

“Hoe stabiel wilt u het hebben?”

De Eenduidige Loonaangifte en de Polisadministratie

Een whitepaper van de architecten en bouwers van de polisadministratie

Contactgegevens:

Mevrouw Mr. M. Schnetz

e-mail: whitepaper@ockham.nl

Ockham Groep BV
Steijnlaan 12
1217 JS Hilversum

Tel.: 035 541 7998
www.ockham.nl

Inhoudsopgave

Inleiding	4
1.1 Wie wij zijn	4
1.2 Waarom deze whitepaper?	4
1.3 Voor wie is deze whitepaper bedoeld?.....	5
1.4 Leeswijzer	5
2 Managementsamenvatting.....	6
3 De aanleiding: Loon-Over en Loon-In	7
3.1 Twee administratieve systematieken.....	7
3.2 Administratieve zuiverheid versus administratief gemak	8
3.3 Eenduidigheid: Loon-Over of Loon-In?.....	10
3.4 Loon-In, Loon-Over en de rol van de polisadministratie	10
4 Eenduidige Loonaangifte: het dispuut.....	12
4.1 Inleiding	12
4.2 ELOA: het wetsontwerp.....	12
4.3 ELOA: de nuloptie van de softwarebedrijven	13
4.4 ELOA: de nuloptie getoetst.....	13
4.4.1 “De polisadministratie is/wordt te complex”	14
4.4.2 “Aangiften mogen niet worden aangepast”.....	14
4.4.3 Aansluiting met de salarisstrook wordt problematisch	14
4.4.4 Ondersteuning van looninspectie wordt problematisch	14
4.4.5 Correcties van administratieve fouten moeten herkenbaar zijn	15
4.5 ELOA: het Polis-op-Maat alternatief	15
4.5.1 `De polisadministratie is/wordt te complex`	16
4.5.2 `Aangiften mogen niet worden aangepast`	16
4.5.3 Aansluiting met de salarisstrook wordt problematisch	16
4.5.4 Ondersteuning van looninspectie wordt problematisch	16
4.5.5 Correcties van administratieve fouten moeten herkenbaar zijn	16
4.6 ELOA: nog meer voordelen van Polis-op-Maat.....	17
4.6.1 “Te laat”, maar dan op maat.....	17
4.6.2 Bewezen haalbaarheid.....	17
4.6.3 Bestuurlijke complexiteitsreductie	17
4.7 ELOA: het absolute nul-alternatief	18
4.8 Conclusies	18
5 De Stabiele Polisadministratie	19
5.1 Inleiding	19
5.2 Correcties met terugwerkende kracht en het begrip “stabiliteit”	19
5.3 “Stabiliteit” buiten de loonaangifteketen	20
5.4 Correcties met terugwerkende kracht: soms wel en soms niet.....	21
5.5 Aanvullende uitvraag: minder ... of juist veel meer?	22
5.6 Negatieve gevolgen voor andere afnemers van de polisadministratie	23
5.7 Conclusies	24
6 WALVIS als bron van de problemen.....	25
6.1 WALVIS: continu ICT problemen.....	25
6.2 WALVIS: een halve verzekering	25
6.3 De oplossing: een hele verzekering en een halve polisadministratie	26
6.3.1 Het “geen polisadministratie” alternatief	26
6.3.2 Het “halve polisadministratie” alternatief.....	26
7 Bijlage: Korte historie van de Eenduidige Loonaangifte	28
8 Relevante bronnen.....	30

Inleiding

1.1 Wie wij zijn

Ockham Groep BV is de architect en bouwer van de polisadministratie, de nationale registratie van arbeidsverhoudingen, uitkeringsverhoudingen en de daaruit voortvloeiende inkomens en uitkeringsrechten. Medewerkers van Ockham spelen daarnaast een belangrijke rol in het beheer van dit systeem en het borgen van de integriteit van de architectuur van dit systeem. Toen in 2007 duidelijk werd dat de oorspronkelijke bedachte polisadministratie niet ging werken, realiseerde Ockham eerst een noodvoorziening waarmee grote maatschappelijke schade (berekening toeslagen, arbeidsmarktstatistieken, pensioenuitvoering) werd afgewend. Daarna ontwierpen en realiseerden wij binnen een tijdsbestek van zes maanden de huidige polisadministratie, het systeem Polis+. Dit systeem is sinds maart 2008 operationeel en is de hoeksteen van de loonaangifteketen. Sinds mei 2009 heeft Corduroy Application Management BV het Polis+ systeem in beheer, waarbij de borging van kennis door Ockham en Corduroy gezamenlijk wordt gegarandeerd.

1.2 Waarom deze whitepaper?

Sinds enkele jaren loopt er een ogenschijnlijk technische discussie over de inrichting van de polisadministratie. In de loop van 2009 is deze discussie geëscaleerd, waarbij de overheid en een aantal ontwikkelaars van salarissoftware lijnrecht tegenover elkaar zijn komen te staan. De tussenstand in dit dispuut is dat de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Financiën de invoering van wetgeving om te komen tot de zogeheten Eenduidige Loonaangifte (ELOA) voor de tweede maal hebben opgeschort.

Voor wat betreft de uitkomst van de ELOA-discussie als zodanig zijn wij niet optimistisch. Alle overleggen, brieven en pilots hebben tot op heden niet geleid tot aanpassing in de standpunten. Het grootste probleem daarbij is dat de technische discussie voor de meeste betrokkenen, belanghebbenden en toeschouwers niet goed te volgen is. Alleen al de cocktail van bestuurlijk en technisch (accountancy en ICT) taalgebruik maakt het moeilijk om greep te krijgen op de materie. De emoties, verschillende perspectieven, visies en belangen en een soms gebrekkige kennis van de historische achtergrond waartegen de discussie zich afspeelt, maken het beeld van algemene verwarring compleet.

Wij denken en hopen dat, nu het politiek-bestuurlijke dispuut vooralsnog is geluwd, er ruimte is voor een nuchter inhoudelijk overzicht van de problematiek van (en achter) de Eenduidige Loonaangifte. In deze whitepaper proberen we het noodzakelijke overzicht en inzicht te bieden. Wij denken dat elk persoon die twee uur van zijn of haar tijd besteedt aan deze whitepaper het kluwen van administratieve en ICT concepten die ELOA heet kan ontwarren. Als we daarin succesvol zijn dan komt, hopen wij, een voor iedereen acceptabele en misschien wel optimale oplossing voor het ELOA-probleem vanzelf boven drijven. En wellicht lukt het ons dan ook om duidelijk te maken dat het ELOA-dispuut niets anders is dan een nieuwe uiting van een chronische kwaal die al jarenlang de sociale zekerheid plaagt.

1.3 Voor wie is deze whitepaper bedoeld?

Deze whitepaper is bedoeld voor iedereen die betrokken is bij of interesse heeft in de sociale zekerheid en met name de werking van de loonaangifteketen: managers en uitvoerenden in en rond de loonaangifteketen, bestuurders, politici, journalisten, accountants, salarisspecialisten en automatiseerders.

Zoals hiervoor al is aangegeven denken we dat ook mensen zonder uitgebreide kennis van boekhouding en automatisering na kennisname van de inhoud in staat zijn om te begrijpen waar het bij het ELOA-dispuut om draait. Ook denken we dat de inhoud van de whitepaper voor de meeste *insiders* nieuwe inzichten bevat.

1.4 Leeswijzer

Lezers zonder veel achtergrond van de geschiedenis van het ELOA-dispuut doen er goed aan om te beginnen met de bijlage (blz. 28) waarin deze geschiedenis zeer summier wordt beschreven vanaf 2007 tot en met het besluit van minister Donner op 19 januari 2010 om de invoering van de Eenduidige Loonaangifte opnieuw op te schorten.

Het eerstvolgende hoofdstuk is een managementsamenvatting met verwijzingen naar de relevante hoofdstukken.

Hoofdstuk 3 introduceert de aanleiding tot het dispuut: het naast elkaar bestaan van twee verschillende administratieve systematieken in de loonadministratie van organisaties en bedrijven. Dit hoofdstuk legt de basis voor de bespreking en vergelijking in hoofdstuk 4 van drie alternatieven om te komen tot een Eenduidige Loonaangifte: de door de wetgever voorgeschreven ELOA implementatie, het alternatief van de salarisssoftware ontwikkelaars en een alternatief van Ockham als architect en bouwer van de polisadministratie. Daarbij streven wij er naar om inzicht te geven in waar de huidige discussie precies over gaat, maar ook om de in onze ogen optimale oplossing te bepleiten.

Idealiter zouden we deze whitepaper met hoofdstuk 4 kunnen afsluiten, maar het wetsvoorstel ELOA bevat nog een element dat, hoewel het niets te maken heeft met eenduidigheid in de loonaangifte, onderwerp van discussie is. Het gaat hierbij om het streven om, middels een verbod op correcties met terugwerkende kracht, te komen tot een *stabiele* loonaangifteketen en polisadministratie. Hoofdstuk 5 inventariseert de risico's die aan dit voornemen zijn verbonden.

We sluiten deze whitepaper af met een korte bespreking in hoofdstuk 6 van wat volgens ons de werkelijke bron van voortdurende problemen binnen de loonaangifteketen is, een weeffout in de wetgeving.

2 Managementsamenvatting

Bedrijven administreren loongegevens op twee verschillende manieren, aangeduid als “Loon-Over” en “Loon-In”. Beide administratieve praktijken hebben bestaansrecht. De loongegevens van zowel de “Loon-Over” als de “Loon-In” bedrijven komen samen in de polisadministratie, die daardoor niet eenduidig is. Het grootste probleem daarbij is dat de verschillende systematieken kunnen leiden tot verschillen in de hoogte van loongerelateerde uitkeringen die op basis van de gegevens in de polisadministratie worden berekend. De oplossing voor dit probleem die de wetgever voorschrijft in het wetsvoorstel Eenduidige Loonaangifte [litt.1] is om bedrijven met een Loon-Over systeem te verplichten om de loongegevens voor de loonaangifte om te zetten in Loon-In gegevens. Daarna bevat de polisadministratie alleen nog Loon-In gegevens en is daarmee eenduidig. De administratieve systematiek die een bedrijf hanteert kan dan de hoogte van loongerelateerde uitkeringen niet meer beïnvloeden. Zie hoofdstuk 3.

Salarissoftware ontwikkelaars verzetten zich sinds 2008 tegen de eis om hun loonaangifte software aan te passen. Zij zijn van mening dat de polisadministratie in staat is om tijdens het inlezen Loon-Over aangiften om te zetten naar Loon-In aangiften en dat aanpassingen in hun loonaangifte software daarom overbodig zijn. Wij delen deze opvatting vrijwel geheel maar zijn van mening dat de omrekening van Loon-Over naar Loon-In tijdens het leveren van gegevens aan afnemers moet plaats vinden. Ons Polis-op-Maat alternatief is goedkoper, is minder risicovol op ICT gebied en biedt tegelijk extra mogelijkheden bij de dienstverlening aan de vele afnemers van polisadministratiegegevens. Zie hoofdstuk 4.

Het wetsvoorstel Eenduidige Loonaangifte verbiedt alle wijzigingen met terugwerkende kracht van financiële gegevens. Dit gaat veel verder dan wat nodig is om eenduidigheid te bereiken. Correcties met terugwerkende kracht door werkgevers van eerdere aangiften zijn noodzakelijk om administratieve fouten te corrigeren. Een verbod op foutcorrecties betekent ofwel dat uitkeringen verkeerd worden vastgesteld ofwel dat er nieuwe ICT voorzieningen moeten worden ontwikkeld waarmee fouten, na constatering door UWV of de verzekerde, ongedaan kunnen worden gemaakt. Hoe, door wie en met welke ICT hulpmiddelen dergelijke administratieve fouten moeten worden geconstateerd en hersteld is daarbij een open vraag. Het verbod op mutaties met terugwerkende kracht miskent het wezen van salarisverwerking en miskent daarnaast het wezen van een basisregistratie. Zie hoofdstuk 5.

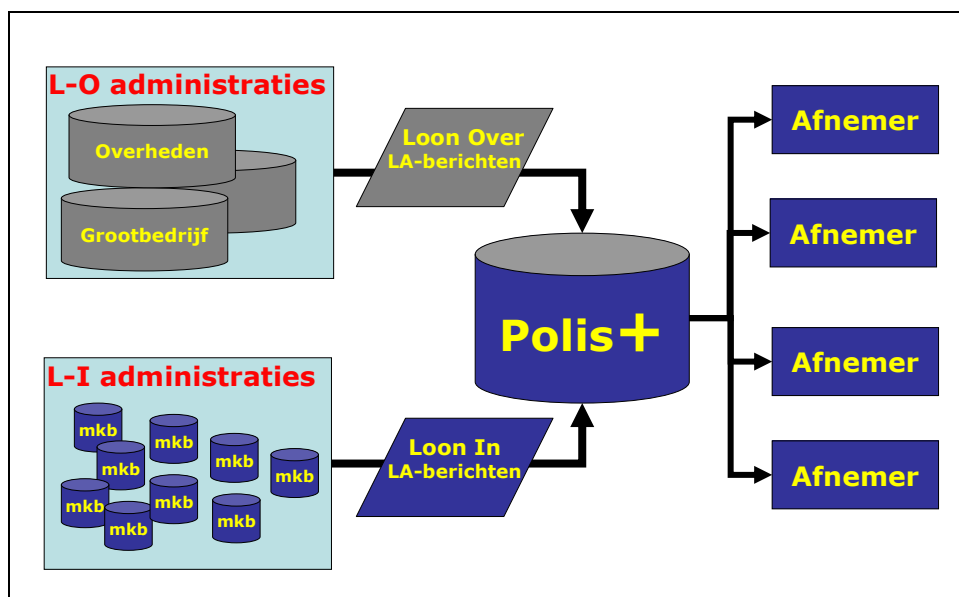
Een verbod op correcties op eerdere loonaangiften heeft vooral te maken met het belang dat UWV en uitkeringsgerechtigden hebben bij het minimaliseren van het aantal gevallen waarin uitkeringen moeten worden herberekend. Wie dieper kijkt ziet echter dat de grondoorzaak van de problemen ligt in een weeffout in de wetgeving. Elke euro meer of minder loon beïnvloedt vanouds de uitkeringsaanspraken en hetzelfde geldt voor het precieze moment van loonbetaling. Met de wet WALVIS¹ worden de gegevens voor de berekening van uitkeringen permanent op voorraad aangehouden. De gevolgen daarvan zijn gegevensstromen van forse omvang en een kolossale polisadministratie. In 2006/2007 leidde dit probleem tot een ICT debacle bij de realisatie van de initiële polisadministratie en is nu de bron van het ELOA-dispuut. Zolang deze weeffout niet wordt weggenomen zal de loonaangifteketen wankel en uitermate kostbaar in de uitvoering blijven. Zie hoofdstuk 6.

¹ Wet Administratieve Lastenverlichting in de Sociale Zekerheid.

3 De aanleiding: Loon-Over en Loon-In

3.1 Twee administratieve systematieken

In de inleiding hebben we gesteld dat de kern van de ELOA-problematiek eenvoudig valt te begrijpen. De essentie is weergegeven in de afbeelding hieronder: er bestaan naast elkaar twee systematieken van (loon)administratie, aangeduid met de termen Loon-Over en Loon-In. De verschillen tussen deze administratieve werkwijzen vertalen zich in loonaangifteberichten met een verschillende inhoud en geven aanleiding tot niet eenduidige gegevensinhoud van de polisadministratie. Omdat de polisadministratie zelf weer de bron is voor een groot en groeiend aantal afnemers² van gegevens over inkomens en inkomensverhoudingen, werkt dit gebrek aan eenduidigheid van gegevens ook door in gegevensleveringen aan deze afnemers.



Figuur 1: De niet eenduidige loonaangifteketen vandaag

Nog voordat we bekeken hebben waarop een gebrek aan eenduidigheid precies neerkomt, kunnen we ons al voorstellen dat het ongewenst is. In een basisregistratie³ als de polisadministratie is het essentieel dat de betekenis van de opgeslagen gegevens eenduidig gedefinieerd is opdat elke afnemer van inkomensgegevens precies weet wat de betekenis van de geleverde gegevens is. Pas wanneer gegevens eenduidig zijn gedefinieerd komen zaken als juistheid en tijdigheid aan bod. De vraag die we nu moeten beantwoorden is wat dat deze meerduidigheid precies inhoudt en welke problemen deze oplevert bij het gebruik van de vele afnemers van gegevens uit de polisadministratie.

² Op <http://nl.wikipedia.org/wiki/Polisadministratie> worden de belangrijkste afnemers genoemd, zoals de UWV uitkeringsdivisie, de Belastingdienst Toeslagen en Voorgevulde aangifte, het CBS, de SVB, Gemeenten, Pensioenfondsen, gerechtsdeurwaarders, enzovoorts.

³ De term 'basisregistratie' doelt op de rol van de polisadministratie als centrale bron van gegevens voor vele afnemers. Formeel heeft de polisadministratie dit label nog niet, hoewel dit voor de toekomst wel wordt voorzien.

3.2 Administratieve zuiverheid versus administratief gemak

In de afbeelding hierboven zien we dat grote bedrijven en overheden een zogenaamde Loon-Over administratie voeren. Bij Loon-Over bedrijven is de (loon)administratie gericht op het correct toerekenen van kosten en opbrengsten aan de periode waarop ze betrekking hebben. Die zuiverheid is zoals we zullen zien bijzonder bewerkelijk. Neem als voorbeeld de situatie waarin mevrouw X van haar werkgever Y over 2009 de volgende bedragen betaald krijgt⁴:

Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
2.200	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200	2.300	2.210	2.210

We zien dat mevrouw X een vast loon heeft van €2.200,-- per maand, maar nemen in oktober 2009 opeens een piek van €2.300,-- waar en daarna een bedrag van €2.210,--. Bij navraag blijkt de verklaring dat in pas in oktober 2009 een nieuwe CAO tot stand is gekomen die met terugwerkende kracht ingaat op 1 januari 2009. Bedrijf Y heeft mevrouw X negen maanden lang €10,-- te weinig betaald en corrigeert dat wanneer de CAO in oktober tot stand is gekomen, waarna in de resterende twee maanden het verhoogde loon wordt betaald.

Als we in de loonadministratie (en dus in de polisadministratie) dezelfde gegevens zien vastgelegd als mevrouw X ziet op haar bankrekening, dan is haar werkgever een Loon-In bedrijf en vermoedelijk actief in het MKB. Zou zij op basis van dezelfde arbeidscontract gewerkt hebben bij Loon-Over bedrijf Z dan zou haar loon in de bedrijfsadministratie en daarmee ook in de polisadministratie een heel ander patroon laten zien:

Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210

We zien nu, terugkijkend, dat het loon van mevrouw X over heel 2009 volledig stabiel is geweest. Uiteraard zal mevrouw X dat anders ervaren. Maakt mevrouw X in juli van het volgende jaar aanspraak op een WW uitkering dan maakt het uit of zij bij bedrijf Y of bij bedrijf Z heeft gewerkt.

Hoe dan ook kunnen we vaststellen dat het gebrek aan eenduidigheid van de gegevens in de polisadministratie waarover het gaat bij het wetsvoorstel ELOA alleen betrekking heeft op verschuivingen in de tijd. De betekenis van de gegevenselementen in de loonaangifte van Loon-In en Loon-Over bedrijven is precies dezelfde. Deze constatering ligt aan de basis van het ELOA-dispuut.

⁴ De loonaangifte en de polisadministratie bevatten niet het netto loon, maar dat is voor het begrip niet relevant.

Zo eenvoudig als het Loon-Over plaatje eruit ziet is het helaas niet. Loon-Over bedrijf Z moet in oktober 2009 alle loonbedragen in haar administratie met terugwerkende kracht aanpassen. Van het overschrijven van gegevens kan natuurlijk geen sprake zijn. Op elke 25^e dag van de maand worden de loonboekingen gemaakt, maar eerdere boekingen worden niet overschreven. Het gevolg is dat de loonadministratie van bedrijf Z er als volgt uitziet:

Moment	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
25 jan	2.200											
25 feb	2.200	2.200										
25 mrt	2.200	2.200	2.200									
~~~												
25 sep	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200			
25 okt	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210		
25 nov	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	
25 dec	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210	2.210

De administratie van een Loon-Over bedrijf is inherent bewerkelijker dan die van een Loon-In bedrijf. Omdat een Loon-In bedrijf eerder vastgelegde loongegevens niet naderhand wijzigt, kan bij de registratie van kosten en opbrengsten worden volstaan met een verwijzing naar een tijdvak van registratie. Bij een Loon-Over bedrijf gebeurt dat ook maar wordt daarnaast vastgelegd op welk tijdstip de boeking heeft plaatsgevonden. In de ICT wereld spreekt men dan van een registratie op basis van twee tijdlijnen: één voor de zogenaamde geldige tijd (de maanden / kolommen in de tabel) en één voor de transactietijd (de mutatielijnen – rijen in de tabel). Dat lijkt complex en dat is het ook.

Waarom nemen Loon-Over bedrijven de moeite en de kosten van het voeren van een administratie op basis van twee tijdlijnen? De reden is dat zij hiertoe verplicht zijn en het vanuit managementoverwegingen bovendien ook graag willen. Kosten vallen vaak niet op hetzelfde moment als uitgaven en opbrengsten niet op hetzelfde moment als kosten. Het toewijzen van kosten en opbrengsten aan de periode waarin deze thuishoren, is een basisbeginsel van goed boekhouden en een eis van accountants en toezichthouders. Behalve dat Loon-Over voor veel bedrijven dus verplicht is, geeft een goed gevoerde Loon-Over administratie het management ook veel meer greep op de bedrijfsprestaties. In het CAO-voorbeeld suggereert een Loon-In administratie ten onrechte dat de loonkosten in oktober 2009 niet goed zijn gemanaged.

Als administreren op basis van Loon-Over verplicht is en bovendien beter inzicht in de bedrijfsprestaties geeft, waarom zijn er dan Loon-In bedrijven? Het antwoord ligt voor de hand: Loon-In is eenvoudiger en goedkoper. Administratieve eisen zijn voor kleinere bedrijven veel minder strikt dan voor grote bedrijven. De leiding van kleinere bedrijven vaart bij het managen van het bedrijf minder op de administratie en meer op eigen waarneming en andere informatiebronnen. En de fiscus accepteert beide systemen mits het bedrijf een bestendige administratie voert.

### 3.3 Eenduidigheid: Loon-Over of Loon-In?

Al met al is het duidelijk dat zowel de Loon-In als de Loon-Over systematiek bestaansrecht hebben. Desondanks heeft Actal⁵ in een rapport van begin 2007 [litt.2] scenario's uitgewerkt waarin eenduidigheid wordt bereikt door alle bedrijven het gebruik van Loon-In danwel Loon-Over voor te schrijven. Uiteraard bleken deze radicale alternatieven niet haalbaar. Loon-Over bedrijven verplichten om puur Loon-In te administreren kan niet vanwege voorschriften van accountants en toezichhouders. Loon-In bedrijven verplichten om over te gaan op Loon-Over zou extreem kostbaar zijn. Een saillant detail daarbij is dat veel leveranciers van salarissoftware hun op Loon-In gebaseerde producten zeer ingrijpend zouden moeten verbouwen om een Loon-Over administratie te ondersteunen.

Gelukkig is de Loon-Over / Loon-In tegenstelling minder onoverbrugbaar dan ze lijkt. Een Loon-In administratie is niets anders dan een versimpelde variant van een Loon-Over administratie. Dat wil zeggen dat een bedrijf dat Loon-Over administreert altijd in staat is om zich naar buiten toe te gedragen als een Loon-In administratie. Eenduidigheid in de polisadministratie kan dus altijd worden bereikt door de Loon-Over werkgevers te verplichten om aangifte te doen op basis van Loon-In. (Het omgekeerde kan niet.) Dat scheelt ook in het aantal aangiften. Waar in ons voorbeeld de Loon-In werkgever Y 12 keer loonaangifte doet en niet hoeft te corrigeren, doet Loon-Over werkgever Z maar liefst 21 aangiften: 12 keer een reguliere aangifte en op 25 oktober 9 keer een correctie met terugwerkende kracht over de maanden januari t/m september. Het hoeft dus niet te verbazen dat gekozen is voor het volgende model: "bedrijven mogen hun administratie voeren zoals het hun belieft maar moeten loonaangifte doen als waren zij een Loon-In bedrijf". Geen speld tussen te krijgen, zo lijkt het.

### 3.4 Loon-In, Loon-Over en de rol van de polisadministratie

Voordat we de diepten van het ELOA-dispuut induiken, bespreken we eerst hoe de polisadministratie met de Loon-In / Loon-Over problematiek omgaat. Daarover kunnen we kort zijn: Loon-Over en Loon-In worden ondersteund, maar technisch is Loon-Over de basis. Alle versies van de polisadministratie⁶, dat wil zeggen de mislukte eerste versie van 2006/2007, de noodvoorziening van 2007/2008 en het sinds maart 2008 operationele polisadministratiesysteem, zijn in staat om mutaties met terugwerkende kracht te verwerken zonder eerder opgeslagen gegevens te overschrijven en daarmee informatie te vernietigen. Dat betekent dat de polisadministratie een Loon-Over administratie is die voor een deel is gevuld met Loon-In gegevens. Het gebrek aan eenduidigheid in de loonaangifte werkt nu ongewijzigd door in de polisadministratie waarvan de inhoud dus inderdaad niet eenduidig is.

De gedachte dat de polisadministratie Loon-Over is omdat er bedrijven zijn die een Loon-Over administratie voeren en Loon-Over aangifte doen ligt voor de hand maar is onjuist. De nu operationele polisadministratie gaat zelfs nog een stap verder dan de meeste salarispakketten: niet alleen de loonaangifte gegevens in enge zin (bedragen, verzekeringsgegevens) maar alle gegevens in de loonaangifte kunnen met terugwerkende kracht worden gewijzigd zonder dat oude informatie verloren gaat. We spreken dan van een *Total Recall* registratie. De reden voor het voeren van zo'n registratie is niet zozeer het kunnen ondersteunen van Loon-Over administraties, maar komt voor uit de eisen die aan elke basisadministratie⁷ worden gesteld. Een basisregistratie is de bron voor vele afnemers die hun

---

⁵ Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten.

⁶ Zie hoofdstuk 7.

⁷ Zie <http://nl.wikipedia.org/wiki/Basisregistratie>. De polisadministratie heet hier BLAU.

administraties erop baseren. Mutaties op een basisregistratie geven aanleiding tot berichten aan afnemers die op de gewijzigde objecten een “abonnement” hebben en dat vereist dat zowel de oorspronkelijke als de gewijzigde gegevens beschikbaar zijn. Zo werkt de geautomatiseerde bevolkingsadministratie (GBA) en zo zal op termijn⁸ ook de polisadministratie werken. Een *Total Recall* administratie is verreweg de eenvoudigste manier om zo’n systeem van mutatieverstrekkingen te ondersteunen. Dat zo’n systeem ook geen probleem heeft met terugwerkende kracht mutaties van Loon-Over bedrijven is slechts een bijproduct.

---

⁸ De gegevensleveringen aan het CBS geschieden vanouds al op basis van mutatieverstrekkingen. De leveringen aan de Belastingdienst gaan er nu op over. Hetzelfde geldt voor de aansluiting van de Sociale Verzekeringsbank die nu plaatsvindt. Alleen op basis van mutatieleveringen is het mogelijk om deze belangrijke afnemers van de polisadministratie gesynchroniseerd te houden met de polisadministratie.

## 4 Eenduidige Loonaangifte: het dispuut

### 4.1 Inleiding

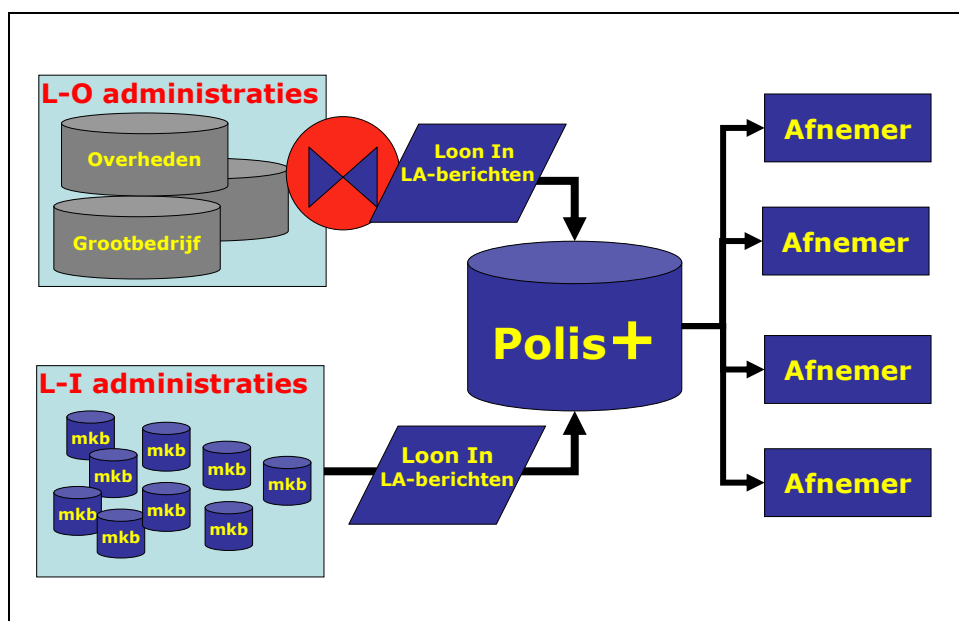
Tot op dit punt is de situatie met betrekking tot de Eenduidige loonaangifte klip en klaar:

- er zijn twee administratieve systemen die elk hun bestaansrecht hebben en niet gaan verdwijnen;
- een eenduidige polisadministratie vereist dat aangiften uit Loon-Over administraties worden omgezet naar Loon-In aangiften omdat het omgekeerde niet mogelijk is.

Daarna houdt de consensus op en beginnen de disputen en de verwarring. We bespreken eerst het wetsontwerp en daarna het alternatief van de softwarebedrijven. Vervolgens vergelijken we deze twee alternatieven en komen wij met een eigen, derde alternatief.

### 4.2 ELOA: het wetsontwerp

Het basisidee van het wetsontwerp is dat salarispakketten die een Loon-Over administratie ondersteunen hun loonaangifte programmatuur zodanig aanpassen dat ze identiek worden aan aangiften van Loon-In werkgevers. We hebben al gezien dat dit technisch mogelijk is. Het resultaat is dan een Loon-In polisadministratie. De onderstaande afbeelding geeft dit weer:



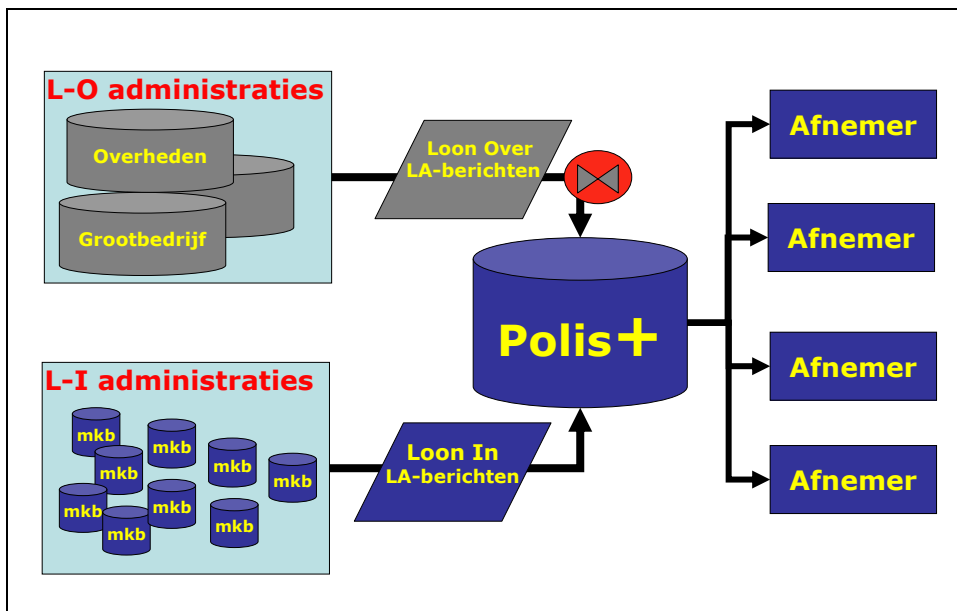
**Figuur 2: Het wetsvoorstel ELOA: werk voor de softwarebedrijven.**

Afhankelijk van de kwaliteit van het Loon-Over software pakket is deze aanpassing aan de loonaangifte software meer of minder ingrijpend. Triviaal is ze echter zeker niet. Zo moeten de salarisstroken moeten worden aangepast met het oog op de door de overheid verlangde aansluiting tussen salarisstrook en polisadministratie. Daarnaast moet ook software worden ontwikkeld om bij looninspecties de weg terug te kunnen bewandelen van de Loon-In aangifte naar de onderliggende Loon-Over administratie. Dat loopt dus in de papieren⁹. De afbeelding suggereert ook dat er in de loonaangifteketen niets hoeft te worden aangepast. Zoals we zullen zien in hoofdstuk 5 is dit bepaald niet het geval.

⁹ Hoe groot deze kosten zijn weten wij niet. Het Actal rapport uit 2007 [lit.2] bevat schattingen van kosten en baten van de ELOA operatie maar is gedateerd en baseert zich op ruwe schattingen die met de kennis van nu veel nauwkeuriger te maken zijn.

### 4.3 ELOA: de nuloptie van de softwarebedrijven

Begin 2008 hebben de softwarebedrijven voorgesteld dat UWV zelf de conversie van Loon-Over naar Loon-In voor haar rekening zou nemen (zie hoofdstuk 7). De negen correcties over de maanden januari t/m september in ons CAO voorbeeld van paragraaf 3.2 (blz. 8) zouden dan door de polisadministratie worden bijgeboekt op de maand oktober. Ook dit is ten principale mogelijk en het gevolg zou zijn dat er voor de softwarebedrijven niets verandert (vandaar de naam nuloptie) en UWV het werk doet. De onderstaande afbeelding geeft deze situatie weer:



Figuur 3: Het ELOA voorstel van de softwarebedrijven: werk voor UWV.

### 4.4 ELOA: de nuloptie getoetst

Voordat we de argumenten op grond waarvan de nuloptie wordt afgewezen bespreken en zelf enkele kanttekeningen plaatsen, kunnen we een aantal zaken vaststellen:

- de nuloptie is technisch mogelijk;
- doordat salarispakketten niet hoeven te worden aangepast, zijn de maatschappelijke kosten van de nuloptie veel lager dan bij het wetsvoorstel het geval is;
- doordat de nuloptie zich beperkt tot aanpassing van één programma door UWV en er geen “ketenuitstraling is”, is realisatie van ELOA met de nuloptie bestuurlijk en organisatorisch veel eenvoudiger en daarmee minder risicovol;
- doordat de vele softwarebedrijven bij de nuloptie hun software niet behoeven aan te passen, is de kans op kinderziekten na invoering van ELOA onder de nuloptie aanzienlijk kleiner.

De nuloptie lijkt op het eerste gezicht aantrekkelijk, maar er zijn bezwaren, om te beginnen vanuit de ministeries:

1. aanpassing van de polisadministratie zou technisch te complex zijn;
2. omzetting van de Loon-Over berichten naar Loon-In berichten zou strijdig zijn met het uitgangspunt dat UWV de loonaangiften van de werkgevers niet mag aanpassen;

Daarnaast zijn er kanttekeningen te maken die wij in de stukken nog niet zijn tegengekomen:

3. de aansluiting tussen de polisadministratie en de salarisstrook wordt problematisch;
4. de ondersteuning van looninspectie wordt problematisch;
5. Loon-Over werkgevers moeten aangeven welke aangiften met terugwerkende kracht betrekking hebben op correcties van fouten.

We bespreken deze kanttekeningen:

#### **4.4.1 “De polisadministratie is/wordt te complex”**

In een brief van het ministerie van SZW gedateerd 12 januari [Litt.3, blz. 4] wordt gesteld dat aanpassing van de polisadministratie om de nuloptie te ondersteunen te complex is. Bij het realiseren van de stabiele keten is het juist de bedoeling om de complexiteit van de polisadministratie als zodanig te verminderen. Als architecten en bouwers van de polisadministratie nemen wij afstand van deze stelling. Polis+ is een overwegend zeer eenvoudig systeem en dat verklaart de extreem snelle realisatie tegen lage kosten. De complexiteit van de loonaangifteketen zit juist in het traject tussen de werkgevers en de polisadministratie. Men heeft echter in zoverre wel een punt dat de voor de nuloptie nodige aanpassingen aan de software moeten worden uitgevoerd op de technisch meest complexe component van Polis+, de software die de loonaangifteberichten verwerkt in de polisadministratie. Evenals bij het ELOA wetsvoorstel het geval is, leidt ook de nuloptie altijd tot een verhoging van de complexiteit. Dit bezwaar valt nagenoeg weg bij de Polis-op-Maat variant die we in de volgende paragraaf introduceren.

#### **4.4.2 “Aangiften mogen niet worden aangepast”**

Dit argument is eerder van juridisch bestuurlijke aard dan technisch inhoudelijk, maar in elk geval kunnen we stellen dat er op dit moment al ingrijpende gegevensmanipulaties worden uitgevoerd om binnenkomende loonaangifteberichten berichten om te werken tot standen in de polisadministratie [Litt.4, 2^o artikel]. De omzetting van Loon-Over naar Loon-In is daarmee volledig vergelijkbaar. Daarnaast mag natuurlijk de vraag worden gesteld hoeveel geld een dergelijk uitgangspunt in de uitvoering mag kosten.

#### **4.4.3 Aansluiting met de salarisstrook wordt problematisch**

De omvorming van Loon-Over berichten naar Loon-In berichten betekent effectief dat de polisadministratie minder informatie bevat dan de aanleverende salarispakketten van de werkgevers. Zodra er vanuit de polisadministratie aansluiting moet worden gezocht met de bronadministratie van de werkgever ontstaan dan problemen. Niet voor niets legt het wetsvoorstel al deze zaken bij de softwarebedrijven.

#### **4.4.4 Ondersteuning van looninspectie wordt problematisch**

Idem als 4.4.3.

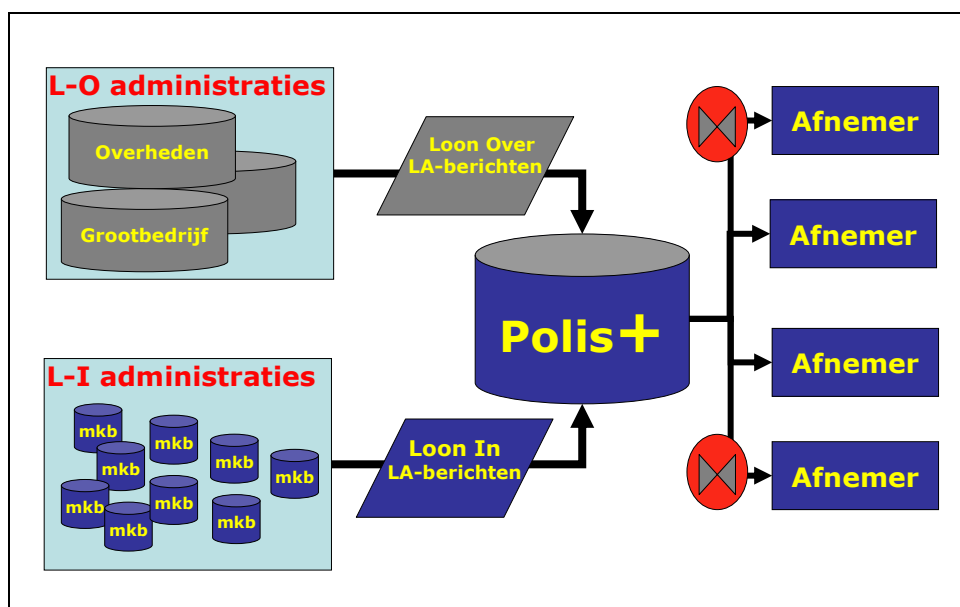
#### 4.4.5 Correcties van administratieve fouten moeten herkenbaar zijn

In hoofdstuk 3 hebben we het doen voorkomen alsof correcties met terugwerkende kracht alleen maar voorkomen uit de Loon-Over systematiek. Dat is echter niet de hele waarheid: ook (grove en/of massale) fouten in de loonadministratie van werkgevers kunnen leiden tot correcties, ook bij bedrijven met een Loon-In systematiek. Om deze reden kunnen we ook niet zeggen dat elke correctie met terugwerkende kracht afkomstig is van een Loon-Over werkgever. De nuloptie vereist daarom dat het onderscheid tussen deze twee soorten correcties expliciet in de loonaangifte wordt gemaakt. Alleen dan kunnen de berichten administratief goed worden verwerkt.

Wat ons betreft is niet op voorhand duidelijk welk van de twee alternatieven de voorkeur verdient. Duidelijk is wel dat de nuloptie vanuit het perspectief van risico's en maatschappelijke kosten beter scoort en vanuit het perspectief van administratieve lasten al helemaal¹⁰. Daar tegenover staan vooral de problemen die ontstaan wanneer vanuit de polisadministratie aansluiting moet worden gezocht met de administraties van de Loon-Over bedrijven. Er is echter een derde alternatief dat superieur is aan zowel de het wetsontwerp ELOA als aan de nuloptie.

#### 4.5 ELOA: het Polis-op-Maat alternatief

Wie nadenkt over de discussie tussen overheid en softwarebedrijven over de vraag waar precies de Loon-Over naar Loon-In conversie moet plaatsvinden, concludeert onvermijdelijk dat deze conversie hoe dan ook, ergens in de keten nodig is. Als we conversie aan de ingang van de polisadministratie kunnen doen dan kan het ook aan de uitgang van de polisadministratie: bij het leveren van gegevens uit de polisadministratie aan afnemers. We krijgen dan het volgende plaatje:



Figuur 4: Het ELOA voorstel van Ockham: benut de polisadministratie

We zien hier een nuloptie die zich uitstrekt tot de polisadministratie. De polisadministratie blijft meerduidig, maar wat is nog de betekenis daarvan als de conversie naar “eenduidigheid” naar believen kan gebeuren? Wat telt is dat de omzetting van Loon-Over naar Loon-In op het moment van uitleveren van de gegevens het beste is van beide ELOA-werelden: wel het

¹⁰ Bij de berekening van administratieve lasten worden kosten die de overheid maakt niet meegenomen.



kostenvoordeel van de nuloptie maar niet de bijwerkingen ervan. We beoordelen nogmaals de problematische aspecten van de nuloptie:

#### **4.5.1 `De polisadministratie is/wordt te complex`**

We stelden hiervoor al dat de polisadministratie overwegend geen complex systeem is, maar met de laadprocessen als uitzondering. De laadprocessen worden in het Polis-op-Maat alternatief echter niet geraakt en de aanpassing door UWV aan de software waarmee afnemers worden bediend is zeer beperkt.

#### **4.5.2 `Aangiften mogen niet worden aangepast`**

Hiervoor waren we kritisch over deze eis, maar dit probleem is nagenoeg opgelost omdat gegevens in beginsel zonder transformatie in de polisadministratie belanden. De polisadministratie bevat dus net als nu de aangeleverde gegevens. De “preciezen” onder de afnemers kunnen de gegevens in Loon-In formaat krijgen, terwijl de “rekkelijken” onder de afnemers de “ruwe” polisgegevens krijgen.

#### **4.5.3 Aansluiting met de salarisstrook wordt problematisch**

Dit probleem lijkt opgelost nu de polisadministratie de aangiften ongewijzigd blijft opslaan, maar het ligt iets genuanceerder. De aansluiting tussen de salarispakketten en de polisadministratie is geregeld, maar één van de afnemers van polisgegevens is UWV zelf dat met behulp van de zogenaamde dagloonmodule de hoogte van de uitkeringen bepaalt en daarbij Loon-In verlangt. (Daar is het hele ELOA-dispuut om begonnen.) UWV wil vermoedelijk aan de burger in het zogenaamde Digitaal Verzekerdenbericht de loongegevens tonen die relevant zijn voor de uitkeringsrechten. Ook dat is geen probleem. Loon-In / Loon-Over is immers niets anders dan het schuiven met bedragen in de tijd. De polisadministratie kan eenvoudig signaleren of er een verschil is tussen deze loonbegrippen (meestal niet), kan beide tonen en met een klein beetje extra inspanning de verschillen voor de burger inzichtelijk maken. Alle informatie is immers bij de hand in de polisadministratie. Het schuiven met bedragen is dagelijkse kost in de administratieve ICT. En het maken van een “switchbaar” webscherm met kleurtjes die de verschuivingen aangeven is evenmin hogeschool-ICT.

#### **4.5.4 Ondersteuning van looninspectie wordt problematisch**

Ook opgelost, zie hierboven. Wel moet de looninspecteurs online inkijk worden geboden in de polisadministratie.

#### **4.5.5 Correcties van administratieve fouten moeten herkenbaar zijn**

Alleen deze kanttekening blijft ook bij het Polis-op-Maat alternatief nog staan. De oplossing ervoor is ook hier dat het onderscheid tussen soorten correcties expliciet in de loonaangifte wordt gemaakt. Dit vereist een minimale toevoeging aan het loonaangiftebericht en de salarispakketten. De Loon-Over werkgevers worden hierdoor nauwelijks te worden belast en de Loon-In werkgevers in het geheel niet.



## **4.6 ELOA: nog meer voordelen van Polis-op-Maat**

### **4.6.1 “Te laat”, maar dan op maat**

Tot nu toe hebben we net als iedereen gedaan alsof er maar één manier is om Loon-Over om te zetten in Loon-In. Dat is een te eenvoudige aanname. Voor fiscale behoeften is het bijvoorbeeld denkbaar dat correcties over jaar X mogen tot, zeg, 1 april van jaar X+1 en daarna doorschuiven naar januari van jaar X+1. Houd daarbij in het oog dat niet alle correcties een gevolg zijn van het gebruik van het Loon-Over systeem. De afnemer kan bij het Polis-op-Maat alternatief in beginsel zelf aangeven wanneer gegevens “over tijd” zijn. Dit idee van stabiliteit geoptimaliseerd naar de behoeften van de gegevensafnemer is een verborgen kracht van de polisadministratie. En natuurlijk geldt daarbij dat de informatievoorziening aan de burger met een Digitaal Verzekerdenbericht niet gebonden is aan de presentatievarianten “gecorrigeerd” en “zoals aangegeven”. Voor elk relevant administratief doel – bijvoorbeeld bepaling uitkeringshoogte, bepaling toeslagen of bepaling arbeidsverleden – kan worden aangegeven welke loongegevens zijn gebruikt en hoe die zich verhouden tot de aangegeven bedragen. Bedenk daarbij dat in het overgrote deel van de gevallen de werkgever netjes op tijd aangifte doet en de aangifte naderhand niet meer wordt gecorrigeerd. In die gevallen is er voor alle afnemers maar één administratieve werkelijkheid en blijft de informatie voor de burger eenvoudig te interpreteren.

### **4.6.2 Bewezen haalbaarheid**

Anders dan bij de nuloptie van de softwarebedrijven is de technische haalbaarheid van ELOA conform het wetsvoorstel al bewezen in een pilot Eenduidige Loonaangifte. Dat gebeurde door heraanlevering van loonaangifteberichten in ELOA formaat door de aan de pilot deelnemende softwarebedrijven. Om de uitkomsten te toetsen zijn deze hernieuwde aangiften vergeleken met de gegevens in de loonaangifte die via de Polis-op-Maat benadering naar Loon-In waren geconverteerd. Met het bewijs dat ELOA conform wetgeving en ELOA conform Polis-op-Maat overeenkomen is daarmee de technische haalbaarheid van het Polis-op-Maat alternatief al bewezen.

### **4.6.3 Bestuurlijke complexiteitsreductie**

Een gevolg van het Polis-op-Maat alternatief is dat de noodzaak voor regie en coördinatie vanuit het Ketenbureau, het orgaan dat de regie voert over de loonaangifteketen, minder wordt. Een eventuele maatwerkconversie van Loon-Over naar Loon-In wordt onderdeel van de reguliere leverprocessen die UWV zelf in samenspraak met haar klanten uitvoert.

#### 4.7 ELOA: het absolute nul-alternatief

Omdat we streven naar volledigheid merken we nog kort op dat het ook nog mogelijk is om ELOA voor de loonaangifteketen tot een *non-probleem* te verklaren en over te gaan tot de orde van de dag. Het is immers ook mogelijk om conversies over te laten aan de afnemers zelf. Vermoedelijk doen afnemers als de Belastingdienst dit zelfs al, want er komen nog dagelijks aangiften binnen over de jaren 2006 t/m 2009. Vanuit het Polis-op-Maat perspectief is de keuze wat met die aangiften te doen aan de afnemer. Echter, als het argument van de softwarebedrijven opgaat dat het veel efficiënter is om één polisadministratie aan te passen dan vele salarispakketten, dan geldt hetzelfde natuurlijk voor de afnemers. De polisadministratie zit als het ware op een kruispunt van leverende en afnemende systemen en is het natuurlijke rangeerterrein waarop in de tijd kan worden geschoven met bedragen¹¹.

#### 4.8 Conclusies

1. Misschien is de meest ver strekkende conclusie van de in dit hoofdstuk besproken ELOA-problematiek dat deze door elke speler in de loonaangifteketen, inclusief afnemers van gegevens uit de polisadministratie kan worden opgelost. Dat betekent concreet dat elke afnemer van gegevens uit de polisadministratie die een probleem heeft met te laat binnenkomende aangiften en correcties met terugwerkende kracht de gegevens zelf naar behoefte kan omvormen. Vanuit overwegingen van efficiëntie en herleidbaarheid is echter de logische plaats in de loonaangifteketen om gegevens eenduidig te maken de polisadministratie. Zowel het opleggen van ELOA conversies aan de softwarebedrijven (het wetsvoorstel) als het overlaten daarvan aan de afnemers van gegevens uit de polisadministratie (de situatie nu) is versnipperd en dus suboptimaal.
2. Als ELOA conversies worden overgelaten aan de polisadministratie dan dient deze niet bij het inlezen van loonaangifteberichten in de polisadministratie te gebeuren (de nuloptie) maar bij het door de polisadministratie uitleveren van gegevens aan de afnemers (Polis-op-Maat).
3. Polis-op-Maat verandert wat nu een globaal ketenprobleem is met betrokkenheid van twee ministeries in een lokaal, overzichtelijk ICT probleem van UWV en haar afnemers.
4. Als correcties met terugwerkende kracht vanuit Loon-Over werkgevers een acuut probleem vormen voor de uitkeringspraktijk van UWV, dan kan dit probleem eenvoudig worden opgelost.

---

¹¹ Niet alleen met bedragen maar ook met andere zogenaamde stroomgrootheden. Op dit moment zijn dit de SV-dagen en de gewerkte uren.

## 5 De Stabiele Polisadministratie

### 5.1 Inleiding

We kunnen de bespreking van het ELOA wetsvoorstel en de alternatieven ervoor nog niet afsluiten. De reden daarvoor is dat het wetsvoorstel veel verder gaat dan alleen het realiseren van eenduidigheid. Het echte probleem dat het ELOA wetsvoorstel lijkt te willen oplossen is dat van de mutaties met terugwerkende kracht, ongeacht of dergelijke mutaties te maken hebben met de Loon-Over systematiek.

### 5.2 Correcties met terugwerkende kracht en het begrip “stabiliteit”

We zagen in hoofdstuk 3 al dat wijzigingen met terugwerkende kracht een direct gevolg zijn van de Loon-Over systematiek. Het ELOA wetsvoorstel draait de causaliteit om en verbiedt *alle* mutaties met terugwerkende kracht. Het resultaat van dit verbod wordt aangeduid als de “stabiele polisadministratie” en is het verklaarde doel van de ELOA operatie. Niet een gebrek aan eenduidigheid maar een gebrek aan “stabiliteit” blijkt het echte probleem dat moet worden opgelost. Als de gegevens in de polisadministratie niet stabiel zijn dan kunnen de afnemers daar niet op bouwen, zo is de redenering. De impliciete veronderstelling is dat alleen Loon-Over aanleiding geeft tot mutaties met terugwerkende kracht, maar dat is onjuist. Andere bronnen van correcties met terugwerkende kracht zijn:

- door werkgevers zelf of door de UWV uitkeringsdivisie (sic) geconstateerde fouten in een eerdere loonaangifte waarvan de werkgever – ook de Loon-In werkgever – of de Belastingdienst of UWV vindt dat deze moeten worden rechtgezet;
- fouten de nog steeds zeer complexe loonaangifteketen tussen werkgever en polisadministratie;
- ambtshalve correcties¹² op gegevens in de polisadministratie, bijvoorbeeld op dienstverbanden waarvan UWV heeft vastgesteld dat ze fictief (lees: frauduleus) zijn.

Ook gaat men er aan voorbij dat de “instabiliteit” die moet worden bestreden niet alleen voortkomt uit terugwerkende kracht mutaties, maar soms ook uit loonaangiften die veel te laat binnenkomen in de polisadministratie. Dat kan komen door (ICT-)problemen bij de werkgever, maar evenzeer door uitval in de complexe gegevenslogistieke keten tussen werkgever en polisadministratie. Als een aangifte een paar maanden niet kan worden geleverd of zoekraakt tussen werkgever en polisadministratie, dan hebben de afnemers natuurlijk nog steeds te maken met een polisadministratie die zij als “ instabiel” zullen ervaren, ook al worden er hier geen eerdere aangiften overschreven.

We zullen in dit hoofdstuk laten zien waarom een totaalverbod op mutaties met terugwerkende kracht buitengewoon riskant idee is dat vrijwel zeker aanleiding geeft tot nieuwe complexe ICT projecten en tot problemen in de uitvoering van de uitkeringsprocessen.

---

¹² Deze bestaan nog niet maar zijn wel voorzien.

### 5.3 “Stabiliteit” buiten de loonaangifteketen

Voordat we gaan kijken naar de gevolgen van een loonaangifteketen zonder terugwerkende kracht mutaties, kijken we eerst naar relevante praktijken buiten de loonaangifteketen. We zien dan dat wat in de loonaangifteketen “instabiliteit” heet daarbuiten heel normaal is. We bespreken drie voorbeelden:

#### Loon-Over werkgevers

Zoals we in het voorgaande hoofdstuk al hebben gezien kiezen alle bedrijven en overheidsorganisaties die een Loon-Over administratie voeren bij hun volle verstand voor werken met “instabiele” systemen. We hebben al gezien dat ze dit doen om een betere en meer betrouwbare administratie te voeren. Voor de polisadministratie gelden precies dezelfde overwegingen.

#### Andere basisadministraties in het publieke domein

Basisadministraties ondersteunen haast per definitie mutaties met terugwerkende kracht en zijn steeds grotendeels *Total Recall* opgezet. Dat kan ook niet anders omdat bij een rijpe basisadministratie de afnemers veelal mutatieverstrekingen willen ontvangen. Technisch is dit zeer eenvoudig te realiseren uitgaande van een *Total Recall* systeem¹³.

Kijken we naar de GBA, de moeder van alle basisadministraties, dan zien we vanzelfsprekend dat het mogelijk is om de ingangsdatum van een woonadres in het verleden te wijzigen. Zou dat niet kunnen dan zouden bijvoorbeeld bepaalde vormen van fraude administratief niet kunnen worden gecorrigeerd. Hetzelfde geldt voor de geboortedatum van een buitenlandse werknemer die na eerste inschrijving met een document komt en bewijst wanneer hij precies is geboren. Zouden oude gegevens bij een mutatie met terugwerkende kracht worden overschreven dan zou dit grote problemen geven. Voor de polisadministratie gelden precies dezelfde overwegingen.

#### Andere voorbeelden: CBS en CPB

In het algemeen geldt dat geautomatiseerde systemen die mutaties met terugwerkende kracht ondersteunen worden aangetroffen in situaties waarin gegevens enerzijds belangrijk zijn en anderzijds niet perfect of niet direct traceerbaar zijn. Dit geldt voor Loon-Over werkgevers en basisregistraties, maar daar niet alleen. Neem het CBS dat de inflatie meet en daarover rapporteert. Wat zou het CBS doen als blijkt dat de inflatie over 2009 0,1% hoger uitvalt dan eerder gemeld? Zouden ze die 0,1 procent optellen bij het inflatiecijfer van 2010? Natuurlijk niet. Zouden ze het oude cijfer overschrijven en zo hun eerdere fout uitpoetsen?

Hoogstwaarschijnlijk niet, want de aanpassing van het inflatiecijfer is zelf een gegeven dat de moeite van het registreren waard is. Wat voor de metingen van het CBS geldt, geldt nog sterker voor de voorspellingen van het CPB. Aan de voorspellingen die het CPB doet van de economische groei in 2010 zijn al vele krantenkoppen gewijd en de afwijking van de eerstvolgende van de laatst uitgegeven voorspelling is zowel voor het CBS zelf als voor politiek en publiek zeer interessant. Ook hier zien zijn wijzigingen met terugwerkende kracht geen aberratie maar inherent aan de administratie van belangrijke gegevens. Voor de polisadministratie gelden precies dezelfde overwegingen.

---

¹³ Het voert te ver om dat hier te bespreken. Geïnteresseerden wordt verwezen naar [Litt.5].

#### 5.4 Correcties met terugwerkende kracht: soms wel en soms niet

Laten we nog eens naar een “instabiel” systeem kijken, dat van het KNMI. De onderstaande afbeelding toont de vijfdaagse weersverwachting op 30 en 31 januari:

<b>Verwachting 30/1/2010</b>		<b>zo</b>	<b>ma</b>	<b>di</b>	<b>wo</b>	<b>do</b>
Zonneschijn (%)		50	20	10	30	30
Neerslagkans (%)		50	70	80	40	20
Neerslaghoeveelheid (mm)		1	1-2	3-10	0-2	0
Minimumtemperatuur (°C)		-4	-5/-3	-2/0	-3/+2	-5/-1
Middagtemperatuur (°C)		2	2/4	2/5	2/4	2/4
<b>Verwachting 31/1/2010</b>		<b>ma</b>	<b>di</b>	<b>wo</b>	<b>do</b>	<b>vr</b>
Zonneschijn (%)		30	10	20	10	10
Neerslagkans (%)		60	80	40	30	40
Neerslaghoeveelheid (mm)		2	5-12	0-1	0-1	0-2
Minimumtemperatuur (°C)		-3	-6/-3	-1/+2	-4/-1	-7/+1
Middagtemperatuur (°C)		2	3/6	2/4	2/6	2/7
Windrichting		W	W	NW	ZO	ZO
Windkracht (bft)		4	4	3	3	3

**Figuur 5: Een instabiele weersverwachting van het KNMI**

Het is natuurlijk onbestaanbaar dat het KNMI de verwachting voor de kans op zonneschijn voor maandag gaat stabiliseren door de verhoging van 20% naar 30% door te schuiven naar dinsdag. Dat is onbestaanbaar omdat het hier gaat om *voorraadgrootheden*. Het zijn wel getallen, maar anders dan bij bedragen in de loonaangifte kan daar niet mee worden geschoven in de tijd omdat ze niet zinvol kunnen worden opgeteld. Ook de loonaangifte bevat veel voorraadgrootheden, bijvoorbeeld aanduidingen van iemands verzekeringstatus. De oplossing daarvoor in het ELOA wetsvoorstel is dat alle stroomgrootheden (bedragen, gewerkte uren) niet meer met terugwerkende kracht mogen worden gewijzigd maar alle voorraadgrootheden wel. Het resultaat is een polisadministratie waarvan de gegevens zeer moeilijk te interpreteren kunnen zijn. Een voorbeeld:

Een loonaangifte van vier maanden geleden bevat een SV-loon dat €200,-- te laag is. Tevens blijkt de werknemer ten onrechte geregistreerd als niet verzekerd voor de WW. Het ELOA wetsvoorstel schrijft voor dat de €200,-- wordt opgeteld bij het loon van de actuele maand en de verzekeringsstatus van vier maanden geleden met terugwerkende kracht wordt gecorrigeerd. Ondertussen is vorige maand de werknemer met staande voet ontslagen en worden vanaf dat moment helemaal geen verzekeringsgegevens meer geleverd.

De polisadministratie wordt in het wetsvoorstel voor sommige gegevens wel *Total Recall* en voor andere gegevens niet. Het resultaat is een verzameling bestanden waarin technisch gezien van alles is toegestaan wat in de werkelijkheid niet kan voorkomen en waarin tegelijkertijd situaties die in de werkelijkheid wel kunnen voorkomen administratief worden verboden. Het bovenstaande voorbeeld geeft een beeld van de problemen die kunnen ontstaan: probeer op basis van het voorbeeld maar eens eenduidig een uitkering te berekenen.



Hier ligt ook het risico van een nieuwe ICT mislukking: de implementatie van ELOA door de markt, Belastingdienst en UWV zal nog wel lukken, maar daarna begint een jarenlang proces van het repareren van de door deze bijzondere voorschriften veroorzaakte uitzonderingsituaties. Dit wordt zeer goed verwoord in de brief aan de Tweede Kamer van de softwarebedrijven van 27 november jl. [Litt.6, blz. 3]. Deze experts op database gebied schrijven:

In het verlengde hiervan moet ook worden opgemerkt dat door de invoering van ELOA de polisadministratie in een aantal situaties inconsistent wordt. Zoals uit de voorlopige specificaties van ELOA blijkt moeten in een aantal situaties toch gegevens worden "hersteld". Het betreft hier wijzigingen op een 11-tal niet financiële gegevens. Wanneer één (of meerdere) van deze gegevens wijzigt moet deze wijzigingen worden gecorrigeerd. De bijbehorende financiële gegevens worden echter niet gecorrigeerd, maar de verschillen worden gesaldeerd in de actuele periode opgenomen. Voor al deze situaties zal aanvullende uitvraag nodig zijn.

Wat opvalt is dat de softwarebedrijven waarschuwen voor nog een heel ander effect: de voorgestelde aanpak zou wel eens kunnen leiden tot veel meer gegevensuitvraag door UWV bij werkgevers en dus precies het tegenovergestelde bewerkstelligen dan de bedoeling is.

### **5.5 Aanvullende uitvraag: minder ... of juist veel meer?**

De bestaande specificaties van de loonaangifteberichten en de bestaande *Total Recall* opzet van de polisadministratie maken het technisch mogelijk om elke situatie zoals deze op een moment in de tijd bestond zuiver te administreren en elke fout te herstellen, zonder dat informatie op basis waarvan eerdere beslissingen zijn genomen wordt overschreven. Omdat andere mogelijkheden om de polisadministratie te muteren nog ontbreken, is deze mogelijkheid van groot belang: alle mutaties met terugwerkende kracht komen in beginsel¹⁴ van de werkgever en alleen deze kan vandaag de dag fouten corrigeren. Stel dat een werkgever een correctiebericht aanbiedt, wat zou dan behalve een Loon-Over administratie een aanleiding kunnen zijn? Niet een signaal van de werknemer want die krijgt zijn gegevens nog niet te zien op het Digitaal Verzekerdenbericht. Niet de werkgever op basis van de terugkoppeling van fouten die hij met enkele maanden vertraging ontvangt, want de controles die worden uitgevoerd zijn zeer beperkt. De werkgever die bijvoorbeeld structureel meer vakantiegeld dan loon rapporteert krijgt daarvan nog geen foutmelding en hetzelfde geldt voor de werkgever van de uitzendkracht die voor een loon van 46 miljoen euro aangeeft. Natuurlijk zal de werkgever soms zelf constateren dat er een fout is gemaakt en die dan corrigeren, maar als we naar de buitenwereld kijken als bron van signalen dan is de uitkeringsdivisie van UWV mogelijk een zeer belangrijke bron. Het zijn vaak UWV medewerkers die voor het eerst met deskundige ogen kijken naar de aangiften en het zijn diezelfde UWV medewerkers die geconfronteerd worden met vragen van verzekerden die een uitkering claimen (het "piepsysteem").

---

¹⁴ De Belastingdienst kan in theorie ook loonaangifteberichten aanbieden.

Een voorbeeld:

Ontslagen werknemer X meldt zich bij UWV voor een WW uitkering. De UWV medewerker raadpleegt de polisadministratie¹⁵ en ziet vreemde dingen. Zij neemt contact op met de werkgever en deze constateert dat er niet alleen bij ex-werknemer X maar bij alle medewerkers een fout in de aangifte is gesloten. Mede omdat er nog 100 medewerkers op de nominatie staan om te worden ontslagen, worden alle eerdere aangiften direct gecorrigeerd waarna UWV voor de alle medewerkers alle gegevens alsnog correct op voorraad heeft.

Hoe vaak komt dit voor? Niemand die het weet, want het is niet uitgezocht, maar als aanpassingen met terugwerkende kracht van systematische fouten met enige regelmaat voorkomt dan leidt de stabiele loonaangifteketen mogelijk tot veel extra uitvraag, extra werk voor UWV en natuurlijk ook tot verkeerde uitkeringen bij verzekerden die niet “piepen”. Wel duidelijk is dat, zodra de stabiele polisadministratie een feit is, de uitkeringsrechten van werknemers mede bepaald gaan worden door de kwaliteit en discipline van de salarisadministratie van de werkgever. Maakt de werkgever fouten of is hij nalatig dan ligt straks het probleem grotendeels op het bord van de (ex-)werknemer en de UWV uitvoeringsorganisatie. Om de mogelijke stroom van wijzigingen te verwerken zijn mensen, procedures en complexe ICT voorzieningen nodig die er nu nog niet zijn¹⁶.

### **5.6 Negatieve gevolgen voor andere afnemers van de polisadministratie**

De polisadministratie wordt lang niet alleen gebruikt voor de vaststelling van uitkeringen door UWV en toeslagen door de Belastingdienst. Nu al worden tientallen andere afnemers bediend en wanneer de polisadministratie officieel tot verplicht te gebruiken basisregistratie wordt benoemd zal dat aantal nog sterk toenemen. Niemand weet welke eisen toekomstige wetten zullen stellen aan de gegevens in de polisadministratie, maar nu al is duidelijk dat toekomstige wetten zullen moeten worden getoetst aan de beperkingen van de “stabiele” polisadministratie. Wat te doen met iemand die door het verplichte doorschuiven van loonaangiftegegevens van december naar januari opeens te weinig heeft gewerkt en daardoor een jaar langer moet doorwerken¹⁷. Gaan we daar ook een loket voor optuigen¹⁸? Bedenk daarbij dat het tot op heden de praktijk is dat fouten in de polisadministratie worden gecorrigeerd in het afnemende systeem en niet leiden tot mutaties op de polisadministratie. Als door verkeerde gegevens de uitkering niet klopt en wordt aangepast aan de realiteit, dan is de kans natuurlijk groot dat ook andere afnemers verkeerde gegevens geleverd krijgen en verkeerde beslissingen nemen. Een “stabiele” polisadministratie die door zelfopgelegde beperkingen niet spoort met de realiteit en een praktijk van foutcorrecties in afnemende systemen, is riskant en in elk geval volstrekt in strijd met de idee van basisregistraties.

---

¹⁵ Dit gebeurt met de zogenaamde “dagloonmodule”.

¹⁶ We gaan er daarbij van uit dat het aanpassen van de gegevens voor de dagloonberekening, anders dan nu in de polisadministratie wordt verwerkt en wordt teruggemeld naar de werkgever. Zoniet dan worden andere afnemers van de polisadministratie geconfronteerd met foutieve gegevens.

¹⁷ We refereren hier natuurlijk aan de mogelijke flexibilisering van de ingangsdatum van de AOW uitkering.

¹⁸ Dat loket is er al (arbeidsverledenbeschikking) maar daar loopt het nu nog niet storm.

## 5.7 Conclusies

1. Eenduidigheid in de loonaangifte en een gedeeltelijk verbod op correcties met terugwerkende kracht worden ten onrechte op elkaar geknoopt. Een gebrek aan eenduidigheid uit zich in correcties maar niet elke correctie is een uiting van een gebrek aan eenduidigheid.
2. Het begrip “instabiliteit” heeft niets te maken met de ICT systemen maar met de geregistreerde gegevens. Leveranciers en afnemers van de polisadministratie kunnen nu al zelf bepalen hoe “stabiel” ze de gegevens willen hebben.
3. Een verbod op de registratie van mutaties met terugwerkende kracht heeft grote negatieve gevolgen voor de kwaliteit en effectiviteit van de polisadministratie omdat de werkelijkheid wordt vervangen door een meer niet eenduidig te interpreteren construct.
4. Een verbod op de registratie van mutaties met terugwerkende kracht leidt mogelijk niet tot een lagere maar juist tot een (veel) hogere uitvraag door UWV en daarmee tot hogere administratieve lasten.
5. Voor zover mogelijke negatieve gevolgen van een “stabiele” polisadministratie nu al voorzienbaar zijn, is de te verwachten omvang daarvan niet uitgezocht.
6. De ICT faciliteiten die noodzakelijk zijn om mogelijke problemen op te lossen die voortkomen uit een verbod op correcties met terugwerkende kracht moeten nog worden gerealiseerd.



## 6 WALVIS als bron van de problemen

### 6.1 WALVIS: continu ICT problemen

Het dispuut over de Eenduidige Loonaangifte is niet de eerste keer dat er commotie is over de uitwerking van de wet WALVIS op ICT gebied. De huidige polisadministratie is de derde in successie sinds 2006 en de eerste versie draaide uit op een schadepost van enkele honderden miljoenen. Ook de exploitatie van de loonaangifteketen is extreem kostbaar: UWV alleen al rapporteert in de periode van twee jaar ICT uitgaven aan ‘WALVIS’ van 185 miljoen euro [litt.7, blz. 9]. In dat bedrag zijn de kosten van de Belastingdienst nog niet inbegrepen. Een deel van het probleem is correct onderkend: de complexe gegevenslogistiek van werkgevers naar Belastingdienst/Heffingen naar UWV en dan weer via een tussenstap naar Belastingdienst/Toeslagen, waarbij gegevens van database naar database worden overgepompt. Ook wanneer deze situatie eenmaal is gesaneerd en er sprake is van een *robuuste* loonaangifteketen, is het wezenlijke probleem niet opgelost. Dit probleem is de directe oorzaak van zowel het falen van “polisadministratie-1” als van ELOA en zal in de toekomst blijven opspelen.

### 6.2 WALVIS: een halve verzekering

Laten we eens teruggaan naar de pre-WALVIS situatie. Werkgevers betaalden premies die niet herleidbaar waren tot uitkeringsrechten van individuele werknemers. Het gevolg was dat elke claim aanleiding gaf tot uitvraag bij de werkgever die vervolgens een uitgebreide set gegevens moest aanleveren aan de hand waarvan UWV (of een voorganger zoals het Gak) de uitkering berekende. WALVIS beoogde van sociale verzekeringen echte verzekeringen te maken, dat wil zeggen producten waarbij verzekeraar en verzekerde op elk moment in de tijd weten wat ieders aanspraken en verplichtingen zijn. Om dat mogelijk te maken moesten er twee zaken veranderen:

1. premieplicht en uitkeringsrecht moeten direct tot elkaar herleidbaar zijn: één loonbegrip;
2. alle premiebedragen en uitkeringsrechten moeten permanent bekend zijn: gegevens op voorraad.

Het eerste is een kwestie van wetgeving en ondertussen vergaand gerealiseerd. Het tweede is de loonaangifteketen met de polisadministratie als hoeksteen. Deze keten is imperfect en kostbaar maar werkt zonder meer.

Er blijft echter nog één aspect over waarin sociale verzekeringen afwijken van alle andere verzekeringen: elke wijziging in inkomen, hoe triviaal ook, leidt tot een corresponderende wijziging in aanspraken. Het idee van *gegevens op voorraad* legt dan een enorme druk op de permanente juistheid en tijdigheid van de aanlevering van premie informatie en leidt tot enorme gegevensstromen en een polisadministratie van kolossale omvang. De discussie over ELOA maakt van deze problematiek een integraal onderdeel uit: schuiven in de tijd met premiebedragen is even funest voor deze systematiek als het verkeerd of te laat aanleveren van premie informatie. Hoe enorm groot dit probleem is blijkt ook uit de oplossing in het wetsvoorstel ELOA: bevries de aanlevering van bedragen, zelfs als dat ertoe leidt dat uitkeringsaanspraken mede worden bepaald door administratief onvermogen van de werkgever. De extreme zorgvuldigheid waarmee loongerelateerde uitkeringen worden berekend verandert uiteindelijk in een praktijk met een sterk element van willekeur.

### **6.3 De oplossing: een hele verzekering en een halve polisadministratie**

#### **6.3.1 Het “geen polisadministratie” alternatief**

Stel dat we, met de kennis van nu het WALVIS traject zouden mogen overdoen. Wat zouden we dan anders doen? Bezien vanuit de uitkeringspraktijk zouden we wel het loonbegrip harmoniseren maar afzien van een loonaangifteketen met daarin loonaangiften op individueel niveau. UWV zou geen premiegegevens en uitkeringsrechten op voorraad hebben en de belastingdienst evenmin. UWV zou wel een basisregistratie hebben en die misschien wel “polisadministratie” noemen, maar deze zou geen loongegevens bevatten en daarmee klein en hanteerbaar zijn. In plaats van de maandelijkse loonaangifte op werknemerniveau zouden salarispakketten functionaliteit bevatten waarmee met een druk op de knop de loonaangiften van de werknemer die bij UWV aanklopt zouden worden overgezonden. Deze software zou natuurlijk ook moeten voorzien in een overzicht van uitkeringsrechten op de loonstrook of in de vorm van een separaat verzekeringsbericht, al dan niet digitaal. Daarmee lijkt de pre-WALVIS situatie weer in ere hersteld, maar niets is minder waar: uitkeringsrechten kunnen ook nu worden berekend op basis van premies en de noodzakelijke communicatie tussen werkgever en UWV verloopt geautomatiseerd. Het verschil is dat gegevens niet op voorraad worden aangehouden bij UWV.

#### **6.3.2 Het “halve polisadministratie” alternatief**

Het voorgaande alternatief zou voor de uitkeringsverzorging door UWV ideaal zijn. Echter, UWV is slechts een van de vele tientallen afnemers van gegevens uit de polisadministratie en al die afnemers hebben belang bij goede gegevens op voorraad op één plek, dus bij een polisadministratie. Het lastenverlichtende en kwaliteitsverhogende effect van de bestaande polisadministratie is onder meer te vinden bij de Belastingdienst (toeslagen), het CBS (loon- en arbeidsmarktstatistieken), de gemeenten (uitkeringen), pensioenfondsen (premieberekening en premievrijstelling), de deurwaarders (loonbeslag), het College van Zorgverzekeraars (loonbeslag) en vele andere organisaties. Geen van die afnemers stelt zulke extreme eisen aan de tijdigheid, juistheid en volledigheid als UWV doet voor de uitkeringsvaststelling en dat opent de deur naar een alternatieve oplossing voor de problemen van de loonaangifteketen. Zo'n oplossing moet bestaan uit het losser maken van de koppeling tussen premies en uitkeringen. Niet elke wijziging in loonbedragen zou direct moeten leiden tot een mutatie op de polisadministratie. Er bestaan vele manieren om de koppeling tussen premies en uitkeringsrechten losser te maken en de polisadministratie op deze manier werkelijk te stabiliseren. Gebeurt dat op een goed doordachte wijze dan wint iedereen: minder omvangrijke gegevensstromen resulteren in minder ICT problemen voor Belastingdienst en UWV. Een polisadministratie die veel kleiner is omdat kan worden volstaan met één bericht per jaar voor alle werknemers met een stabiel dienstverband is veel goedkoper en beter beheersbaar. De kans op uitvraag door UWV neemt verder af. En de meeste burgers zien op hun Digitaal Verzekeringsbericht uitkeringsrechten die veel minder sterk fluctueren.

Voor alle duidelijkheid: ook als er op een doordachte wijze wordt toegewerkt naar een minder strikte koppeling tussen premies en uitkeringen blijft de polisadministratie in absolute termen groot, blijven de exploitatiekosten van de loonaangifteketen zoals die nu werkt aanzienlijk, blijft het toewerken naar een robuuste loonaangifteketen belangrijk en blijft er een ELOA-probleem van beperkte omvang over. Het verschil is steeds relatief, maar alle relatieve verschillen samen maken het verschil tussen permanente ICT problemen en geen ICT problemen.

Dan resteert nog één opmerking. Mocht de vraag naar mogelijkheden om de complexiteit van de loonaangifteketen te reduceren actueel worden, dan zou wel eens kunnen blijken dat kleine maatregelen grote effecten sorteren. Anders dan begin 2007 ten tijde van het eerste Actal rapport¹⁹ hoeven we gelukkig niet meer in het donker te tasten. Van de meeste denkbare ingrepen is de impact nu eenvoudig te berekenen. Alle belangrijke gegevens van de laatste vier jaar liggen immers voor het grijpen in de *Total Recall* polisadministratie. Wellicht kunnen dan meteen de ruwe schattingen over de Loon-In en Loon-Over praktijken waarop het huidige ELOA wetsvoorstel is gebaseerd vervangen worden door harde informatie uit diezelfde polisadministratie. Het is altijd beter om te beslissen op basis van harde data dan op basis van aannames.

---

¹⁹ Zie hoofdstuk 7.

## 7 Bijlage: Korte historie van de Eenduidige Loonaangifte

Het dispuut over de Eenduidige Loonaangifte (ELOA) heeft betrekking op twee belangrijke zaken:

1. het vergroten van de bruikbaarheid van de gegevens in de polisadministratie²⁰ van UWV door te voorkomen dat eenmaal aangeleverde gegevens naderhand nog wijzigen;
2. het beheersen – en indien mogelijk verminderen – van de administratieve lasten voor de werkgevers die zijn gerelateerd aan de verplichte periodieke loonaangifte.

Begin 2007 publiceert het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (Actal) een rapport [litt.2] waarin een aantal alternatieven om de ELOA te realiseren werden uitgewerkt. Het voorkeursalternatief dat uit dit rapport naar voren kwam werd daarna nader uitgewerkt door de Belastingdienst en UWV onder leiding van een Ketenbureau, dat toeziet op de werking van de loonaangifteketen. Succesvolle invoering van ELOA werd gedefinieerd als de sleutel tot het bereiken van de zogenaamde ‘*stabiele polisadministratie*’ die op zijn beurt weer als voorwaarde werd gezien voor het in een nog later stadium realiseren van een *robuuste* polisadministratie.

In 2009 wordt besloten om de invoering van ELOA een jaar uit te stellen tot 2011, dit teneinde Belastingdienst en UWV in staat te stellen om een aantal randvoorwaarden rond ELOA goed in te vullen. Wel worden in dat jaar de gevolgen voor de geautomatiseerde loonaangifte die sinds 2006 operationeel is uitgewerkt en in een pilot beproefd. Bij deze pilot onder leiding van het Ketenbureau zijn Belastingdienst, UWV en een aantal software ontwikkelaars²¹ betrokken. De technische uitvoering van de pilot ligt bij Ockham als architect en bouwer van de polisadministratie. Duidelijk wordt dat ELOA technisch gesproken te realiseren is.

In de loop van 2009 ontstaat bij een aantal betrokken softwarebedrijven een steeds heftiger verzet tegen ELOA en dan vooral tegen de manier waarop ELOA technisch is uitgewerkt. Voor verschillende softwarebedrijven geldt dat ELOA aanleiding geeft tot forse aanpassingen aan hun softwarepakketten. Daarnaast heeft men bezwaren tegen de manier waarop het ELOA concept is uitgewerkt. Het meest fundamentele bezwaar is dat het doel van ELOA kan worden bereikt zonder hen te belasten. Al in begin 2008 heeft software ontwikkelaar ADP, mede namens een aantal collega softwarebedrijven, aan het Ministerie van SZW per brief aangegeven dat UWV met een goed opgezette polisadministratie zelf in staat moet zijn om de doelstellingen van ELOA te realiseren, de zogenaamde *nuloptie*. SZW reageert daarop in een brief waarin wordt aangegeven dat a) UWV niet over zo’n polisadministratie beschikt en b) het niet op de weg van de overheid ligt om ontvangen loonaangiften te gaan bewerken en/of interpreteren. Op dat moment was de huidige polisadministratie (Polis+) pas net operationeel en daardoor nog onbewezen. De reactie van SZW leidt op dat moment niet tot nadere discussie met de softwarebedrijven.

---

²⁰ De polisadministratie is de nationale registratie van inkomens- en uitkeringsverhoudingen. Deze wordt gevuld op basis van de loonaangiften die via de Belastingdienst afkomstig zijn van werkgevers. UWV treedt op als houder van deze basisregistratie.

²¹ Het aantal aanbieders van salarissoftware loopt in de honderden en alleen al om die reden zijn niet alle softwarebedrijven betrokken bij de uitwerking van ELOA.

Ongeveer tegelijk met de uitwerking van de ELOA-plannen in 2009 verschijnt in het automatiseringsvakblad Database Magazine een serie artikelen [litt.4] over de vernieuwende techniek van de polisadministratie en de manier waarop deze is toegepast om de problemen op te lossen waarop de eerste polisadministratie²² was gestrand. Hoewel in deze serie nergens wordt gesproken over het onderwerp ELOA, concluderen de softwarebedrijven dat met Polis+ de nuloptie die in 2008 was verworpen wel degelijk kan worden gerealiseerd. Het lukt de softwarebedrijven echter niet om de nuloptie op de agenda te krijgen en de ELOA/variant van het Ketenbureau wordt doorgezet. Wanneer op 5 november 2009 het jaarlijkse OSWO²³ congres wordt gehouden waarin de Belastingdienst en de softwarebedrijven veranderingen in de loonaangifte bespreken, lopen de emoties tussen de vertegenwoordiger van het grootste softwarebedrijf, RAET en de programmamanager van het Ketenbureau hoog op. Ook dit heeft geen gevolgen: op 18 november 2009 publiceert Financiën een Koninklijk Besluit met betrekking tot ELOA en op 27 november richten de softwarebedrijven zich in een uitgebreide brief [litt.6] tot de Tweede Kamer. De verontrusting van de Kamer over de gang van zaken blijkt daarna uit schriftelijke vragen van CDA, VVD, PvdA en SP. De beantwoording van die vragen leidt tot een motie van VVD en CDA (Blok/Omtzigt) die oproept om het gesprek met de softwarebedrijven alsnog adequaat te voeren. Deze motie wordt aangenomen.

Op 24 december schrijft SZW in een brief aan de Kamer dat ELOA een noodzakelijke voorwaarde is voor invoering van het Digitaal Verzekerdenbericht. Zonder stabiele gegevens kan de burger niet worden geïnformeerd over zijn inkomstenverhoudingen, beloning en uitkeringsrechten.

Op 7 januari 2010 komt Actal op verzoek van de Kamer met een nieuw oordeel over de door de invoering van ELOA te realiseren lastenverlichting. Dit oordeel is nu uitgesproken negatief.

Op 13 januari 2010 houdt de Commissie Sociale Zaken van de Tweede Kamer een Ronde Tafelgesprek met Belastingdienst, UWV, Actal, VNO-NCW en vertegenwoordigers van RAET en ADP. De dag daarvoor hebben SZW en Financiën in een gezamenlijke brief nogmaals uiteengezet waarom ELOA in de voorgenomen vorm moet doorgaan. In deze brief wordt voor het eerst sinds begin 2008 weer ingegaan op de nuloptie die begin 2008 op tafel is gelegd. Toegegeven wordt dat de polisadministratie inderdaad technisch in staat is om de ELOA zonder last voor de softwarebedrijven te realiseren, maar dat dit ongewenst is. Naast het al eerder door SZW gehanteerde argument dat het niet op de weg van de overheid ligt om ontvangen loonaangiften te gaan bewerken en/of interpreteren wordt nu aangevoerd dat het Polis+ systeem zeer complex is en hierdoor nog veel complexer wordt. In het Ronde Tafelgesprek zelf wordt duidelijk dat niet alleen de positie van de overheid, maar ook die van de softwarebedrijven geheel ongewijzigd is. Actal herhaalt eveneens de argumentatie van haar brief van de week daarvoor. Wel nieuw is dat VNO-NCW zich voor het eerst uitspreekt tegen ELOA en dat motiveert met het nu door de overheid erkende kernargument van de softwarebedrijven: “de polisadministratie 2.0 maakt de nuloptie van de softwarebedrijven technisch mogelijk en daarmee vervalt de reden om het bedrijfsleven ermee te belasten.”

Op 19 januari jl. trekt SZW het Koninklijk Besluit in zonder haar positie te veranderen. De gesprekken met de softwarebedrijven worden hervat. Een tweede jaar van uitstel is een feit.

---

²² Het systeem PAS, gebouwd door CapGemini.

²³ OSWO: Ondersteuning SoftWare Ontwikkelaars.

## 8 Relevante bronnen

1. **Voorhangprocedure eenduidige loonaangifte.**  
Kenmerk DB/2009/664 M  
[http://www.minfin.nl/Actueel/Kamerstukken/2009/11/Voorhangprocedure_eenduidige_loonaangifte](http://www.minfin.nl/Actueel/Kamerstukken/2009/11/Voorhangprocedure_eenduidige_loonaangifte)
2. **Actal Rapport.**  
*Administratieve Lasten 'loon in' en 'loon over'*. Rapportage over de structurele en eenmalige Administratieve Lasten voor de loonaangiftesystematieken 'loon in' en 'loon over'. Auteur: SIRA Consulting, januari 2007.
3. **Brief: Overleg UWV, Belastingdienst, softwarebedrijven en VNO-NCW van 7 januari 2010**  
Kenmerk RUA/UO/2010/636  
[http://docs.minszw.nl/pdf/34/2010/34_2010_3_13837.pdf](http://docs.minszw.nl/pdf/34/2010/34_2010_3_13837.pdf)
4. **De Polis Papers**  
Serie artikelen in Database Magazine, januari 2009 t/m heden. Auteurs: Ockham Groep BV, Dr. R.J. Veldwijk e.a., 2009-2010  
<http://www.dbm.nl/Special/Polis-Papers>
5. **Tijd in de Database**  
Auteurs: Dr. R.J. Veldwijk, Ir. F.G.W. van Orden en S.J. Cannan FCBS, 1998.  
ISBN 90-74562-04-3
6. **Schrijven van 12 Software Ontwikkelbedrijven aan de 2e Kamer van 27 november 2009**  
Auteur: RAET, J. Wouda  
Kenmerk 20091127-01JW
7. **Rapport Samenwerking UWV en Belastingdienst, 11^e rapportage oktober 2009**  
<http://static.ikregeer.nl/pdf/BLG22242.pdf>