Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2511 AE Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. de staatssecretaris, mevrouw drs. T. van Ark
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 20011
2511 AE Den Haag
www.bureauictoetsing.nl

Contactpersoon

BIT@rijksoverheid.nl

Kenmerk
2018-0000877151

Uw kenmerk
2018-0000033876

Bijlage(n)
1

Datum 14 DEC 2018

Betreft Definitief BIT-advies Inleenadministratie en Quotumheffing

Geachte mevrouw Van Ark,

U heeft mij verzocht een toets uit te laten voeren door het Bureau ICT-toetsing (BIT) op het programma Inleenadministratie en Quotumheffing (IQ). Het BIT heeft deze toets inmiddels afgerond. Bijgaand treft u het definitieve advies aan.

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

Met vriendelijke groet,

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. R.W. Knops

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2511 AE Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. De staatssecretaris, mevrouw drs. T. van Ark
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 20011
2511 AE Den Haag
www.bureauictoetsing.nl

Contactpersoon

BIT@rijksoverheid.nl

Kenmerk
2018-0000907876

Uw kenmerk
2018-0000033876

Datum 10 december 2018
Betreft Definitief BIT-advies programma Inleenadministratie en Quotumheffing

Geachte mevrouw Van Ark,

U heeft het Bureau ICT-toetsing verzocht een toets uit te voeren op het programma Inleenadministratie en Quotumheffing (IQ). De opdrachtgever voor dit programma is de Directeur Werknemersregelingen van uw ministerie. In de inleiding vindt u een korte beschrijving van het project. Daarna geven we de conclusie van de toets, onze analyse en adviezen. We concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van het programma.

De Wet banenafspraak en quotumheffing arbeidsbeperkten (Wet BQA) heeft als doel het aantal extra arbeidsplaatsen voor arbeidsbeperkten te vergroten. In de Banenafspraak, een landelijke afspraak uit 2013, is per sector vastgelegd hoeveel arbeidsplaatsen er ieder jaar tot 2026 bij moeten komen. De quotumheffing betreft een 'boete' voor werkgevers die in een specifiek jaar procentueel te weinig arbeidsbeperkten in dienst hebben. Deze quotumheffing wordt voor een sector geactiveerd wanneer deze sector minder banen creëert dan afgesproken. In 2018 is de quotumheffing geactiveerd voor de overheid. In dit najaar ligt er een voorstel in de Tweede Kamer om over 2018 vooralsnog geen heffingen op te leggen. Dit maakt het mogelijk om in 2019 een pilot uit te voeren en de inleen-administratie in de praktijk te testen met enkele overheidswerkgevers en uitleners.

Het programma IQ wordt uitgevoerd door het Uitvoeringsinstituut Werknemers-verzekeringen (UWV) in samenwerking met de Belastingdienst. Het programma IQ bestaat dan ook uit twee deelprojecten, één bij het UWV en één bij de Belastingdienst. Dit laatste project was ten tijde van deze toets nog niet gestart. De verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de quotumheffing zijn als volgt verdeeld:

- Het UWV is verantwoordelijk voor het vaststellen van de quotumplicht en het berekenen van de quotumheffing.
- De Belastingdienst is verantwoordelijk voor het beschikken, innen en afhandelen van bezwaar en beroep. Dit laatste gebeurt in overleg met het UWV.

Om het quotumpercentage en een eventuele heffing voor een werkgever te bepalen, moet het UWV niet alleen de beschikking hebben over gegevens met betrekking tot arbeidsbeperkten in loondienst, maar ook over uitzendkrachten

met een arbeidsbeperking. Op dit moment heeft het UWV deze informatie nog niet.

De scope van het project IQ bij het UWV bestaat daarmee uit de volgende onderdelen:

- Inleenadministratie: een nieuw systeem dat bedrijven die arbeidsbeperkten uitlenen (uitzendbureaus, payroll- en sociale werkvoorzieningsbedrijven) in staat stelt per arbeidsbeperkte uitzendkracht het aantal uren te registreren dat bij een inlenende werkgever is gewerkt. Onderdeel van het Werkgeversportaal.
- Quotumwetrekenmachine: een module voor het berekenen van de quotumheffing op basis van loonaangiftes, inleengegevens en gegevens uit het doelgroepregister.
- Koppeling van het UWV naar de Belastingdienst: interface voor het automatisch doorgeven van een heffingsbedrag voor een werkgever die niet aan het quotum voldoet.
- Mogelijkheden voor het afhandelen van bezwaar en beroep: een handmatig proces waarvoor onder andere raadpleeg- en wijzigfuncties op administratieve systemen nodig zijn. Dit gebeurt in overleg met de Belastingdienst.

Het project IQ bij de Belastingdienst zal het volgende gaan realiseren:

- Beschikking en inning van de quotumheffing op basis van gegevens van het UWV. De Belastingdienst wil dit inrichten op nieuwe systemen voor het innen van belastingen die de komende jaren ontwikkeld worden. Voor het relatief beperkte aantal overheidswerkgevers zal de inning van heffingen de komende jaren mogelijk nog niet volledig geautomatiseerd uitgevoerd worden.
- Loketfunctie voor het afhandelen van eventueel bezwaar en beroep van werkgevers tegen opgelegde quotumheffingen.

Het UWV en de Belastingdienst hebben opdracht gekregen om te starten met voorbereidingen op respectievelijk 18 juli 2016 en 6 juni 2017. De planning van uw ministerie is dat het programma IQ gereed is op 1 januari 2020. Indien onverhoopt in 2019 quotumheffingen moeten worden opgelegd over 2018, dan is dit volgens de planning ook mogelijk.

De projectkosten bedragen 24 miljoen euro. Ongeveer 10 miljoen hiervan wordt besteed bij het UWV[1] en ongeveer 14 miljoen euro bij de Belastingdienst. De beheerkosten voor IQ worden geschat op 5 miljoen euro per jaar.

De quotumregeling is in de loop der jaren meerdere malen aangepast. Er zijn diverse kanttekeningen te plaatsen bij de praktische impact van deze regeling, zoals reeds is opgemerkt door het UWV, de Belastingdienst en in adviezen van de Raad van State. Mogelijk komen er de komende tijd nieuwe wijzigingen[2]. Wij beperken ons tot de realisatie van het programma IQ en benoemen in dit BIT-advies alleen de belangrijkste risico's die hiermee samenhangen.

[1] Wij gaan uit van de raming in het projectplan van UWV van 5 december 2017 en een aanvullende raming in een brief van het UWV aan uw ministerie van 3 juli 2018.
[2] In uw recente kamerbrief van 7 september jl., verschenen na afronding van ons onderzoek, spreekt u de intentie uit om de Wet BQA te vereenvoudigen. Wij hebben eventuele consequenties van deze brief niet meer in ons advies verwerkt.

De toets is uitgevoerd tussen mei en augustus 2018. De conclusie van onze toets luidt als volgt:

Het programma IQ kan ruim binnen het geschatte budget van 24 miljoen euro nieuwe processen en systemen realiseren zodat over het jaar 2019 in 2020 heffingen kunnen worden opgelegd aan overheidswerkgevers – met enige extra inspanning zelfs over 2018. Er zitten echter wel bezwaren aan het programma. Ten eerste zijn de kosten ervoor onnodig hoog. Ten tweede maakt de inleenadministratie het werkgevers niet makkelijk hun rol uit te voeren. Ten derde is het onzeker of de inleenadministratie op tijd voldoende beveiligd is, terwijl het gaat om privacygevoelige gegevens.

Wij adviseren het programma IQ slagvaardiger te maken door met minder mensen en minder overbodige documentatie te werken. Maak de inleen-administratie gebruiksvriendelijker en zorg dat deze actuele informatie aan werkgevers kan leveren. Als laatste adviseren wij u de beveiligingsproblemen op te lossen.

We lichten onze conclusie hieronder toe.

INLEENADMINISTRATIE TIJDIG GEREED MAAR TEGEN HOGE PRIJS

Wij verwachten dat de uitvoering van de quotumregeling gerealiseerd kan worden, zodat tijdig[3] heffingen kunnen worden opgelegd. Mocht de quotumheffing ook voor de marktsector worden geactiveerd dan zal de uitvoering meer inspanning kosten, zodat extra systeemondersteuning wenselijk is. Wij zien wel drie bezwaren, die wij hieronder uitwerken.

A. Het programma wordt veel duurder dan nodig

De software die voor het programma IQ ontwikkeld moet worden is zeer beperkt in omvang en complexiteit, zowel bij het UWV als de Belastingdienst. Wij vinden dat de begroting van 24 miljoen euro wel erg hoog is in verhouding tot de totale scope. De schattingen in de uitvoeringstoetsen van het UWV en de Belastingdienst zijn ruim en niet goed onderbouwd. In het bijzonder wordt het lopende project bij UWV in onze ogen duurder dan nodig:

- De hoeveelheid tot nu toe gerealiseerde software voor het UWV is klein in relatie tot de gerealiseerde kosten. In juni 2018 waren circa 20.000 regels softwarecode geproduceerd, terwijl de gerealiseerde kosten voor softwareontwikkeling de 1 miljoen euro al overschreden. Dit zijn in onze ogen duurbetaalde regels code.
- Voor een relatief klein project is de projectorganisatie bij het UWV te ruim opgezet, ook al kent het project naast de softwareontwikkeling tal van gerelateerde activiteiten, zoals de inrichting van de nieuwe operationele processen. Van diverse betrokken medewerkers is onduidelijk wat hun

[3] Wij gaan er – net als het programma – vanuit dat heffingen voor quotumplichtige overheidswerkgevers pas in 2020 worden opgelegd over het jaar 2019. Mocht ervoor worden gekozen om het jaar 2018 toch niet heffingsvrij te maken, dan denken wij dat het UWV en de Belastingdienst de regeling met enige extra inspanning (deels handmatig) kunnen uitvoeren.

concrete bijdrage is aan het project. Dit levert onnodige en complicerende overhead op omdat al deze mensen veelvuldig overleggen, rapporteren en documenteren. Dit laatste valt extra op doordat dit documenteren resulteert in een onevenredig grote hoeveelheid ontwerpdocumentatie: het aantal pagina's ontwerp is veel te omvangrijk in vergelijking met het aantal regels softwarecode. De grote omvang van deze documentatie maakt het lastig om ontwerpbeslissingen terug te vinden. Bovendien is de documentatie in meerdere gevallen toch nog onvolledig, omdat niet alle ontwerpbeslissingen zijn vastgelegd.

- Er wordt niet zichtbaar gestuurd op kosten, noch door SZW, noch door het UWV. Het ontbreekt aan een heldere opdeling van het budget waartegen de actuele realisatie van kosten kan worden afgezet. Kosten worden niet ingeperkt tot een marktconform niveau, noch voor de ontwikkeling, noch voor het beheer. Zo krijgen externe partijen, en met name softwareontwikkelaar Capgemini, de ruimte voor inefficiënte inzet van personeel.

Naast hoge kosten valt het ons op dat het UWV ook lange doorlooptijden (van bijvoorbeeld anderhalf jaar) inschat voor relatief eenvoudige aanpassingen, zoals up- en downloadfunctionaliteit en een 'winkelmandje' voor inleenuren.

B. Bewerkelijke inleenadministratie biedt werkgevers geen actueel inzicht

De inleenadministratie is te bewerkelijk en biedt werkgevers geen actueel inzicht in hoeveel arbeidsbeperkten zij aan werk helpen. Het ontwerp is niet goed afgestemd op de behoeften van in- en uitleners:

- In de huidige opzet van de inleenadministratie wordt het overzicht van de hoeveelheid uren van arbeidsbeperkten (in dienst of ingehuurd) pas opgebouwd nadat het betreffende jaar is afgelopen. SZW heeft deze beleidskeuze gemaakt omdat gegevens dan pas stabiel zijn. Echter, op dat moment is het niet meer mogelijk om een quotumheffing te vermijden. Een werkgever zal zelf moeten zorgen voor actueel inzicht in een lopend jaar. Grote werkgevers zullen hier moeite mee hebben. Zij zullen informatie uit meerdere systemen moeten halen, al dan niet op basis van het burgerservicenummer (BSN), en er zijn afspraken nodig met uitlenende organisaties. Werkgevers zullen zelf inleenadministraties moeten realiseren: systemen gelijk aan de centrale inleenadministratie van het UWV, met als enige verschil dat gegevens direct in het lopende jaar kunnen worden bijgehouden.
  Wij begrijpen niet waarom uw ministerie er niet voor kiest werkgevers op dit punt te ondersteunen, zodat ze al tijdens het jaar zicht hebben op het al dan niet halen van hun quotum en tijdig kunnen bijsturen door meer arbeidsbeperkten aan werk te helpen – dat is immers de bedoeling van de Wet BQA.
- Tijdens bijeenkomsten met werkgevers zijn diverse ontwerpproblemen van de inleenadministratie gesignaleerd. Een adequate oplossing van deze problemen is niet duidelijk. Als gevolg van deze ontwerpproblemen zijn administratieve lasten, zeker voor een eventuele quotumheffing over 2018, onnodig hoog:
  - Voor het toewijzen van uren aan een inlener moet de uitlener gebruik maken van het fiscale nummer van de inlener. Er is (telefonisch) contact nodig om te bepalen wat het juiste nummer is.
  - Een uitlener moet in de inleenadministratie uren handmatig toewijzen, in sommige gevallen voor duizenden arbeidsbeperkten. Deze handmatige invoer kost veel tijd en is foutgevoelig. Er is nog geen besluit

genomen over het beschikbaar maken van een uploadfunctionaliteit waarmee deze gegevens in één keer kunnen worden doorgegeven zonder dat deze overgetypt hoeven te worden. Dit zou bedrijven in staat stellen om zelf een optimale oplossing te ontwikkelen voor deze administratie.
- Ondanks dat de kans op administratieve fouten reëel is, is er nauwelijks functionaliteit opgenomen die foutherstel faciliteert. Het huidige plan is om foutherstel telefonisch of via mail af te laten handelen door in- en uitlener.
- De inlener krijgt een korte periode voor het accorderen van toegewezen uren, zeker wanneer de uitlener pas laat klaar is met het opvoeren van de uren. Een bijkomend probleem is dat deze periode samenvalt met de zomervakantie, wanneer veel medewerkers afwezig zijn.

C. Onzeker of de inleenadministratie op tijd voldoende beveiligd is

Het is onvoldoende zeker of de inleenadministratie begin 2019 - wanneer de pilot is voorzien - is beveiligd op het minimaal vereiste niveau 'substantieel[4]'. UWV kiest ervoor om zowel voor de inleenadministratie als voor het bestaande doelgroepregister gebruik te maken van de authenticatievoorziening van het Werkgeversportaal van UWV. Deze authenticatievoorziening biedt onvoldoende beveiliging. UWV is voornemens deze voorziening te beveiligen op betrouwbaarheidsniveau 'substantieel' middels de overheidsvoorziening eHerkenning. Dit betrouwbaarheidsniveau vereist meerfactorauthenticatie bij het inloggen. Het is de vraag of deze beveiliging, wanneer de inleenadministratie in gebruik wordt genomen, daadwerkelijk is geïmplementeerd.

Aanvullend bestaat het risico dat dit betrouwbaarheidsniveau niet voldoende is en dat uitgegaan moet worden van het niveau 'hoog':
- Volgens een analyse van UWV dient het betrouwbaarheidsniveau van de inleenadministratie 'hoog' te zijn, omdat er in bepaalde situaties gewerkt wordt met grote hoeveelheden privacygevoelige gegevens van arbeidsbeperkten. Dit hoge betrouwbaarheidsniveau vereist dat voor de toegang tot de inleenadministratie een goed beschermd middel (bijvoorbeeld een cryptografisch token met pincode) wordt gebruikt, en dat een gebruiker minstens één keer fysiek langskomt voor identiteitsverificatie. Vooralsnog ligt er geen plan om de toegang tot de inleenadministratie daadwerkelijk op dit niveau te beveiligen.
- Met de introductie van een downloadfunctionaliteit in de inleenadministratie ontstaan extra privacyrisico's omdat het mogelijk wordt om lijsten met personen met een arbeidsbeperking te maken en te verspreiden. Er zijn nog geen maatregelen gedefinieerd om de downloadfunctionaliteit van de inleenadministratie te beveiligen. Zo wordt gesproken over mogelijke versleuteling van de bestanden, maar het is nog niet duidelijk of en hoe dit wordt gerealiseerd.

[4] Op basis van het wettelijke kader om betrouwbaarheidsniveaus vast te stellen voor digitale overheidsdiensten volgens de Europese eIDAS-verordening.

ADVIES: BEPERK KOSTEN, VERBETER BRUIKBAARHEID EN BEVEILIGING

Ondanks de complexiteit van de quotumregeling is het deel voor de software-ontwikkeling uitermate overzichtelijk. Door een aantal maatregelen te nemen kan het programma ruim binnen het budget van 24 miljoen euro blijven, terwijl de werkgevers een bruikbaarder systeem krijgen dat goed beveiligd is. Deze maatregelen zijn hieronder benoemd.

1. Maak het UWV-project slagvaardiger en goedkoper

Breng de begroting en projectorganisatie binnen UWV in verhouding met de technische uitdaging:

- Loop kritisch door de huidige samenstelling van het projectteam bij UWV en verminder het aantal betrokkenen. Voeg rollen samen waar mogelijk. Beperk het aantal overleggen tot wat minimaal nodig is voor de komende periode.
- Zorg dat de kosten van de leverancier in verhouding staan tot de omvang van het op te leveren systeem. Doe dit door slimme afspraken te maken en inhoudelijk duidelijk richting te geven. Zorg dat er een prikkel komt om de oplossing zo in te regelen dat verwachte veranderingen eenvoudig te realiseren zijn.
- Zorg voor voldoende kennis bij de vaste beheer- en ontwikkelteams, zodat er niet gedurende de hele looptijd van het programma een grote ontwikkel-capaciteit beschikbaar moet zijn.
- Pas de begroting aan op de nieuwe teamsamenstelling. Deel de begroting op in logische onderdelen en zorg voor een strakke rapportage aan de stuurgroep, zodat deze kan ingrijpen wanneer kosten buiten de gestelde kaders dreigen te gaan.
- Maak een einde aan onnodige documentatie:
    - Leg alleen vast wat de keuzes zijn voor dit specifieke project en wat de betreffende rationale is. Zorg dat zaken op de juiste plaats vastliggen. Verminder overlap tussen een heel scala aan analysedocumenten (zoals impact-, business-, deel- en veranderanalyses) en ontwerpdocumenten (functionele ontwerpen, berichtdefinities en datamodellen).
    - Zorg ervoor dat overkoepelende projectdocumenten, bijvoorbeeld die over testen en architectuur, enkel specifieke beslispunten voor het project bevatten en een beknopt en helder overzicht geven. Algemeen geldende informatie kan worden verwijderd of vervangen door een verwijzing.

2. Maak gebruik voor werkgevers makkelijker en nuttiger

Help werkgevers om op eenvoudige, efficiënte manier hun gegevens te verwerken en wacht niet op de pilot om problemen op te lossen die nu al zijn te voorzien:

- Maak het voor werkgevers mogelijk de inleenadministratie in het lopende jaar bij te houden. Zo gaat niet alleen de administratieve afhandeling aan het eind van het jaar snel, maar kan een werkgever gedurende het hele jaar actueel inzicht krijgen in de uren van arbeidsbeperkten. Juist dit maakt het mogelijk om tijdig bij te sturen en meer arbeidsbeperkten aan het werk te helpen om te voldoen aan het quotum.
- Voer relatief kleine aanpassingen gewoon door. Bijvoorbeeld:
    - Maak het mogelijk om een reden op te geven wanneer een inlener uren afkeurt.

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum
10 december 2018

Kenmerk
2018-0000907876

  - Realiseer mogelijkheden voor een systeemkoppeling waar werkgevers eenvoudig op aan kunnen sluiten met hun administratie.
  - Voorzie in functionaliteit voor het vinden van de juiste identificatie-nummers van bedrijven (zoekfunctie).
  - Betrek bij het ontwikkeltraject een ervaren ontwerper voor de gebruikersinterface voor werkgevers.
- Breng situaties in kaart buiten de 'happy flow' die problemen op gaan leveren, zoals te laat verwerkte loonaangiftes, faillissementen en discussies over verkeerd gealloceerde uren. Zorg dat deze uitzonderingen goed kunnen worden verwerkt en getest worden gedurende de ontwikkeling.

3. Tref met spoed noodzakelijke beveiligingsmaatregelen

Wij adviseren het UWV om het invoeren van eHerkenning voor het Werkgevers-portaal met spoed op te pakken. Hoewel de technische implementatie naar onze mening slechts beperkte inspanning kost, zal een grote hoeveelheid werkgevers tijdig toegangsmiddelen moeten aanvragen. Communiceer hier tijdig en uitvoerig over. Wij adviseren het UWV aanvullend te bepalen welke maatregelen nodig zijn om te voldoen aan eventuele extra eisen voor de inleenadministratie of onderdelen daarvan, zoals de downloadfunctionaliteit. Onderzoek of het mogelijk is de inleenadministratie zodanig op te zetten dat kan worden volstaan met betrouwbaarheidsniveau 'substantieel'. Dat maakt eenvoudigere beveiligingsoplossingen mogelijk dan bij betrouwbaarheidsniveau 'hoog'.

* * *

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan een succesvolle afronding van het programma IQ.

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

hoofd BIT