

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)

Rapport bij het Jaarverslag 2021

2022



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2021

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in dit jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de bedrijfsvoerings- en beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministers. Pas nadat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijksaldi-balans is ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting over ons verantwoordingsonderzoek.

In ons verantwoordingsonderzoek hebben wij vanwege coronacrisismaatregelen noodgedwongen meer werkzaamheden op afstand uitgevoerd. Deze manier van werken heeft het moeilijker voor ons gemaakt om bepaalde controles te doen, in het bijzonder onderzoeken ter plaatse. Bij het plannen van onze werkzaamheden hebben wij aandacht besteed aan de risico's hiervan. We hebben waar nodig aanvullende werkzaamheden gepland en uitgevoerd. Wij zijn dan ook van mening dat de verkregen informatie voldoende en geschikt is als basis voor onze oordelen in het kader van ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2021 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2021*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2021.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 6

3. Financiële informatie | 12

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 13

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 14

3.3 Inherente onzekerheid bij uitvoering toeslagen | 16

3.4 Wettelijke grondslag kwijtschelding toeslagenvorderingen ontbreekt | 17

4. Bedrijfsvoering | 19

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 19

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 21

4.3 Onvolkomenheden | 21

4.4 Opgeloste onvolkomenheden | 24

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 24

4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 42

5. Beleidsresultaten | 43

5.1 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 43

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 44

6.1 Reactie minister van SZW | 44

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 46

Bijlagen | 48

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van SZW 2021 | 48

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 51

Bijlage 3 Literatuur | 56

Bijlage 4 Eindnoten | 58

1. Onze conclusies

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) bepaalt via wetten en regels de hoogte en duur van uitkeringen, en de premies die ervoor worden betaald. Ook verstrekt het ministerie subsidies aan bedrijven die om bepaalde redenen te weinig inkomsten hebben. Gemeenten en andere organisaties controleren of zij recht hebben op zo'n uitkering of subsidie met persoonsgegevens en informatie over bedrijven. Het is belangrijk dat de minister van SZW weet welke gegevens precies nodig zijn en hoe deze gebruikt worden. Als burger moet je erop kunnen rekenen dat de overheid zorgvuldig omgaat met je gegevens en dat je krijgt waar je recht op hebt.

Door corona konden veel bedrijven en zelfstandig ondernemers in 2021 niet genoeg verdienen. Daarom konden ze subsidie of een uitkering aanvragen. Wij hebben onderzocht of de minister goed gecontroleerd heeft of de ondernemers en bedrijven wel recht hadden op dit geld. En of de overheid de regelingen goed kan uitvoeren.

Goede uitvoering en controle van NOW-subsidies

NOW-subsidie is geld voor bedrijven die door corona moeite hadden om salarissen te betalen. In 2021 was er weinig kans op misbruik van de NOW-regeling. Hoe hoger de subsidie, hoe zwaarder de controle was. Dit werkte meestal goed, maar de controle door onafhankelijke accountants kan nog beter. Bedrijven die NOW-subsidie krijgen wisten snel waar zij wel en niet recht op hadden. UWV en het ministerie konden de regeling goed uitvoeren.

UWV en RVO: deel gegevens met elkaar

UWV betaalt de NOW-subsidie aan bedrijven. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) betaalt de TVL uit. Dat is een andere subsidie voor bedrijven. De minister kan ervoor zorgen dat UWV en RVO gegevens kunnen delen met elkaar. Dat werkt slimmer en maakt controle beter mogelijk.

De minister weet of gemeenten misbruik van Tozo tegengaan

Tozo is een uitkering voor zelfstandig ondernemers die door corona geen of weinig inkomen hebben. Zij krijgen de Tozo van gemeenten. Gemeenten moeten aan de minister melden hoe ze misbruik van de Tozo tegengaan. Daardoor weet de minister of de gemeenten dat goed doen.

Toezicht op het Inlichtingenbureau is goed genoeg

De gemeenten gebruiken persoonsgegevens om bijstandsuitkeringen en Tozo te controleren. Deze gegevens krijgen gemeenten via het Inlichtingenbureau (IB). De minister controleert goed genoeg of het IB zijn werk doet en zorgvuldig met de gegevens omgaat. Maar de minister heeft niet genoeg informatie over hoe de gemeenten die gegevens gebruiken en wat dat betekent voor mensen met een uitkering. Deze informatie kan zinvol zijn voor de voorgenomen verbetering van de Participatiewet door de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bestaande onvolkomenheid	2018	2019	2020	2021	
1. Financieel beheer Rijksdienst Caribisch Nederland-unit SZW	✗	✗	✗	✗	
Opgeloste onvolkomenheid					
2. Financieel beheer Rijkschoonmaakorganisatie	✗	✗	✗	✓	

- ✗ Onvolkomenheid
- ✗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

- ▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
- || Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Feiten en cijfers

De minister van SZW is verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving over het functioneren van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Denk daarbij aan: arbeidsmigratie en de mogelijkheid arbeid en zorg te combineren; gezonde arbeidsomstandigheden en het toezicht daarop; inkomensbeleid; uitkeringen bij werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid; re-integratie en pensioen. De minister is verder verantwoordelijk voor de inburgeringswetgeving. De zelfstandige bestuursorganen (zbo's) SVB en UWV, de Belastingdienst/Toeslagen, en 352 gemeenten nemen het grootste deel van de uitvoering voor hun rekening. De minister is toezichthouder bij SVB en UWV.

Het Ministerie van SZW heeft in 2021 € 57,7 miljard uitgegeven. Dit is 17,9% van de totale rijksuitgaven over 2021. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 57,9 miljard. De ontvangsten bedroegen € 3,8 miljard. Door de coronacrisismaatregelen zijn de uitgaven van SZW in 2021 toegenomen met € 11,3 miljard.

Tabel 1 Ministerie van SZW (XV) in miljoenen € en aantallen fte's

	2019	2020	2021
Verplichtingen	39.063	59.969	57.915
Uitgaven	39.076	59.902	57.703
Ontvangsten	1.896	1.803	3.804
Fte's	3.291	3.704	4.095

De bedragen voor verplichtingen en uitgaven zijn in 2021 afgenomen. Er is € 5,5 miljard minder uitgegeven aan coronacrisismaatregelen dan in 2020. Daar staat tegenover dat de rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds is toegenomen met € 3,0 miljard. Uit dit fonds worden de AOW-pensioenen betaald. Deze rijksbijdrage compenseert het tekort dat ontstaat doordat de AOW-premie en het loon waarover AOW-premie wordt betaald, wettelijk zijn gemaximeerd. Het aantal ambtenaren is onder meer gestegen doordat bij de Rijksschoonmaakorganisatie meer departementen zijn aangesloten, en door meer capaciteit bij de Nederlandse Arbeidsinspectie.

Aan het begin van de kabinetsperiode maakt het kabinet afspraken over het maximum aan uitgaven voor de sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid. Dit is het 'uitgavenplafond Sociale Zekerheid'. Het doel hiervan is de budgettaire discipline te versterken en de uitgaven beter te beheersen. Deze uitgaven zijn zowel uit belastingopbrengsten als uit premiegelden betaald. In 2021 is er aan sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid in totaal € 97,1 miljard uitgegeven.

Bijna alle uitgaven en ontvangsten op de begroting van het Ministerie van SZW, samen € 57,0 miljard van de totale € 57,7 miljard over 2021, vallen onder het uitgavenplafond Sociale Zekerheid:

- € 23,2 miljard aan inkomensoverdrachten, bijvoorbeeld voor bijstands- en Wajong-uitkeringen, kinderbijslag en kindgebonden budget, en kinderopvangtoeslag;
- € 23,2 miljard aan rijksbijdragen voor de sociale fondsen, bijvoorbeeld voor de AOW en regelingen voor mensen met een arbeidsbeperking;
- € 9,8 miljard aan coronagerelateerde subsidies.

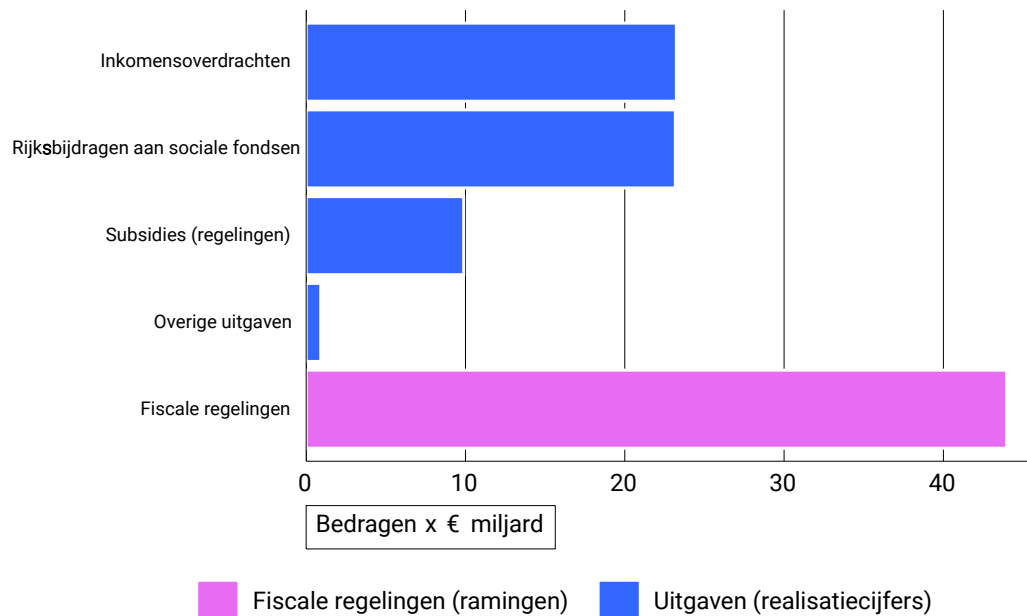
Het resterende deel van de uitgaven op de begroting zijn niet-coronagerelateerde subsidies en directe uitgaven om het departement en uitvoeringsorganisaties goed te laten functioneren, zoals apparaatsuitgaven en inkopen.

De niet-belastingontvangsten zijn voornamelijk € 1,0 miljard terugbetalingen NOW-subsidie, € 0,9 miljard teruggevorderde rijksvergoeding aan gemeenten voor de uitvoering van de Tozo, € 1,3 miljard werkgeversbijdrage kinderopvang en € 0,3 miljard terugbetalingen van de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget.

Figuur 1 geeft de begrotingsgefinancierde uitgaven in 2021 van het Ministerie van SZW weer. De coronacrisismaatregelen zijn opgenomen als subsidies en inkomensoverdrachten.

Figuur 1 Uitgaven en fiscale regelingen Ministerie van SZW in 2021

Van de begroting van SZW gaat het meeste geld naar inkomensoverdrachten en bijdragen aan sociale fondsen



De indeling naar de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

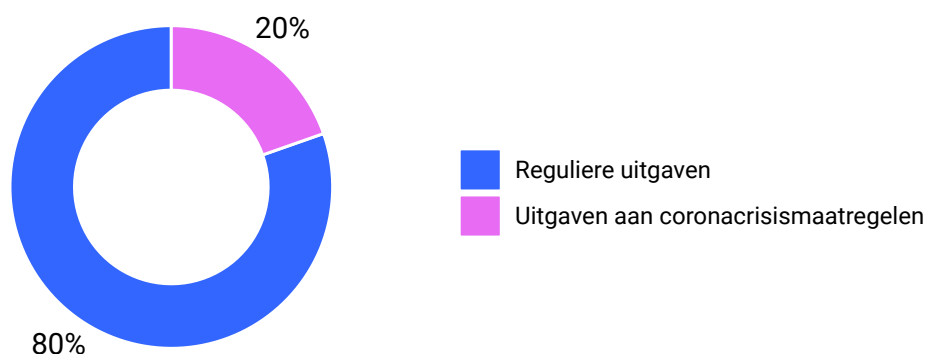
Van de € 11,3 miljard aan coronacrisismaatregelen van de minister van SZW gaat het meeste naar:

- noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid (NOW): € 9,7 miljard;
- tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo): € 1,1 miljard;
- tegemoetkoming eigen bijdrage kinderopvang: € 0,3 miljard.

Verder is € 95 miljoen verstrekt voor om- en bijscholing en ontwikkeladviezen voor werkenden ('NL leert door'). Met een aanvullend sociaal pakket is circa € 50 miljoen uitgegeven aan regionale mobiliteitsteams voor extra crisisdienstverlening aan personen die hun baan verloren door de coronacrisis, bestrijding van jeugdwerkloosheid en aanpak van armoede en schulden. In totaal was 20% van de totale uitgaven in 2021 gerelateerd aan de coronacrisis (figuur 2). Meer details over specifieke regelingen zijn opgenomen in onze webpublicatie Coronarekening (www.rekenkamer.nl/corona-rekening).

Figuur 2 Uitgaven aan coronacrisismaatregelen Ministerie van SZW in 2021

20% van de uitgaven (€ 11,3 miljard) was aan coronacrisismaatregelen



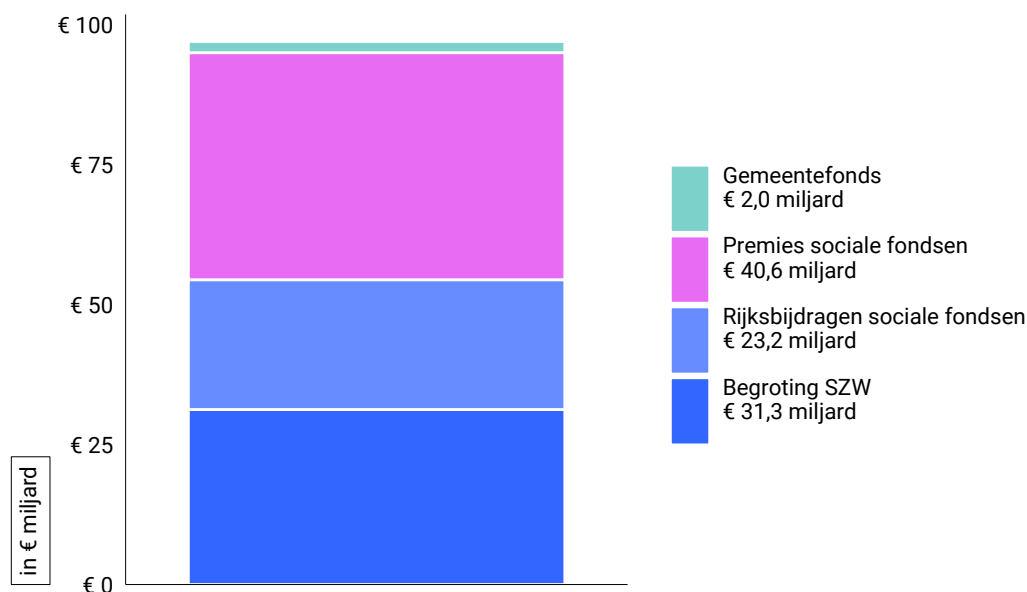
Premiegefinancierde uitgaven

De minister van SZW is niet alleen verantwoordelijk voor de besteding van het begrotingsgeld, maar ook voor het beheer van de premiegefinancierde uitgaven in het uitgavenplafond Sociale Zekerheid. Deze uitgaven bedragen € 97,1 miljard in 2021, inclusief de rijksbijdragen van € 23,2 miljard (figuur 3). De premiegelden komen met begrotingsgeld samen bij de SVB en UWV, die de sociale fondsen beheren en uitkeringen betalen. Zo wordt het Ouderdomsfonds gefinancierd met premiegelden en met geld van de begroting van het Ministerie van SZW. Uit dit fonds betaalt de SVB uitkeringen aan AOW-gerechtigden. Ook financiert de minister van SZW de re-integratie van mensen met een uitkering met begrotings- en premiegeld.

De premiegefinancierde uitgaven zijn wel collectieve uitgaven maar behoren niet tot de rijksrekening. Ze hebben een ander begrotings- en verantwoordingsproces dan de rijksbegrotingscyclus. Ook heeft het parlement geen budgetrecht bij de premiegefinancierde uitgaven. Dit betekent dat de minister vooraf geen autorisatie nodig heeft van het parlement om uitgaven te doen. Dit geldt niet voor de uitgaven onder het uitgavenplafond Sociale Zekerheid die gefinancierd worden met begrotingsgeld (Algemene Rekenkamer, 2018). Het parlement kan wel indirect invloed uitoefenen op premiegefinancierde uitgaven door de onderliggende wet- en regelgeving te veranderen en moties in te dienen. Wij controleren de rechtmatigheid van de premiegefinancierde uitgaven door te onderzoeken hoe de minister van SZW het financieel beheer ervan uitvoert. Om precies te zijn: wij onderzoeken het toezicht dat de minister van SZW houdt op UWV en de SVB, en de financiële verantwoording van deze organisaties aan de minister.

Figuur 3 Opbouw van het uitgavenplafond Sociale Zekerheid

De omvang van het uitgavenplafond sociale zekerheid in 2021 is € 97,1 miljard



Integratie-uitkering sociaal domein

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) stelt via de begroting van het gemeentefonds geld beschikbaar aan gemeenten voor de integratie-uitkering in het sociaal domein. De middelen voor de re-integratie van mensen die arbeidsondersteuning nodig hebben om te kunnen werken, maken onderdeel uit van deze integratie-uitkering. In 2021 bedraagt deze € 2,0 miljard. Gemeenten bepalen zelf waar ze de re-integratiegelden aan besteden. Over de besteding van deze gelden legt het college van burgemeester en wethouders verantwoording af aan de gemeenteraad.

Fiscale regelingen

Fiscale regelingen zijn een beleidsinstrument en dienen een bepaald doel. Fiscale regelingen zijn een gedeelde verantwoordelijkheid van de minister van Financiën, die verantwoordelijk is voor het budget dat ermee is gemoeid, en de minister die er beleid mee uitvoert. Fiscale regelingen worden niet verantwoord in het jaarverslag van het Ministerie van SZW. Ramingen van de gederfde belastinginkomsten zijn per regeling opgenomen in een bijlage van de Miljoenennota van het Ministerie van Financiën. Ze leiden tot minder belastinginkomsten en daarvoor geldt, anders dan voor uitgaven, zelden een limiet. Kortom: de lusten zijn voor de vakminister, de lasten voor de minister van Financiën. We hebben regelmatig onderzoek gedaan naar fiscale regelingen. Vaak moesten we concluderen dat de doelstellingen vaag zijn, de onderbouwing gebrekkig en het resultaat onduidelijk. Daarom bevelen we in het verantwoordingsonderzoek 2020 aan fiscale regelingen te herzien.

De grootste posten aan belastingderving door fiscale regelingen waar de minister van SZW mede voor verantwoordelijk is zijn de arbeidskorting (€ 24,5 miljard in 2021) en de fiscaal vrijgestelde pensioenpremies (€ 21,8 miljard). De belastingderving van de lijfrenteaf trek is geraamd op € 623 miljoen. Daar staan extra belastingopbrengsten van € 372 miljoen tegenover bij lijfrente-uitkeringen. Voor pensioenuitkeringen geldt dezelfde systematiek van belastingderving en belastingopbrengsten. De belasting op pensioenuitkeringen bedraagt € 12,8 miljard.

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van SZW.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een uitgave niet aan deze regelgeving, dan is de uitgave onrechtmatig. De rechtmatigheid van een uitgave is onzeker als onduidelijk is of een uitgave voldoet aan deze regelgeving.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijk aangegane verplichtingen, gedane uitgaven en gerealiseerde ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste wijze tot stand is gekomen.

We geven onze oordelen in § 3.1 op totaalniveau van het *Jaarverslag 2021* en in § 3.2 op artikelniveau. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement. In § 3.3 gaan we in op een inherente onzekerheid bij de uitvoering van de toeslagen door de Belastingdienst. In § 3.4 gaan we in op een onrechtmatigheid inzake de kwijtschelding toeslagenvorderingen vanwege het ontbreken van de grondslag.

Hieronder is ons oordeel weergegeven.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

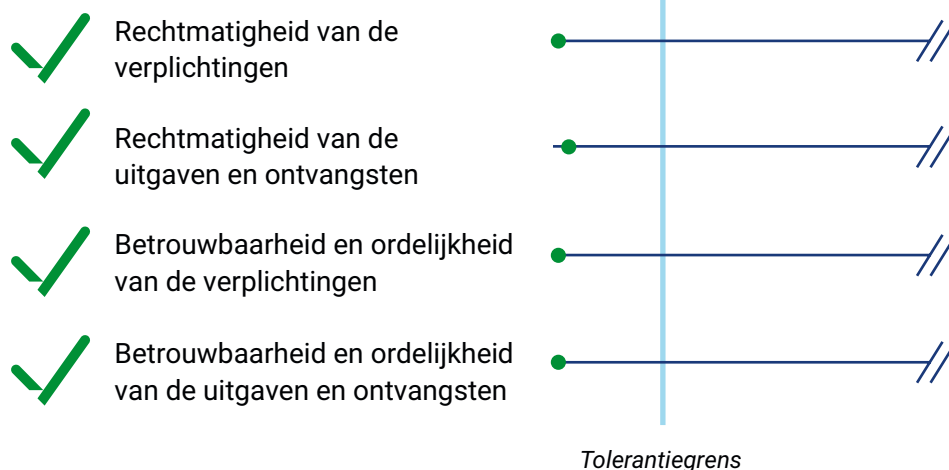
De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van SZW:

- is op totaalniveau rechtmatig;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van SZW (XV) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Onderstaand is grafisch aangegeven bij welke financiële stromen wel of geen sprake is van overschrijding van de tolerantiegrens (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

Op totaalniveau



Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van SZW is opgenomen omvat € 26,5 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 2, 4, 6, 9 en 96. Het bedrag aan uitgaven omvat € 3,2 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 2, 4, 6 en 9.

Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.




De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van SZW:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van de artikelen 3, 6, 8, 9 en 98.
 - in artikel 98 hebben we fouten geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden;
 - in de artikelen 3, 6, 8, 9 en 98 hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten, die de artikelgrens overschrijden;

- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen, met uitzondering van artikel 98. In dit artikel hebben we fouten geconstateerd in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de verplichtingen én in de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten, die de artikelgrens overschrijden.

Onderstaand zijn de overschrijdingen op artikelniveau toegelicht.

Op artikelniveau

-  Artikel 98: fouten in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 8,5 miljoen) en fouten in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 8,8 miljoen).
-  Artikelen 3, 6, 8 en 9: Rijksdienst Caribisch Nederland-unit SZW: onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 28,8 miljoen).
-  Artikel 98: fouten in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen (€ 8,5 miljoen) en de fouten in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 8,5 miljoen).

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen én van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 98 Algemeen

De tolerantiegrens voor fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen én de uitgaven en ontvangsten op artikel 98 is overschreden. Het betreft een fout van € 8,5 miljoen in de verplichtingen en een fout van € 8,8 miljoen in de uitgaven en ontvangsten. Deze fouten worden voornamelijk veroorzaakt doordat op dit artikel verplichtingen en uitgaven zijn verantwoord die niet op dit artikel zijn begroot.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikelen 3 Arbeidsongeschiktheid, 6 Ziekte en zwangerschap, 8 Oudedagsvoorziening en 9 Nabestaanden

De tolerantiegrens voor onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikel 3, 6, 8 en 9 is overschreden. Deze begrotingsartikelen hebben betrekking op de Rijksdienst Caribisch Nederland-unit SZW. Het zijn relatief kleine overschrijdingen ten opzichte van de totale begroting van het Ministerie van SZW. Door het ontbreken van voldoende informatie kan geen uitspraak worden gedaan over de rechtmatigheid van de uitkeringen. De interne controle is daartoe niet toereikend. Wij lichten dit nader toe in § 4.3.1. De minister van SZW heeft dit eveneens toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag over 2021.

Fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van Begrotingsartikel 98 Algemeen

De tolerantiegrens voor fouten met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de verplichtingen én de uitgaven en ontvangsten op artikel 98 is overschreden. Het betreft een fout van € 8,5 miljoen in de verplichtingen en een fout van € 8,5 miljoen in de uitgaven en ontvangsten. Deze fouten worden voornamelijk veroorzaakt doordat op dit artikel verplichtingen en uitgaven zijn verantwoord die niet op dit artikel zijn begroot.

3.3 Inherente onzekerheid bij uitvoering toeslagen

De uitvoering van de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget vindt plaats door Toeslagen (onderdeel van het Ministerie van Financiën). Bij de uitvoering van de toeslagen is sprake van een inherente onzekerheid over de juistheid en rechtmatigheid van de toeslaguitgaven in verband met de afhankelijkheid van door toeslagengerechtigden verstrekte informatie aan de Belastingdienst.

In ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)* (Algemene Rekenkamer, 2022a) hebben wij geconstateerd dat de uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid bij Toeslagen in 2021 onder druk heeft gestaan. Dit was onder andere het gevolg van beperking van toezicht in verband met capaciteitstekorten en de in 2020 gestopte verwerkingsprocessen van fraudesignalen als gevolg van de problematiek met de Fraude Signalering Voorziening (FSV) van de Belastingdienst. Het kwantificeren van deze onzekerheid is door het kwalitatieve karakter van de analyse en het ontbreken van informatie niet goed mogelijk. Bij het Ministerie van Financiën leidt – voor de belastingontvangsten – de grotere onzekerheid in 2021 tot een beperking in ons financiële oordeel.

Bij de toeslaguitgaven constateren we in mindere mate beperkingen in het toezicht dan bij de belastingontvangsten. De impact van de onzekerheid is dan ook beperkter. Daarom brengen wij bij het Ministerie van SZW geen beperking aan in ons financiële oordeel. Voor een nadere toelichting op deze problematiek verwijzen wij naar ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)* (Algemene Rekenkamer, 2022a).

3.4 Wettelijke grondslag kwijtschelding toeslagen- vorderingen ontbreekt

De Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) is opgericht om herstel- en compensatiebetalingen uit te betalen aan gedupeerden van de toeslagenaffaire. Om deze herstelregelingen snel uit te kunnen voeren, heeft de minister van Financiën in 2021 besluiten genomen die, vooruitlopend op wetgeving, door UHT in uitvoering zijn genomen. Onderdeel van deze besluiten is het kwijtschelden van openstaande vorderingen kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget op gedupeerden van de toeslagenaffaire, die op de saldibalans van het Ministerie van SZW worden verantwoord. Ten tijde van het onderzoek is voor zover wij na kunnen gaan het doel van de minister van Financiën om medio 2022 een wetsvoorstel in te dienen dat – na instemming van de Staten-Generaal – de wettelijke grondslag (codificering) van het beleid, de uitvoering ervan en de daaraan verbonden uitgaven met terugwerkende kracht moet gaan vormen niet gehaald.

Een beginsel van de democratische rechtsstaat is dat een minister geen uitgaven mag doen of verplichtingen mag aangaan, tenzij daar toestemming voor is gegeven door het parlement. De uitgaven die de minister van Financiën heeft gedaan hebben dus een wettelijke grondslag nodig om als rechtmatig te worden aangemerkt. Aangezien de wettelijke grondslag niet aanwezig is en artikel 31bis van de Awir kwijtschelding van toeslagenvorderingen expliciet verbiedt, merken wij de kwijtschelding van openstaande vorderingen kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget als onrechtmatig aan. Dat de minister van Financiën de Staten-Generaal heeft geïnformeerd over de herstelregelingen en de Staten-Generaal de incidentele suppletore begrotingen heeft goedgekeurd die aan deze regelingen ten grondslag liggen, doet hier niets aan af. Op basis van cijfers van de Belastingdienst en Toeslagen blijkt dat in 2021 € 99,0 miljoen aan vorderingen kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget is kwijtgescholden. Het betreft ongeveer 11 duizend vorderingen kindgebonden budget en bijna 16 duizend vorderingen kinderopvangtoeslag (SZW, 2022a).

Voor een nadere toelichting op deze problematiek verwijzen wij naar ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)* (Algemene Rekenkamer, 2022a).

Ons oordeel wijkt hiermee af van de beoordeling die de minister zelf over de rechtmatigheid geeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van SZW. Hierin licht de minister toe dat de kans bestaat dat het wetsvoorstel,

waarin de beleidsbesluiten worden gecodificeerd, niet wordt aangenomen door de Staten-Generaal en dat als deze situatie zich voordoet de aangegane verplichtingen, uitgaven en kwijtscheldingen onrechtmatig zijn.

Ons oordeel over de kwijtscheldingen is een rechtmatigheidsoordeel over de financiële transacties die verband houden met deze herstelregelingen. Ons oordeel heeft daarom *geen gevolgen voor de ouders* die op grond van de herstelregelingen herstel- en/of compensatiebetalingen hebben ontvangen en doet geen afbreuk aan de beschikkingen voor ouders die op grond van het beleidsbesluit door UHT zijn afgegeven.

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2020 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van SZW in het *Jaarverslag 2021* verstrekt (§ 4.6).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De minister van SZW is voor beleidsuitvoering en het bereiken van haar beleidsdoelen sterk afhankelijk van organisaties die op afstand staan van de minister. De minister houdt bij deze organisaties toezicht op de taakuitvoering. Een overzicht:

- SVB en UWV zijn zelfstandige bestuursorganen (zbo's) waar de minister van SZW ook organisatiegericht toezicht op houdt;
- gemeenten vormen een bestuurslaag met een eigen democratische verantwoording;
- het Inlichtingenbureau is een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt) waar de minister van SZW ook organisatiegericht toezicht op houdt;
- de Belastingdienst en Toeslagen zijn onderdelen van het Ministerie van Financiën;
- de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) is een baten-lastenagentschap van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW);

- het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is een zbo waar de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) organisatiegericht toezicht op houdt.

Hoewel deze organisaties een door de wetgever bepaalde onafhankelijkheid hebben en dus niet altijd door de minister worden aangestuurd, is de minister wel afhankelijk van deze organisaties bij de resultaten die worden geboekt, en dient ze informatie te hebben over de prestaties die worden geboekt met de vanuit de begroting van SZW afkomstige middelen.

Ook voor de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW is de minister deels afhankelijk van organisaties op afstand. Het gaat dan vooral om het Shared Service Center-ICT (SSC-ICT), dat technisch beheer levert voor cruciale ICT-systemen, en de Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk/Haagse Inkoop Samenwerking (UBR/HIS), die het merendeel van de inkoop doet.

We hebben onderzocht in hoeverre de minister van SZW de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) in kaart brengt en er op anticipeert. En ook hoe de minister de uitvoerbaarheid van de NOW- en Tozo-regeling door respectievelijk UWV en gemeenten controleert. Dit lichten we toe in § 4.5.1 en § 4.5.2. UWV stelt de NOW-subsidies vast, de gemeenten doen dit voor de Tozo-uitkeringen. De minister is erin geslaagd deze vaststellingen in 2021 uitvoerbaar te houden, terwijl er wel voldoende controles zijn uitgevoerd op de rechtmatigheid van de NOW-subsidies. Dit is belangrijk omdat zij deze risico's bij de aanvraag van NOW-subsidies beperkt kon afdekken. Omdat de minister de Tozo-voorschotten aan gemeenten over 2020 pas vanaf 2022 afrekent met gemeenten, wordt de verantwoording daarvan opgenomen in het SZW-jaarverslag van 2022. Ontvangers van NOW- en Tozo-steun hebben snel zekerheid gekregen over waar zij recht op hebben. Ook heeft UWV extra geïnvesteerd in voorlichting over het vaststellingsproces. Hiermee is de minister tegemoetgekomen aan onze aanbevelingen hierover in het verantwoordingsonderzoek 2020.

Het toezicht van de minister van SZW op de uitvoering van de wettelijke taak van het Inlichtingenbureau (IB) is voldoende. Daarnaast hebben we onderzocht welk zicht de minister heeft op wat het IB bijdraagt aan haar doelstellingen op het terrein van werk en inkomen. Gebruiken gemeenten IB-signalen voor de bijstandscontrole? En welke invloed heeft dit op de rechtmatigheid van de uitkeringen? Wat zijn de gevolgen voor bijstandsontvangers? Dit is voor de minister niet helemaal duidelijk; wij constateren dat zij daar weinig zicht op heeft. Dit lichten we toe in § 4.5.3.

De minister van SZW heeft in 2021 weinig verbeterd in het financieel beheer van de RCN-unit SZW en daarom handhaven we de onvolkomenheid. Dit lichten we toe in § 4.3. Bij de RSO daarentegen is het financieel beheer voldoende structureel op orde gekomen (§ 4.4). In de informatiebeveiliging van het Ministerie van SZW is een lichte achteruitgang (§ 4.5.4).

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW die wij hebben onderzocht, voldeden in 2021 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 1 onvolkomenheid.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bestaande onvolkomenheid	2018	2019	2020	2021	
1. Financieel beheer Rijksdienst Caribisch Nederland-unit SZW	✗	✗	✗	✗	
Opgeloste onvolkomenheid					
2. Financieel beheer Rijksschoonmaakorganisatie	✗	✗	✗	✓	

- ✗ Onvolkomenheid
- ✗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

- ▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
- || Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Onvolkomenheid RCN-unit SZW

Onvolkomenheid in financieel beheer uitkeringen Caribisch Nederland

Sinds het verantwoordingsonderzoek 2016 (Algemene Rekenkamer, 2017) beoordelen wij de tekortkomingen in het financieel beheer van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN)-unit SZW als een onvolkomenheid. De RCN-unit SZW voert de sociale zekerheid uit in Caribisch Nederland. Op de eilanden Bonaire, Saba en Sint-Eustatius wonen

ongeveer 27.000 mensen. Dit illustreert de kleinschaligheid van de uitvoering waarmee de unit te maken heeft. Ook de letterlijk grote afstand tot het ministerie draagt niet bij aan een oplossing van de problemen.

Bestaande tekortkomingen nog onvoldoende opgelost

RCN-unit SZW heeft in 2021 weinig voortgang geboekt met het verbeteren van het financieel beheer van de uitkeringen. De maatregelen leiden nog niet tot een afdoende oplossing van de bestaande tekortkomingen. We handhaven daarom de onvolkomenheid. Er zijn tekortkomingen in de opzet van de administratieve organisatie, in de uitvoering van de interne controle en in de IT-applicaties die de RCN-unit gebruikt. Het op orde brengen van het financieel beheer van RCN-unit SZW, inclusief het IT-verbetertraject, vergt ook na 2022 nog inzet.

RCN-unit SZW betaalt socialezekerheidsuitkeringen uit om bij te dragen aan de bestaanszekerheid van de ongeveer 27.000 inwoners van de eilanden Bonaire, Saba en Sint-Eustatius. RCN-unit SZW valt onder de directe verantwoordelijkheid van de minister van SZW. Voor de IT-voorzieningen en personele en materiële uitgaven maakt de unit gebruik van de Shared Service Organisatie Caribisch Nederland (SSO-CN). RCN-unit SZW voerde tijdens de coronapandemie de noodregelingen uit op de eilanden.

Meer aandacht voor uitkering noodregelingen dan voor intern beheer

De coronacrisis heeft extra beslag gelegd op de capaciteit van RCN-unit SZW in 2020 en 2021. Omdat de inspanningen zich vooral richtten op tijdig uitkeren van de noodregelingen, was er minder aandacht voor verbetering van het interne beheer. Hierover heeft de minister de Tweede Kamer geïnformeerd (SZW, 2021d). Tegelijkertijd spelen de problemen al lang en is de voortgang beperkt.

Onvoldoende voortgang in IT-verbetertraject

De CIO-office van het Ministerie van SZW heeft het IT-verbetertraject bij RCN-unit SZW doorgelicht. De conclusie was dat er structurele verbeteringen in de IT-systemen nodig zijn om de processen van uitkeringenverstrekking beter te ondersteunen en meer geautomatiseerde controles daarin onder te brengen. Voor het verbetertraject zijn een realistische planning en een concrete kostenraming nodig. Volgens de CIO-office moet er een stevigere controle komen op het IT-traject, een taak voor de RCN-unit SZW en het Ministerie van SZW.

Loondervingsapplicatie lost tekortkomingen onvoldoende op

De applicaties die de RCN-unit stapsgewijs in gebruik heeft genomen, zijn volgens de CIO-office nog onvoldoende voorzien van beheersmaatregelen om de rechtmatigheid van de uitkeringen te waarborgen. Een van die applicaties is de loondervingsapplicatie die de RCN-unit SZW sinds 2021 gebruikt. Deze heeft niet geleid tot een goede oplossing voor de bestaande tekortkomingen. Het ontbreekt niet alleen aan gebruiksvriendelijkheid, maar ook aan beheersmaatregelen zoals invoercontroles en signaleringslijsten om ervoor te zorgen dat alle uitkeringen juist, volledig en rechtmatig worden verstrekt. Hierdoor blijft het risico op onrechtmatige betalingen bestaan.

Kwaliteit interne controle nog onvoldoende

De kwaliteit van de interne controle is nog onvoldoende volgens de RCN-unit SZW. De opzet en inrichting van de interne controle waren eind 2021 nog niet gereed. Ook heeft de RCN-unit SZW in 2021 niet getoetst of beheersmaatregelen goed werken. Per 1 oktober 2021 is een adviseur bedrijfsvoering aangesteld om te werken aan uitvoering en verbetering van het internecontroleproces.

Moeizame samenwerking met Shared Service Organisatie Caribisch Nederland

We hebben ook onderzoek gedaan naar het IT-beheer en de informatiebeveiliging van de IT-infrastructuur van de RCN. De RCN is verantwoordelijk voor de automatiseringsomgeving en applicaties. Voor de RCN is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verantwoordelijk. In ons verantwoordingsonderzoek Koninkrijksrelaties 2021 publiceren we de uitkomsten van dit onderzoek. De RCN-unit SZW is in grote mate afhankelijk van SSO-CN. Net als in 2020, ervaart de RCN-unit SZW de dienstverlening van SSO-CN nog steeds als moeizaam.

Fouten en onzekerheden

De problemen in het financieel beheer hebben geleid tot fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid die de controletoleranties van 4 artikelen hebben overschreden. In hoofdstuk 3 van dit rapport lichten we dit per artikel toe. In totaal is er een overschrijding van ongeveer € 29 miljoen. De totale uitgaven zijn ongeveer € 54 miljoen, waarvan € 25 miljoen voor noodregelingen. De minister heeft zich in haar *jaarverslag 2021* verantwoord over deze overschrijdingen (SZW, 2022a).

Aanbevelingen

De minister van SZW is verantwoordelijk voor het financieel beheer van de RCN-unit SZW. Wij bevelen de minister daarom aan het oplossen van de onvolkomenheid voortvarend en met urgentie aan te pakken. Daarvoor is het volgende nodig:

- Stel een realistisch verbeterplan op dat de tekortkomingen in het financieel beheer structureel en binnen een acceptabele termijn oplost. Houdt daarbij scherp toezicht op de verbetering van de IT.
- Zet een goede administratieve organisatie en interne controle op, handel daar naar en zie daarop toe.
- Faciliteer de RCN-unit SZW met voldoende mensen en middelen.

4.4 Opgeloste onvolkomenheden

4.4.1 Financieel beheer Rijksschoonmaakorganisatie

In de verantwoordingsonderzoeken 2018-2020 hebben we aandacht gevraagd voor tekortkomingen in het financieel beheer van de Rijksschoonmaakorganisatie (RSO). De minister van SZW heeft hiervoor in 2019 verbeterplannen opgesteld en uitgevoerd. We constateren dat de minister er in 2021 in is geslaagd de laatste tekortkomingen in het financieel beheer van de RSO succesvol op te lossen. De contracten- en verplichtingenadministratie die in 2020 is opgezet, is in 2021 verder ontwikkeld. Ook zijn verbeteringen doorgevoerd om de juistheid en volledigheid van deze administratie te waarborgen. Daarnaast hebben we vastgesteld dat de administratieve processen, die beschreven zijn, in 2021 in de praktijk worden toegepast. Dit heeft ertoe geleid dat we het financieel beheer niet langer als onvolkomenheid beoordelen.

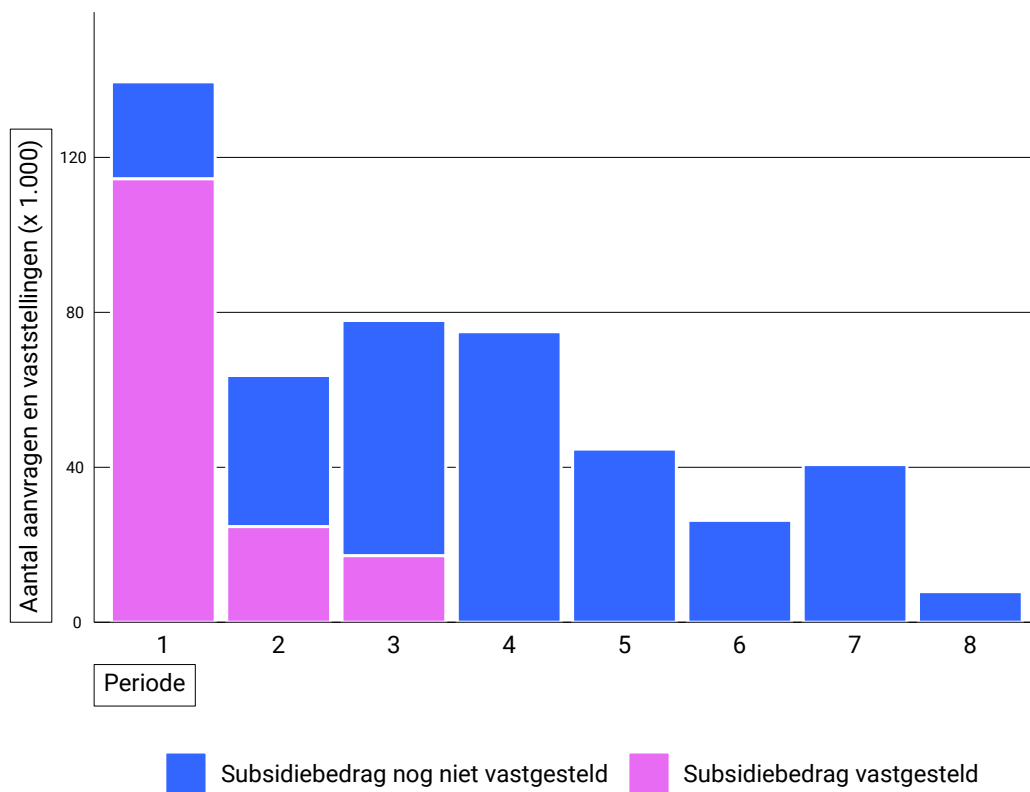
4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.5.1 Vaststelling NOW-subsidies

Sinds maart 2020 heeft het kabinet maatregelen genomen om de gevolgen van de coronacrisis zoveel mogelijk op te vangen. De noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid (NOW) is één van deze noodmaatregelen. De steunmaatregel had een langere doorlooptijd dan aanvankelijk gedacht. In totaal waren er 8 aanvraagperiodes (figuur 4) en heeft UWV € 22,4 miljard aan voorschotten uitgekeerd. In de eerste periode van de NOW-regeling zijn de meeste aanvragen voor NOW-subsidie gedaan.

Figuur 4 Aantal aanvragen en vaststellingen NOW-subsidie per aanvraagperiode

Meeste aanvragen NOW-subsidie in eerste periode



Bron: SZW, 2022b. Peildatum 25 februari 2022.

De NOW-regeling is bij het begin van de coronapandemie in korte tijd tot stand gekomen. Bij de beoordeling van het M&O-beleid van de NOW-regeling hebben we hier rekening mee gehouden. Vorig jaar hebben wij de opzet van dit beleid als toereikend beoordeeld (Algemene Rekenkamer, 2021a). Dit jaar hebben wij onderzocht of alle maatregelen ook effectief zijn en ervoor zorgen dat misbruikrisico's voldoende worden beheerst.

Daarnaast hebben wij onderzocht of de minister de juiste afwegingen heeft gemaakt tussen een werkbare uitvoering van de vaststellingen voor UWV, accountants en werkgevers aan de ene kant en het afdekken van de M&O-risico's van de NOW-regeling aan de andere kant.

Verantwoordelijkheid minister van SZW voor de NOW-regeling

De NOW-regeling is een tegemoetkoming (subsidie) in de loonkosten voor werkgevers die ten minste 20% omzetverlies lijden door de coronacrisis.

Het doel is werkgelegenheid behouden.

De NOW-regeling werkt met een voorschotsystematiek: werkgevers krijgen een voorschot op de NOW-subsidie van 80%. Hierbij schatten werkgevers bij de aanvraag zelf in wat hun omzetverlies zou worden. UWV stelt de definitieve NOW-subsidie vast op basis van de werkelijk omzetsdaling en de loonsom in de subsidieperiode. Hierna moeten werkgevers of subsidie terugbetalen, of ze ontvangen een nabetaling.

UWV voert de NOW-regeling uit, in mandaat voor de minister van SZW. UWV is een zbo dat op grond van de Wet SUWI taken uitvoert namens de minister van SZW. De minister van SZW is verantwoordelijk voor de sturing en het toezicht op de rechtmatige en doelmatige uitvoering door UWV.

Veel werkgevers schatten omzetsdaling te hoog en moeten terugbetalen

Een groot deel van de toegekende NOW-subsidies van de NOW-1 is in 2021 en begin 2022 definitief vastgesteld (figuur 4). Ook is ongeveer 40% van de NOW-2 definitief vastgesteld. Veel werkgevers hebben aan het begin van de coronacrisis de omzetsdaling door de pandemie overschat. Deze werkgevers moeten het voorschot of een deel daarvan terugbetalen. Het totale subsidiebedrag dat als voorschot is uitgekeerd, was € 7,9 miljard voor de NOW-1. Op basis van de NOW-1-subsidies die tot februari 2022 zijn vastgesteld, blijkt dat ongeveer 70% van de werkgevers te maken krijgt met een terugvordering en 30% met een nabetaling. UWV krijgt in totaal € 1,7 miljard terug van werkgevers die te veel voorschot ontvingen, en betaalt in totaal € 351 miljoen na aan werkgevers die te weinig voorschot ontvingen. Eind 2021 waren nog niet alle vaststellingen voor NOW-1 definitief. Een deel van de werkgevers heeft voor het aanleveren van de bijbehorende verklaring uitstel gekregen tot april 2022.

Controles op rechtmatigheid NOW-subsidie vooraf en achteraf

De minister van SZW heeft een stelsel van controlemaatregelen ingericht om de rechtmatigheid van de NOW-uitgaven te waarborgen. Vooraf controleert UWV de subsidieaanvraag op een bestaand rekeningnummer en loonheffingsnummer van de werkgever. Deze controle is mogelijk door gegevensuitwisseling met de Belastingdienst. Een ander misbruikrisico is dat werkgevers, om een hoger subsidiebedrag te krijgen, bewust een hogere loonsom opgeven voor de loonaangifte. Om dit risico te beperken gebruikt UWV de loongegevens uit de polisadministratie voor de controle van de aangevraagde subsidie. In de polisadministratie verzamelt UWV informatie over loon, uitkeringen en arbeidscontracten van werknemers die verzekerd zijn tegen

werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Bij de vaststellingen van de definitieve subsidie en de controles achteraf zijn ook andere partijen dan UWV betrokken: accountants en deskundige derden, en het Ministerie van SZW (figuur 5).

Accountants- of derdenverklaring

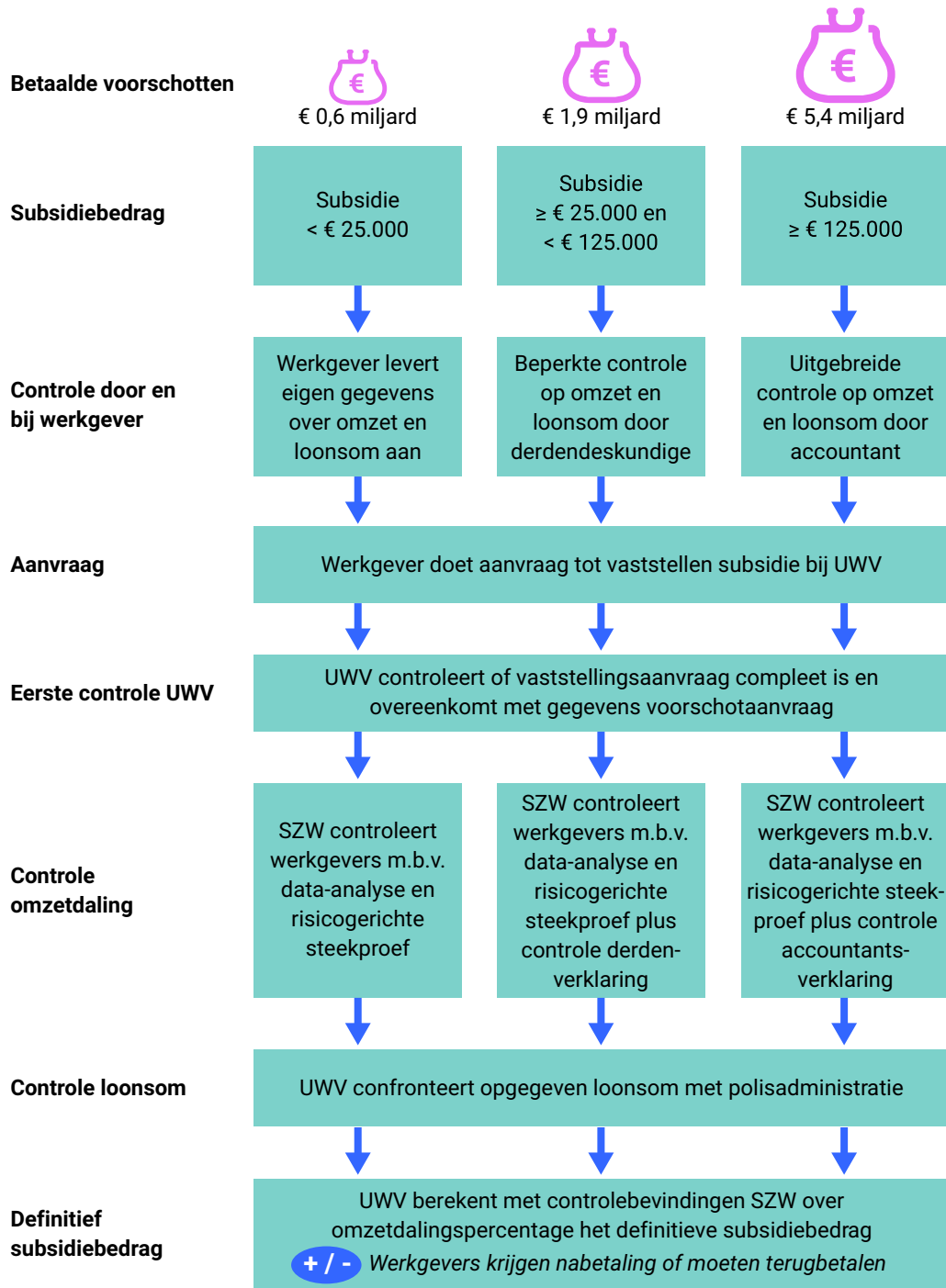
Bij de NOW-regeling is een accountants- of een derdenverklaring voor subsidies boven de € 25.000 verplicht. Voor de NOW-3 en NOW-4 heeft SZW dit drempelbedrag verhoogd naar € 40.000 om de administratieve lasten voor bedrijven te verlagen. Ongeveer 10% van de bedrijven heeft een accountantsverklaring nodig. Deze groep vertegenwoordigt 68% van het totale voorschotbedrag dat is uitgekeerd voor de NOW-1. Op basis van de uitkomsten van hun controle geven de accountants een verklaring af over de omzetsdaling. De diepgang van de vereiste accountantscontrole is afhankelijk van de vraag of een onderneming controleplichtig is, en hangt ook af van de omvang van de subsidie. De verklaring is onderdeel van de aanvraag tot vaststelling van de NOW-subsidie door bedrijven die een voorschot hebben ontvangen.

Controles door UWV en het Ministerie van SZW

UWV en het Ministerie van SZW controleren de vaststelling en definitieve berekening van de NOW-subsidie. De fouten die UWV en het ministerie constateren kunnen leiden tot correcties in het definitieve subsidiebedrag. UWV controleert of de gegevens overeenkomen met de aanvraag, zoals loonheffingsnummer en rekeningnummer, en of de opgegeven loonsom overeenkomt met de polisadministratie.

Figuur 5 Het controleproces van NOW-1-subsidies

Hoe hoger de NOW-subsidie, hoe intensiever de controles



Het Ministerie van SZW controleert vooral de subsidies met een voorschot tot € 100.000. Via data-analyse controleert het ministerie de omzetzalingspercentages (figuur 5). Een deel van de aanvragen tot subsidievaststelling wordt extra gecontroleerd met het oog op misbruikrisico. Bij ontbrekende informatie of onduidelijkheden in de aanvraag tot vaststelling doet het ministerie navraag bij de werkgever. Een gevolg kan

zijn dat werkgevers de aanvraag intrekken en dan het gehele voorschot moeten terugbetalen. Het Ministerie van SZW heeft op grond van de risicoanalyse 1260 aanpassingen gedaan in de omzetalingspercentages (SZW, 2022b). Daarnaast voert het ministerie controles uit op de accountants- en derdenverklaringen. Het checkt bijvoorbeeld of het omzetalingspercentage in de vaststellingsaanvraag overeenkomt met het percentage dat in de accountantsverklaring staat.

Kwaliteit accountantscontroles onderzocht

Een accountantscontrole bij de vaststellingsaanvraag is een belangrijke voorwaarde die de minister heeft gesteld om de risico's op misbruik te beperken, vooral het risico op omzetmanipulatie. Om zicht te krijgen op de kwaliteit van de accountantscontroles, heeft de minister van SZW een reviewbeleid ingericht. Dit betekent dat de minister onze aanbeveling op dit punt heeft overgenomen.

De Auditdienst Rijk (ADR) heeft in opdracht van het ministerie bij 25 aanvragen tot vaststelling van NOW-subsidies beoordeeld of de accountant de controlewerkzaamheden goed heeft uitgevoerd. Bij 8 van de 25 dossiers constateerde de ADR dat de accountants de controles niet hebben uitgevoerd volgens het controleprotocol bij de NOW-regeling of de kwaliteitsstandaarden. Van deze 8 zijn 7 bij aanvragers waarbij de jaarrekening normaliter niet wordt gecontroleerd door een onafhankelijke accountant. Dit is een zorgelijk signaal dat aandacht behoeft, maar de bevindingen hoeven niet te betekenen dat de NOW-subsidie bij deze dossiers onrechtmatig verleend is.

Vanwege hun rol bij de controle van publieke middelen is het van groot belang om te kunnen vertrouwen op het oordeel van onafhankelijke accountants. Accountants moeten daarom hun controlewerkzaamheden volgens de geldende kwaliteitsstandaarden uitvoeren. Wij vinden het dan ook belangrijk dat de minister van SZW de uitkomsten van het ADR-onderzoek analyseert om vast te stellen wat de onderliggende oorzaken zijn. Dat kan bijvoorbeeld de complexiteit van de NOW-regeling zijn, iets waar de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) ook aandacht voor heeft gevraagd. De minister is van plan in gesprek te gaan met de NBA om de accountantscontrole van de vaststelling van de nog volgende NOW-tranches te verbeteren. Ook zal het Ministerie van SZW accountants die de controles niet goed hebben uitgevoerd, vragen alsnog herstelacties uit te voeren en vast te stellen of de aanvraag tot vaststelling juist is.

M&O-beleid NOW voldoet

Het stelsel van controlemaatregelen dat de minister bij de aanvraag en vaststelling van NOW-subsidies heeft ingericht om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan, is naar ons oordeel toereikend. Uit de controles die UWV en het Ministerie van SZW uitvoeren komen fouten naar voren die leiden tot correcties in de definitieve vaststelling. Signalen van mogelijk misbruik worden onderzocht door UWV, het Ministerie van SZW en deels door de Nederlandse Arbeidsinspectie. UWV heeft tot 31 december 2021 bijvoorbeeld 2.382 signalen ontvangen van mogelijk misbruik van de NOW-regeling (SZW, 2022b).

Omdat de voorwaarde van een accountantscontrole bij werkgevers die grote subsidies ontvangen niet bij alle vaststellingsaanvragen blijkt te werken, zijn niet alle M&O-risico's volledig afgedekt. Wij constateren echter dat dit de minister niet te verwijten valt. Zij heeft de accountants ondersteund zodat ze hun werk goed konden uitvoeren. In samenwerking met de NBA heeft de minister een controleprotocol en 2 controlestandaarden opgesteld. De minister heeft signalen over complexiteit en interpretatie van de NOW-regeling actief opgepakt. Ook heeft zij meerdere malen gecommuniceerd naar het parlement dat er risico's blijven op M&O vanwege de hoge druk waaronder de NOW-regeling tot stand is gekomen.

Impact rechtmatigheid noodmaatregelen op jaarverslag SZW beperkt

De voorschotten die UWV krijgt om NOW-subsidies te betalen aan werkgevers, zijn als uitgaven verantwoord in het jaarverslag van SZW 2020 (€ 13,2 miljard) en 2021 (€ 9,7 miljard). Deze uitgaven zijn rechtmatig als overboeking naar UWV. UWV neemt in zijn jaarverslag de fouten en onzekerheden op die zijn geconstateerd bij de controle van de voorschotten en vaststellingsaanvragen. Pas nadat alle NOW-1-subsidies zijn vastgesteld, kan UWV rapporteren wat het totaal aan fouten en onzekerheden is geweest. Deze fouten en onzekerheden verwerkt het Ministerie van SZW alleen in het jaarverslag als deze de rapporteringstolerantie overschrijden. Dit is voor het jaar 2021 niet aan de orde.

Knelpunten in de uitvoering van de NOW-regeling

Wij constateren dat de uitvoerbaarheid van de NOW-regeling een blijvend punt van aandacht is voor de minister van SZW. Daarbij moet zij de balans bewaken tussen de intensiteit van de controle om de risico's op M&O te beperken aan de ene kant, en de uitvoerbaarheid van de vaststelling van de NOW-subsidies aan de andere kant. Die uitvoerbaarheid is niet alleen belangrijk voor werkgevers, maar ook voor accountants, deskundige derden, UWV en het Ministerie van SZW in de rol van controleur. Het grote aantal aanvragen en vaststellingen, en de stapeling van NOW-tranches door de steeds verlengde coronacrisismaatregelen, vragen een grote inzet van UWV.

Werkgevers bleken moeite te hebben om tijdig de vaststellingsaanvraag voor de NOW-1 te doen. Het tijdig afgeven van een controleverklaring bleek niet altijd mogelijk voor accountants. Zij stuitten bij de controlewerkzaamheden op problemen bij de bepaling van de omzet bij bedrijven die onderdeel zijn van een groter concern. Ook de samenloop met andere steunmaatregelen zoals de TVL (Tegemoetkoming Vaste Lasten) en de continuïteitsbijdrage voor zorgaanbieders maakt in sommige gevallen de controle op de omzet extra ingewikkeld.

Een ander knelpunt is dat er geen gegevensdeling mogelijk is tussen UWV, het Ministerie van SZW en andere overheidspartijen die steunmaatregelen uitvoeren. De TVL en de continuïteitsbijdrage voor zorgaanbieders hebben invloed op de hoogte van de omzet. Vanwege privacyregels zijn publieke uitvoerders terughoudend in het delen van gegevens. Dat belemmert het handelen als één overheid. Een positieve uitzondering is de NOW-subsidie. De aangevraagde NOW-subsidies staan namelijk in een openbaar register (UWV, 2020). Het argument van de minister van SZW daarbij is dat zij transparant wil zijn over NOW-subsidies, die met publiek geld betaald worden.

Minister reageert actief op knelpunten in uitvoerbaarheid NOW-regeling

Op basis van gesprekken en documentatie concluderen wij dat de minister van SZW voldoende zicht heeft op de knelpunten in het vaststellingsproces en daar actief op reageert. Van UWV ontvangt het Ministerie van SZW tweewekelijks monitoring-informatie over de aanvragen en de vaststellingen. Ook heeft het ministerie wekelijks overleg met UWV over de knelpunten in de uitvoering. Met de NBA is regelmatig afstemming over de regelgeving. Op grond van signalen van onder andere de NBA heeft de minister de administratieve lasten verlicht. Daarnaast heeft de minister werkgevers uitstel gegeven voor het aanvragen van de definitieve vaststellingen van de NOW-1 en NOW-2. Werkgevers kregen ook de gelegenheid om de verklaringen bij de NOW-1 later toe te voegen. Vanaf de NOW-2 kunnen werkgevers afzien van vaststelling van de subsidie, omdat zij toch al weten dat ze het hele voorschot moeten terugbetalen. Hierbij heeft de minister rekening gehouden met de uitvoerbaarheid voor UWV en de gevolgen voor M&O-risico's. De afwegingen die de minister hierbij maakt en M&O-risico's zijn goed navolgbaar. De minister heeft deze afdoende verantwoord aan het parlement.

Minister is coulant bij vaststellingstermijn en terugvorderingen

Voor werkgevers is het belangrijk om op tijd de vaststellingsaanvraag te doen, omdat zij anders het hele subsidiebedrag moeten terugbetalen. Mede door de langere openstelling van het vaststellingsloket, de mogelijkheid om de verklaring later aan te leveren en extra communicatie door UWV, heeft 96% van de werkgevers de

vaststellingsaanvraag voor de NOW-1 op tijd ingediend. De 5.358 werkgevers (4%) die, al dan niet bewust, geen aanvraag hebben ingediend, moeten het voorschot terugbetalen. Dat is in totaal € 138 miljoen. De minister heeft UWV gevraagd coulant om te gaan met terugvorderen om werkgevers niet alsnog in betalingsproblemen te brengen. Van de 82.000 werkgevers die (een deel van het) voorschot moeten terugbetalen, blijkt bijna 70% de subsidie in 1 keer terug te kunnen betalen. Met 28% van de werkgevers is een betalingsregeling afgesproken.

Waardering voor uitvoering NOW-regeling

Het geheel van M&O-controlemaatregelen en uitvoerbaarheid bij de NOW-1 verdient een compliment en geeft vertrouwen bij volgende NOW-tranches. Wel verwachten we dat de minister in gesprek gaat met de NBA over verbetering van de accountantscontrole, en dat zij de uitvoerbaarheid voor UWV blijft monitoren.

Om de mogelijkheden voor controle te verbeteren achten wij het raadzaam om gegevensuitwisseling mogelijk te maken tussen UWV en RVO over het gebruik van meerdere steunmaatregelen. Hiermee kunnen de uitvoerders ook de bedrijven die bij meerdere steunmaatregelen moeten terugbetalen beter bedienen.

Het kabinet heeft plannen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de coronacrisismaatregelen te evalueren. De NOW-regeling lijkt in ieder geval te hebben bijgedragen aan het behoud van werkgelegenheid, afgaande op de geringe stijging van de werkloosheid in 2020 en de daling tot eind 2021. Een eindevaluatie van de NOW is voorzien in 2023.

4.5.2 Vaststelling Tozo

Een van de maatregelen die het kabinet sinds maart 2020 heeft ingezet om de gevolgen van de coronacrisis voor ondernemers te beperken, is de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo). De Tozo is gestopt per 1 oktober 2021. Vanaf 1 oktober 2021 kunnen zelfstandig ondernemers voor financiële steun tijdelijk een beroep doen op een vereenvoudigde versie van de reguliere bijstand voor zelfstandigen (Bbz 2004).

Tozo en de verantwoordelijkheid van de minister van SZW

Tozo is bedoeld voor zelfstandig ondernemers die in financiële problemen zijn gekomen door de coronacrisis. Afhankelijk van de aard van het financiële probleem kunnen zij een beroep doen op 2 vormen van bijstand: een bijstands-uitkering voor levensonderhoud en een rentedragende lening voor bedrijfskapitaal. Gemeenten voeren de regeling uit. De Tozo is wettelijk verankerd in de Participatiewet. Het college van B&W is daarmee bevoegd de regeling uit te voeren en moet dat zorgvuldig en rechtmatig doen. De minister van SZW is verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving, de financiering van de gemeenten en de uitvoerbaarheid van de regeling. Om de rechtmatigheid van de gemeente-uitgaven te kunnen verantwoorden, stelt de minister hier voorwaarden aan. Gemeenten moeten de minister informeren over de naleving van de voorwaarden.

Pas vanaf 2022 vaststelling voorschotten en afrekening met gemeenten

De Tozo is ingericht als een specifieke uitkering door gemeenten. Zij leggen achteraf verantwoording af aan het Rijk over de besteding ervan. Dit doen zij via de methodiek SiSa (*Single information, Single audit*). De minister gebruikt deze verantwoordings- en controle-informatie over de vastgestelde Tozo-uitkeringen onder meer om de hoogte van de rijksvergoeding aan gemeenten te bepalen. De minister van SZW rekent de verstrekte voorschotten over 2020 pas vanaf 2022 af met gemeenten. De verantwoording daarover wordt opgenomen in het jaarverslag 2022 van SZW. In ons verantwoordingsonderzoek 2020 hebben we aandacht gevraagd voor 3 kwesties met mogelijke consequenties voor de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten:

- eigen verklaring urencriterium en voorliggende voorzieningen;
- recht op studiefinanciering voor studenten jonger dan 27 jaar;
- toepassing van de hardheidsclausule.

De gevolgen van deze kwesties voor de rechtmatigheid van Tozo-uitkeringen, en daarmee van de rijksvergoeding aan gemeenten, worden zichtbaar in de verantwoording van SZW over 2022. Op de verantwoording over 2021 hebben deze kwesties dus geen invloed.

De minister monitort de uitvoering van M&O-beleid door gemeenten

De minister van SZW heeft in samenspraak met gemeenten een inventarisatie gemaakt van de misbruikrisico's en maatregelen om misbruik tegen te gaan. Ook wisselen het ministerie en de gemeenten regelmatig informatie uit over de uitvoering van de Tozo, de inzet van anti-misbruikmaatregelen en de uitvoerbaarheid van controles door accountants.

De accountant van de gemeente controleert of er een M&O-beleid is voor Tozo, wat de opzet ervan is en hoe de regeling in de praktijk functioneert. Op basis van de SiSa-verantwoording heeft de ADR geconstateerd dat gemeentelijk accountants niet altijd expliciet rapporteren over de vraag of het M&O-beleid van Tozo toereikend is. Om hierover zekerheid te krijgen, hebben medewerkers van het Ministerie van SZW de verslagen van bevindingen van de accountants van alle gemeenten geanalyseerd en beoordeeld. Waar nodig heeft het ministerie contact gezocht met de betreffende accountants. Op basis van deze analyse heeft het Ministerie van SZW het volgende vastgesteld: dat accountants geen werkzaamheden hebben verricht voor opzet, bestaan en werking van het M&O-beleid voor Tozo, is niet de reden waarom ze niet rapporteren over het M&O-beleid. De minister heeft de gemeentelijk accountants verplicht in het vervolg hierover wel te rapporteren. De Nota Verwachtingen Accountantscontrole is hierop aangepast.

Minister van SZW heeft oog voor uitvoerbaarheid door gemeenten

Medewerkers van het Ministerie van SZW bespreken de uitvoerbaarheid en andere actuele Tozo-onderwerpen in verschillende werkgroepen met Divosa, VNG, het Inlichtingenbureau en gemeenten. Om de uitvoerbaarheid van de Tozo te verbeteren, is de vermogenstoets geschrapt. Dit heeft tot gevolg dat zelfstandig ondernemers ongeacht hun vermogen een beroep mogen doen op de Tozo. Door deze en andere vereenvoudigingen houdt de minister rekening met de opzet van de regeling en stelt zij de gemeenten in staat de vele Tozo-aanvragen snel af te handelen.

Tozo-regeling is nog niet geëvalueerd

Behalve met een procesevaluatie in de eerste maanden na invoering, is de Tozo nog niet geëvalueerd. Volgens de minister van SZW gebeurt dit naar verwachting in 2022. SZW betreft er diverse stakeholders bij, zoals de VNG, Divosa, gemeenten en de NBA. In zijn knelpuntenanalyse over coronacrisismaatregelen rapporteert de Nationale ombudsman (NO) veel meldingen te hebben ontvangen van zelfstandig ondernemers over terugval in inkomen na het invoeren van de partnertoets vanaf juni 2020 (Nationale ombudsman, 2021). Deze partnertoets is onderdeel van de Participatiewet waar de Tozo op is gebaseerd. Het Centraal Planbureau (CPB) heeft aangekondigd een diepte-onderzoek uit te voeren naar de Tozo. Het CPB kijkt daarin onder meer het niet-gebruik van de Tozo en het effect van de partnertoets. Naar verwachting wordt dit onderzoek in 2022 afgerond.

Wij vinden een onafhankelijke evaluatie van de Tozo belangrijk om te kunnen vaststellen of het bereik, de duur en hoogte van de Tozo voldoende is geweest voor

het beoogde doel van de regeling: voorzien in levensonderhoud en opvangen van liquiditeitsproblemen van zelfstandig ondernemers die door de coronacrisis in de problemen zijn gekomen.

Voorlopige verrekening op basis van Beeld van de Uitvoering

In 2021 was er een voorlopige verrekening van de rijksvergoeding aan gemeenten voor het uitvoeren van de Tozo. Dit is gebeurd op basis van het Beeld van de Uitvoering 2020 dat gemeenten bij de minister van SZW indienden. De minister heeft gemeenten met een tekort extra voorschotbudget gegeven. Bij gemeenten met een overschot heeft zij de voorschotten teruggevorderd. Deze voorlopige verrekening loopt vooruit op de definitieve vaststelling, die pas na de afwikkeling van de SiSa-review plaatsvindt. Normaliter wordt het jaarlijkse Beeld van de Uitvoering gebruikt voor raming van budgetten voor onder andere de Participatiewet voor het komende jaar.

Uit het Beeld van de Uitvoering 2020 blijkt dat de minister meer rijksvergoeding heeft teruggevorderd dan betaald als aanvulling bij een tekort. Ongeveer € 928 miljoen is teruggevorderd bij 322 gemeenten. Binnen deze groep zien we geen grote uitschieters. Het bedrag aan nabetalings van in totaal € 231 miljoen bij 30 gemeenten is veel lager. In deze groep constateren we wel grote uitschieters. De gemeenten Amsterdam, Den Haag en Rotterdam zijn bijvoorbeeld samen goed voor meer dan de helft van het totale nabetalingsbedrag. Het relatief hoge bedrag aan terugvorderingen en de uitschieters bij de nabetalings zouden moeten worden opgehelderd in de evaluatie van de Tozo.

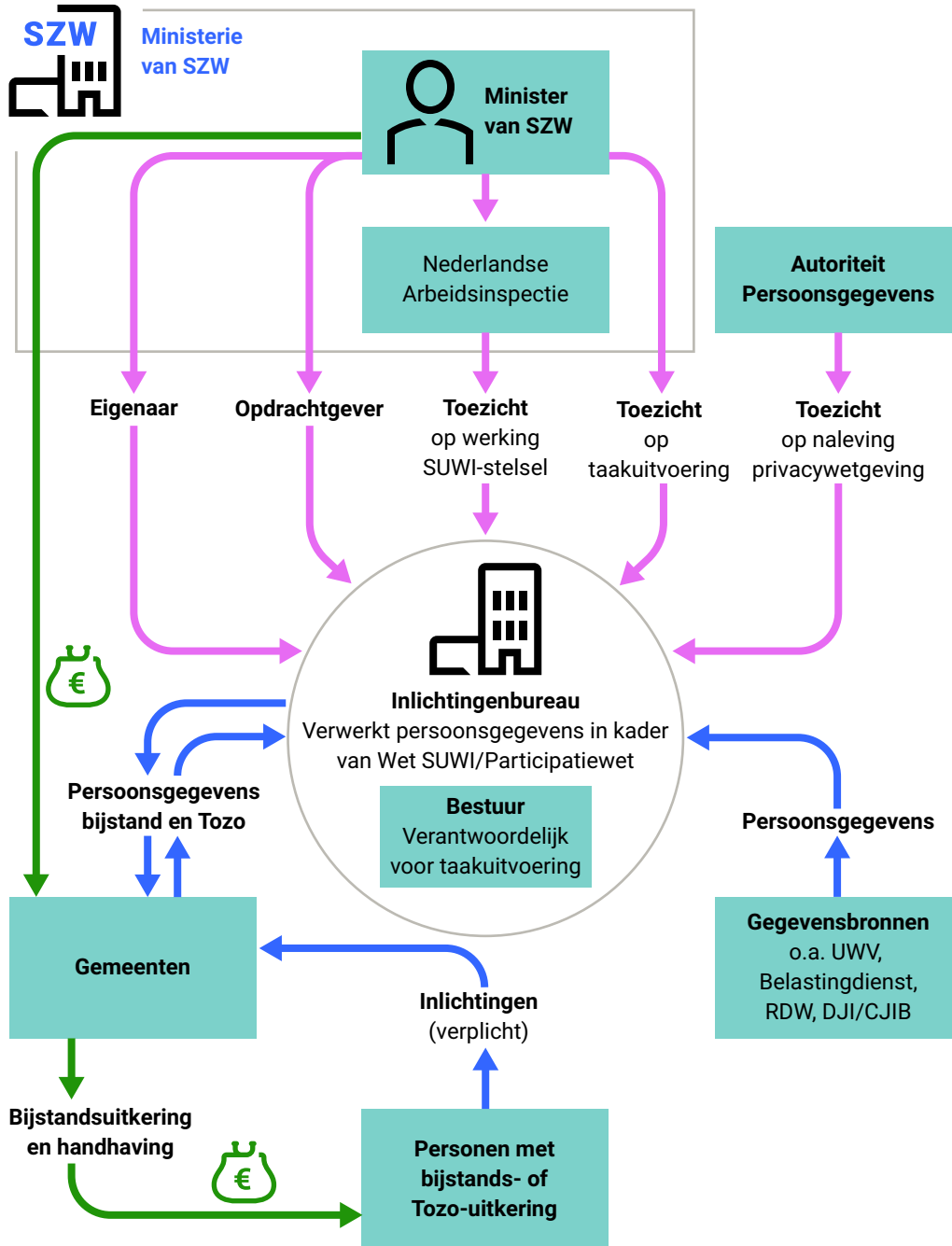
4.5.3 Toezicht op het Inlichtingenbureau

Inlichtingenbureau staat op afstand van de minister

De minister van SZW is verantwoordelijk voor het toezicht op het Inlichtingenbureau (IB). Het IB moet zijn wettelijke taken doeltreffend en doelmatig uitvoeren. De minister moet dit controleren en moet er zo ook op toezien dat publiek geld goed en verantwoord wordt besteed. Daarnaast is zij verantwoordelijk voor een goede werking van het stelsel van sociale zekerheid (Wet SUWI) waar het IB onderdeel van is. Om deze taak goed uit te kunnen voeren, moet de minister informatie verzamelen op basis waarvan ze kan vaststellen of de doelen worden bereikt. Wij hebben het uitvoeringstoezicht van de minister onderzocht, evenals het toezicht op de SUWI-keten voor wat betreft de bijdrage van het IB aan de beleidsdoelen.

Figuur 6 Betrokken partijen bij de uitvoering Wet SUWI/ Participatiewet

De minister houdt toezicht op het SUWI-stelsel en het Inlichtingenbureau, waar zij meerdere rollen vervult



Het IB is een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt), in 2001 opgericht door het Ministerie van SZW en de VNG. Het IB verwerkt en levert persoonsgegevens van en aan gemeenten, UWV, SVB en andere organisaties met een publieke taak. Het doet dus dienst als gegevensknooppunt tussen deze organisaties (figuur 6). De gemeenten, UWV en SVB gebruiken de persoonsgegevens voor het verstrekken en controleren

van uitkeringen, toeslagen en re-integratievoorzieningen voor werk. Verwerken van persoonsgegevens voor werk en inkomen is een wettelijke taak van het IB (artikel 62 en 63 Wet SUWI).

De wettelijke taak van het IB

In 2021 kregen gemiddeld 360.000 personen een bijstandsuitkering. Het IB verwerkt gegevens over bijstandsontvangers en verstrekt die gegevens aan gemeenten, dat is de wettelijke taak van het IB. Die gegevens zijn 'signalen' over inkomen, vermogen (zoals autobezit en spaargeld), en de woonsituatie. En over studiefinanciering en detentie als daar sprake van is. Het IB ontvangt deze gegevens van onder meer de Belastingdienst en UWV. Gemeenten kunnen gebruikmaken van deze signalen om de rechtmatigheid van bijstandsuitkeringen te controleren, en de gegevens te checken die bijstandsontvangers aan de gemeente moeten doorgeven. Dit is de inlichtingenplicht voor bijstandsontvangers. Als zij zich niet aan deze regels houden en bijvoorbeeld inkomsten of een veranderde woonsituatie niet melden, kan dit leiden tot stopzetten van de uitkering, terugvorderingen en bestuurlijke boetes. Het IB levert soortgelijke signalen aan gemeenten ook als het gaat om zelfstandig ondernemers die een beroep doen op Tozo. Datzelfde geldt voor informatie over personen die mogelijk in aanmerking komen voor bijzondere bijstand of een leer-werktraject. Verder verzorgt het IB de ontsluiting van persoonsgegevens over werk en inkomen van en naar gemeenten via het Digitaal Klantdossier (DKD) (Stichting Inlichtingenbureau, 2021).

Het IB beheerst risico's bij inzet van algoritme bijstandssignalen voldoende

Het IB gebruikt een algoritme om gegevens te verzamelen voor gemeenten waarmee deze de rechtmatigheid van bijstandsuitkeringen kunnen controleren. Een algoritme is een set van regels en instructies die een computer geautomatiseerd volgt bij het maken van berekeningen om een probleem op te lossen of een vraag te beantwoorden (Algemene Rekenkamer, 2021b). In ons onderzoek *Algoritmes getoetst* (Algemene Rekenkamer, 2022b) hebben we de inzet van 9 algoritmes onderzocht, waaronder het algoritme waar het IB mee werkt. Dit algoritme is technisch eenvoudig en is gebaseerd op geautomatiseerde gegevensuitwisseling. In ons onderzoek constateren we dat het algoritme voldoet aan ons toetsingskader. Dat betekent dat het IB maatregelen heeft genomen om de risico's van het gebruik van dit algoritme voldoende te beheersen. Inclusief privacyrisico's; het IB heeft ook deze risico's onder controle.

Naast zijn wettelijke taak, werkt het IB ook in opdracht van derden. Voor de minister van SZW ontwikkelt het IB bijvoorbeeld een rekentool voor de beslagvrije voet met een toegangsmogelijkheid voor gemeentelijke deurwaarders, en een voorziening voor het gestandaardiseerd uitwisselen van matchingsgegevens tussen werkgevers en gemeenten over werkzoekenden en vacatures. Andere opdrachtgevers van het IB zijn individuele gemeenten, de minister van OCW en de VNG.

Beoordeling toezichtinformatie door minister is niet navolgbaar

Het bestuur van het IB is verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de SUWI-taak. Het IB voorziet de minister van de gewenste informatie hierover via jaarplannen, jaarverslagen en een jaarlijkse EDP-audit (*electronic dataprocessing*) op de informatieveiligheid. De strategische risico's die het IB elk kwartaal in kaart brengt, worden niet gedeeld met het ministerie.¹ Of het Ministerie van SZW hiermee voldoende zicht heeft op de uitvoering van de wettelijke taken is niet helemaal te controleren, omdat er geen verslagen zijn van periodieke overleggen met het IB. Hierdoor is niet volledig te achterhalen hoe het ministerie deze informatie beoordeelt en hoe het reageert op eventuele knelpunten en risico's. Dit hebben wij alleen kunnen nagaan via gesprekken en andere documenten dan overlegverslagen.

Volgens medewerkers van het ministerie zijn er geen risico's of knelpunten in de uitvoering van de wettelijke taak van het IB, noch in die van opdrachten van de minister van SZW. Dit komt overeen met de uitkomsten van de recente evaluatie van de Wet SUWI (De Beleidsonderzoekers, 2021). Het uitdijende portfolio aan gegevensverwerkingen en het toenemend aantal opdrachtgevers kan voor het IB een risico zijn als het gaat om continuïteit van de uitvoering van zijn wettelijke taak.

Er zijn processen ingericht om deze risico's te voorkomen. Bij nieuwe opdrachten, zoals de extra gegevensverwerkingen voor de Tozo, vergewist de minister zich ervan of het IB de SUWI-taak kan blijven uitvoeren. Om flexibel te kunnen zijn, heeft het IB in opdracht van het ministerie een projectorganisatie ingericht die kan op- en afschalen. Bovendien heeft de minister de bevoegdheid om het IB andere werkzaamheden dan die voor de Wet SUWI te prioriteren of te weigeren. Van deze bevoegdheid heeft de minister tot nu toe geen gebruik gemaakt.

Verder kunnen zich risico's in de informatiebeveiliging en privacybescherming voordoen als het IB gegevens verwerkt voor andere opdrachtgevers, ook omdat hier private partijen bij betrokken kunnen zijn. Het IB verwerkt steeds meer persoonsgegevens die het uitwisselt met organisaties. Hierdoor kunnen risico's ontstaan voor de beheersbaarheid van deze werkzaamheden. Daarom laat de minister onderzoek doen naar de besturing van het IB en het toezicht daarop.

Gemeenten en IB verantwoordelijk voor gegevensverwerking

Het IB verwerkt persoonsgegevens en moet hierbij de privacyregels naleven. De verantwoordelijkheid voor de gegevensverwerkingen die nodig zijn voor de uitvoering van de Wet SUWI/Participatiewet is door de wetgever belegd bij de gemeenten en het IB. Dat betreft ook de toetsing van deze verwerkingen aan de privacyregels. Het IB en de gemeenten bepalen als verwerkingsverantwoordelijke – binnen de wettelijke kaders – welke persoonsgegevens worden verwerkt. Het IB toetst of de gegevensverwerkingen een wettelijke grondslag hebben en legt dit per informatieproduct vast in het Gegevensregister Wet SUWI/Participatiewet. Ook brengt het IB privacyrisico's in beeld door middel van een DPIA (*data protection impact assessment*). Onderdeel hiervan is de vraag of het gebruik van persoonsgegevens noodzakelijk is en in verhouding staat tot het beoogde doel (proportionaliteit).

De minister behoort erop toe te zien dat het IB blijft voldoen aan de eisen voor informatiebeveiliging en privacybescherming, ook bij opdrachten voor andere opdrachtgevers. De minister neemt het Gegevensregister Wet SUWI/Participatiewet op als bijlage in de Regeling SUWI en heeft verder geen bemoeienis met de gegevensverwerkingen van het IB voor de rechtmatigheidscontrole door gemeenten. Wel zijn medewerkers van het ministerie betrokken geweest bij het overleg met het IB en de VNG over de extra gegevenskoppelingen voor de Tozo-controle. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) doet onderzoek bij enkele gemeenten naar de proportionaliteit van de signalen voor de rechtmatigheidscontrole van de bijstand.

Informatie over gevolgen IB-signalen zinvol voor verbetering Participatiewet

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de controle op de rechtmatigheid van de bijstandsuitkeringen. De minister van SZW dient als toezichthouder op de organisaties in de SUWI-keten informatie te verzamelen over het beheer van de publieke middelen en de doeltreffende en doelmatige taakuitvoering. Het IB levert een indirecte bijdrage aan deze taakuitvoering door gemeenten en andere SUWI-partijen te ondersteunen met informatieproducten zoals IB-signalen. De minister heeft met de verantwoordingsinformatie van gemeenten, gecontroleerd door accountants, zicht op de uitvoering van het M&O-beleid door gemeenten en daarmee op de rechtmatigheid van de bijstands- en Tozo-uitkeringen. Deze informatie heeft de minister nodig om de rijksvergoeding aan gemeenten voor de uitvoering van de bijstand en Tozo vast te stellen.

Daarnaast verzamelt de minister informatie die zicht geeft op de gevolgen van de rechtmatigheidscontrole voor uitkeringsgerechtigden. In de bijstandsdebiteuren en bijstandsfraudestatistiek van het CBS zijn de totalen te zien aan vorderingen op

bijstands- en Tozo-gerechtigden samen. Medewerkers van het ministerie ontvangen via het 'Platform terugvordering en verhaal' juridische signalen van gemeenten en verzamelen de jurisprudentie over de Participatiewet.

De minister heeft met de informatie die gemeenten aanleveren over de toereikendheid van het M&O-beleid van de bijstand en Tozo beperkt zicht op de bijdrage die het gebruik van IB-signalen levert aan de rechtmatigheid. De hoeveelheid IB-signalen die gemeenten gebruiken is geen onderdeel van de rapportage van gemeenten aan het Rijk. Ook heeft de minister beperkt zicht op de gevolgen die het gebruik van IB-signalen heeft voor de dienstverlening aan ontvangers van uitkeringen. Bijvoorbeeld, hoeveel van deze signalen door gemeenten worden onderzocht, hoeveel en welke overtredingen van de inlichtingenplicht hierdoor aan het licht komen, en tot hoeveel terugvorderingen en boetes dit leidt. Deze informatie kan zinvol zijn voor de door de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen voorgenomen verbetering van de Participatiewet. Uit een inventarisatie van hardheden in de Participatiewet ontleent de minister namelijk het beeld dat deze "in de praktijk niet in balans is. Dat is zichtbaar in de ongelijke verhouding tussen de als beperkt ervaren ondersteuning, een streng sanctieregime en ingewikkelde bestaanszekerheid" (SZW, 2022c). De minister laat onderzoek doen om meer zicht te krijgen op wat zij noemt de 'hardvochtige effecten' van sociale zekerheid, waaronder de Participatiewet (Panteia, 2021).

Minister gebruikt het IB terughoudend bij tegengaan niet-gebruik van voorzieningen

Ten slotte constateren wij dat de minister terughoudend gebruikmaakt van de mogelijkheden die het IB heeft om met monitoringgegevens het niet-gebruik van voorzieningen voor werk en inkomen terug te dringen. Dit komt ook naar voren in de recente evaluatie van de Wet SUWI (De Beleidsonderzoekers, 2021). Het IB levert al wel informatie aan gemeenten over personen die mogelijk in aanmerking komen voor bijzondere bijstand of voor een leer-werktraject. Maar in zijn reactie op onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie over niet-gebruik van de bijstand, geeft de vorige minister van SZW aan dat meer onderzoek nodig is en dat hij in gesprek gaat met gemeenten over hun alertheid op niet-gebruik (SZW, 2021b). In haar onderzoek wijst de Nederlandse Arbeidsinspectie erop dat 35% van de mogelijk rechthebbende huishoudens geen beroep doet op de algemene bijstand (Inspectie SZW, 2021). Dit is een risico voor de bestaanszekerheid van een aanzienlijk aantal personen. In zijn reactie op Kamervragen over de SUWI-evaluatie onderkent de vorige minister dat het IB met nieuwe informatieproducten een bijdrage kan leveren aan het terugdringen van niet-gebruik van voorzieningen. Hij geeft daarbij aan dat dit valt onder de dienstverlening door UWV, SVB, en gemeenten. "Mocht blijken dat er bepaalde informatieproducten nodig zijn om niet-gebruik tegen te gaan, dan zal er in samenwerking met het IB onderzocht

worden onder welke voorwaarden en op welke termijn het IB dergelijke informatie-producten kan leveren. Dit kan zich mede uitstrekken tot de wettelijke grondslag die hiervoor nodig zou zijn.” (SZW, 2021c).

Aanbevelingen voor de minister van SZW

- Verzamel informatie waarmee een afgewogen oordeel mogelijk is van de bijdrage die het gebruik van persoonsgegevens (IB-signalen) door gemeenten levert aan de rechtmatigheid van de algemene bijstandsuitkeringen. Neem hierin mee de gevolgen van het gebruik van IB-signalen voor de dienstverlening door gemeenten en de doeltreffendheid van de bijstand.
- Overweeg of – binnen de ruimte die privacyregels bieden – met extra verwerkingen van persoonsgegevens door het IB het niet-gebruik van voorzieningen voor werk en inkomen kan worden teruggedrongen.

4.5.4 Lichte achteruitgang bij informatiebeveiliging

In het verantwoordingsonderzoek van 2020 concludeerden wij voor het vijfde jaar op rij dat de minister van SZW de risico's op het gebied van informatiebeveiliging beheerste. Op basis van onderzoek van de ADR constateren we in 2021 op onderdelen een achteruitgang bij de informatiebeveiliging. Het ontbrak de minister aan informatie over de staat van informatiebeveiliging bij enkele dienstonderdelen. Deze informatie heeft de minister nodig om tijdig te kunnen bijsturen, bijvoorbeeld als de beveiliging van een belangrijk ICT-systeem bij een dienstonderdeel te lang niet getest is.

Het Ministerie van SZW werkte in 2021 met een incontrolverklaring om vast te stellen in hoeverre de organisatie voldeed aan kaders en richtlijnen rondom informatiebeveiliging. Er is rijksbreed afgesproken dat alle departementen de incontrolverklaringen uiterlijk vanaf 2022 vervangen door informatiebeveiligingsbeelden. Die bieden meer informatie om risicogericht te sturen. Bijvoorbeeld over het beheersen van informatiebeveiligingsrisico's en inspanningen om feitelijke veiligheid te waarborgen. De minister van SZW moet in 2022 zorgdragen voor deze overgang.

4.6 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben ook de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van SZW is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.

Beleidsresultaten

We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van SZW in § 5.1.

5.1 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag onderzocht.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van SZW is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van SZW heeft op 2 mei 2022 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van SZW

De minister van SZW schrijft:

“Op 12 april 2022 heeft u mij het onderzoek “Rapport bij het jaarverslag 2021” toegezonden met het verzoek hierop te reageren. Met belangstelling heb ik kennisgenomen van dit rapport. Ik waardeer uw positieve toon in het rapport. In deze brief ga ik, mede namens de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, in op de door u gesignaleerde onvolkomenheid en op uw aanbevelingen voor de bedrijfsvoering.

Onvolkomenheid in financieel beheer

U constateert dat de Rijkschoonmaakorganisatie (RSO) in 2021 de laatste tekortkomingen in het financieel beheer succesvol heeft weten op te lossen.

Ik ben content met die conclusie.

Er resteert dan nog een onvolkomenheid in het financieel beheer van de Rijksdienst Caribisch Nederland SZW. Ik reken het oplossen van deze onvolkomenheid nadrukkelijk tot mijn verantwoordelijkheid en ben doordrongen van de urgentie. Dit heeft ook de aandacht van mijn Audit Committee.

Uw drie aanbevelingen neem ik mee in het lopende verbeterprogramma. Het structureel oplossen van deze onvolkomenheid kost echter tijd. De tekortkomingen in het financieel beheer hangen onder andere samen met een ICT-traject, dat een doorlooptijd kent tot 2025. Conform uw tweede aanbeveling is ook een goede administratieve

organisatie en interne controle van belang. Ook onderschrijf ik uw aanbeveling om de RCN-unit SZW met voldoende mensen en middelen te faciliteren. Hier zijn ook in 2021 stappen in gezet, wat onder andere heeft geresulteerd in een extra IC-functionaris.

Toezicht en sturing op het Inlichtingenbureau (IB)

Ik onderschrijf het belang om goed zicht te hebben op de gevolgen van beleid in de praktijk, bijvoorbeeld hoe de uitvoering van de rechtmatigheidscontrole voor een bijstandsgerechtigde uitpakt. Dit betekent ook dat ik goed zicht nodig heb op hoe informatie, geleverd door het IB aan de gemeenten, wordt ingezet. Ik merk op, net als u, dat er steeds meer afhankelijkheden zijn tussen verschillende uitvoeringsorganisaties en overheidslagen bij het behalen van beleidsdoelstellingen. Op basis van een verkenning in 2021 ga ik stappen nemen om de sturing op en de samenwerking tussen partijen die samen in een keten werken, te versterken. Ook deel ik de aanbeveling van u om verder te verkennen hoe niet-gebruik tegengegaan kan worden. Hierover blijf ik met betrokken partijen, zoals gemeenten, UWV, SVB en het IB, in gesprek. Ik breng hierbij ook in kaart wat er aan wetswijzigingen nodig is om een meer proactieve dienstverlening mogelijk te maken.

Crisismaatregelen

Het is fijn om te lezen dat de AR een compliment uitdeelt over het geheel van M&O-maatregelen en uitvoerbaarheid van de NOW-1 en dat dit vertrouwen geeft ten aanzien van de overige NOW-tranches. Er is samen met het UWV hard gewerkt om dit voor elkaar te krijgen. Ik vind het van groot belang om deze lijn ook bij de vaststelling van de volgende tranches vast te houden.

Ik deel de visie dat het belangrijk is om aandacht te houden voor de accountantscontroles. Hierover worden regelmatig gesprekken gevoerd met de NBA en dit zal de komende periode o.a. naar aanleiding van de reviews plaats blijven vinden. Ook deel ik het beeld dat het kunnen uitwisselen van gegevens tussen UWV en RVO de controle van de steunmaatregelen en het samenwerken op het gebied van terugbetalingsmogelijkheden voor ondernemers kan verbeteren. Er wordt gewerkt aan juridische grondslagen om dit waar nodig te faciliteren.

In het rapport schrijft u dat een goede evaluatie van de Tozo belangrijk is. Ik onderschrijf dat. Ik heb over de evaluatieaanpak van het steunpakket, inclusief de Tozo, de Tweede Kamer (TK) geïnformeerd. Ook worden de lessen uit de invoering van de Tozo betrokken bij het uitwerken van opties voor een verbeterd vangnet voor zzp'ers (motie Maatoug-Grinwis) en het aanpakken van hardheden of vereenvoudiging van de sociale zekerheid. De aandachtspunten die u meegeeft zullen we in deze processen betrekken.

Wettelijke grondslag kwijtschelding Toeslagenvorderingen

U concludeert in het rapport dat de wettelijke grondslag voor de kwijtschelding van openstaande vorderingen kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget ontbreekt en dat daarmee kwijtschelding onrechtmatig is. Het besluit tot kwijtschelding is betrokken in het commissiedebat Hersteloperatie kinderopvangtoeslag van 27 mei 2021, voordat het gepubliceerd was. De TK is uitdrukkelijk meegenomen in hoe het besluit van dekking zou worden voorzien. Ik begrijp uw oordeel. Gezien de situatie zag ik mij genoodzaakt om deze stappen te nemen, om zo voldoende vaart te kunnen maken met het benodigde herstel. Het kabinet streeft ernaar de wettelijke grondslag zo spoedig mogelijk te realiseren door het wetsvoorstel 'Wet hersteloperatie Toeslagen' voor het zomerreces aan de TK aan te bieden.

Tot slot wil ik u laten weten dat, om de geconstateerde lichte achteruitgang bij informatiebeveiliging te verbeteren, het toezicht in 2022 is verscherpt.

Ook wil ik u bedanken voor de prettige samenwerking in 2021 en zie ik uit naar de verdere samenwerking in het lopende jaar.”

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van SZW onderschrijft onze conclusies over de bedrijfsvoering en geeft aan met onze aanbevelingen en aandachtspunten aan de slag te gaan. Met de aandacht die zij geeft aan de verbetering van het financieel beheer van de Rijksdienst Caribisch Nederland-unit SZW is het naar onze mening mogelijk dat dit in 2022 tot concrete resultaten leidt in de administratieve organisatie, de interne controle en het IT-verbetertraject. Wij zullen deze vorderingen met belangstelling volgen en betrekken in ons oordeel.

We vinden het een goede zaak dat de minister met de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants in gesprek gaat over de reviewbevindingen op de accountantscontrole bij de NOW-vaststellingen en mogelijkheden tot verbetering. Het is van belang dat zij hierbij de oorzaken betreft waardoor accountantscontroles ontoereikend zijn.

De minister is verantwoordelijk voor het beleid van de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. Zij vervult een rol als opdrachtgever voor de Belastingdienst/Toeslagen, onderdeel van het Ministerie van Financiën, die deze uitvoert. In haar reactie op ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)* wijst de minister van Financiën op de context waarbinnen op basis van zogenaamde 'beleidsbesluiten' financiële verplichtingen zijn

aangegaan om gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire te compenseren. Nogmaals, ons oordeel dat dit onrechtmatig is door het ontbreken van een wettelijke grondslag heeft geen consequenties voor gedupeerde ouders. Zij hoeven geen bedragen terug te betalen. Ook bestrijden wij niet dat de minister de Tweede Kamer betrokken heeft bij de totstandkoming van deze beleidsbesluiten. De meerderheid van de Tweede Kamer heeft tegen deze wijze van betrokkenheid ook geen bezwaar gehad.

Maar er speelt meer dan dat. De Algemene Rekenkamer moet oordelen dat door het ontbreken van een wettelijke grondslag deze verplichtingen en kwijtscheldingen onrechtmatig zijn. De minister van SZW geeft in haar reactie expliciet aan dat te begrijpen. De minister van Financiën is minder duidelijk. Behandeling en (voorafgaande) goedkeuring van een (spoed)wetsvoorstel maakt verplichtingen en kwijtscheldingen rechtmatig. Dat is meer dan een bureaucratische procedure: het dient ertoe dat het parlement alle publieke belangen kan wegen, inclusief die van de ouders. Daar hoort ook de uitvoerbaarheid bij. Tot slot, naast het democratisch belang van de betrokkenheid van het parlement als medewetgever die bij meerderheid beslist, is ook het rechtstatelijke belang van rechtszekerheid aan de orde.

De minister van SZW deelt ons uitgangspunt dat zij goed zicht moet hebben op hoe beleid uitpakt in de praktijk. De aanleiding is ons onderzoek naar signalen van het Inlichtingenbureau die gemeenten gebruiken voor de bijstandscntrole. Verder zien wij met interesse uit naar de stappen die de minister onderneemt om het niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen terug te dringen.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van SZW 2021

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van SZW.

Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021 vindt u een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

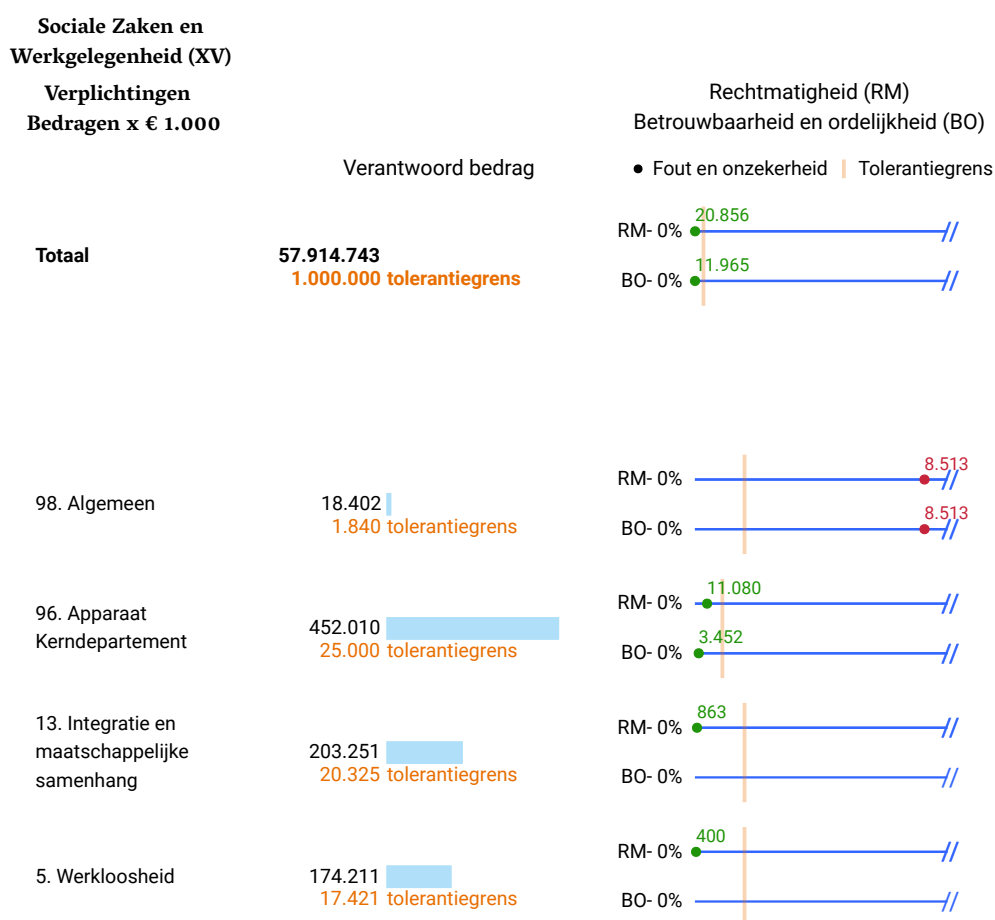
- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastenagentschappen.

De infographic bevat ons oordeel op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid en ordelijkheid*. De figuur heeft de volgende onderdelen:

- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.

- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen.
- De verticale oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

Verplichtingen (bedragen x € 1.000)



Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)

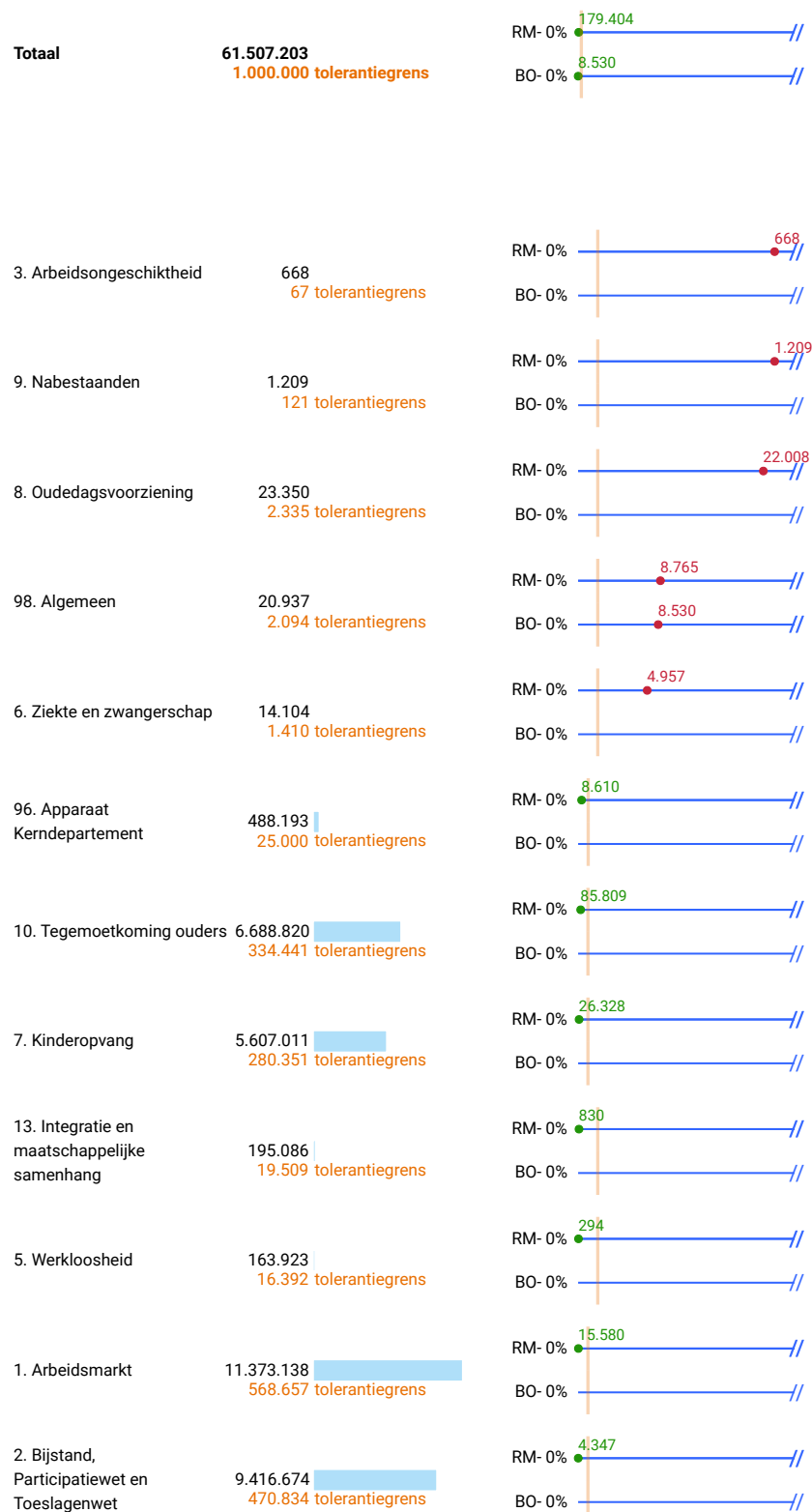
Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) Uitgaven en ontvangsten Bedragen x € 1.000

Verantwoord bedrag

Rechtmatigheid (RM)

Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

● Fout en onzekerheid | Tolerantiegrens



Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries gedurende het begrotingsjaar.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs) als onderdeel van de INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP) (zie <https://www.issai.org>). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin ook de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten op verschillende manieren, onder andere door interne kwaliteitstoetsen uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (art. 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (art. 2.29 CW 2016, 3e lid).

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (art. 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (art. 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (art. 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (art. 7.22 CW 2016, 6e lid).

Wij onderzoeken de jaarverslagen van de ministeries. De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of de financiële verantwoordingsinformatie voldoet aan de normen van rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid. Ook onderzoeken we of de jaarverslagen op de juiste manier zijn ingericht (art. 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAIs aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSAIs toe, rekening houdend met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel. Dit geldt met name voor de toepassing van de standaarden voor de formulering van financiële oordelen en voor het gebruikmaken van de certificerende auditwerkzaamheden uitgevoerd door de interne auditdienst, de ADR.

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Teneinde het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten zoveel mogelijk te voorkomen maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen.

Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast liggen onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (art. 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau.

Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

Deze fouten en onzekerheden nemen wij op in een toelichtende paragraaf bij ons oordeel.

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

- de bedrijfsvoering van het ministerie;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
- het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken en de daartoe gevoerde administraties (art. 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (art. 3.5 CW 2016);
- de overige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer², management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;

- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen, zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Het normenkader voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komt voort uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO bevat maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. We toetsen een selectie van deze beheersingsmaatregelen binnen 4 aandachtsgebieden: beleid, organisatie, risicomanagement en incidentmanagement. We toetsen zowel de beschreven procedures en verantwoordelijkheidsverdeling op papier, als de werking daarvan in de praktijk. Ons oordeel baseren we op de effectiviteit van de beheersmaatregelen, de ernst van de bevinding per beheersmaatregel, en de opvolging van eerdere aanbevelingen.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. Wij maken een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid (art. 3.1 CW 2016);
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (art. 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is (art. 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid geven wij in het verantwoordingsonderzoek een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2021a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35830-XV nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2021b). *Aandacht voor algoritmes*. Den Haag: eigen beheer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 26643, nr. 737.

Algemene Rekenkamer (2022a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2022b). *Algoritmes getoetst*. Den Haag: eigen beheer.

De Beleidsonderzoekers (2021). *Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat*. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 30982, nr. 62.

Inspectie SZW (2021). *Niet-gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak*. Den Haag: Inspectie SZW.

Nationale Ombudsman (2021). *Knelpuntenanalyse coronasteunmaatregelen zzp'ers en kleine ondernemers*. Den Haag: Nationale Ombudsman.

Panteia (2021). *Hardvochtige effecten. Definitie*. Zoetermeer: Panteia.

Stichting Inlichtingenbureau (2021). *Dienstencatalogus 2021 versie 3*. Utrecht: IB.

SZW (2021a). *Kabinetsreactie beleidsdoorlichting artikel 11 Uitvoering en evaluatie Wet SUWI*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 30 982, nr. 62.

SZW (2021b). *Stand van zaken rond de monitoring van de Participatiewet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 34352 nr. 216.

SZW (2021c). *Antwoorden op vragen van de vaste commissie voor SZW over de brief van 6 juli 2021 inzake de Kabinetsreactie beleidsdoorlichting artikel 11 Uitvoering en evaluatie Wet SUWI (30982, nr. 62)*. Ministerie van SZW, d.d. 11-11-2021.

SZW (2021d). *Noodpakket banen en economie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35420 nr. 257.

SZW (2022a). *Jaarverslag 2021* van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

SZW (2022b). *Negende Monitoring Arbeidsmarkt en Beroep Noodpakket*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35420 nr. 474.

SZW (2022c). *Voortgangsbrief aanpak Participatiewet en stand van zaken wetsvoorstel Breed Offensief*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 34352 nr. 230.

UWV (2020). *Register NOW, eerste aanvraagperiode*. Amsterdam: UWV.

Bijlage 4 Eindnoten

- 1 Deze tekst is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van SZW voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om een feitelijke verbetering van de tekst.
In het conceptrapport hadden we vermeld dat de strategische risico's van het Inlichtingenbureau wel worden gedeeld maar niet worden besproken met het ministerie. Dit is gecorrigeerd naar aanleiding van de ontvangst van nieuwe informatie.
- 2 Hiertoe behoren ook de IT-beheeraspecten die onderdeel zijn van het toetsingskader Algoritmes (*Aandacht voor algoritmes*, januari 2021).

Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 9 mei 2022.

Dit document is op 18 mei 2022
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2022