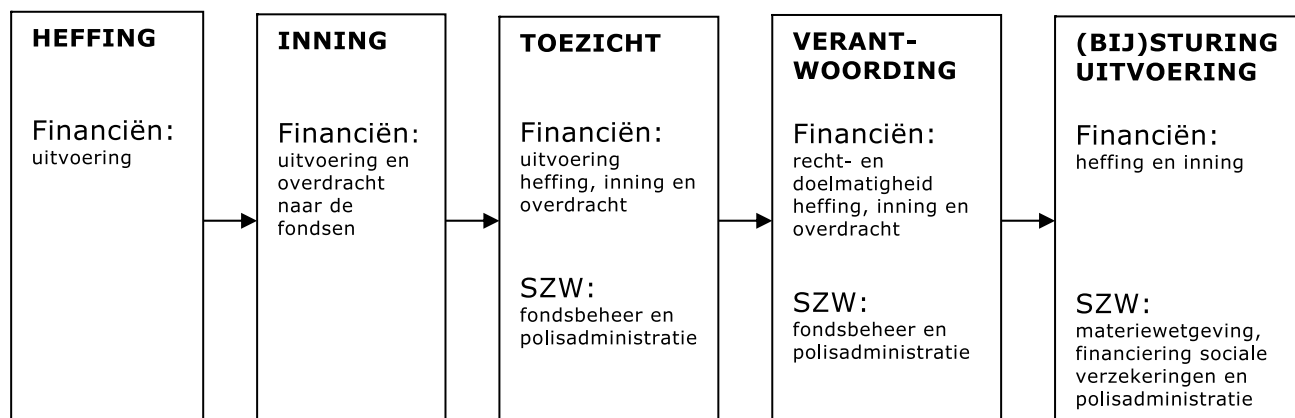
Vanaf 2006 worden de premie-inkomsten opgenomen in de saldibalans van het Ministerie van Financiën. Daarmee is volgens de Algemene Rekenkamer het Ministerie van Financiën verantwoordelijk voor de omvang van de op de saldibalans opgenomen premieontvangsten van de werknemersverzekeringen.

Schema 3 schetst op hoofdlijnen de verantwoordelijkheidsverdeling vanaf 2006 tussen de bewindspersonen van SZW en Financiën.

¹⁹ Met uitzondering van de uitvoeringkosten verbonden aan de premieheffing en -inning. Deze vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën.

²⁰ Besluit van de minister van Financiën dd. 23 juni 2003, kenmerk WJB 2003-0411 M.

Schema 3. Verantwoordelijkheidsverdeling vanaf 2006



De verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Financiën voor de premieheffing en -inning brengt volgens de Algemene Rekenkamer met zich mee dat hij een (directe) resultaatsverantwoordelijkheid heeft voor de recht- en doelmatigheid van de uitvoering van de premieheffing en -inning en zich hier ook over dient te verantwoorden aan de Tweede Kamer.

Het Ministerie van Financiën zal de premieontvangsten overdragen aan de fondsen voor de WW en de WAO, die onder verantwoordelijkheid van de minister van SZW worden beheerd door UWV. De Algemene Rekenkamer is van mening dat het Ministerie van Financiën hierbij informatie moet verstrekken aan UWV en de minister van SZW over de behaalde resultaten en de rechtmatigheid. Ook voor de overdracht aan de fondsen zal de staatssecretaris van Financiën zich moeten verantwoorden aan de Tweede Kamer.

5.3 Informatie voor toezicht

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het toezicht door de staatssecretaris van Financiën en de minister van SZW nog slechts summier is uitgewerkt naar concrete informatie die elk van de bewindspersonen nodig heeft over de uitvoering van de premie-inning, de polisadministratie en het voorgenomen beleid aangaande de werknemersverzekeringen. Dit betreft zowel de informatievoorziening binnen de eigen «kolom» als de informatie-uitwisseling tussen de kolommen.

Vanaf 2006 liggen het toezicht en de sturing op de collecterende functie niet meer bij de minister van SZW, maar bij de staatssecretaris van Financiën. De beleidsverantwoordelijkheid voor de werknemersverzekeringen blijft echter liggen bij de minister van SZW. Hierover zijn nog geen afspraken gemaakt tussen beide ministeries en UWV.

5.3.1 Informatiebehoefte staatssecretaris van Financiën

Informatie over premieheffing en -inning

De Algemene Rekenkamer constateert dat nog niet geheel helder is over welke kengetallen de Belastingdienst vanaf 2006 verantwoording gaat afleggen aan de staatssecretaris van Financiën over de uitvoering van de premieheffing en -inning voor de werknemersverzekeringen.

Toezicht en sturing op de premieheffing en -inning worden vanaf 2006 ingebed in de planning- en controlcyclus bij de Belastingdienst. De

verantwoording door de Belastingdienst gaat op dezelfde wijze plaatsvinden als die voor andere belastingmiddelen. Dit houdt in dat in het Beheersverslag kengetallen zullen worden opgenomen, zoals het aantal aangiften, aanslagen, bezwaar- en beroepschriften, in welke mate diverse heffingen betrokken zijn bij ingestelde onderzoeken en correctiebedragen die uit de controle voortvloeien. Het is de Algemene Rekenkamer niet duidelijk geworden of deze informatie ook specifiek uitgesplitst voor de werknemersverzekeringen zal worden verstrekt. In de huidige situatie verantwoordt UWV zich uitgebreid over de heffing en inning van de premies werknemersverzekeringen.

Informatie over de polisadministratie en voorgenomen beleid

Het Ministerie van Financiën maakt gebruik van gegevens uit de polisadministratie en is dus mede afhankelijk van de controles die UWV op het systeem uitvoert. Er zijn nog geen afspraken gemaakt over het beheer van deze gegevens door UWV en de informatievoorziening daarover door UWV. Ook over de informatievoorziening door SZW over het voorgenomen beleid zijn nog geen afspraken gemaakt.

5.3.2 Informatiebehoefte minister van SZW

Informatie over de premieheffing- en inning

Om zijn eigen verantwoordelijkheid voor de financiering van de werknemersverzekeringen en polisadministratie waar te kunnen maken, is de minister van SZW afhankelijk van informatie over uitvoering van de premieheffing en -inning. De nieuwe situatie vergt een verdergaande informatieplicht van de Belastingdienst om de minister van SZW in staat te stellen zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden te blijven uitoefenen. De Algemene Rekenkamer concludeert dat nog onvoldoende duidelijk is welke informatie de minister van SZW vanaf 2006 wil en zal ontvangen over de uitvoering van de premieheffing en -inning van de werknemersverzekeringen.

De verdergaande informatieplicht vult de Belastingdienst in door de premies werknemersverzekeringen toe te voegen aan het Beheersverslag. Zoals hiervoor bleek, is nog niet duidelijk hoe dit precies vorm gaat krijgen. Ook het Ministerie van SZW heeft nog niet uitgewerkt welke informatie het nodig heeft over de uitvoering van de premieheffing en -inning voor zijn eigen verantwoordelijkheden.

Een gevolg van de keuze om de premie-inning door de Belastingdienst te laten uitvoeren is dat de minister van SZW vanaf 2006 geen informatie meer lijkt te krijgen over de rechtmatigheid specifiek voor de premie-inning werknemersverzekeringen. UWV maakt nu in zijn Jaarverslag apart melding van het rechtmatigheidspercentage voor de premie-inning. De minister van SZW heeft deze informatie echter wel nodig om zijn eigen verantwoordelijkheden waar te kunnen maken voor het toezicht op het fondsbeheer, de uitvoering van de materiewetgeving en de polisadministratie.

De Belastingdienst heeft in oktober 2004 een eerste studie afgerond naar de bestuurlijke informatievoorziening. De informatiebehoefte van UWV en het Ministerie van SZW zijn echter niet meegenomen in deze studie, maar zullen deel uitmaken van een vervolgstudie. Deze vervolgstudie had 1 januari 2005 gereed moeten zijn maar die datum is niet gehaald.

Informatie over de polisadministratie

De Algemene Rekenkamer constateert dat het Ministerie van SZW nog niet heeft bepaald welke informatie het nodig heeft voor zijn toezicht op de polisadministratie en op de afspraken tussen UWV en de Belastingdienst.

Het Ministerie van SZW zal toezicht gaan houden op de kwaliteit van de polisadministratie met de bestaande sturingsmogelijkheden, te weten via de planning- en controlcyclus en het toezicht door de Inspectie Werk en Inkomen (IWI). IWI oriënteert zich nog op de wijze waarop het toezicht zal gaan houden op de polisadministratie. Hetzelfde geldt voor het toezicht op de afspraken tussen UWV en de Belastingdienst over de levering van gegevens en de borging daarvan.

Het Ministerie van SZW heeft nog niet bepaald op welke wijze UWV over de polisadministratie moet gaan rapporteren aan het Ministerie van SZW. In dit kader is van belang dat de planning- en controlcyclus voor 2006 al in het voorjaar 2005 is gestart met de zogenoemde meibrief. In de meibrief geeft de minister aan over welke prestatie-indicatoren UWV zich het komende jaar moet verantwoorden. Het gaat om een beperkt aantal, outcomegerichte prestatie-indicatoren die de kern vormen van de sturing vanuit het Ministerie van SZW. De minister heeft besloten om in de meibrief voor de verantwoording over 2006 geen prestatie-indicator voor de polisadministratie op te nemen, omdat de polisadministratie als een hulpmiddel wordt beschouwd en niet als een prestatieleverend systeem. Eind 2005 of begin 2006 zal het Ministerie van SZW het verantwoordingsmodel 2006 opstellen. Dit verantwoordingsmodel bevat de definitieve set van gegevens waarover UWV zich moet verantwoorden. Dit zullen aanzienlijk meer gegevens zijn dan het beperkte aantal prestatie-indicatoren uit de meibrief.

Informatie over de fondsen

De minister van SZW zal drie keer per jaar informatie ontvangen van UWV over de door haar beheerde fondsen.

5.4 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

De Algemene Rekenkamer concludeert dat grotendeels nog onduidelijk is hoe de bewindspersonen van SZW en Financiën de Tweede Kamer zullen informeren over onder meer de inning van de premies werknemersverzekeringen en de polisadministratie.

Vanaf 2006 zal de Tweede Kamer, net zoals nu, over de uitvoering door de Belastingdienst geïnformeerd worden door middel van het Jaarverslag van het Ministerie van Financiën en het Beheersverslag van de Belastingdienst. Op welke wijze hierin specifiek informatie wordt opgenomen over de rechtmatige en doelmatige inning van de premies werknemersverzekeringen is nog niet duidelijk.

Aanvullend op het Beheersverslag verstrekken de Belastingdienst en UWV tot en met 2008 gegevens aan de Tweede Kamer in de halfjaarsrapportage over de Samenwerking UWV en Belastingdienst. Het ligt volgens het Ministerie van Financiën in de bedoeling om na 2008 de relevante gegevens uit de halfjaarsrapportage in het Beheersverslag op te nemen.

De minister van SZW heeft nog niet uitgewerkt welke informatie de Tweede Kamer zal krijgen over de polisadministratie.

5.5 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bewindspersonen van Financiën en SZW voor de onderwerpen die samenhangen met de overheveling van de premie-inning op hoofdlijnen duidelijk is. Deze verantwoordelijkheidsverdeling is vooralsnog echter summier uitgewerkt. Er zijn nog geen afspraken vastgelegd over de informatiebehoefte van de ministeries over en weer en de informatiebehoefte binnen de eigen beleidskolom. Ook de informatievoorziening aan de Tweede Kamer ligt nog niet vast. Daardoor is onduidelijk welke informatie de staatssecretaris van Financiën aan de minister van SZW en de Tweede Kamer zal verstrekken over de recht- en doelmatige uitvoering van de premieheffing en -inning voor de werknemersverzekeringen. De Algemene Rekenkamer concludeert dat als gevolg hiervan nog onduidelijk is hoe het Ministerie van Financiën het interne toezicht op de uitvoering van de premieheffing en -inning vorm zal geven. Evenmin is duidelijk hoe de minister van SZW zich zal verantwoorden over en toezicht zal houden op de polisadministratie.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Conclusies

De gehele keten van premieheffing en -inning overziend meent de Algemene Rekenkamer dat – als de nieuwe werkwijze volledig wordt geïmplementeerd – zich geen grote risico's voor de premieopbrengsten voorstellen. Er moet vóór 2006 nog wel een aantal zaken geregeld worden. Ten eerste is het van belang om maatregelen te treffen die risico's voor de betrouwbaarheid van de polisadministratie gedurende de eerste jaren kunnen verkleinen. Ten tweede is er meer duidelijkheid nodig over de controleaanpak van de Belastingdienst en over de vraag of de beschikbare informatie voldoende is om de controles uit te voeren. Ten derde is de Algemene Rekenkamer van mening dat het systeem van sturing, verantwoording en toezicht nadere uitwerking behoeft.

Premieheffing en -inning

De systematiek van premieheffing en -inning verandert niet wezenlijk vanaf 2006. Om die reden voorziet de Algemene Rekenkamer in opzet geen risico's voor de premieopbrengsten. Er moet nog wel aan de volgende voorwaarden worden voldaan: de gegevens uit de eerstedagsmelding (EDM) moeten in de polisadministratie worden opgenomen en de Belastingdienst moet bepalen welke controles op de EDM zullen worden uitgevoerd.

Polisadministratie

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de polisadministratie in opzet een betrouwbaar uitgangspunt vormt voor de premie- en loonheffing door de Belastingdienst en de uitkeringsverstrekking door UWV en andere instanties. Een voorwaarde daarvoor is dat de Belastingdienst alle relevante signalen van UWV over mogelijke onjuistheden in de polisadministratie in onderzoek neemt.

Voor de eerste jaren ziet de Algemene Rekenkamer echter wel een aantal risico's voor de betrouwbaarheid van de polisadministratie die nog niet voldoende zijn afgedekt door beheersmaatregelen. De polisadministratie zal dan nog niet volledig functioneren zoals beoogd. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de premieopbrengsten. Ook zal de gebruikswaarde van de polisadministratie voor de uitkeringsverstrekking de eerste jaren beperkt zijn. Verder wijst de Algemene Rekenkamer erop dat de planning voor het realiseren van een stabiele polisadministratie erg krap is en dat UWV en Belastingdienst snel afspraken moeten maken over de wederzijdse afhankelijkheden.

Controleaanpak

Inherent aan de keuze om de premieheffing en -inning over te hevelen naar de Belastingdienst is dat de controleaanpak vanaf 2006 verandert. De Belastingdienst kent namelijk een andere benadering dan UWV. Deze kenmerkt zich door controle volledig op basis van risicoanalyse. De Algemene Rekenkamer meent dat er onvoldoende informatie beschikbaar is om te beoordelen of de controleaanpak van de Belastingdienst gevolgen zal hebben voor de premieopbrengsten. De Belastingdienst kan nog niet aangeven hoe de risicoanalyse voor de premies werknemersverzekeringen precies vorm zal krijgen.

Sturing, verantwoording en toezicht

De Algemene Rekenkamer concludeert dat nog onduidelijk is hoe het Ministerie van Financiën het interne toezicht op de uitvoering van de

premieheffing en -inning vorm zal geven. Evenmin is duidelijk welke informatie de minister van SZW vanaf 2006 zal ontvangen van UWV om toezicht te kunnen houden op de polisadministratie. De Algemene Rekenkamer meent dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bewindspersonen van Financiën en SZW vanaf 2006 op hoofdlijnen duidelijk is. Deze verantwoordelijkheidsverdeling is vooralsnog echter summier uitgewerkt. Beide ministeries zijn van elkaar afhankelijk voor het uitvoeren van hun eigen taken. De minister van SZW is afhankelijk van de Belastingdienst om zijn verantwoordelijkheid voor de financiering van de sociale verzekeringen en de polisadministratie waar te kunnen maken. Er zijn nog geen afspraken gemaakt over de wijze waarop de staatssecretaris van Financiën de minister van SZW zal informeren over de recht- en doelmatigheid van de premieheffing en -inning. De Belastingdienst is mede afhankelijk van de controles die UWV op de polisadministratie uitvoert, omdat zij gebruikmaakt van gegevens hieruit. Er is nog niet afgesproken hoe de staatssecretaris van Financiën geïnformeerd wordt over de wijze waarop UWV de polisadministratie beheert. Verder is nog niet duidelijk welke informatie de Tweede Kamer in de toekomst zal krijgen over de recht- en doelmatige heffing en inning van de premies werknemersverzekeringen en over de polisadministratie.

Tot slot wijst de Algemene Rekenkamer erop dat niet voldaan is aan de condities voor de invoering van de WIA per 1 januari 2006, zolang het wetsvoorstel WIA en het wetsvoorstel invoeringswet WIA niet door de Tweede Kamer zijn behandeld. De kamerbehandeling kan immers tot wijzigingen leiden die gevolgen hebben voor de aanpassingen die UWV en de Belastingdienst in hun systemen moeten aanbrengen. Deze aanpassingen moeten zij echter wel tijdig kunnen doorvoeren.

6.2 Aanbevelingen

Polisadministratie

De Algemene Rekenkamer meent dat het van belang is om op korte termijn maatregelen te treffen om de kwaliteit van de polisadministratie te waarborgen. Daartoe beveelt zij aan:

1. Aan UWV en de staatssecretaris van Financiën: streef ernaar om de risico's voor de vervuiling van de polisadministratie zo snel mogelijk af te dekken met beheersmaatregelen. Daarvoor is inzicht nodig in het te verwachten aantal niet-verwerkbare aangiften en het aantal signalen over onjuiste gegevens. Ook is een inschatting gewenst van de gevolgen van het niet kunnen uitvoeren van bepaalde controles voor de betrouwbaarheid van de polisadministratie. Vervolgens zullen concrete maatregelen moeten worden genomen om de risico's te verkleinen.
2. Aan UWV en de minister van SZW: houd nauwlettend toezicht op een strikte naleving van de planning voor de realisatie van de polisadministratie. Zorg tevens dat het besluit dat in juli 2005 wordt genomen of invoering van de Wfsv per 1 januari 2006 haalbaar is, verantwoord wordt aan de Tweede Kamer.
3. Aan UWV en de staatssecretaris van Financiën: geef prioriteit aan het opstellen van een convenant waarin afspraken worden gemaakt over de wederzijdse afhankelijkheden tussen UWV en de Belastingdienst. Het gaat om afspraken over het proces van gegevenslevering en de output, zoals:
 - aantal, vorm en tijdigheid van de te leveren gegevens en berichten;
 - de minimumkwaliteitseisen die aan deze gegevens worden gesteld;

- de minimumeisen die aan de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de daarbinnen uit te voeren controles worden gesteld.

Verder is van belang om af te spreken dat de Belastingdienst alle relevante signalen van UWV over onjuiste gegevens in de polisadministratie oppakt.

EDM

Ten aanzien van de EDM beveelt de Algemene Rekenkamer aan:

4. Aan de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën: maak optimaal gebruik van de extra controlemogelijkheden die de EDM biedt door de gegevens die werkgevers daarbij moeten aanleveren op te nemen in de polisadministratie. Tevens beveelt de Algemene Rekenkamer de staatssecretaris van Financiën aan om uit te werken welke controles op de gegevens uit de EDM zullen worden uitgevoerd.

Controleaanpak

Op het punt van de controleaanpak vanaf 2006 beveelt de Algemene Rekenkamer aan:

5. Aan de staatssecretaris van Financiën: werk het controlebeleid voor de premies werknemersverzekeringen verder uit. Tref, indien nodig, maatregelen om risico's voor de premieopbrengsten weg te nemen.

Sturing, verantwoording en toezicht

Verder doet de Algemene Rekenkamer de volgende aanbevelingen voor het systeem van sturing, verantwoording en toezicht:

6. Aan de staatssecretaris van Financiën: maak duidelijke afspraken over de prestatie-indicatoren waarover de Belastingdienst vanaf 2006 verantwoording gaat afleggen aan de staatssecretaris en de Tweede Kamer. De Algemene Rekenkamer is van mening dat het van belang is daarin de recht- en doelmatigheid van de premieheffing en -inning op te nemen, waaronder een helder gedefinieerd inningspercentage.
7. Aan de minister van SZW: maak afspraken met UWV over de prestatie-indicatoren rond de polisadministratie waarover UWV zich moet verantwoorden aan de minister en de Tweede Kamer.
8. Aan de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën: maak onderling afspraken over de wederzijdse informatievoorziening. Het gaat om informatie die zij van de ander nodig hebben om hun eigen verantwoordelijkheden te kunnen invullen. De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de minister van SZW in ieder geval geïnformeerd wordt over de recht- en doelmatigheid van de premieheffing en -inning en over de resultaten van de controles die de Belastingdienst uitvoert. Daarnaast beveelt zij aan dat de staatssecretaris van Financiën geïnformeerd wordt over de wijze waarop UWV de polisadministratie beheert. Ook is het belangrijk dat de staatssecretaris van Financiën vroegtijdig betrokken wordt bij beleidsvoornemens van de minister van SZW.

7 REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

7.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft haar concept-rapport eind april 2005 verzonden aan de bewindspersonen van Financiën en SZW en aan de voorzitter van de Raad van Bestuur van UWV. Hieronder zijn hun reacties in verkorte vorm weergegeven.²¹ Afgesloten wordt met een nawoord van de Algemene Rekenkamer. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, de reacties en het nawoord.

7.2 Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën reageert mede namens de staatssecretaris van Financiën. Met genoegen merkt hij op dat de Algemene Rekenkamer in opzet geen risico's voor de premieopbrengsten ziet als gevolg van de nieuwe systematiek van premieheffing en -inning werknemersverzekeringen. De minister gaat concreet in op de volgende aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

Neem de gegevens uit de eerstedagsmelding (EDM) op in de polisadministratie. Werk de controles die op de EDM-gegevens zullen plaatsvinden uit.

In de eerste helft van 2006 zal het onderzoek naar een breder gebruik van de EDM plaatsvinden. Hierbij komt opnieuw de vraag aan de orde waar de EDM-gegevens het best kunnen worden gepositioneerd (bijvoorbeeld bij de Belastingdienst of in de polisadministratie). De nadere uitwerking van de controles die op de EDM-gegevens zullen worden uitgevoerd vindt in de loop van 2005 plaats.

Werk het controlebeleid voor de premies werknemersverzekeringen verder uit.

De concrete uitwerking van het controlebeleid zal in 2005 zijn beslag krijgen. Belangrijke elementen voor dat beleid zijn op dit moment reeds bekend. Zo vindt de selectie voor de controles op de premieheffing werknemersverzekeringen voor de jaren 2006 en 2007 op dezelfde manier plaats als thans bij UWV. Hierbij wordt gebruikgemaakt van het bestaande risicoselectiesysteem van UWV.

De criteria voor de risicoanalyse van de Belastingdienst wordt uitgebreid met de specifieke risicoprofielen van UWV voor de premies werknemersverzekeringen. In de behandelplannen voor de controle van individuele ondernemingen worden de aspecten voor de premieheffing werknemersverzekeringen opgenomen. Ook de toets op de betrouwbaarheid van de loonaangiftegegevens die de basis vormen voor de polisadministratie, krijgt hier een plaats. Na 1 januari 2006 gebleken opbrengstrisico's worden ingepast in het controlebeleid.

Maak duidelijke afspraken met de Belastingdienst over de prestatie-indicatoren waarover hij vanaf 2006 verantwoording gaat afleggen aan de staatssecretaris en de Tweede Kamer, waaronder de recht- en doelmatigheid van de premieheffing en -inning (inclusief een helder gedefinieerd inningspercentage).

Het interne toezicht (binnen Financiën) op de heffing en inning van premies werknemersverzekeringen zal in principe niet afwijken van het huidige toezicht bij de belasting- en premieontvangsten. De verantwoording van de loonheffing en premieheffing zal gescheiden plaats-

²¹ De volledige tekst van de reacties is te raadplegen op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl).

vinden. Dit betekent dat in het Beheersverslag onder meer de premie-opbrengst werknemersverzekeringen, de controleresultaten en de daarmee samenhangende correcties afzonderlijk in beeld worden gebracht. Gezien de integrale heffing van de premies werknemersverzekeringen en de loonheffing per 2006 vindt de minister specifieke kengetallen voor de premieheffing niet zinvol. Hij streeft ernaar om enkele kengetallen voor het gehele, geïntegreerde proces te introduceren, die een goed oordeel over de doelmatigheid en rechtmatigheid mogelijk maken. De uitwerking daarvan vindt plaats in de loop van 2005.

Tref beheersmaatregelen om risico's voor de betrouwbaarheid van de polisadministratie af te dekken. Spreek af dat de Belastingdienst alle relevante signalen van UWV over mogelijke onjuistheden in de polisadministratie in onderzoek neemt.

UWV, de Belastingdienst en marktpartijen onderkennen mét de Algemene Rekenkamer de risico's die zich in het aanvangsjaar 2006 kunnen voordoen. Een meer preventieve aanpak is daarom gewenst. De Belastingdienst gaat de marktpartijen ondersteunen bij de verplichting om de loonaangiftegegevens tijdig en juist aan te leveren. De lopende preventieve maatregelen, zoals het helpen van de markt met het inbouwen van controles in de nieuwe computerprogrammatuur en met het testen van de programmatuur, voorzien hierin. Verwacht wordt dat hiermee onnodige foutsignalen zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen.

De minister geeft aan dat het op voorhand niet mogelijk is gebleken om een goede inschatting te maken van de aard en de omvang van foutsignalen die zich nog wel kunnen voordoen. Om hier adequaat op te kunnen inspelen zijn aanvullende beheersmaatregelen in voorbereiding. Zo wordt een team van medewerkers van UWV, de Belastingdienst en mogelijk marktpartijen ingericht die alle foutieve aanleveringen en signalen vanuit de polisadministratie en afnemende partijen signaleert en analyseert. Terugkoppeling met de marktpartijen vindt plaats om structurele fouten in de computerprogrammatuur en werkprocessen te herstellen. Tevens worden onjuistheden binnen de polisadministratie hersteld. Aan de hand van de foutenanalyse worden de herstel- en correctieprocessen verbeterd en in de loop van 2006 geheel geautomatiseerd ingeregeld.

UWV en Belastingdienst maken op basis van de omvang van de foutsignalen en de relevantie daarvan afspraken over de afhandeling. Deze afspraken worden in serviceniveau-overeenkomsten tussen UWV en Belastingdienst vastgelegd.

De minister verwacht dat deze werkwijze er toe leidt dat begin 2007 de gegevens in de polisadministratie over 2006 een optimale kwaliteit zullen hebben.

Stel een convenant op met afspraken over de wederzijdse afhankelijkheden tussen Belastingdienst en UWV.

Het convenant is in concept gereed; het streven is dat het uiterlijk 1 juni 2005 door UWV en Belastingdienst wordt vastgesteld. Naar verwachting zijn nagenoeg alle afspraken die hun beslag moeten krijgen in serviceniveau-overeenkomsten per 1 juli 2005 zodanig uitgewerkt dat ze formeel kunnen worden vormgegeven. De formele vaststelling is voorzien in het najaar van 2005.

Maak afspraken over de informatiebehoefte van de Ministeries van Financiën en SZW over en weer.

Op grond van de Wfsv wordt de Belastingdienst vanaf 1 januari 2006 verantwoordelijk voor de uitvoering van de premieheffing en -inning werknemersverzekeringen. Uit deze verantwoordelijkheidstoedeling volgt,

dat de staatssecretaris van Financiën rechtstreeks aan het parlement verantwoording aflegt over de uitvoering van deze heffing, namelijk via het Beheersverslag van de Belastingdienst. In de accountantsverklaring bij het Beheersverslag wegen rechtmatigheidsaspecten mee. Bij de beoordeling zal worden aangesloten bij de huidige normatiek voor belasting- en premieontvangsten. Deze systematiek is vergelijkbaar met de volksverzekeringen waarvan de premieheffing reeds vele jaren op soortgelijke wijze bij de Belastingdienst is belegd.

Volgens de minister zijn wel nadere afspraken gewenst waar het gaat om het wederzijds verstrekken van bestuurlijke informatie. Na inventarisatie van deze informatiebehoeften maken SZW en Financiën uiterlijk 1 oktober 2005 afspraken over de wederzijdse informatievoorziening.

7.3 Reactie minister van SZW

De minister van SZW heeft met instemming kennisgenomen van de opvatting van de Algemene Rekenkamer dat de systematiek van de heffing en inning van de premies werknemersverzekeringen zoals de Belastingdienst die vanaf 2006 hanteert, in vergelijking met de huidige werkwijze van UWV in opzet geen grote risico's met zich meebrengt voor de premieopbrengsten. Hetzelfde geldt voor de conclusie dat de wijze waarop de polisadministratie wordt ingericht in opzet geen grote risico's oplevert voor de premieopbrengsten en de uitkeringsverstrekking. De minister reageert op de volgende aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

Neem de gegevens uit de EDM op in de polisadministratie

Met zijn collega van Financiën wijst de minister van SZW erop dat op termijn de EDM-gegevens ook ter beschikking kunnen worden gesteld aan andere belangstellende instanties, waaronder aan UWV voor de polisadministratie.

Houd nauwlettend toezicht op een strikte naleving van de planning voor de realisatie van de polisadministratie. Verantwoord het te nemen besluit over een haalbare invoering van de Wfsv vanaf 2006 aan de Tweede Kamer.

De minister van SZW erkent het risico van een vervuilde polisadministratie. Hij is het eens met de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat het opschonen van een eenmaal vervuilde database langere tijd gaat duren, waardoor het risico bestaat dat de volledige invoering van de polisadministratie niet binnen de voorziene tijdshorizon (2009) kan worden gerealiseerd. Hij wacht in dit verband de derde toezichtrapportage op de Walvis/SUB-operatie van de Inspectie Werk en Inkomen af, die eind mei 2005 verschijnt.

De minister geeft aan dat UWV hem maandelijks, in aanvulling op de kwartaalverslagen, op de hoogte houdt van de voortgang van de ontwikkeling, bouw en implementatie van de polisadministratie. Deze voortgangsrapportages geven een beeld van de bereikte resultaten, de belangrijkste risico's voor tijdige en succesvolle oplevering van de processen en de getroffen beheersmaatregelen. De rapportages zijn onderwerp van gesprek in de reguliere bestuurlijke overleggen die de minister met de Raad van Bestuur van UWV heeft. Zonodig spreekt de minister de Raad van Bestuur aan op de realisatie van de planning. Wat betreft de haalbaarheid van de invoering van de Wfsv per 1 januari 2006 geeft de minister aan dat de uitvoerders per 1 juli 2005 met een advies komen, de zogenaamde «go/no go»-beslissing. Hierop zullen de

staatssecretaris van Financiën en de minister van SZW het betreffende besluit nemen en dit verantwoorden aan de Tweede Kamer.

Maak onderlinge afspraken tussen Financiën en SZW over de wederzijdse informatievoorziening

De minister onderschrijft de noodzaak om afspraken te maken over het wederzijds verstrekken van bestuurlijke informatie. De bewindslieden van SZW en Financiën gaan deze afspraken, na inventarisatie van de informatiebehoefte, vóór 1 oktober 2005 maken. De vroegtijdige betrokkenheid van het Ministerie van Financiën bij beleidsvoornemens van het Ministerie van SZW die ook de Belastingdienst aangaan, is reeds geborgd doordat het Ministerie van Financiën in de conceptfase van dergelijke beleidsvoornemens de gelegenheid krijgt uitvoeringstechnisch commentaar te leveren.

Leg afspraken vast over de informatiebehoefte van de ministeries binnen de eigen beleidskolom, alsmede over de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Maak duidelijke afspraken met UWV over prestatie-indicatoren rond de polisadministratie.

De minister merkt op dat in 2006 de eerste vulling van de polisadministratie plaatsvindt; deze ontwikkelt zich daarna nog verder. Hij heeft er daarom voor gekozen om in de meibrief 2006 niet een specifieke prestatie-indicator voor de polisadministratie op te nemen. Wel heeft hij UWV in de meibrief verzocht om in het Jaarplan 2006 de verdere ontwikkelingen van de polisadministratie aan te geven, in te gaan op de borging van de kwaliteit van de gegevens, alsmede om aandacht te besteden aan de samenwerking met de Belastingdienst. Afspraken over de wijze van rapporteren hierover worden naar aanleiding van het Jaarplan 2006 gemaakt. Dit loopt mee in de gebruikelijke verantwoordingscyclus waar de Tweede Kamer periodiek over wordt geïnformeerd.

7.4 Reactie UWV

De voorzitter van de Raad van Bestuur van UWV geeft aan dat het rapport een goed beeld geeft van de stand van zaken rond de overgang van de premieheffing en -inning naar de Belastingdienst, de inrichting van de polisadministratie bij UWV en de noodzakelijke verdere inrichting van de sturing en verantwoording. Hij onderschrijft in algemene zin de conclusies en aanbevelingen die betrekking hebben op UWV. Hij reageert specifiek op de volgende aanbevelingen.

Neem de gegevens uit de EDM op in de polisadministratie

Volgens de voorzitter van de Raad van Bestuur dienen de gegevens uit de EDM niet alleen in de polisadministratie te worden opgenomen om de risico's voor de premieopbrengsten te beperken, maar ook vanwege het directe belang voor de uitkeringsverstrekking door UWV, SVB en gemeenten. De EDM-gegevens dienen mede om die reden in de polisadministratie te worden opgenomen.

Doordat de EDM in een laat stadium in de Wfsv is opgenomen, hebben de Belastingdienst en UWV bij de ontwikkeling en de bouw van de gegevensinwinningsfunctie en de polisadministratie geen rekening kunnen houden met de invoering van de EDM. Dit betekent dat opname van de EDM-gegevens in de polisadministratie pas op een later moment dan 2006 kan plaatsvinden. De afstemming hierover met het Ministerie van SZW en de Belastingdienst moet nog plaatsvinden.

Spreek af dat de Belastingdienst alle relevante signalen van UWV over mogelijke onjuistheden in de polisadministratie in onderzoek neemt. De voorzitter van de Raad van Bestuur deelt de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de Belastingdienst alle relevante signalen van UWV over mogelijke onjuistheden in de polisadministratie in onderzoek moet nemen. Dit is nodig voor het creëren van een betrouwbare polisadministratie. Als relevante signalen beschouwt UWV in elk geval de signalen van afnemers van gegevens van de polisadministratie. Met afnemers en Belastingdienst zullen hierover afspraken worden gemaakt en vastgelegd in serviceniveau-overeenkomsten.

Tref beheersmaatregelen om risico's voor de betrouwbaarheid van de polisadministratie af te dekken.

Mede ter beperking van risico's voor de betrouwbaarheid van de polisadministratie overleggen UWV en Belastingdienst met marktpartijen over de consequenties van Walvis en Wfsv in het Platform Communicatie Walvis/Wfsv. Dit overleg wordt in 2006 geïntensiveerd om de implementatie van tijdige en juiste loonaangiften en correctieberichten te begeleiden en te bevorderen. Veel voorkomende foutsignalen zullen in een vroegtijdig stadium met de marktpartijen worden besproken om de loonaangiften te verbeteren.

Om de risico's van vervuiling te verkleinen zijn verschillende beheersmaatregelen in voorbereiding, die in de serviceniveau-overeenkomsten met de Belastingdienst zullen worden vastgelegd. Zo zal UWV een aantal plausibiliteitscontroles van de polisadministratie omzetten naar toegangscontroles om mogelijke vervuiling van de polisadministratie te voorkomen. Verder wordt een gezamenlijke analyse van de foutsignalen ingericht, op basis waarvan herstelprocessen kunnen worden gereïaliseerd.

Stel een convenant op met afspraken over de wederzijdse afhankelijkheden tussen Belastingdienst en UWV.

Het proces van opstellen van het convenant met afspraken en de serviceniveau-overeenkomsten verloopt volgens planning. UWV verwacht 1 juli 2005 overeenstemming te bereiken met de Belastingdienst. De formele vaststelling vindt plaats in het najaar van 2005.

7.5 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer constateert dat zowel de ministers van Financiën en SZW als de voorzitter van de Raad van Bestuur van UWV haar conclusies grotendeels delen en nadere voorzieningen willen treffen voor een goede overheveling van de premies werknemersverzekeringen.

De ministers en de voorzitter van de Raad van Bestuur delen de zorg van de Algemene Rekenkamer voor mogelijke vervuiling van de polisadministratie. De minister van Financiën en UWV willen hier beheersmaatregelen voor treffen. De Algemene Rekenkamer waardeert deze inspanningen, maar merkt op dat de inhoud van deze beheersmaatregelen nog niet is geconcretiseerd. Zij vindt het spijtig dat nog geen definitieve beslissing is genomen over het opnemen van de EDM-gegevens in de polisadministratie.

De Algemene Rekenkamer wacht met belangstelling de uitwerking van de controleaanpak door de Belastingdienst af (controles volledig op basis van risicoanalyse) en zal zich daar, onder andere in de jaarlijkse onder-

zoeken naar het Jaarverslag van het Ministerie van Financiën, een oordeel over vormen.

Gebruikte afkortingen

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CVZ	College voor Zorgverzekeringen
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
ECD	Economische Controledienst
EDM	Eerstedagsmelding
FIOD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst
Fte	Fulltime-equivalent
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
MGO	Middelgrote onderneming
MKB	Midden- en kleinbedrijf
OR	Ondernemingsraad
SIOD	Sociale inlichtingen- en opsporingsdienst
SUB	Samenwerking UWV en Belastingdienst
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Uvi	Uitvoeringsinstelling
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
VZA	Verzekerenadministratie
Walvis	Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in de sociale verzekeringen
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
Wfsv	Wet financiering sociale verzekeringen
WGA	Wet gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WW	Werkloosheidswet
ZGO	Zeer grote onderneming
Zfw	Ziekenfondswet
ZW	Ziektewet

	Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister van SZW	Reactie minister van Financiën	Reactie Raad van Bestuur van UWV	Nawoord Algemene Rekenkamer
Hoofdstuk 2						
1	De systematiek van premieheffing en -inning brengt in opzet geen risico's met zich mee voor de premieopbrengsten. Er moet wel aan de volgende voorwaarden voldaan worden: de EDM-gegevens moeten worden opgenomen in de polisadministratie en de Belastingdienst moet bepalen welke controles op de EDM zullen worden uitgevoerd.	<i>Financiën en SZW:</i> maak optimaal gebruik van de extra controlemogelijkheden die de EDM biedt door de gegevens die werkgevers daarbij moeten aanleveren op te nemen in de polisadministratie. <i>Financiën:</i> werk uit welke controles op de gegevens uit de EDM zullen worden uitgevoerd.	Op termijn kunnen EDM-gegevens ook ter beschikking worden gesteld aan andere belangstellende instanties, waaronder UWV voor de polisadministratie. Het onderzoek naar dit breder gebruik van de EDM zal in de eerste helft van 2006 plaatsvinden.	Op termijn kunnen de EDM-gegevens ook beschikbaar worden gesteld aan andere belanghebbende instanties en aan de polisadministratie. Het onderzoek naar dit breder gebruik van de EDM vindt in de eerste helft van 2006 plaats. De nadere uitwerking van de controles die op de EDM-gegevens zullen worden uitgevoerd vindt in de loop van 2005 plaats.	Opname van de EDM-gegevens in de polisadministratie kan pas na 2006 plaatsvinden. De afstemming met SZW en de Belastingdienst moet nog plaatsvinden.	De Algemene Rekenkamer vindt het spijtig dat nog geen definitieve beslissing is genomen over het al dan niet opnemen van de EDM-gegevens in de polisadministratie.
2	De gepresenteerde inningsresultaten van UWV en de Belastingdienst kunnen niet vergeleken worden, omdat de beschikbare informatie en de berekeningswijze bij beide organisaties verschillend zijn. Daardoor wordt geen goed beeld gegeven van de behaalde inningsresultaten.	<i>Financiën:</i> maak duidelijke afspraken met de Belastingdienst over prestatie-indicatoren, waaronder een helder gedefinieerd inningspercentage.	Niet van toepassing.	Gezien de integrale heffing van de premies werknemersverzekeringen en de loonheffing per 2006 lijken specifieke kengetallen voor de premieheffing niet zinvol. In dit verband streeft de minister er naar om enkele kengetallen voor het gehele, geïntegreerde proces te introduceren, die een goed oordeel over de doelmatig- en rechtmatigheid mogelijk maken. De uitwerking daarvan vindt plaats in de loop van 2005.	Niet van toepassing.	

Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister van SZW	Reactie minister van Financiën	Reactie Raad van Bestuur van UWV	Nawoord Algemene Rekenkamer
Hoofdstuk 3					
3	<p>Voorwaarde voor een betrouwbare polisadministratie is dat de Belastingdienst alle relevante signalen van UWV over mogelijke onjuistheden in de polisadministratie in onderzoek neemt.</p>	<p><i>Financiën:</i> spreek af dat de Belastingdienst alle relevante signalen van UWV over onjuiste gegevens in de polisadministratie oppakt.</p>	<p>Niet van toepassing.</p>	<p>Op basis van de omvang van de foutsignalen en de relevantie daarvan maken UWV en de Belastingdienst afspraken over de afhandeling. Deze afspraken worden in een SNO vastgelegd.</p>	<p>UWV deelt de conclusie. Als relevante signalen beschouwt UWV in elk geval de signalen van afnemers van gegevens van de polisadministratie. Met afnemers en de Belastingdienst zullen hierover afspraken worden gemaakt en vastgelegd in service-niveau-overeenkomsten.</p>
4	<p>Het risico van een vervuilde polisadministratie is momenteel nog onvoldoende afgedekt door beheersmaatregelen.</p>	<p><i>Financiën en UWV:</i> streef ernaar om risico's voor vervuiling zo snel mogelijk af te dekken met beheersmaatregelen. Neem vervolgens concrete maatregelen om de risico's te verkleinen.</p>	<p>Niet van toepassing.</p>	<p>Om de risico's in 2006 het hoofd te kunnen bieden gaat de Belastingdienst marktpartijen ondersteunen bij het tijdig en juist aanleveren van de loonaangiftegegevens. Lopende preventieve maatregelen voorzien hierin. Aanvullende beheersmaatregelen zijn in voorbereiding, zoals de inrichting van een team dat alle foutieve aanleveringen en signalen vanuit de polisadministratie en afnemende partijen signaleert en analyseert. Terugkoppeling met marktpartijen vindt plaats en onjuistheden binnen de polisadministratie worden hersteld. Herstel- en correctieprocessen worden verbeterd en in de loop van 2006 geheel geautomatiseerd ingeregeld. UWV en Belastingdienst leggen afspraken vast.</p>	<p>Om de risico's van vervuiling te verkleinen zijn verschillende beheersmaatregelen in voorbereiding, die in serviceniveau-overeenkomsten met de Belastingdienst zullen worden vastgelegd. Genoemd worden het omzetten van plausibiliteitscontroles naar toegangscontroles en het inrichten van een gezamenlijke analyse van de foutsignalen.</p>

	Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister van SZW	Reactie minister van Financiën	Reactie Raad van Bestuur van UWV	Nawoord Algemene Rekenkamer
5	Zie 4.	<i>SZW en UWV</i> : houd nauwlettend toezicht op een strikte naleving van de planning voor de realisatie van de polisadministratie. Zorg tevens dat het in juli 2005 te nemen besluit over een haalbare invoering van de Wfsv vanaf 2006 verantwoord wordt aan de Tweede Kamer.	De minister erkent het risico van een vervuilde polisadministratie. De maandelijkse rapportages van UWV over de voortgang van de ontwikkeling, bouw en implementatie van de polisadministratie zijn onderwerp van gesprek in de reguliere overleggen tussen de minister van SZW en de Raad van Bestuur van UWV. De minister zal samen met de staatssecretaris van Financiën een besluit nemen over de haalbare invoering van de Wfsv per 1 januari 2006 en dit verantwoorden aan de Tweede Kamer.	Niet van toepassing.	UWV merkt op dat zij maandelijks over de voortgang van de bouw en de implementatie van de polisadministratie aan de minister van SZW rapporteert. Deze rapportages vormen een vast agendapunt in de bestuurlijke overleggen van de Raad van Bestuur van UWV met de minister van SZW.	
6	Het is belangrijk om zo spoedig mogelijk afspraken te maken over wat UWV en de Belastingdienst over en weer van elkaar mogen verwachten.	<i>Financiën en UWV</i> : geef prioriteit aan het opstellen van een convenant met afspraken over wederzijdse afhankelijkheden.	Niet van toepassing.	Het proces van opstellen van een convenant tussen UWV en Belastingdienst en SNO's is in volle gang. Het convenant is in concept gereed; streven is dat het convenant uiterlijk 1 juni wordt vastgesteld. Verwacht wordt dat nageenog alle afspraken per 1 juli 2005 zodanig zijn uitgewerkt dat ze formeel kunnen worden vormgegeven. De formele vaststelling is voorzien in het najaar van 2005.	Het proces van opstellen van een convenant tussen Belastingdienst en UWV met afspraken over wederzijdse afhankelijkheden en de service niveau overeenkomsten verloopt volgens planning. UWV verwacht 1 juli 2005 daarover overeenstemming te bereiken; formele vaststelling vindt plaats in najaar 2005.	

Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister van SZW	Reactie minister van Financiën	Reactie Raad van Bestuur van UWV	Nawoord Algemene Rekenkamer	
Hoofdstuk 4						
7	Er is onvoldoende informatie beschikbaar om te beoordelen of de overheveling van de controle van premies werknemersverzekeringen naar de Belastingdienst tot meer of minder premieopbrengsten zal leiden.	<i>Financiën</i> : werk het controlebeleid voor de premies werknemersverzekeringen verder uit. Tref, indien nodig, maatregelen om risico's voor de premieopbrengsten weg te nemen.	Niet van toepassing.	De concrete uitwerking van het controlebeleid zal in 2005 zijn beslag krijgen. Ook na 1 januari 2006 gebleken opbrengstrisico's zullen worden ingepast in het controlebeleid.	Niet van toepassing.	De Algemene Rekenkamer wacht met belangstelling de uitwerking van de controle-aanpak door de Belastingdienst af en zal zich daar, onder andere in de jaarlijkse onderzoeken naar het Jaarverslag van het Ministerie van Financiën, een oordeel over vormen.
8	Het is nog niet bekend hoe het risicoanalysemodel van UWV zal worden verwerkt in het eigen risicoanalyse model van de Belastingdienst.	<i>Financiën</i> : werk het controlebeleid voor de premies werknemersverzekeringen verder uit. Tref, indien nodig, maatregelen om risico's voor de premieopbrengsten weg te nemen.	Niet van toepassing.	De concrete uitwerking van het controlebeleid zal in 2005 zijn beslag krijgen. Ook na 1 januari 2006 gebleken opbrengstrisico's zullen worden ingepast in het controlebeleid.	Niet van toepassing.	De Algemene Rekenkamer wacht met belangstelling de uitwerking van de controle-aanpak door de Belastingdienst af en zal zich daar, onder andere in de jaarlijkse onderzoeken naar het Jaarverslag van het Ministerie van Financiën, een oordeel over vormen.
Hoofdstuk 5						
9	Er zijn nog geen afspraken vastgelegd over de informatiebehoefte van de ministeries over en weer.	<i>Financiën en SZW</i> : maak onderling afspraken over de wederzijdse informatievoorziening. SZW heeft informatie nodig over de recht- en doelmatigheid van de premieheffing en -inning en over de resultaten van de controles van de Belastingdienst. Financiën heeft informatie nodig over het beheer van de polisadministratie en vroegtijdige betrokkenheid bij beleidsvoornemens van SZW.	De minister van SZW onderschrijft de noodzaak om afspraken te maken over het wederzijds verstrekken van bestuurlijke informatie. SZW en Financiën gaan deze afspraken, na inventarisatie van de informatiebehoefte, voor 1 oktober 2005 maken. Vroegtijdige betrokkenheid van Financiën bij beleidsvoornemens van SZW die ook de Belastingdienst aangaan is volgens de minister van SZW reeds geborgd doordat Financiën in de conceptfase van dergelijke beleidsvoornemens de gelegenheid krijgt uitvoeringstechnisch commentaar te leveren.	Nadere afspraken zijn gewenst over het wederzijds verstrekken van bestuurlijke informatie. Na inventarisatie van deze informatiebehoefte maken SZW en Financiën uiterlijk 1 oktober 2005 afspraken over de wederzijdse informatievoorziening.	Niet van toepassing.	

	Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister van SZW	Reactie minister van Financiën	Reactie Raad van Bestuur van UWV	Nawoord Algemene Rekenkamer
10	Er zijn nog geen afspraken vastgelegd over de informatiebehoefte van de ministeries binnen de eigen beleidskolom.	<i>Financiën:</i> maak duidelijke afspraken met de Belastingdienst over de prestatie-indicatoren. Neem daarin op de recht- en doelmatigheid van de premieheffing- en inning en de resultaten van de controles die de dienst uitvoert. <i>SZW:</i> maak duidelijke afspraken met UWV over prestatie-indicatoren rond de polisadministratie.	De minister van SZW heeft er voor gekozen om in de meibrief 2006 niet een specifieke prestatie-indicator voor de polisadministratie op te nemen. De minister heeft UWV wel verzocht om in het jaarplan 2006 de verdere ontwikkelingen van de polisadministratie aan te geven, in te gaan op de borging van de kwaliteit van de gegevens, alsmede om daarbij aandacht te besteden aan de samenwerking met de Belastingdienst.	In het Beheersverslag zullen onder meer de premieopbrengst werknemersverzekeringen, de controleresultaten en de daarmee samenhangende correcties afzonderlijk in beeld worden gebracht. Gezien de integrale heffing van de premies werknemersverzekeringen en de loonheffing lijken specifieke kengetallen voor de premieheffing niet zinvol. De minister streeft er naar om enkele kengetallen voor het gehele, geïntegreerde proces te introduceren, die een goed oordeel over de doel- en rechtmatigheid mogelijk maken. De uitwerking daarvan vindt plaats in de loop van 2005.	Niet van toepassing.	
11	De informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de premies werknemersverzekeringen en de polisadministratie ligt nog niet vast.	<i>Financiën:</i> maak duidelijke afspraken met de Belastingdienst over de prestatie-indicatoren waarover verantwoording zal worden afgelegd aan de Tweede Kamer. <i>SZW:</i> maak duidelijke afspraken met UWV over prestatie-indicatoren rond de polisadministratie.	De minister heeft aangegeven dat afspraken met UWV over de wijze van rapporteren over de verdere ontwikkelingen van de polisadministratie, de borging van de kwaliteit van de gegevens, alsmede de samenwerking met de Belastingdienst naar aanleiding van het jaarplan 2006 zullen worden gemaakt. Dit loopt mee in de gebruikelijke verantwoordingscyclus waar de Tweede Kamer periodiek over wordt geïnformeerd.	De staatssecretaris van Financiën legt rechtstreeks verantwoording aan het parlement af over de uitvoering van de premieheffing. Dit zal plaatsvinden via het Beheersverslag van de Belastingdienst. Aangesloten zal worden bij de huidige normatiek voor belasting- en premieontvangsten.	Niet van toepassing.	