



loonaangifteketen

De (R)evolutie van de loonaangifteketen

De ketenmanager en de loonaangifteketen

Henk Joosten
Ketenmanager loonaangifteketen
1 november 2023



In Hemingways novelle *The old man and the sea*, vangt een visser ver op zee een reusachtige zwaardvis. Het boek van Hemingway beschrijft beklemmend over het heroïsche gevecht van de visser met zijn grootste vangst ooit. Het lukt de visser na een dagenlang gevecht om de vis langs zij te krijgen en deze vast te binden aan zijn schip. Op zijn reis naar huis doen haaien zich te goed aan de vis. Als de trotse visser terugkeert in de haven, rest nog alleen het karkas van de eens machtige vis.

In deze beschouwing geef ik een beeld van de reis die de loonaangifteketen heeft afgelegd. Het karkas van de vis wordt een röntgenfoto van de loonaangifteketen. Dit document geeft ook een persoonlijk beeld van de ontwikkelrichting van de loonaangifteketen. En om te blijven bij het beeld van de novelle van Hemingway: een herboren "Walvis" zal nieuwe zeeën verkennen en tot zijn habitat verklaren.

Het ontstaan van de loonaangifteketen

In de jaren 80 vragen economische crises om ingrijpen in de overheidsuitgaven. Tegelijkertijd werken de kabinetten aan de reductie van de lasten voor werkgevers. De Commissie Stevens stolt de verbetervoorstellen voor lastenverlichting in een rapport.¹ Het rapport is de aanzet voor de integratie van de aangifte loonbelasting en de aangiftes premieheffing werknemers- en volksverzekeringen in één aangifte: de aangifte loonheffingen.

De integratie verbreedt de heffingsgrondslag waardoor tariefsverlaging mogelijk is, creëert één grondslag voor de loonheffing en confronteert een werkgever nog maar met één heffingsbevoegde instantie. Kavelaars constateert dat de voorstellen van de Commissie Stevens niet altijd even goed doordacht zijn en dat raakt met name de uitvoering.²

De denkpauze over de suggesties van de Commissie Stevens is ruim en de uitwerking van de ideeën en de omzetting van voorstellen in wetgeving vragen veel tijd. Maar het zaadje voor de integratie van de premieheffing werknemers- en volksverzekeringen en de loonbelasting is geplant.

Definitiekwesties over het loonbegrip, het vaststellen van de bevoegdheden van de betrokken overheidspartijen en de verdeling van de uitvoeringskosten inclusief de verdeling van de inzet van medewerkers kostten veel tijd. Het vraagt ook onevenredig aandacht van regering en parlement en daarom duurt het tot 2004 voordat de contouren van de samenwerkingsorganisatie loonaangifteketen gestalte krijgen. Het wettelijk kader voor de samenwerking is vastgelegd in de Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten (Walvis) en de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv). Dit betekent dat het doen van aangifte voor de loonbelasting, de premies werknemers- en volksverzekeringen en de bijdrage Zorgverzekeringswet in één aangifte volstaat. Daarnaast vraagt de aangifte loonheffingen die gegevens uit, die het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) via de digitale enquête Werkgelegenheid en Lonen uitvroeg bij werkgevers.

¹ Rapport van de Commissie voor de Belastingherziening, "Graag of niet", SDU, juli 1991

² De voorstellen van de Commissie Stevens, Drs. P. Kavelaars, MAB, januari/februari 1992





Doelstellingen vorming loonaangifteketen

Met de samenvoeging van premies en loonbelasting in één aangifte, had de wetgever vijf doelstellingen.

- 1) De verlaging van de administratieve lasten voor de werkgevers.
- 2) De verlaging van de uitvoeringskosten voor de verzekerdenadministraties die ook nog eens als één organisatie, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), blijven bestaan.
- 3) De verlaging van de lasten voor burgers: éénmalige uitvraag gegevens en meervoudig gebruik ervan.
- 4) Verbetering van de rechtmatigheid van beschikkingen.
- 5) Verbetering van de toezichtmogelijkheden.

In 2004 constateert de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) dat de invoering van de loonaangifteketen per 1 januari 2006 nog onvoldoende geborgd is.³ De veranderprocessen en de projectsturing acht de Inspectie onvoldoende op elkaar afgestemd en beheerst. Ook de wijzigingen in de oorspronkelijke wetteksten van de wet Walvis en Wfsv hebben invloed op het ontwikkel- en invoeringsproces van de keten. De Inspectie constateert ook, dat de in de wetsontwerpen opgenomen aangiftetermijn voor de loonaangifte en de correcties daarop gevolgen hebben voor de actualiteit van de gegevens in de databases. Door de aangiftetermijn van een maand komen de gegevens op werknemersniveau vaak een maand na de salarisbetaling in de database voor nominatieve gegevens, de Polisadministratie binnen.

Dit betekent voor uitkeringen dat deze plaatsvinden door het verstrekken van voorschotten, omdat de actuele gegevens voor het toekennen van de uitkering nog ontbreken. Omdat de voorschotverlening bijna altijd afwijkt van de juiste toekenning van een uitkering, ontstaan er terugbetalingsverplichtingen. Het thema van de actualiteitswaarde van gegevens dat de Inspectie aansnijdt, is ook anno nu gezien het toegenomen gebruik van gegevens uit de loonaangifteketen een wezenlijk thema.

Van Polis naar BLAU en de verplichte digitale aangifte

Een thema dat naast de actualiteitswaarde van de loongegevens in de "kraamkamer" van de loonaangifteketen speelt, is het verder ontwikkelen van de database voor nominatieve gegevens - Polis - tot een authentieke registratie. Polis zou als "Basisregistratie Lonen Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen" (BLAU) onderdeel gaan uitmaken van het stelsel van basisregistraties. De Inspectie Werk en Inkomen gaat er in 2004 van uit dat de Basisregistratie BLAU een basisregistratie zal zijn per 1 januari 2010.⁴ Tot de realisatie van de Basisregistratie komt het niet. In februari 2016 geeft UWV in een brief aan de minister van SZW aan, dat BLAU naar verwachting bijdraagt aan een verhoging van de gegevenskwaliteit voor afnemers en een efficiënte en effectieve informatie-uitwisseling binnen de overheid. Een overvolle ICT-agenda van UWV biedt echter geen ruimte voor de realisatie van BLAU.⁵ De minister bevestigt in een brief dat het uitstel gerechtvaardigd is omdat de kwaliteit van de gegevens goed is en in een later stadium alsnog gezien kan worden of de doorontwikkeling tot BLAU meerwaarde oplevert.

³ Tweede rapportage Inspectie Werk en Inkomen, M.L. Klokhuis, inspecteur-generaal, augustus 2004.

⁴ Tweede rapportage Wet Walvis, Inspectie Werk en Inkomen, 1 augustus 2004.

⁵ Brief UWV aan minister van SZW van 4 februari 2016, kenmerk SBK/93310.





Een parallelle ontwikkeling naast de start van de loonaangifteketen per 1 januari 2006 is de sterke voorkeur om de aangiftes loonheffingen ook per die datum digitaal in te dienen en vanaf 1 januari 2012 is dat verplicht.⁶ Omdat de overheid geen standaardpakket levert, is het aan de markt om softwarepakketten voor het doen van digitale aangiftes loonheffingen aan te bieden. Hierdoor ontstaat er een bijzondere dynamiek als het gaat om het doen van een aangifte loonheffingen. De wetgever moet tijdig de commerciële softwarepartijen informeren over wetwijzigingen in de loonbelasting en premieheffing, zodat zij werkgevers kunnen faciliteren om op het juiste moment een juiste aangifte in te dienen. Met kabinetten die veel beleidsdoelstellingen -en dat vaak op het laatste moment- willen realiseren, is het de vraag of de betrokken ministeries en uitvoeringsorganisaties in samenwerking met de makers van loonsoftware tijdig een juiste aangifte kunnen vormgeven.

Wetgeving als instrument voor maatschappelijke sturing

Omdat kabinetten graag snel en adequaat willen reageren op maatschappelijke ontwikkelingen, kent het loondomein veel nieuwe wetgeving. Wetgeving die zich kenmerkt door het invoeren van gedifferentieerde premies en inkomensafhankelijke tegemoetkomingen. Hiervoor zijn actuele gegevens en vaak extra uitvraag van die gegevens door het opnemen van nieuwe velden in de aangifte loonheffingen nodig. Dit vraagt veel van alle partijen die betrokken zijn bij het vaststellen van wet- en regelgeving en de omzetting daarvan in goede boekhoud- en aangiftesoftware. Gezien de doorlooptijd van dit proces kan de actualiteit voor de inzet van het wetgevingsinstrument bij de realisatie daarvan in wet- en regelgeving minder doeltreffend zijn. Ook maatschappelijke processen kennen hun eigen dynamiek. De inzet van wetgeving om werkgevers te bewegen om meer vaste contracten aan te bieden aan werknemers via het instrument van de premiedifferentiatie werkloosheidswet –een lage premie voor een vast contract en een hoge voor een tijdelijk contract- bleek minder effectief. Dit omdat de krapte op de arbeidsmarkt werkgevers dwingt om medewerkers of een vast contract aan te bieden of een ZZP'er in te huren die hoe dan ook geen arbeidsverhouding anders dan die van de inhuur wil aangaan. Het lange doorlooptraject van beleidsintentie naar wetgeving en naar uitvoering, wil goede intenties en juiste inzichten nogal eens "fnuiken" in de effectiviteit daarvan.

Van stagnerende, naar werkende en stabiele loonaangifteketen

Als de keten op 1 januari 2006 start, valt deze te kwalificeren als "stagnerend". De samenwerking tussen UWV en de Belastingdienst hapert. In De Ketens de Baas is er de opsomming van oorzaken voor de lastige start van de keten.⁷ De onderschatting van de technische en organisatorische complexiteit, de massaliteit van het proces, de meervoudige karakteristieken van "werkgevers", de interne gerichtheid van de samenwerkende organisaties en haperende software en applicaties zijn hiervoor de hoofdredenen. Een extra uitvraag van de jaarloongegevens in 2006 is een gevolg. Een jaarloon-uitvraag van minder dan 5% van de populatie inhoudingsplichtige werkgevers is vervolgens een beleidsdoelstelling.

⁶ Nog enkele jaren nadien konden inhoudingsplichtigen op papier aangifte doen. De faciliteit eindigde op 1 januari 2012.

⁷ Papernote 35. De loonaangifteketen, de aorta van de BV Nederland, redactie D. Meijer et al, SDU uitgevers, 2011.





In 2007 komen de betrokken ministeries en uitvoeringsorganisaties met een integrale probleemanalyse en een voordracht voor het benoemen van een ketenmanager. Deze laatste krijgt de bevoegdheid om direct te escaleren naar de staatssecretaris van Financiën en de minister van SZW. In 2007 is de benoeming van de eerste -onafhankelijke- ketenmanager en een bijbehorend bestuursapparaat, het ketenbureau, een feit.

De oplossing om de stagnerende keten aan de praat te krijgen loopt via drie plateaus: de keten moet van werkend, naar stabiel, naar robuust. Door het benoemen van concrete maatregelen en het afvinken daarvan nadat het gewenste resultaat behaald was, geeft de IWI in 2010 de keten het predicaat "werkend".⁸ De keten scoorde voldoende op een op basis van de maatregelen vastgesteld normenkader. Nadat alle tijdelijke maatregelen waren omgezet in structurele oplossingen, verklaart het Kernteam loonaangifteketen de keten in 2010 "stabiel". De fase van de robuuste keten koppelt men aan de introductie van de Basisregistratie BLAU. Een robuuste keten kent als karakteristiek dat deze adequaat kan inspelen op wetwijzigingen en de behoeftes van de afnemers van de nominatieve gegevens. De status "robuust" voor de keten is nooit toegekend. Omdat de status was opgehangen aan het ontstaan van de basisregistratie BLAU en deze tot op heden niet is gerealiseerd, is de "lakmoesproef" voor de robuustheid: hoe flexibel reageert de loonaangifteketen op wetwijzigingen en kan de loonaangifteketen voldoen aan de wensen van afnemers? Al eerder heb ik aangegeven dat de hoeveelheid wetgeving, de variatie in de wetgevende processen en de lange doorlooptijd van het wetgevende proces een negatieve impact hebben op de kwaliteit en de actualiteitswaarde van de uitvoerende processen. Verhindert de grote hoeveelheid aan wetgeving niet de ontwikkeling naar de robuuste keten?

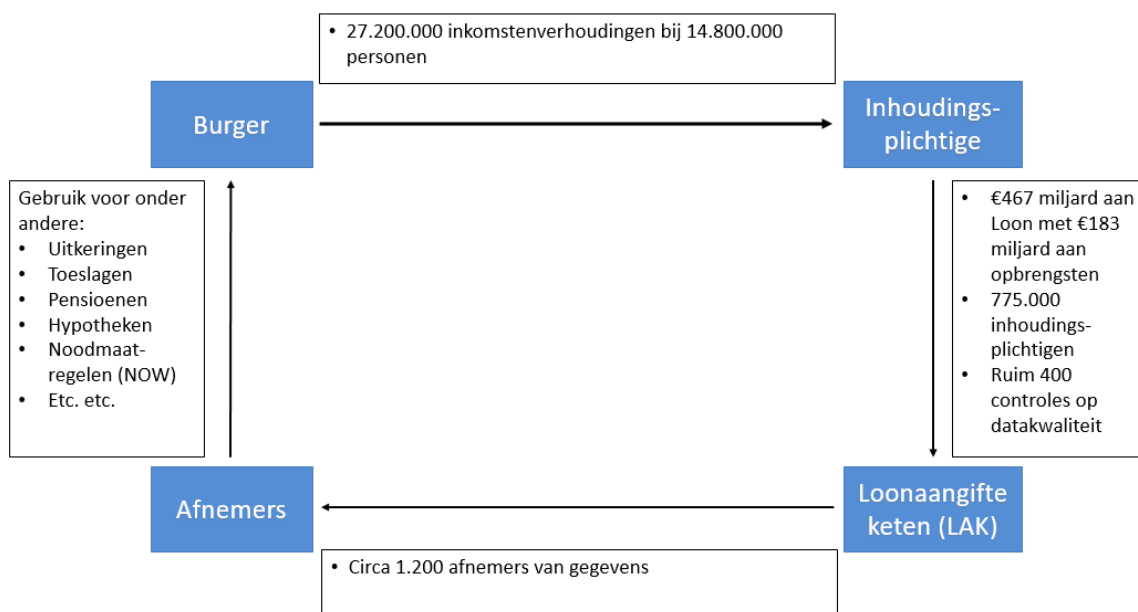
De vooruitgang die de stabiele loonaangifteketen boekt na 2010 is spectaculair. Naast en samenwerkingsverband dat de lastendruk voor werkgevers en uitvoerders moet verminderen, is de loonaangifteketen ook een wezenlijke inkomstenbron voor de overheid en semi-overheden en een gegevensbron voor vele inkomensafhankelijke regelingen.⁹

⁸ Zie rapport IWI van mei 2010, 8e rapportage.

⁹ In de begroting van 2023 leveren de loonbelasting en premieopbrengsten 55,8 % van de inkomsten van de rijksbegroting op.



De loonaangifteketen anno nu



De loonaangifteketen dankt zijn bestaan aan overwegingen die hun grondslag kennen in verlaging van de uitvoeringskosten van de overheid en lastenverlichting voor werkgevers. Aan het strategisch akkoord dat aan de basis staat van de samenvoeging van de heffing en inning van loonbelasting en premies, liggen berekeningen ten grondslag die aangeven dat er besparingen te realiseren zijn voor werkgevers van 65 tot 110 miljoen euro per jaar. Dit bedrag is inclusief de kosten die werkgevers maken voor het aparte uitvraagtraject van gegevens dat het Centraal Bureau van de Statistiek uitvoert. Jaren na de invoering van de gecombineerde loonaangifte is het maar de vraag of de gerealiseerde kostenbesparing het hoofdargument is voor het draagvlak voor de systematiek van de loonaangifteketen. Mogelijk is de invoering van de verplichte digitale aangifte meer een argument voor het draagvlak ervan. Het systeem van een (digitale) boekhouding die de gegevens genereert voor de software die de aangifte opstelt en verstuurt, is een geaccepteerde methodiek die blijkbaar vele voordelen kent. De digitalisering biedt ook mogelijkheden om gegevens sneller binnen te krijgen, op te slaan in de databases en sneller beschikbaar te krijgen voor de afnemers van de gegevens van de loonaangifteketen. En die zijn talrijk. Daar waar het traject startte met het verzamelen van nominatieve gegevens voor het correct vaststellen van uitkeringen en al snel daarna het vullen van de vooraf ingevulde aangifte (VIA), voeden gegevens uit de loonaangifteketen inmiddels vele inkomensafhankelijke processen.



Processen op basis van de gegevens uit de loonaangifteketen raken financieel kwetsbare burgers

De inkomensafhankelijke bijdragen van ouderen in verpleeghuizen, vergoedingen voor min- of onvermogenen van rechtshulp, gerechtelijke invorderingstrajecten, het toekennen van uitkeringen en tegemoetkomingen via gemeentelijke sociale diensten, het toekennen van beurzen door de Dienst Uitvoering Onderwijs, enz. De gegevens uit de loonaangifteketen raken zeer veel, vaak financieel kwetsbare, burgers *frontaal* in het financieren van het bestaan. De impact van de loonaangifteketen heeft gaandeweg en zonder expliciete besluitvorming of bestuurlijke aanpassingen een fundamentele karakterverandering ondergaan. Begon de samenwerking tussen UWV en de Belastingdienst als efficiencywinst voor de uitvoeringsorganisaties en inhoudingsplichtigen, gaandeweg ging dat ook gelden voor meer (semi-)overheidsorganisaties en zelfstandige bestuursorganen. Een evolutie in de breedte van de efficiencywinst.

Het revolutionaire van de beweging geldt de impact op de burger. In die gaswolk die aan de basis stond van de vorming van de loonaangifteketen, is nergens het scenario geschetst van de impact die de loonaangifteketen heeft bij het vaststellen van uitkeringen, toeslagen en compenserende maatregelen. De loonaangifteketen startte vanuit de optiek van de lastenverlichting en had geen beeld van wat de invloed is van data die de keten genereert op de inkomenspositie van burgers. Dat een uitkeringsgerechtigde niet meer met geschriften en verklaringen zijn recht en hoogte op een uitkering moest vaststellen, was het enige geïndividualiseerde voordeel van de loonaangifteketen. De impact voor en de dienstverlening aan de burger bij het vaststellen van allerlei toeslagen, tegemoetkomingen en suppleties, is het onvoorziene neveneffect van de loonaangifteketen: de revolutie.

Een vergelijkbare conclusie trekt de Commissie Loonaangifteketen.¹⁰ De verwachtingen en de doelstellingen van de keten zijn na de totstandkoming ervan nooit herijkt, waardoor de keten geen expliciete visie heeft ontwikkeld op de ontwikkelingen van de keten in brede zin. De keten is zonder besluitvorming van doelstelling veranderd: van lastenverlichtingsinstrument tot gegevensleverancier voor vele afnemende processen. De Commissie Loonaangifteketen doet hiervoor ook een aanbeveling. Voer over de gedaantewisseling een dialoog tussen beleid en politiek.¹¹

De loonaangifteketen en wetgeving

De loonaangifteketen kent een tweedeling in de contribuerende en de distribuerende functie van de loonaangifteketen. De contribuerende functie zit aan de voorkant van het proces. Het zet wet- en regelgeving om in een aangifte loonheffingen. De aangifte bestaat uit een collectief en een nominatief deel. Het collectieve deel geeft het verschuldigde bedrag aan loonheffingen weer en het nominatieve deel geeft de specificaties per werknemer. Voor elke aangifte vult een inhoudingsplichtige 144 collectieve en nominatieve gegevensvelden in.¹² Op de aangeleverde gegevens worden 372 (poort)controles uitgeoefend. Deze gegevens zijn de bron voor o.a. de VIA,

¹⁰ Eindrapport Commissie loonaangifteketen, Ministerie SZW, 9 december 2019, p.7

¹¹ Eindrapport Commissie loonaangifteketen, p.14

¹² Specificaties loonaangifte 2023.





uitkeringen, toeslagen en tegemoetkomingen: de distribuerende kant van de loonaangifteketen.

De samenhang tussen de voor- en achterkant van het proces vraagt om afstemming en regie op de samenwerking tussen de wetgever, de uitvoerende instanties en de afstemming met private partijen die bijdragen aan de resultaten. Deze laatsten zijn de salarisprofessionals en software ontwerpers van de boekhoud- en aangifteprogrammatuur. Gezien het financiële belang en het belang van het binnenhalen van nominatieve gegevens voor allerlei afnemende partijen, vraagt dit om heldere communicatie en goede afspraken tussen deze partijen. Professor De Man bestempelt de samenwerking tussen deze partijen als een ecosysteem.¹³ Mogelijk een treffende omschrijving, maar het miskent wel de noodzaak van het maken van heldere afspraken op basis van duidelijke bevoegdheden. Met de term "netwerk" voor de loonaangifteketen is de focus van de inspanning meer gericht op de onderlinge relaties en de inspanningen die nodig zijn om die te onderhouden. Een netwerk is minder gevoelig voor exogene factoren -als regen en zonneschijn- die ecosystemen sturen. Alhoewel vanuit de Trias Politica de wetgeving en de uitvoering gescheiden machten zijn, vraagt de maakbaarheid van nieuwe processen op basis van nieuwe wetgeving en het daadwerkelijke effect van beleidsdoelstellingen op de maatschappij om afstemming van de inzet van het wettelijk instrumentarium. Bijzonder voor de loonaangifteketen is dat er een Afnemersoverleg (AOL) is ingesteld. Ook de deelnemers van dit overleg moeten zich een mening kunnen vormen over de effecten van nieuwe wetgeving. Gezien het afnemersbelang zou hun oordeel een vast onderdeel moeten zijn van de gebruikelijke uitvoeringstoetsen op het gebied van de loonheffingswetgeving.

De distribuerende functie van de loonaangifteketen kenmerkt zich door het beschikbaar stellen van gegevens aan afnemers. Meestal zijn die afnemers (semi-)overheidsinstellingen of in ieder geval organisaties met een link naar een publiek doel. Al eerder is aangegeven dat de afnemers een breed spectrum van maatschappelijke belangen dienen. Van het vaststellen van uitkeringen tot het vaststellen van pensioenrechten: de loonaangifteketen levert hiervoor de gegevens. Een representatie van het afnemersbelang in de governance van de loonaangifteketen die recht doet aan de belangen van de afnemers moet daarom bron van onderzoek zijn.

De impact van wetgeving

Op de scheidslijn tussen de contribuerende en distribuerende functies en over het hele proces heen, heeft de ketenmanager een belangrijke rol. "Verbinden met erkenning van autonomie" zou er op zijn of haar wapenschild mogen staan. In de keten zijn het de ministeries van Financiën en SZW die via wetgeving de contouren van de processen bepalen. Het ministerie van Financiën focust op de loonbelasting en het ministerie van SZW op de premies werknemers- en volksverzekeringen. Het zijn werelden met andere doelstellingen die wel samenkomen in de aangifte loonheffingen. Vooral de heffing van premies is onderhevig aan politieke doelstellingen. Via het verhogen of verlagen van premies of via de inzet van gedifferentieerde premies stuurt het kabinet op beleidsdoelstellingen. De al eerder besproken premiedifferentiatie werkloosheidswet (PDWW) is hiervan een voorbeeld. De intentie

¹³ Hoofdstuk 6, loonaangifteketen, de financiële en gegevensaorta van Nederland op het gebied van werk en inkomen, geheel herziene uitgave, september 2017.





van het kabinet om burgers meer bestaanszekerheid te bieden is en blijft een solide uitgangspunt, maar de doorlooptijd van het proces kan de inzet van het instrument wetgeving aan effectiviteit laten inboeten.

Een ander voorbeeld waarin de lange doorlooptijd van wetgeving de oorspronkelijke intenties ervan aantast, is de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl). De doelstelling om burgers met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt te steunen door werkgevers een tegemoetkoming te verstrekken bij het aannemen of in dienst houden ervan is prijzenswaardig. Echter door de krapte op de arbeidsmarkt en mogelijk ook de gewijzigde visie op de inzet van medewerkers, is de populatie werknemers in een kwetsbare positie verkleind. Burgers zijn makkelijker werknemers met een vast contract geworden onder de druk van de krapte op de arbeidsmarkt. De Wtl verdient wel een bijzondere markering binnen het landschap van de wet- en regelgeving binnen het loondomein. De systematiek van het actief verlenen van tegemoetkomingen verving het passieve systeem waarin werkgevers premiekortingen moesten claimen. En dat leidde tot veel niet-gebruik van de faciliteiten. Door gebruik te maken van de gegevens in de loonaangifteketen, kan de overheid vaststellen wat de rechten van werkgevers zijn en deze toekennen en uitbetalen.

De systematiek van de Wtl verdient door zijn proactieve karakter navolging. Uit het Jaarverslag van de Nederlandse arbeidsinspectie 2022 van het Ministerie van SZW blijkt dat het niet-gebruik van de bijstand en de Toeslagenwet rond de 35 % schommelt: een reden voor het pro-actiever inzetten van gegevens uit de loonaangifteketen naar het model van de Wet tegemoetkomingen loondomein? ¹⁴

Een zoektocht naar innovatieve methodieken om direct aan burgers rechten toe te kennen op basis van de gegevens uit de loonaangifteketen is het waard om te ondernemen.

De twee voorbeelden geven het belang aan van het verkorten de beleids- en wetgevingstrajecten en de noodzaak om op basis van actuele en juiste gegevens effectief te sturen op maatschappelijke doelen. Voor allerlei maatschappelijke dienstverlening is de beschikbaarheid van actuele gegevens een noodzaak. En daar waar gegevens niet actueel zijn, werken overheidsinstanties met voorschotten en vervolgens met eindafrekeningen. Omdat de compenserende maatregelen (tegemoetkomingen, toeslagen of uitkeringen) gebaseerd zijn of op de Basisregistratie Inkomens (BRI) en weer andere op de database voor nominatieve gegevens -Polis-, kunnen er voor burgers die voor hun inkomen afhankelijk zijn van inkomen, toeslagen en aanvullende uitkeringen terugbetalingsverplichtingen ontstaan die voor de specifieke doelgroep bijna onmiddellijk tot (terug)betalingsproblemen leiden. Het kan ook mogelijk zijn dat het samenstel van de regelingen leidt tot een vaststelling van een inkomen dat beneden het bestaansminimum kwalificeert. Als je bijvoorbeeld een toeslag voor een burger baseert op een geaggregeerd jaarinkomen zoals de BRI dat doet en vervolgens voor de uitkering gegevens gebruikt uit Polis, baseer je de besluiten op twee verschillende bronnen. Hierdoor krijgen burgers ofwel niet waar ze recht op hebben of ze krijgen teveel waardoor er terugbetalingsverplichtingen ontstaan. Het werken met de meest actuele *en dus accurate* gegevens uit het loondomein is gezien de wens van dit en eerdere kabinetten een belangrijk hulpmiddel voor het realiseren van maatschappelijke doelstellingen. En daar waar de gegevens minder actueel zijn of waar deze in de samenloop met uitkeringen, toeslagen of

¹⁴ Jaarverslag van de Nederlandse arbeidsinspectie, 2022, Ministerie van SZW, p47.





compensatiemaatregelen die alle gebaseerd zijn op andere informatiebronnen tot een onjuiste vaststelling van het "inkomen" leiden, kan goedbedoelde dienstverlening aan burgers een grote negatieve impact hebben.

De vervolgstappen van de loonaangifteketen

De loonaangifteketen heeft stappen gezet in de organisatiegraad en is een voorbeeld voor vele andere ketens. Maar dit kan niet betekenen dat de loonaangifteketen in een passieve modus terechtkomt. De impact van de dienstverlening via het gebruik van actuele en mogelijk authentieke loongegevens is een revolutie die zich via een evolutionair proces heeft voltrokken, maar dat levert wel een kanttekening op.

Als de keten de stap naar een robuuste keten wil zetten, wat wil zeggen dat ze flexibel kan inspelen op wets- en proceswijzigingen, zijn de volgende vragen relevant.

- Onderzoek of het omzetten van Polis in de basisregistratie BLAU een substantiële bijdrage levert aan een robuustere loonaangifteketen? En volstaat BLAU als het gaat om het waarborgen van de kwaliteit van de gegevens voor de afnemende processen van de loonaangifteketen?
- De loonaangifteketen is een werkend voorbeeld van publiek-private samenwerking. De samenwerking is gebaseerd op een groeimodel dat werkt via afspraken en een onderliggende overlegstructuur. Onderzoek wat de stappen zijn om tot een robuustere loonaangifteketen op de terreinen van de IV-architectuur, IT-techniek en de governance van de loonaangifteketen. Het perspectief voor de toekomstbestendigheid van de loonaangifteketen is van "Tailored public service".
- De contribuerende en de distribuerende kant van de loonaangifteketen kennen ieder een eigen dynamiek en uitdagingen. De rol van de ketenmanager is die van het bewaken van de cohesie en consistentie tussen de beide functies. Een onderzoek naar het opzetten van een nieuw zelfstandig bestuursorgaan "Overheidsgegevens". Biedt een ZBO overheidsdata een betere waarborg voor de aansluiting van de contribuerende en distribuerende kant van de loonaangifteketen? Het is wel een onderzoek dat buiten de scope van de loonaangifteketen valt, maar in de context wel de robuustheid van de keten raakt.
- Onderzoek of de rol van de burger afdoende is geborgd. Is de fundamentele verandering in de positie van de burger binnen de keten afdoende ingevuld door de indirecte representatie van de burger door het afnemersoverleg?

De loonaangifteketen is de spil in het gebruik van gegevens voor het verbeteren van dienstverlening van de overheid. Antwoorden op de bovenstaande vragen kunnen richtinggevend zijn voor het verbeteren van de dienstverlening van die processen. Gezien het belang van het gebruik van gegevens voor wezenlijke overheidsprocessen, is het verkrijgen van antwoorden op de vragen geen afvinken van een "to do-lijst", maar dat van een lijst met "must have". De positie die de loonaangifteketen in het overheidsbestel inneemt rechtvaardigt vervolgstappen naar toekomstbestendigheid of -zo men wil- robuustheid.





De ketenmanager en de loonaangifteketen

“De ketenmanager en de loonaangifteketen” is geen vertaling van “The old man and the sea”. Grammaticaal gaat het om een nevenschikking van twee woordgroepen. Maar zelfs als je de meest ruime interpretatiemethode toepast, kom je niet tot de gesuggereerde vertaling. In de novelle van Hemingway vecht de oude visser ver op zee in zijn roeiboot een heroïsche strijd met een zwaardvis die hij aan een vislijn heeft gekregen. En vecht die ketenmanager dan een heroïsche strijd met een spartelende en sterke vis ver op zee? Nee, die ketenmanager van de loonaangifteketen vindt zijn oorsprong in de Wet Walvis en vindt in de doelstellingen van deze wet niet de bron van een titanenstrijd, maar wel een zeer uitdagende opgave.

En die “oude ketenmanager”? Dan toch liever de parallel met een opgave die al een lange historie kent: lastenverlichting voor werkgevers en kostenreductie voor de uitvoerders die betrokken zijn bij de loonaangifteketen. Een thema dat in de jaren van het bestaan van de Wet Walvis niets aan urgentie heeft ingeboet. “De maatschappelijke opgaven zijn niet alleen urgent, maar ook ingewikkeld”, stelt de Raad van State.¹⁵ De loonaangifteketen vertegenwoordigt strategische belangen in de bijdrage aan de schatkist en het ophalen en distribueren van gegevens die dienstbaar zijn aan veel maatschappelijke processen.

In het jaarverslag van de Raad van State breekt de Raad een lans voor het bieden van kader en structuur door de overheid. Handel planmatig en niet incident-gedreven, is het advies. Werk samen met alle beleidsmakers, wetgevers, de rechterlijke macht en uitvoerders, adviseert de Raad. En betrek de afnemers -burgers, bedrijven en werkgevers- van de overheidsproducten zoals beschikkingen, tegemoetkomingen en toeslagen bij dit proces, zou mijn pleidooi zijn. Hier landen de effecten van de overheidsprocessen.

De loonaangifteketen begint bij de burger die loon “verdient”, uitkerings- of pensioengerechtigd is. Een inhoudingsplichtige verantwoordt de “verdiensten uit arbeid of vroegere arbeid” vervolgens in een aangifte loonheffingen. Deze draagt de loonbelasting, de verschuldigde premies werknemers- en volksverzekeringen en de bijdrage Zorgverzekeringswet af. De ontwikkelingen binnen de loonaangifteketen vertonen kenmerken van een evolutionair proces. En dat roept beelden op van min of meer toevallige omstandigheden die richting geven aan ontwikkelingen. De loonaangifteketen en Darwin, zou dan de titel van dit artikel kunnen zijn. Ik neem hier afstand van het evolutionaire aspect aan de loonaangifteketen: de loonaangifteketen groeit niet alleen omdat allerlei factoren elkaar beïnvloeden, maar ook binnen een beleidsmatig kader en bestuurlijke besluiten. Het vraagt ook om een visie op de volgende stappen in de keten en het maken van keuzes. De Raad van State citeert in het Jaarverslag 2022 minister-president Drees: “Niet alles kan en zeker niet alles tegelijk”. De Raad geeft het citaat inhoud door het aan te vullen met een aantal beginselen. Prioriteer en bestendig beleid, bewaak samenhang in beleid, wetgeving en uitvoering en richt wetgeving zo eenvoudig mogelijk in. Heel expliciet waarschuwt de Raad voor inkomensafhankelijke regelingen die door veel voorkomende fluctuaties in de inkomens van burgers kunnen leiden tot forse terugvoordringen.

¹⁵ Raad van State in het Jaarverslag 2022, 20 april 2023.





Volgende fase loonaangifteketen

De ontwikkeling van de loonaangifteketen naar een volgende fase is gezien de impact van de keten een must. Stagnatie betekent onvolledige of ondermaatse dienstverlening van veel inkomensafhankelijke processen. De loonaangifteketen "next level" kent wetgeving die is afgestemd op standaardprocessen binnen de uitvoering binnen een specifieke IV architectuur. Met gebruikmaking van het concept van de Regelspraak is er een fundament voor maakbare wetgeving, ook op het gebied van de loonheffingen.¹⁶ De werkwijze die Regelspraak biedt in het omzetten van wetgeving in geautomatiseerde ondersteuning voor de uitvoeringspraktijk, is dienstbaar aan een solide fundament voor uitvoerbare wetgeving.

Een tweede stap kan gezet worden door het vormgeven van drie standaardpatronen waarin wetgeving binnen het loondomein vorm krijgt. De keuze van een aangifte-, een beschikkingen en compensatiepatroon is een logische. De ondersteuning van IV-bouwblokken is ook een vorm van standaardisering die wetgeving snel, tegen hoge kwaliteit en tegen lagere kosten mogelijk maakt.

Ook de actualiteit van de gegevens in de afnemende processen binnen het loondomein vraagt om actualisering van gegevens. De afnemende processen baseren de beschikkingen of tegemoetkomingen deels op jaarinkomens uit de Basisregistratie Inkomens en die weerspiegelen niet de meest actuele inkomensgegevens. Voor een ander deel baseert men die op de meest actuele gegevens zoals die in Polis, de database voor nominatieve gegevens dat wel doet.

Met andere methodieken en technieken moet het mogelijk zijn om meer beschikkingen te baseren op de laatst bekende dus actuele gegevens. Ook de inzet van methodieken als voortschrijdend cumulatief rekenen kunnen een kwaliteitssprong maken in het gebruik van de laatste dus actueelste gegevens. Er zijn wel twee voorwaarden aan de inzet van nieuwe technieken en methodieken als het gaat om de verwerking van loongegevens. Transparantie en robuustheid. Daar waar een afnemend proces gegevens uit de loonaangifteketen gebruikt, krijgt de burger een signaal. "De volgende gegevens zijn door X gebruikt voor het vaststellen van het navolgende recht." De processen zijn tevens solide en zeker allergisch voor windvaan wetgeving!

Regievoering op signaalafhandeling

Het laatste voorstel is die van het kanaliseren en structureren van terugmeldingen en signaalafhandeling. Binnen de verschillende organisaties en afdelingen of instituties binnen de loonaangifteketen komen signalen binnen van werkgevers, burgers of organisaties die concluderen dat bepaalde gegevens uit de loonaangifteketen onjuist zijn. De oorzaken ervan zijn menigvuldig: de wetgeving is multi-interpretabel, de loonsoftware is incompleet of onjuist, er ontbreekt een sluitende definitie voor een gegeven dat ingevuld moet worden in de aangifte, de aangifte van de werkgever is onjuist of incompleet of de verwerking binnen het loonaangifteproces is onjuist. De afhandeling van de signalen die dat oplevert, vindt op verschillende plaatsen in

¹⁶ Regelspraak: een brug tussen wetgeving en ICT, Lokin, Mariette e.a., Boom juridische uitgevers, 2021, ISBN 978-94-6290-937-3





het proces plaats. De Belastingdienst communiceert met de voorkant of contribuerende kant van het proces via uitvoeringstoetsen of via een speciaal overleg met de softwarepartijen of een forum voor salarisprofessionals. Het Analyseteam Gegevenskwaliteit LAK, dat een samenwerking is van UWV, CBS en de Belastingdienst, doet uitspraken over de juistheid van aangiftes en start vervolgens een terugkoppelproces. Via het SUB-loket ontvangt de Belastingdienst signalen van UWV over foute gegevens die tot de vaststelling van onjuiste uitkeringen zouden leiden. Een speciaal voor de loonaangifteketen vastgesteld normenkader rapporteert over de kwaliteitseisen waaraan de samenwerkingsprocessen voor de correcte verwerking van de collectieve en nominatieve gegevens van de loonaangiftes moeten voldoen.

Omdat regievoering op de totaliteit van de terugmeld- en verbeterprocessen ontbreekt, is er geen zicht op de kwaliteit van de processen binnen de loonaangifteketen. Hierdoor mist de keten lerend vermogen: het is Plan, Do, Act. De "check" is te casuïstisch en voor een volwassen keten te embryonaal.

De Commissie Loonaangifteketen constateert weliswaar in andere bewoordingen en met een andere focus hetzelfde fenomeen: het ontbreekt aan een volledig beeld op de frauderisico's binnen de keten in brede zin.¹⁷ Dat er geen integraal risicomangement en daardoor geen integraal frauderisicomangement is ingericht leidt tot de aanbeveling van de Commissie om die alsnog in te richten.

Toch verdient het aanbeveling om de regievoering op de signaalverwerking in te richten vanuit het perspectief van dienstverlening. Dat is een breder perspectief dan dat van de fraudebestrijding. Het gebruik van onjuiste gegevens in de afnemende processen kan ook in gevallen waarin er geen sprake is van fraude tot "slachtoffers" leiden door het vaststellen van onjuiste tegemoetkomingen of (terug)betalingen. De suggestie van de Commissie Loonaangifteketen om normatiek te ontwikkelen voor het detecteren van fraudesignalen vanuit risico-analyses van de gegevensafnemers is een idee dat verdere uitwerking verdient. Maar frauderisicomangement is niet de primaire bestaansreden voor regievoering, maar een subcategorie van de genus dienstverlening.

In het verhaal van de oude man en de zee lukt het de visser niet om zijn vangst ongedeerd te landen. Haaien hebben zich tegoed gedaan aan de gevangen zwaardvis. Het karkas van de enorme vis brengt hij naar huis. Misschien sluit dit beeld aan bij de Wet Walvis 20 jaar later. De röntgenfoto van het skelet of fundament van Walvis laat zien dat bij de verdere groei van de impact van de loonaangifteketen er overbelasting dreigt voor de uitvoerende instanties en de private partijen die ook hun bijdrage leveren aan de successen van de keten. Een duidelijke visie op een robuuste loonaangifteketen is voor toekomstbestendigheid van vooral de dienstverlenende processen van de loonaangifteketen een noodzaak. Het onderkennen van de maatschappelijke functie van de loonaangifteketen en de impact ervan op het inkomen van burgers is het vertrekpunt.

¹⁷ Eindrapport Commissie loonaangifteketen, p.7

