



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018

# Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) MET ADDENDUM

Rapport bij het jaarverslag

2019





# Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) MET ADDENDUM

*Rapport bij het jaarverslag*

## **Nieuw financieel oordeel**

Het verantwoorde bedrag aan de per 31 december 2018 openstaande voorschotten betreffende het kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag is na 15 mei 2019 aangepast. Deze aanpassing is doorgevoerd naar aanleiding van informatie van de Belastingdienst die beschikbaar is gekomen na het opmaken van het jaarverslag en de afgifte van onze rapporten bij de jaarverslagen. In aansluiting hierop hebben wij een nieuw rapport vastgesteld dat in de plaats treedt van het op 15 mei 2019 door ons gepubliceerde rapport. Wij hebben onze aanvullende controlewerkzaamheden beperkt tot de effecten van deze wijziging. Ons financieel oordeel is niet veranderd als gevolg van deze aangelegenheid.

Een nadere toelichting op dit nieuwe rapport is opgenomen in de brief *Aanbieding Staat van de Rijksverantwoording 2018 met addendum* die wij op 4 juni 2019 aan de Staten-Generaal hebben aangeboden.





## Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid.

Onze centrale vragen in dit jaarlijkse ‘verantwoordingsonderzoek’ zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed 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. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2018 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018).

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2018*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het Verantwoordingsonderzoek 2018.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Onze conclusies</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Feiten en cijfers</b>	<b>10</b>
<b>3</b>	<b>Financiële informatie</b>	<b>13</b>
3.1	Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie	13
3.2	Onrechtmatigheid kindgebonden budget	16
<b>4</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>17</b>
4.1	Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	17
4.2	Oordeel over de bedrijfsvoering	19
4.3	Onvolkomenheden	19
4.4	Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering	22
4.5	Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	27
<b>5</b>	<b>Beleidsresultaten</b>	<b>28</b>
5.1	Dienstverlening aan WGA-gerechtigden	28
5.2	Re-integratie van uitkeringsgerechtigden	40
5.3	Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie	41
<b>6</b>	<b>Buiten de Rijksrekening</b>	<b>42</b>
6.1	Over de uitgavenplafonds	42
6.2	Invloed parlement bij uitgaven premiesectoren	44
6.3	Vermenging premie- en begrotingsgeld	44
6.4	Rechtmatigheid uitgaven premiegelden door SVB en UWV	48
<b>7</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>51</b>
7.1	Reactie minister van SZW	51
7.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	53
	<b>Bijlage 1 – Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van SZW 2018</b>	<b>55</b>
	<b>Bijlage 2 – Over het verantwoordingsonderzoek</b>	<b>58</b>
	<b>Bijlage 3 – Literatuurlijst</b>	<b>63</b>





# 1 Onze conclusies

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft in 2018 te weinig aandacht besteed aan risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkeringen van de sociale zekerheid. De minister geeft sturing aan en houdt toezicht op de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Maar door bezuinigen en de sterke toename van het aantal aanvragen van een werkloosheidsuitkering in de afgelopen jaren lag de nadruk op het op peil houden van de dienstverlening en minder op het signaleren, voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Zo vroeg de minister niet structureel om inzicht in de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik, de maatregelen die de SVB en UWV hiertegen nemen en welke risico's dan nog overblijven. Daardoor kon hij het parlement hierover ook niet informeren. Bij de besluitvorming over de ontwerpbegroting van de minister van SZW kon het parlement dan ook niet toetsen welke afweging de minister maakt tussen (aan de ene kant) doelen, inzet van publieke middelen en het niveau van dienstverlening, en (aan de andere kant) het bestrijden van risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Daarnaast blijft het zo voor het parlement onduidelijk wat de gevolgen zijn van intensiveringen of bezuinigingen voor het beleid van de minister.

## Informatiepositie parlement

In eerdere verantwoordingsonderzoeken en brieven met aandachtspunten bij de ontwerp-begroting van de minister van SZW hebben we aandacht gevraagd voor het versterken van de informatiepositie van het parlement over de sociale zekerheid en arbeidsmarkt. Een voorbeeld is het re-integratiebudget waarmee UWV arbeidsondersteuning biedt aan uitkeringsgerechtigden. Bij dit onderwerp constateerden we vorig jaar dat de minister van SZW de informatiepositie van het parlement kan versterken door uitgaven te koppelen aan resultaten.

Iets soortgelijks zien we voor persoonlijke dienstverlening aan mensen met een uitkering op basis van de regeling Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA). Ook hierbij zou de minister van SZW het parlement meer inzicht moeten geven in de doelen, middelen en resultaten in zijn begroting en jaarverslag. Verder constateren we dat informatie over de financiering van het Ouderdomsfonds, waaruit de AOW wordt betaald, verspreid staat over meerdere beleidsartikelen en bijlagen van de begroting en verantwoording





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

van de minister van SZW. En dat de minister deze informatie niet altijd voorziet van een duidelijke toelichting. Hierdoor is het lastig voor het parlement om een compleet beeld te krijgen van de premie- en begrotingsgefinancierde geldstromen waarmee de minister het Ouderdomsfonds financiert en waaruit de uitkeringen aan AOW-gerechtigden worden betaald.

### *Aanbeveling*

We bevelen de minister van SZW aan om met het parlement te bespreken welke informatie Kamerleden wanneer nodig hebben om besluiten te kunnen nemen over de inzet van publieke middelen voor de sociale zekerheid bij de ontwerpbegroting 2020. De minister zou zijn informatie aan het parlement en de tijdigheid daarvan op deze informatiebehoefte moeten afstemmen. Onze suggestie is dat de minister van SZW, bij wijze van eerste stap, in zijn ontwerpbegroting 2020 voorstellen doet voor betere informatie aan het parlement over de dienstverlening aan WGA-gerechtigden, de afwegingen voor het beheersen van risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van werkloosheidsuitkeringen en inzicht in de financiering van het Ouderdomsfonds en betalingen daaruit aan AOW-gerechtigden. In ons rapport doen we concrete voorstellen hiervoor.

### **Sturing en toezicht op de uitvoering van beleid**

De minister van SZW is voor het bereiken van zijn beleidsdoelen afhankelijk van organisaties op afstand van zijn ministerie, die zijn beleid uitvoeren. Dat zijn vooral de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) SVB en UWV, die socialezekerheidsregelingen uitvoeren, en de Belastingdienst/Toeslagen die het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag uitvoert.

Er zijn ook organisaties die beleid uitvoeren onder de directe verantwoordelijkheid van de minister van SZW.

We concluderen dat de minister van SZW de aansturing van en het toezicht op uitvoerders van zijn beleid moet versterken. Niet alleen om tekortkomingen in de bedrijfsvoering te voorkomen of sneller op te merken. Maar ook om zich beter te kunnen verantwoorden aan het parlement over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van zijn beleid.

Zo maakte de minister van SZW in 2018 nog niet duidelijk aan de SVB en UWV op basis van welke strategische vraagstukken en risico's hij sturing wil geven en toezicht wil houden. Ook constateren we dat de minister nog onvoldoende zicht heeft op de afwegingen die de SVB en UWV maken, bijvoorbeeld over het niveau van dienstverlening en handhaving inclusief fraudebestrijding. Dit betekent dat hij het parlement nog onvoldoende kan





informereren over welke mensen en middelen nodig zijn om zijn beleidsdoelstellingen te halen. Inmiddels heeft de fraude met WW-uitkeringen duidelijk gemaakt dat de minister zijn sturing en toezicht op de SVB en UWV moet versterken door meer aandacht te geven aan strategische risico's en vraagstukken, zoals het bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik.

We realiseren ons dat de opgave voor de minister om sturing te geven aan en toezicht te houden op de SVB en UWV groot is. Immers, de SVB en UWV voeren hun taken uit voor miljoenen Nederlanders op basis van een ingewikkelde bedrijfsvoering, die moet passen bij een uitgebreid geheel van wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid (Algemene Rekenkamer, 2018a). De toekomstverkenning die de regering uit gaat voeren naar de uitvoering van sociale zekerheid, opvolging van de motie-Wiersma-Van Dijk (Tweede Kamer, 2019), en de aanstaande evaluatie van de Wet Suwi, bieden de kans om de (on)mogelijkheden van sturing en toezicht op grote uitvoeringsorganisaties als SVB en UWV mee te nemen.

Ook voor de uitvoering van beleid door organisaties die direct onder de verantwoordelijkheid van de minister vallen, geldt dat de minister zijn strategische sturing en informatiepositie moet versterken. Het financieel beheer bij de Rijksdienst Caribisch Nederland-unit SZW (RCN-unit SZW) kan bijvoorbeeld alleen op orde gebracht worden als de IT-applicaties het verstrekken van uitkeringen beter ondersteunen.

Daarnaast constateren we dat er problemen zijn ontstaan in het financieel beheer van de Rijks schoonmaakorganisatie (RSO). Verder adviseren we de minister van SZW ook meer aandacht te besteden aan het verbeteren van de doelmatigheid van het Financieel Dienstencentrum, dat voor 5 departementen een deel van de financiële administratie verzorgt.

Tot slot vragen we aandacht voor de problemen die zijn ontstaan bij het uitbetalen van het kindgebonden budget door de Belastingdienst/Toeslagen. Hierdoor hebben in de periode 2008–2019, naar schatting van de staatssecretaris van SZW, ongeveer 300.000 tot 400.000 ouders onterecht geen kindgebonden budget ontvangen. Over 2018 gaat het om een bedrag van € 86 miljoen en om gemiddeld € 1.000 per ouder (SZW, 2019a).

### *Aanbevelingen*

We bevelen de minister van SZW aan om de sturing van en het toezicht op de uitvoering van zijn beleid en zijn bedrijfsvoering te versterken. Dat geldt zowel voor uitvoeringsorganisaties op afstand als voor organisaties onder zijn directe verantwoordelijkheid.





De minister kan dit doen door uit te gaan van strategische vraagstukken en risico's, die hij samen met de uitvoeringsorganisaties identificeert en weegt. Verder raden we de minister aan het toezicht te versterken door zelfstandig informatie te verzamelen en daarmee te voorkomen dat hij te afhankelijk wordt van informatie die uitvoeringsinstellingen zelf aanleveren.

### **Persoonlijke dienstverlening WGA**

De minister van SZW stelt als doel zo veel mogelijk mensen die gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn aan het werk te helpen en te houden. Het kabinet stelt € 10 miljoen per jaar extra beschikbaar voor dienstverlening door UWV. Hiermee, is het doel, kan UWV alle mensen met een WGA-uitkering in beeld krijgen en houden en ondersteunen bij het vinden van werk. We betwijfelen of de minister dit doel kan bereiken met de extra inzet van € 10 miljoen per jaar, boven op de structurele middelen voor de dienstverlening aan WGA-gerechtigden. We zien namelijk dat UWV in het verleden er niet in geslaagd is alle WGA-gerechtigden in beeld te krijgen en te houden – ondanks extra geld en afspraken over de dienstverlening WGA. Ter illustratie: van alle mensen die in 2017 zijn ingestroomd in de WGA, heeft per oktober 2018 54% een eerste gesprek gehad met UWV. Het ontbreken van persoonlijk contact – als onderdeel van de dienstverlening – maakt het ook lastig om de rechtmatigheid van de uitkeringen van deze mensen vast te stellen.

De minister van SZW werkt samen met UWV aan experimenten, die het inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de dienstverlening WGA moeten verbeteren. Wij zien de experimenten als een positieve ontwikkeling.

#### *Aanbevelingen*

We bevelen de minister van SZW aan om zo snel mogelijk in 2019 met de experimenten te starten, om kennis op te bouwen over de relatie tussen dienstverlening, kenmerken van WGA-gerechtigden en werkhervatting. Verder bevelen we de minister van SZW aan om de experimenten ook te benutten om inzicht te krijgen in de kosten van de dienstverlening aan WGA-gerechtigden.

### **Oordelen over de bedrijfsvoering en het jaarverslag**

De informatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van SZW is rechtmatig en is deugdelijk weergegeven. De bedrijfsvoeringsinformatie en de informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2018 is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. We handhaven de onvolkomenheid voor het financieel beheer bij de RCN-unit SZW, de onvolkomenheid in het financieel beheer van de RSO is nieuw.







## Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken we de conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 2, 'Feiten en cijfers': hierin geven we een korte beschrijving van het Ministerie van SZW en de omvang van het begrotingshoofdstuk waarover wij ons oordeel geven.
- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van SZW. Wij hebben vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is. Op artikelniveau is ons oordeel dat de financiële verantwoordingsinformatie rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen met uitzondering van 4 gevallen waarin de tolerantiegrens is overschreden door tekortkomingen in het financieel beheer van de RCN-unit SZW.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW. In 2018 zijn er 2 onvolkomenheden. In dit hoofdstuk staan ook belangrijke risico's en aandachtspunten over de bedrijfsvoering, waaronder de werking van toezicht op de SVB en UWV en de informatiebeveiliging. De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2018* is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar de persoonlijke dienstverlening aan WGA-gerechtigden door UWV. Verder gaan we in op de aanbeveling die we vorig jaar hebben gedaan om de informatie over het re-integratiebudget te verbeteren. De informatie over het gevoerde beleid in het *Jaarverslag 2018* is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.
- Hoofdstuk 6, 'Buiten de Rijksrekening': in dit hoofdstuk bespreken we het inzicht in de begrotings- en premiegefinancierde geldstromen van het uitgavenplafond Sociale Zekerheid en de mogelijkheden van het parlement om invloed uit te oefenen op de hoogte en inzet van deze gelden. We illustreren dit aan de hand van de financiering van het Ouderdomsfonds en betalingen daaruit aan AOW-gerechtigden.
- Hoofdstuk 7, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer'. De reactie van de minister van SZW hebben we op 23 april 2019 ontvangen. Hij geeft in zijn reactie aan dat hij het belang van een goede informatievoorziening aan het parlement met ons deelt en de verbeteringsuggesties waardeert die wij doen. Hij licht toe hoe hij van plan is de voorstellen ter verbetering in te vullen. Alleen over het aantal mensen in de WGA dat in beeld is bij UWV, is hij het oneens met de constatering van de Algemene Rekenkamer. In ons nawoord gaan we hier nader op in.





## 2 Feiten en cijfers

De minister van SZW is verantwoordelijk voor het arbeidsmarktbeleid, inclusief migratie en vrij verkeer van werknemers, uitkeringen bij werkloosheid en ziekte, re-integratie, inkomensbeleid, het combineren van arbeid en zorg, arbeidsomstandighedenbeleid en inspectie daarop. Een groot deel van de uitvoering gebeurt door de zbo's SVB en UWV, door de Belastingdienst/Toeslagen, en door 380 gemeenten (2018). Nu, in 2019, zijn dat 355 gemeenten.

De uitgaven van het Ministerie van SZW beslaan 14,59% van de totale rijksuitgaven over 2018. Het Ministerie van SZW heeft in 2018 uitgaven gedaan voor € 34.412 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 34.327 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 1.845 miljoen.

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

	2016	2017	2018
Verplichtingen	31.613,9	31.761,9	34.327,1
Uitgaven	31.664,0	31.816,6	34.412,2
Ontvangsten	1.872,0	1.855,8	1.845,3
Fte's	2.486	2.625	3.045

Bron: SZW, 2019c

Aan het begin van de kabinetsperiode maakt het kabinet afspraken over het maximum aan uitgaven voor de sociale zekerheid en arbeidsmarkt. Dit is vastgelegd in het Uitgavenplafond Sociale Zekerheid. Het doel hiervan is het versterken van de budgettaire discipline en het bevorderen van de beheersing van uitgaven. In hoofdstuk 6 lichten we het Uitgavenplafond Sociale Zekerheid verder toe. In totaal is in het Uitgavenplafond Sociale Zekerheid in 2018 € 78,6 miljard uitgegeven.

De begroting SZW omvat voor het grootste deel, € 33,4 miljard van de totale € 34,4 miljard, uitgaven die behoren tot het Uitgavenplafond Sociale Zekerheid:

- € 19,5 miljard aan inkomensoverdrachten, bijvoorbeeld voor de Wajong en Kinderbijslagwet;
- € 13,9 miljard aan rijksbijdragen, bijvoorbeeld voor de AOW en regelingen voor mensen met een arbeidsbeperking.



1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

Het resterende deel van de begroting bevat onder andere subsidies, inkoop en apparaats-uitgaven. Dit zijn de directe departementale uitgaven.

De minister van SZW is behalve voor de besteding van het begrotingsgeld ook verantwoordelijk voor het beheer van de premiegefinancierde uitgaven in het Uitgavenplafond Sociale Zekerheid. Deze uitgaven bedragen € 56,6 miljard (inclusief de rijksbijdragen van € 13,9 miljard).

De wetgever stelt via de begroting van het gemeentefonds geld voor de integratie-uitkering sociaal domein beschikbaar aan gemeenten (bijdragen aan medeoverheden) voor de re-integratie van mensen die arbeidsondersteuning nodig hebben. Deze gelden maken ook deel uit van het Uitgavenplafond Sociale Zekerheid. In 2018 is dat € 2,6 miljard. Gemeenten bepalen zelf waar ze de re-integratiegelden precies aan besteden. Het college van burgemeester en wethouders verantwoordt zich over de besteding van deze gelden aan de gemeenteraad.

Vanaf de verantwoording over 2019 is het nieuwe artikel 4.2 van de Comptabiliteitswet 2016 van kracht. Hierin is expliciet benoemd dat de minister moet zorgen voor informatie voor de verantwoording in zijn jaarverslag, ook als het beleid, de bedrijfsvoering of het toezicht op het beleid door anderen wordt uitgevoerd.

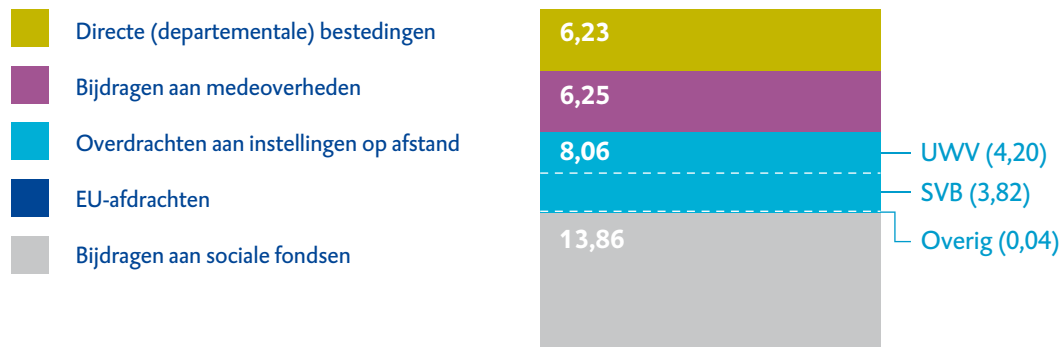
In ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2018* gaan we uitgebreider in op verantwoordingsinformatie over instellingen op afstand van het Rijk, waaronder zbo's en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's).

In de rwt-/zbo-bijlage in het jaarverslag nam de minister van SZW 4 rwt's/zbo's op, waar hij in 2018 toezicht op hield. Het zijn de zbo's SVB en UWV en de rwt's het Inlichtingenbureau (IB) en Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI). In figuur 1 laten we de verdeling zien van de begrotingsuitgaven in 2018 van de minister van SZW. We hebben de SVB en UWV als belangrijkste instellingen op afstand in het figuur uitgelicht.





## De bijdragen aan de sociale fondsen vormen ruim eenderde van de uitgaven van het Ministerie van SZW (bedragen in miljard €)



**Figuur 1** Uitgaven Ministerie van SZW in 2018

In hoofdstuk 4 'Bedrijfsvoering' gaan we in op de werking van het toezicht op de SVB en UWV. In hoofdstuk 5 'Beleidsresultaten' gaan we in op de persoonlijke dienstverlening door UWV aan mensen met een WGA-uitkering. In hoofdstuk 6 'Buiten de rijksrekening' gaan we in op de gemengde financiering met begrotings- en premiegeld van socialezekerheidsregelingen die de SVB en UWV uitvoeren.



1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## 3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van SZW.

We geven in § 3.1 een oordeel over:

- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau;
- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

In § 3.2 gaan we in op een specifiek aspect, namelijk de geconstateerde onrechtmatigheid met betrekking tot het kindgebonden budget als gevolg van een systeemfout bij de Belastingdienst/Toeslagen.

Op onze website ([www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018)) vindt u een totaaloverzicht van alle fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- Verplichtingen
- Uitgaven/ontvangsten
- Saldibalans
- Afgerekende voorschotten
- Baten van de baten/lastendiensten (indien van toepassing)

Fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven/ontvangsten staan in 2 afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

Hieronder gaan we in op de belangrijkste fouten en onzekerheden.

### 3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van SZW.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van SZW voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Wel hebben we fouten en onzekerheden gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.



1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

### 3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van SZW is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van SZW in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

#### Voorbehoud slotwetmutaties – nog door het parlement te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven dat in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van SZW is opgenomen omvat in totaal €0,6 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 3 en 4. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

### 3.1.2 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van SZW is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

### 3.1.3 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van SZW is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikelen 3, 6, 8 en 9. In deze artikelen hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven die de artikelgrens overschrijden.

De hieronder toegelichte fouten en onzekerheden hebben alle betrekking op dossiers van de RCN-unit SZW. Het zijn relatief kleine bedragen ten opzichte van de begroting van SZW. De overschrijding van de tolerantie komt mede doordat de financiële omvang van de betreffende begrotingsartikelen beperkt is. De fouten en onzekerheden worden veroorzaakt door het ontbreken van documenten om de rechtmatigheid vast te stellen, de





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

ontoereikende werking van de IT en omissies in de uitvoering van de regelgeving. De geconstateerde bevindingen wijken naar hun aard niet af van de bevindingen over 2017.

#### *Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 3 Arbeidsongeschiktheid (Caribisch Nederland)*

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven op artikel 3 Arbeidsongeschiktheid is overschreden. Het gaat om, afgerond, een fout van € 38.000 en een onzekerheid van € 58.000.

#### *Onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 6 Ziekte en zwangerschap (Caribisch Nederland)*

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven op artikel 6 Ziekte en zwangerschap is overschreden. Het gaat om, afgerond, een onzekerheid van € 1.069.000.

#### *Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 8 Oudedagsvoorziening (Caribisch Nederland)*

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven op artikel 8 Oudedagsvoorziening is overschreden. De tolerantiegrens van dit artikel wordt overschreden op basis van de uit de steekproef berekende maximale fout en onzekerheid. Het gaat om een meest waarschijnlijke fout van afgerond € 446.000 en een onzekerheid van afgerond € 1.783.000.

#### *Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 9 Nabestaanden (Caribisch Nederland)*

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven op artikel 9 Nabestaanden is overschreden. Het gaat om, afgerond, een fout van € 69.000 en een onzekerheid van € 73.000.

### **3.1.4 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau**

Wij hebben ook op artikelniveau de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van SZW is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.



1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## 3.2 Onrechtmatigheid kindgebonden budget

Het Ministerie van SZW heeft onderzoek gedaan naar het niet-gebruik van het kindgebonden budget. Bij deze beleidsdoorlichting Tegemoetkoming ouders is geconstateerd dat door een systeemfout bij de Belastingdienst/Toeslagen in de periode 2008-2019 naar schatting 300.000 tot 400.000 ouders ten onrechte geen kindgebonden budget hebben ontvangen (SZW, 2019a). Voor 2018 gaat het naar schatting om een gemiddeld bedrag van ongeveer € 1.000 per jaar dat ouders onterecht niet hebben ontvangen, met een totaal van € 86 miljoen. Dit betekent dat de uitgaven voor het kindgebonden budget over 2018 te laag zijn voor een bedrag ter hoogte van € 86 miljoen. Dit bedrag is ten onrechte niet uitgegeven en in de jaarrekening van het Ministerie van SZW als onrechtmatig aangemerkt bij de uitgaven kindgebonden budget. De tolerantiegrens op artikelniveau wordt hierdoor niet overschreden. Dit heeft te maken met de omvang van € 5,5 miljard van beleidsartikel 10 Tegemoetkoming ouders waar de uitgaven kindgebonden budget samen met de uitgaven kinderbijslag op zijn verantwoord.

De systeemfout bij de Belastingdienst/Toeslagen merken we aan als een aandachtspunt in de bedrijfsvoering. Voor meer informatie hierover, zie ons [verantwoordingsonderzoek Financiën 2018](#). Wij blijven de ontwikkelingen op het gebied van het herstel volgen.







1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## 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 ten opzichte van vorig jaar en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail (§ 4.3) en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten (§ 4.4). We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van SZW in zijn jaarverslag verstrekt (§ 4.5).

### 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De minister van SZW is voor het bereiken van zijn beleidsdoelstellingen afhankelijk van een aantal uitvoeringsorganisaties, vooral de zbo's SVB en UWV. Ook zijn er uitvoeringsorganisaties onder de directe verantwoordelijkheid van de minister van SZW. Dat zijn vooral de Rijksdienst Caribisch Nederland-unit SZW (RCN-unit SZW), het Financieel Dienstencentrum (FDC) en de Rijksschoonmaakorganisatie (RSO).

#### *Bevindingen en conclusies*

We concluderen dat de minister van SZW het aansturen van en toezicht houden op uitvoeringsorganisaties kan versterken. Ten eerste om tekortkomingen in de bedrijfsvoering te voorkomen of sneller op te merken. Ten tweede om zich beter te kunnen verantwoorden aan het parlement over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van zijn beleid. Dit is ook omdat vanaf de verantwoording over 2019 het nieuwe artikel 4.2 van de Comptabiliteitswet 2016 van kracht is. In dit artikel wordt expliciet benoemd dat de minister moet zorgen voor informatie voor de verantwoording in zijn jaarverslag, ook als het beleid, de bedrijfsvoering of het toezicht op het beleid door een ander wordt uitgevoerd. Tegelijkertijd realiseren we ons dat de opgave voor de minister om sturing te geven aan en toezicht te houden op de SVB en UWV groot is. Immers de SVB en UWV voeren hun taken uit voor miljoenen Nederlanders op basis van een ingewikkelde bedrijfsvoering, die moet passen bij een uitgebreid geheel van gedetailleerde wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid (Algemene Rekenkamer, 2018a).

We hebben onderzoek gedaan naar het toezicht van de minister van SZW op de SVB en UWV. In de tweede helft van 2018 stond de relatie van de minister van SZW met





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

UWV vooral in het teken van de fraude met werkloosheidsuitkeringen, de 'WW-fraude'. De minister heeft op basis hiervan zijn sturing en toezicht op vooral UWV verscherpt en geïntensiveerd.

Daarnaast constateren we dat de minister van SZW zijn sturing kan versterken op de doelmatige uitvoering van taken door het FDC. Voor de informatiebeveiliging van het Ministerie van SZW en van de SVB constateren we dat bij SZW – net als vorig jaar – de informatiebeveiliging voldoet en dat de SVB nog enkele stappen moet zetten in het verbeteren van het risicomanagement. Zie verder § 4.4.

Verder constateren we dat de minister van SZW zijn sturing kan versterken op de RSO. In 2018 zijn immers tekortkomingen ontstaan in het financieel beheer van de RSO die we beoordelen als een onvolkomenheid. Ook constateren we dat de minister van SZW de tekortkomingen in het financieel beheer van de RCN-unit SZW deels heeft opgelost, maar dat er nog geen sprake is van structurele verbeteringen. We handhaven daarom de onvolkomenheid in het financieel beheer. Zie verder § 4.3.

De minister van SZW is beleidsverantwoordelijk voor het kindgebonden budget, de Belastingdienst/Toeslagen voert de betalingen uit. In de periode 2008-2019 hebben naar schatting 300.000 tot 400.000 ouders onterecht geen kindgebonden budget ontvangen (SZW, 2019a). Zie ook § 3.2 en ons [verantwoordingsonderzoek Financiën 2018](#).

### *Aanbevelingen*

Vanwege tekortkomingen in sturing en toezicht op de SVB en UWV en in de uitvoering door de Belastingdienst/Toeslagen, RCN-unit-SZW en de RSO bevelen we de minister van SZW aan om de sturing van en het toezicht op de uitvoering van zijn beleid te versterken. Dat geldt zowel voor uitvoeringsorganisaties op afstand, als voor organisaties onder zijn directe verantwoordelijkheid. De minister kan dit doen door uit te gaan van strategische vraagstukken en risico's, die hij samen met de uitvoeringsorganisaties identificeert en weegt. Verder raden we de minister aan het toezicht te versterken door zelfstandig informatie te verzamelen en daarmee te voorkomen dat hij te afhankelijk wordt van informatie die uitvoeringsinstellingen zelf aanleveren. Daarnaast geven we de minister in overweging sturing en toezicht op zelfstandige zbo's als SVB en UWV mee te nemen in de verkenning uitvoering sociale zekerheid en in de evaluatie van de Wet Suwi, en op basis hiervan het gesprek aan te gaan met het parlement.





## 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW voldeden in 2018 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden.

**Tabel 2** Onvolkomenheden bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)

Onderwerp	2016	2017	2018
Financieel beheer Caribisch Nederland - unit SZW	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid
Financieel beheer Rijks schoonmaakorganisatie			Onvolkomenheid

## 4.3 Onvolkomenheden

In 2018 constateren we 2 onvolkomenheden, waarvan de onvolkomenheid in het financieel beheer van de RSO nieuw is. We handhaven de onvolkomenheid in het financieel beheer van de RCN-unit SZW, omdat structurele verbeteringen nog niet zijn gerealiseerd. Daarnaast zijn er onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van 2 sharedserviceorganisaties (SSO's) die onder de verantwoordelijkheid vallen van de minister van BZK en taken uitvoeren voor de minister van SZW. Het gaat om het Shared Service Center ICT (SSC-ICT) dat het technische beheer van het financiële systeem SAP 3F uitvoert voor het FDC (zie §4.4.2) en de Haagse Inkoop Samenwerking, die een deel van de inkoop uitvoert voor het Ministerie van SZW (zie §4.4.4). Zie ook ons [verantwoordingsonderzoek Ministerie van BZK 2018](#).

### 4.3.1 Financieel beheer uitkeringen Caribisch Nederland

In het verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van SZW (Algemene Rekenkamer, 2017a) beoordeelden we de tekortkomingen in het financieel beheer van de uitkeringen voor de ongeveer 25.000 inwoners van Caribisch Nederland (de eilanden Bonaire, Saba en Sint-Eustatius) als een onvolkomenheid.

De minister van SZW heeft de aanbeveling om dossiers volledig te maken en te verifiëren waar mogelijk uitgevoerd. Na onderzoek door de RCN-unit SZW in 2017 bleek de berekening van het wettelijk ouderdomspensioen niet onjuist te zijn (SZW, 2017). Het kost meer tijd om de aanbevelingen op te volgen die gericht zijn op de ontoereikende ICT-systemen, het betaalproces en het zorgen voor voldoende capaciteit en deskundigheid.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

Over 2018 constateren wij dat de verbeteringen in de ICT-systemen en het betaalproces nog niet structureel zijn. Er zijn structurele verbeteringen in de ICT-systemen nodig om de processen van uitkeringenverstrekking beter te ondersteunen en meer geautomatiseerde controles daarin onder te brengen. Een externe partij doet in opdracht van SZW onderzoek naar deze problematiek. De aansluiting van de RCN-unit SZW op het betaalsysteem van de Belastingdienst Caribisch Nederland zal niet vóór 2020 plaatsvinden. Dit betekent dat de risico's in het betaalproces voorlopig blijven bestaan. De medewerkers van de RCN-unit SZW compenseren het ontbreken van geautomatiseerde controles met handmatige controlewerkzaamheden. Dit legt beslag op de schaarse capaciteit. Daarnaast voorziet de huidige basisadministratie (PIVA) onvoldoende in geautomatiseerde koppelingen met de uitkeringssystemen. Hierdoor ontvangen medewerkers geen automatisch signaal als inwoners van Caribisch Nederland niet langer in aanmerking komen voor een uitkering. Een voorbeeld: wanneer kinderen 18 jaar worden, vervalt het recht op kinderbijslag. Medewerkers houden nu zelf handmatig bij wie wanneer 18 wordt, om de kinderbijslag stop te zetten.

Daarom zal ook, naast opleiding en beschikbaarheid van medewerkers, in interdepartementaal verband naar een gezamenlijke aanpak vanuit de Rijkdienst Caribisch Nederland gekeken moeten worden om structurele verbeteringen te realiseren.

We handhaven de onvolkomenheid in het financieel beheer, omdat er nog geen sprake is van structurele verbeteringen. De tekortkomingen in het financieel beheer van de RCN-unit SZW leiden immers, net als in het verantwoordingsonderzoek 2016 en 2017, tot fouten en onzekerheden, die zorgen voor een overschrijding van 4 beleidsartikelen. Zie verder hoofdstuk 3.

#### 4.3.2 Financieel beheer Rijksschoonmaakorganisatie

De RSO is in 2016 opgericht en gestart met het uitvoeren van de schoonmaakactiviteiten voor verschillende departementen. De RSO is een organisatie in opbouw en groeit de komende jaren, totdat alle departementen hun schoonmaakactiviteiten laten uitvoeren door de RSO. De minister van SZW verwacht dat dat in 2020 het geval zal zijn; dit geeft hij aan in zijn begroting 2018 (SZW, 2017). Het aantal medewerkers van de RSO is sterk gestegen van 86 in 2016 naar 1.100 eind 2018. Ook zijn er meer opdrachtgevers en is het aantal locaties dat schoongemaakt moet worden, gestegen van 17 in 2016 naar ruim 400 eind 2018.

De schoonmakers van de RSO zijn in dienst van het Rijk. De uitgaven en ontvangsten van de RSO zijn onderdeel van de begroting van het Ministerie van SZW. De schoonmaakactiviteiten die de RSO factureert komen ten laste van de begrotingen van de





1 Conclusies	2 Feiten & cijfers	3 Financieel	4 Bedrijfsvoering	5 Beleid	6 Budgettair kader	7 Reactie	Bijlage
--------------	--------------------	--------------	-------------------	----------	--------------------	-----------	---------

opdrachtgevende departementen. In 2018 werd duidelijk dat er in het financieel beheer van de RSO tekortkomingen zijn. Ze hebben betrekking op het inkoopbeheer, ontvangstenbeheer, declareren van overwerk en de administratieve organisatie van de RSO.

Voor het *inkoopbeheer* zien we de volgende tekortkomingen:

- De contractenadministratie is niet volledig.
- Een verplichtingenadministratie ontbreekt.
- Prestatieverklaringen zijn ontoereikend.
- Inkoopdossiers zijn onvolledig.

Dit heeft geleid tot fouten en onzekerheden in de uitgaven en verplichtingen, omdat inkopen niet volgens de Aanbestedingswet zijn verricht.

Voor het *ontvangstenbeheer* zien we:

- ontoereikende aansluiting tussen de dienstverleningsafspraken, de schoonmaaklocaties, de inzet van eigen schoonmaakpersoneel, de inzet van derden en de bedragen die de RSO in rekening brengt bij afnemers. Hierdoor bestaat onzekerheid over de volledigheid van de opbrengsten;
- ontoereikende aansluiting tussen de administraties van de RSO en het Ministerie van SZW.

Bij het declareren van *overwerk* is de juistheid van de uitbetaling onvoldoende gegarandeerd. Hierdoor bestaat onzekerheid over de uitbetaalde vergoedingen voor overwerk.

Voor de *administratieve organisatie* is sprake van het ontbreken van beschrijvingen van de administratieve processen. Om de gebreken in het financieel beheer op te lossen, moet de RSO deze beschrijvingen opstellen, de processen inrichten en uitvoeren. Goede procesbeschrijvingen zijn van belang voor de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer.

De tekortkomingen in het financieel beheer van de RSO beoordelen we als een onvolkomenheid. We zien het als de verantwoordelijkheid van de minister van SZW om zijn sturing op het financieel beheer van de RSO te versterken, om er zo voor te zorgen dat de RSO de groei en ook de nog beoogde groei, aankan.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## 4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten bedrijfsvoering

### 4.4.1 Werking toezicht op de SVB en UWV

Hoe de minister van SZW de relatie met de SVB en UWV invult, is van groot belang om te voorkomen dat hij voor zijn toezicht te afhankelijk wordt van de informatie die de 2 zbo's aanleveren.

Over het verantwoordingsjaar 2017 (Algemene Rekenkamer, 2018a) stelden we vast dat de minister van SZW is gestart met het uitvoeren van zijn nieuwe toezichtbeleid op de SVB en UWV. Onderdeel hiervan was een verschuiving van het toezicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven door de SVB en UWV van de Inspectie SZW naar het Ministerie van SZW. We beoordeelden de opzet en het bestaan van het nieuwe toezicht als voldoende. De werking konden we nog niet volledig vaststellen, daarvoor was het nog te vroeg. Wel stelden we vast dat de minister van SZW zijn eindoordeel als toezichthouder op de SVB en UWV – dat tevens dient als basis voor zijn decharge van het bestuur van de SVB en UWV – nog niet expliciet voorlegde aan het parlement. Hierdoor kon het parlement dat eindoordeel nog niet betrekken bij de dechargeverlening van de minister. We bevelen de minister van SZW daarom aan het oordeel over de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende besteding van publieke middelen door de SVB en UWV te betrekken in zijn aanbiedingsbrief bij de jaarverslagen van de SVB en UWV.

In ons verantwoordingsonderzoek 2018 hebben we de werking van het toezicht op de SVB en UWV getoetst. Uit ons onderzoek blijkt dat het Ministerie van SZW het toezicht in 2018 heeft uitgevoerd volgens het toezichtbeleid. Dat houdt onder meer in dat het Ministerie van SZW een risicoagenda heeft opgesteld en toezichtoverleg heeft gehouden met de SVB en UWV. Het toezicht op de zbo's vindt op meerdere niveaus plaats. De minister van SZW heeft naast de rol van toezichthouder ook de rollen van opdrachtgever en eigenaar bij de SVB en UWV. In die rollen bewaakt hij de uitvoering van de gemaakte afspraken, de continuïteit en de toekomstbestendigheid van beide organisaties. De minister van SZW krijgt vanuit die rollen informatie van de zbo's om hun functioneren en presteren te kunnen beoordelen.

Gebleken is dat het toezicht van de minister van SZW op de SVB en UWV in 2018 tekortschoot als het gaat om de meer strategische risico's. Zo was in het toezicht onvoldoende aandacht voor de risico's van en de handhaving op misbruik en oneigenlijk gebruik van socialezekerheidsregelingen, waaronder de Werkloosheidswet. De minister van SZW heeft ook in de Tweede Kamer uitgesproken dat handhaving onvoldoende prioriteit had (SZW,





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

2018a). De minister heeft veel maatregelen aangekondigd. Een deel daarvan heeft betrekking op WW-fraude door arbeidsmigranten, een ander deel geldt generiek voor de sociale zekerheid. De minister zet stappen om strategische vraagstukken en risico's te inventariseren, en heeft het voornemen om samen met de SVB en UWV een dialoog te voeren over risico's. Dit is ook bedoeld als basis voor de jaarplannen van de SVB en UWV. De toekomstverkenning die de regering uit gaat voeren naar de uitvoering van sociale zekerheid, opvolging van de motie Wiersma-Van Dijk (Tweede Kamer, 2019), en de aanstaande evaluatie van de Wet Suwi, bieden de kans om de (on)mogelijkheden van sturing en toezicht op grote uitvoeringsorganisaties als SVB en UWV mee te nemen. En hierover het gesprek te voeren met het parlement.

In de brieven *Stand van de Uitvoering* in juli (SZW, 2018b) en december 2018 (SZW, 2018c) heeft het parlement meer informatie gekregen over de uitvoering van de sociale zekerheid en de dilemma's die daarbij spelen. Vooral de brief van december 2018 geeft een beeld van de prioriteiten die de minister heeft gesteld voor 2019, samen met UWV en de SVB, en van de mogelijke risico's voor de uitvoering. Ook heeft de minister van SZW toegezegd in juni 2019 signaleringsbrieven te sturen aan het parlement, die specifiek ingaan op risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik in de sociale zekerheid die de SVB, UWV, gemeenten en de Inspectie SZW signaleren en onderzoeken. In de signaleringsbrieven informeert de minister het parlement ook over de maatregelen die tegen deze risico's worden genomen. Het is belangrijk dat de minister het moment van verzending van deze brieven zodanig kiest, dat het parlement de brieven kan betrekken bij de behandeling van de ontwerpbegroting en het jaarverslag SZW.

We hebben nog niet kunnen vaststellen hoe de minister van SZW zijn toezichtbevindingen over 2018 gaat gebruiken in zijn oordeel over het presteren en functioneren van de SVB en UWV in 2018 en bij het verlenen van decharge aan de raden van bestuur van de SVB en UWV. Dat doet de minister immers na Verantwoordingsdag.

#### 4.4.2 Financieel Dienstencentrum

Het FDC verzorgt de financiële administratie voor 5 ministeries (SZW, VWS, OCW, BZK en Financiën) en gebruikt hiervoor het financiële systeem SAP 3F. Het FDC is een interdepartementaal samenwerkingsverband onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van SZW.

Het FDC is in 2015 opgericht met onder andere als doelstelling een doelmatiger financieel beheer door harmonisatie en een zo uniform mogelijke inrichting van de administratieve processen van de aangesloten ministeries. Uit ons onderzoek blijkt dat geen concrete en meetbare doelstellingen voor doelmatigheid zijn geformuleerd, bijvoorbeeld in de vorm





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

van doelmatigheidsprikkels in de financiering van het FDC. Ook blijkt uit ons onderzoek dat de minister van SZW de sturing op doelmatigheid kan versterken. Het FDC legt de focus vooral op het waarborgen van de continuïteit van de dienstverlening aan de aangesloten ministeries. Nu er een stabiele situatie is bereikt en de continuïteit van de dienstverlening op orde is, is het belangrijk dat de minister van SZW inzicht krijgt in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de taakuitvoering. Om de doelmatigheid van het FDC te verbeteren, is naast verdere harmonisatie van de werkprocessen van het FDC ook een krachtigere strategische sturing op FDC en betere informatievoorziening tussen FDC en andere onderdelen van het Ministerie van SZW nodig.

#### *Beheer financieel systeem SAP 3F*

Het Ministerie van SZW heeft het technische beheer van het financiële systeem SAP 3F belegd bij het Shared Service Center ICT (SSC-ICT), dat onder de verantwoordelijkheid valt van de minister van BZK. Wij constateren over 2018 tekortkomingen in het technische beheer van SAP 3F door SSC-ICT. Voor meer informatie daarover verwijzen wij naar het [verantwoordingsonderzoek 2018 van het Ministerie van BZK](#). Voor het Ministerie van SZW, als eigenaar van het financiële systeem, is het van belang dat SSC-ICT zich verantwoordt over het technische beheer in de vorm van een *assurancerapport*. Dit rapport levert SSC-ICT nu nog niet aan het Ministerie van SZW. In het verantwoordingsonderzoek 2016 van het Ministerie van SZW (Algemene Rekenkamer, 2017a) hebben we hier al aandacht voor gevraagd.

#### **4.4.3 Informatiebeveiliging**

##### *Belang van informatiebeveiliging*

Na een aantal grootschalige incidenten gerelateerd aan de informatiebeveiliging is het belang van informatiebeveiliging bij veel organisaties doorgedrongen. In juni 2018 waren er valse e-mails in omloop die afkomstig leken van MijnOverheid. Het doel van de afzenders was om DigiD-inloggegevens te bemachtigen. De gevolgen van het ontbreken van een goede informatiebeveiliging kunnen grote impact hebben op een organisatie. Landen en andere, niet-statelijke actoren voeren steeds meer digitale aanvallen uit. Te denken valt hierbij aan het lekken van informatie of diefstal van informatie. Ook kan het worden gebruikt als verstoring van het primaire proces. De belangen van de samenleving, van zowel burgers als bedrijven, kunnen rechtstreeks geraakt worden wanneer cruciale overheidsdiensten uitvallen. Dit soort sabotage en verstoring is op dit moment één van de grootste dreigingen voor de nationale veiligheid.

In januari 2018 kregen verschillende overheids- en financiële instellingen in Nederland te maken met DDoS-aanvallen ('Distributed Denial of Service'). Het gevolg was dat zij tijdelijk







1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

slecht bereikbaar waren voor klanten. Bij een DDoS-aanval worden er vanuit een netwerk van computers in één keer heel veel data naar een server gestuurd, veel meer dan normaal gesproken. Dit heeft als gevolg dat de servers tijdelijk offline gaan of slecht bereikbaar zijn.

Bij informatiebeveiliging gaat het naast het beschermen van persoonsgegevens ook bijvoorbeeld om het beschermen van informatie waarvan is vastgesteld dat deze een belangrijke waarde heeft voor de organisatie. Om dit soort incidenten te voorkomen heeft de Rijksoverheid een aantal basismaatregelen opgesteld. Onveilige informatie(systemen) werken namelijk laagdrempelig voor aanvallers.

#### *Aanpak onderzoek informatiebeveiliging*

In het verantwoordingsonderzoek over 2017 hebben we bij verschillende ministeries en de Staten-Generaal tekortkomingen geconstateerd in de informatiebeveiliging. We hebben toen gekeken naar de sturing op informatiebeveiliging en naar de beveiligingsmaatregelen voor twee kritieke systemen.

Dit jaar zijn wij, in navolging van de Auditdienst Rijk, gestart met het toepassen van het volwassenheidsmodel voor informatiebeveiliging van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA, 2016). Wij hebben evenals in eerdere jaren getoetst aan de BIR:2012 (Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst). Het volwassenheidsmodel is bedoeld als groei-model. In dit model heeft de NBA een koppeling gemaakt tussen de 15 aandachtsgebieden uit het volwassenheidsmodel en de bijbehorende normen uit de BIR:2012. Voor ons onderzoek hebben wij een selectie gemaakt van 4 aandachtsgebieden met de daarbij behorende BIR:2012-normen. De BIR:2017 is in januari 2019 in werking getreden voor nieuwe systemen. De BIR:2017 moet in januari 2021 geïmplementeerd zijn voor alle systemen.

Als een ministerie zijn informatievoorziening en IT inricht volgens de BIR:2012 (in opzet, bestaan en werking) dan moet dat voldoende garantie bieden dat het ministerie zijn eigen informatie en die van andere (op hun IT aangesloten) ministeries veilig (beschikbaar, integer en vertrouwelijk) behandelt.

We hebben getoetst in hoeverre het Ministerie van SZW voldoet aan 4 aandachtsgebieden van de BIR:2012, namelijk bestuur van de informatiebeveiliging, organisatie van de informatiebeveiliging, incidentenmanagement en risicomanagement. Daarnaast hebben we ook getoetst in hoeverre de SVB aan de BIR:2012 voldoet. De SVB is immers een belangrijke uitvoerder van het beleid van de minister van SZW. Zo keert de SVB uitkeringen uit, zoals de AOW en de kinderbijslag. Hiervoor beheert de SVB de persoonsgegevens van miljoenen Nederlanders.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

### *Beeld van informatiebeveiliging SZW*

Vorig jaar hebben wij aangegeven dat de minister opvolging heeft gegeven aan de in 2016 in gang gezette verbeteringen en daarmee op de goede weg is om de sturing op de informatiebeveiliging robuust te maken. Over 2018 constateren wij dat de minister op alle 4 de onderzochte aandachtsgebieden in voldoende mate de BIR:2012 heeft geïmplementeerd en dat hij inspanningen heeft verricht om de informatiebeveiliging verder te ontwikkelen. Zo beschikt de minister over een actueel en vastgesteld informatiebeveiligingsbeleid, inzicht in risicoanalyses en verbeterplannen en een overzicht van de (bedrijfs) kritieke systemen met hun relevante kenmerken. De minister beschikt hierdoor over voldoende informatie over de status van informatiebeveiliging om hierop te kunnen sturen.

### *Beeld van informatiebeveiliging SVB*

Wij stellen vast dat de SVB op 3 van de 4 aandachtsgebieden in voldoende mate de BIR:2012 heeft geïmplementeerd: het bestuur van de informatiebeveiliging, de organisatie van de informatiebeveiliging en incidentenmanagement. Zo constateren wij dat de SVB systematisch werkt met een uitgebreid plan van aanpak om de informatiebeveiliging op orde te houden of krijgen. En dat de SVB veel aandacht besteedt aan het bewustzijn van het belang van informatiebeveiliging op alle lagen in de organisatie. Op het aandachtsgebied risicomanagement heeft de SVB de BIR:2012 in onvoldoende mate geïmplementeerd. Zo is er geen centraal overzicht van de status van de verbeterplannen of een overzicht van (bedrijfs)kritische systemen. Wanneer risicoanalyses ontbreken, is het mogelijk dat kwetsbaarheden niet worden onderkend en voort blijven bestaan. Dit is een risico voor de beschikbaarheid, vertrouwelijkheid en integriteit van de data die de SVB nodig heeft voor haar processen. We zijn van oordeel dat het goed is als de minister van SZW in zijn sturing en toezicht op de SVB aandacht besteedt aan het versterken van het risicomanagement-proces bij de SVB, om daarmee te zorgen dat de centrale sturing door SVB op risico's verbeterd wordt.

#### **4.4.4 Inkoopbeheer**

Het inkoopbeheer bij het Ministerie van SZW heeft aandacht. Over 2018 zien wij een toename van zowel het aantal als het bedrag aan onrechtmatigheden, als gevolg van het niet-naleven van de Aanbestedingswet. De oorzaak ligt in het gebrek aan goed werkende beheersmaatregelen:

- Bewuste afwijkingen van de Aanbestedingswet worden niet altijd voorgelegd aan de departementsleiding;





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

- Over 2018 is er geen volledige *spendanalyse* uitgevoerd om vast te stellen of alle inkopen boven de (Europese) aanbestedingsgrens overeenkomstig de Aanbestedingswet zijn aanbesteed; en
- Er vonden onrechtmatige inkopen plaats door de Haagse Inkoop Samenwerking (HIS), die een deel van de inkopen namens de minister van SZW uitvoert.

Dit maakt het sturen op het naleven van de Aanbestedingswet en op het voorkomen van fouten bij het inkopen van diensten en goederen lastig.

#### 4.5 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van SZW is betrouwbaar en ordelijk tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

Verder hebben wij een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagrafen, zoals opgenomen in de departementale jaarverslagen. Daarbij hebben wij de focus gelegd op de teksten en paragrafen die een positieve bijdrage leveren aan de informatiewaarde voor het parlement en daarmee als ‘good practice’ kunnen worden beschouwd, ook voor andere departementen. Wij vinden het een ‘good practice’ dat de minister van SZW een duidelijke uiteenzetting heeft opgenomen over de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering bij de zelfstandige bestuursorganen en andere externe uitvoerders in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Dit vergroot het inzicht in de totale bedrijfsvoering dat het beleidsterrein van SZW beslaat. In de *Staat van de Rijksverantwoording 2018* gaan wij nader in op de algemene uitkomsten van het onderzoek naar de informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagrafen.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## 5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van SZW. Dit jaar hebben we gekeken naar de dienstverlening door UWV aan WGA-gerechtigden (§ 5.1) en de informatie over re-integratie van uitkeringsgerechtigden (§ 5.2). We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van SZW in § 5.3.

### 5.1 Dienstverlening aan WGA-gerechtigden

De Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) heeft als doel om zo veel mogelijk gedeeltelijk arbeidsgeschikten aan het werk te helpen en te houden (SZW, 2005). Met het extra geld dat het kabinet beschikbaar stelt voor de dienstverlening door UWV, € 10 miljoen structureel per jaar, wil de minister alle mensen met een Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA)-uitkering in beeld krijgen, houden en gericht ondersteunen naar werk. We betwijfelen of de minister dit doel kan bereiken met de extra inzet van € 10 miljoen per jaar boven op de structurele middelen voor de dienstverlening aan WGA-gerechtigden. We zien namelijk dat UWV in het verleden, ook met de inzet van extra geld voor en afspraken over de dienstverlening WGA, nog niet alle WGA-gerechtigden in beeld heeft kunnen krijgen en houden. Van de mensen die in 2017 de WGA zijn ingestroomd, heeft in oktober 2018 ongeveer 54% een eerste gesprek gehad met UWV. Het Ministerie van SZW en UWV geven zelf ook aan dat de inzet van € 10 miljoen extra naar verwachting niet voldoende is om alle WGA-gerechtigden, die in aanmerking komen voor dienstverlening, in beeld te krijgen en te houden.

Daarnaast is meer kennis nodig om vast te kunnen stellen wat WGA-gerechtigden nodig hebben om aan het werk te komen of te blijven, welke dienstverlening daarvoor nodig is en wat dat kost. De minister van SZW heeft het parlement laten weten dat hij daarom samen met UWV een onderzoek start, via experimenten, dat het inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de dienstverlening WGA moet verbeteren. Wij zien dit als een positieve ontwikkeling. Dit inzicht heeft de minister van SZW volgens ons tevens nodig om het parlement vooraf in zijn ontwerpbegroting en achteraf in zijn departementaal jaarverslag beter te informeren over de dienstverlening WGA. Daarnaast is deze informatie volgens ons ook van belang met het oog op eventuele intensiveringen, taakstellingen en bezuinigingen in de toekomst. Het parlement moet dan kunnen afwegen wat de gevolgen daarvan zijn voor het dienstverleningsniveau en de kans op werk voor WGA-gerechtigden.

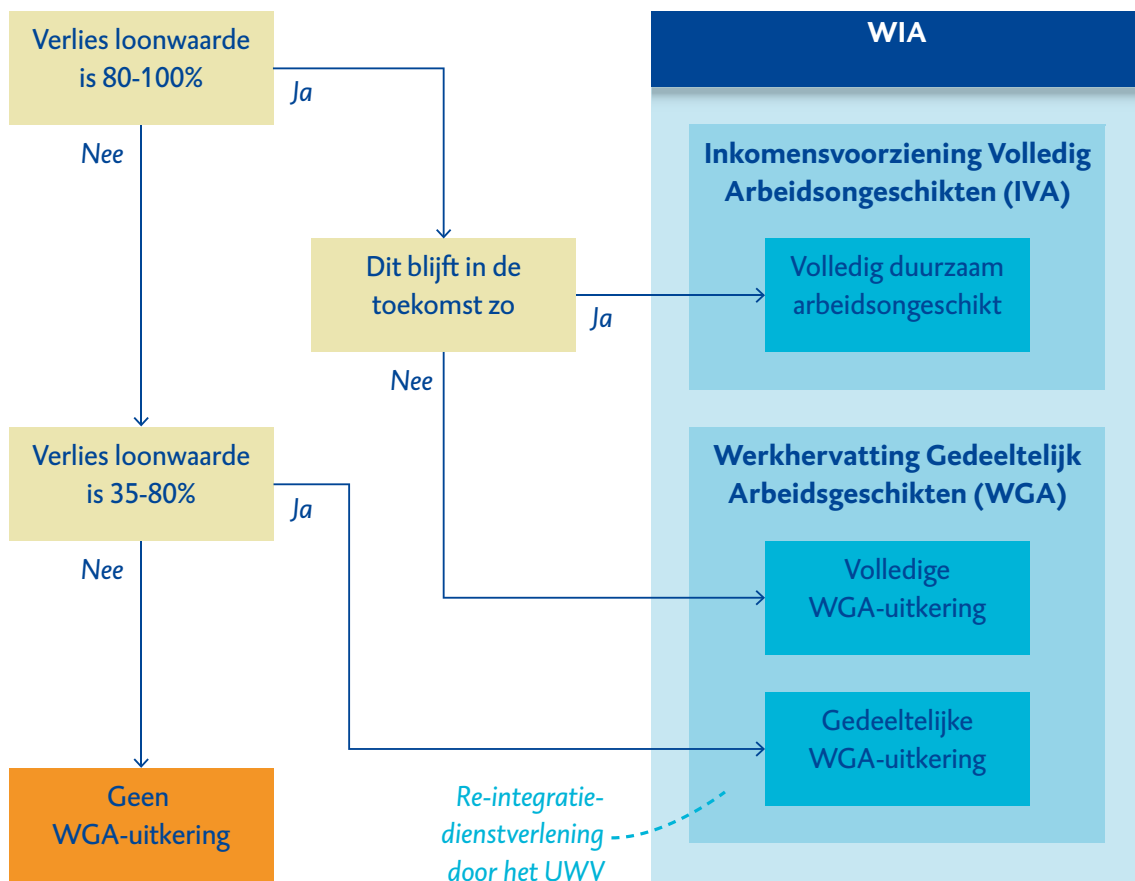




### 5.1.1 WIA: verzekering verlies loonwaarde en stimuleren werkhervatting

Mensen die door ziekte minder kunnen werken en daardoor ook minder verdienen, komen in aanmerking voor een uitkering op basis van de WIA. De WIA, van kracht sinds 2006, is een verzekering die beschermt tegen loonverlies. Het gaat bij de WIA om economische arbeidsongeschiktheid: iemand is tijdelijk of structureel niet in staat om zijn of haar oude loon te verdienen. Het percentage arbeidsongeschiktheid zegt daarom niet altijd iets over de ernst van de reden waarom iemand arbeidsongeschikt is. Op basis van het verlies in loonwaarde bepaalt UWV welke WIA-uitkering iemand krijgt. In figuur 2 geven we dat weer.

#### Op basis van verlies loonwaarde bepaalt UWV welke uitkering iemand krijgt



**Figuur 2** Er bestaan twee uitkeringsregimes binnen de WIA: de IVA en de WGA





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

Mensen die nog een gedeelte van hun oude inkomen kunnen verdienen, vallen onder de regeling WGA van de WIA. De WGA heeft als doel om zo veel mogelijk gedeeltelijk arbeidsgeschikten aan het werk te helpen en te houden (SZW, 2005). WGA-gerechtigden hebben een re-integratieplicht; zij moeten alles in het werk stellen om hun restverdiencapaciteit te benutten. In de eerste 5 jaar na instroom van WGA-gerechtigden is UWV verantwoordelijk voor het leveren van dienstverlening voor hun re-integratie. Daarna ligt het initiatief volledig bij de WGA-gerechtigden zelf. Eind 2018 hadden 190.000 mensen een WGA-uitkering (SZW 2019c). Jaarlijks bedraagt de instroom rond de 30.000 mensen en de uitstroom rond de 10.000 mensen, waardoor de totale groep mensen met een WGA-uitkering per saldo toeneemt (SZW, 2018d).

### 5.1.2 Extra geld voor dienstverlening WGA

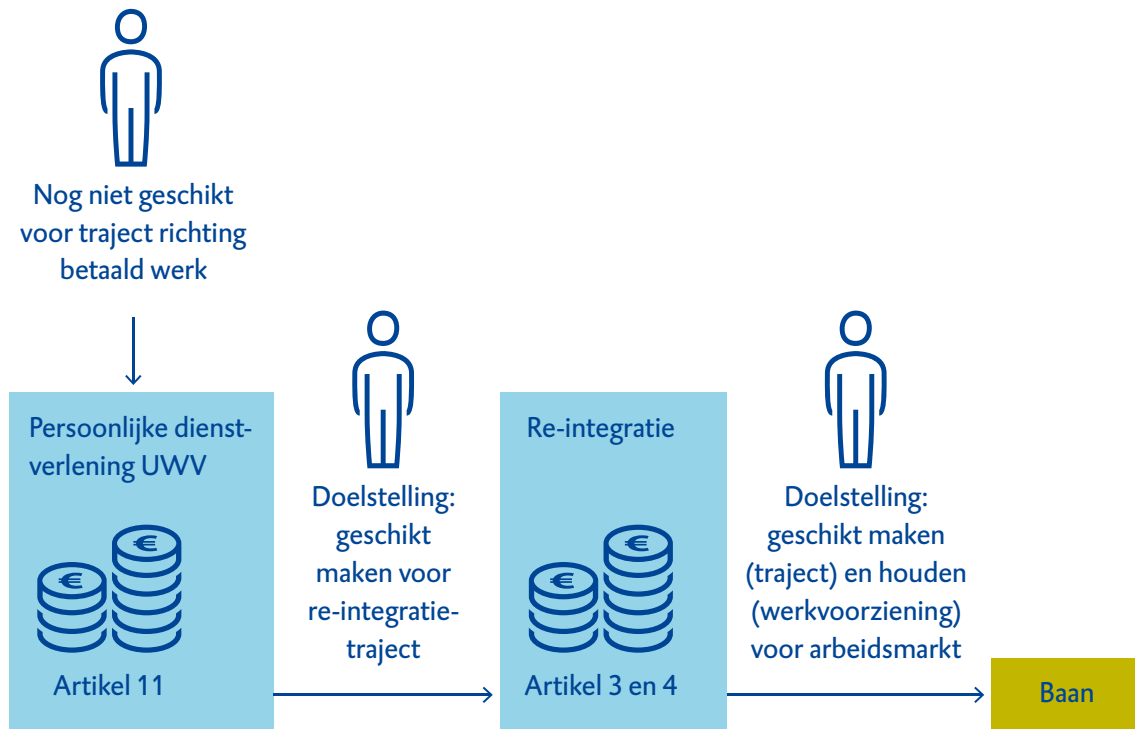
Het kabinet-Rutte III heeft vanaf 2019 € 70 miljoen extra beschikbaar voor dienstverlening door UWV aan mensen met een uitkering (werklozen, WGA- en Wajong-gerechtigden). Hiervan gaat € 40 miljoen per jaar naar mensen in arbeidsongeschiktheidsregelingen (WGA- en Wajong-gerechtigden), om de kans op het vinden van een baan te verhogen (Regeerakkoord, 2017). In zijn Kamerbrief van juli 2018 schrijft de minister van SZW dat de extra middelen uit het regeerakkoord het mogelijk maken om alle uitkeringsgerechtigden in beeld te krijgen, te houden en gericht te ondersteunen naar werk. Voor de versterking van de dienstverlening aan WGA-gerechtigden zet de minister jaarlijks € 10 miljoen extra in boven op de structurele middelen voor de dienstverlening aan WGA-gerechtigden (SZW, 2018e).

In ons verantwoordingsonderzoek 2017 bij het Ministerie van SZW (Algemene Rekenkamer, 2018a) constateerden we dat UWV voor veel uitkeringsgerechtigden eerst persoonlijke dienstverlening, zoals sociale activering of workshops, in moet zetten om hen geschikt te maken voor re-integratie richting werk. Re-integratietrajecten bekostigt UWV uit een ander budget, namelijk het re-integratiebudget. Figuur 3 geeft de relatie tussen dienstverlening en re-integratie weer. Dienstverlening en re-integratie worden bekostigd via zowel begrotings- als premiegeld. In hoofdstuk 6 gaan we hier nader op in.





## Persoonlijke dienstverlening van UWV heeft invloed op mogelijkheid re-integratie



**Figuur 3** UWV heeft budget voor persoonlijke dienstverlening en voor re-integratie van uitkeringsgerechtigden die ondersteuning nodig hebben

### 5.1.3 Twijfels bij haalbaarheid doelen minister

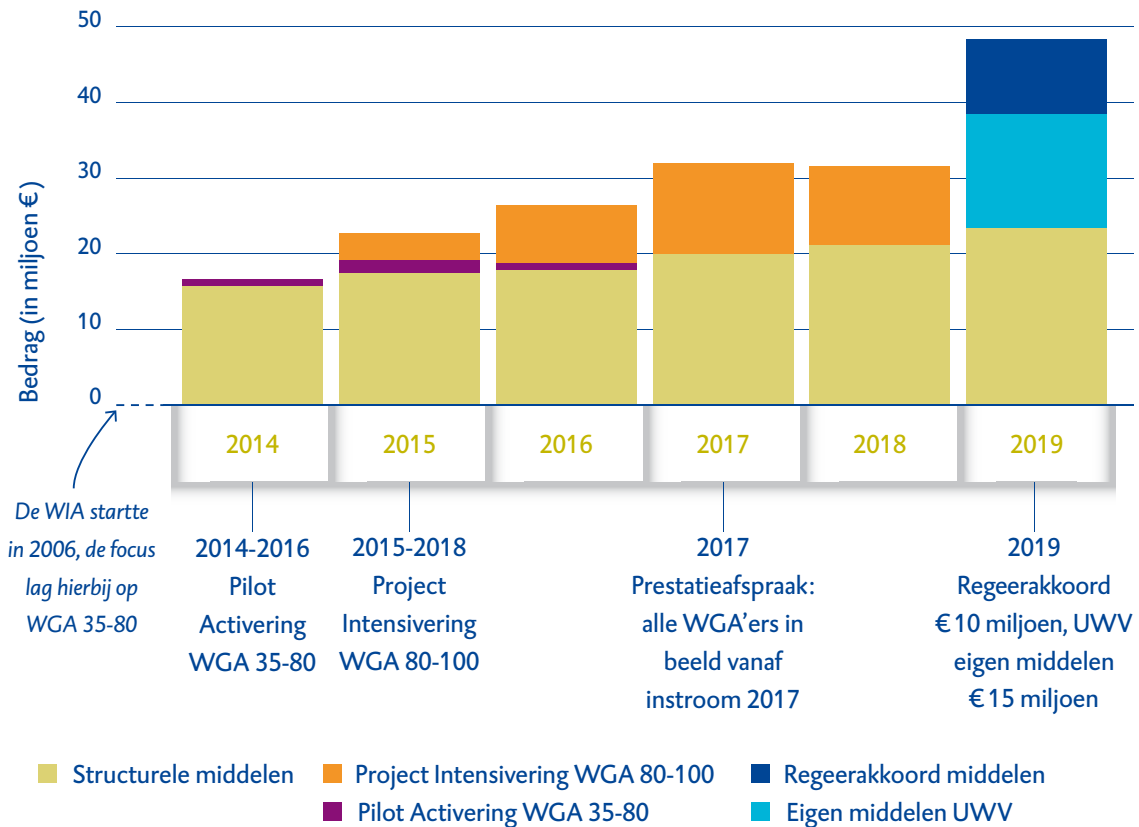
De minister wil met de extra middelen alle mensen met een WGA-uitkering in beeld krijgen, houden en gericht begeleiden naar werk. Op basis van ons onderzoek:

- stellen we vast dat UWV daadwerkelijk meer dienstverlening biedt als de minister van SZW meer geld beschikbaar stelt voor en afspraken maakt over de dienstverlening aan WGA-gerechtigden;
- betwijfelen we of de minister de gestelde doelen kan realiseren met de extra inzet van € 10 miljoen structureel per jaar;
- constateren we dat meer kennis nodig is om WGA-gerechtigden gericht te kunnen ondersteunen naar werk en dat de minister van SZW en UWV deze kennis gaan verzamelen via experimenten.





## In de afgelopen jaren hebben de minister van SZW en UWV budgettaire keuzes gemaakt in de dienstverlening aan WGA-gerechtigden



**Figuur 4** Tijden dienstverlening WGA en de beschikbaar gestelde uitgaven in de periode 2014 – 2019. WGA-gerechtigden met een gedeeltelijke WGA-uitkering duiden we aan met WGA 35-80 en WGA-gerechtigden met een volledige WGA-uitkering duiden we aan met WGA 80-100

### 5.1.4 Meer geld leidt tot meer dienstverlening

In ons rapport *UWV: balanceren tussen ambities, mensen en middelen* (Algemene Rekenkamer, 2017b) constateerden we dat UWV in het verleden niet alle WGA-gerechtigden dienstverlening kon bieden, vanwege beperkt budget. Door de focus op mensen met een gedeeltelijke WGA-uitkering (35-80% loonverlies), kwam de groep mensen met een volledige WGA-uitkering (80-100% loonverlies), maar met benutbare arbeidsmogelijkheden, minder goed in beeld. Hierbij is van belang dat, vanaf de instroom in 2011, de groep mensen met een volledige WGA-uitkering eind 2017 (69.920 mensen) ruim 2 keer zo groot is als de groep mensen met gedeeltelijke WGA-uitkering (32.178 mensen). In het project Intensivering WGA 80-100, dat begon in 2015, heeft UWV het contact met deze mensen hersteld



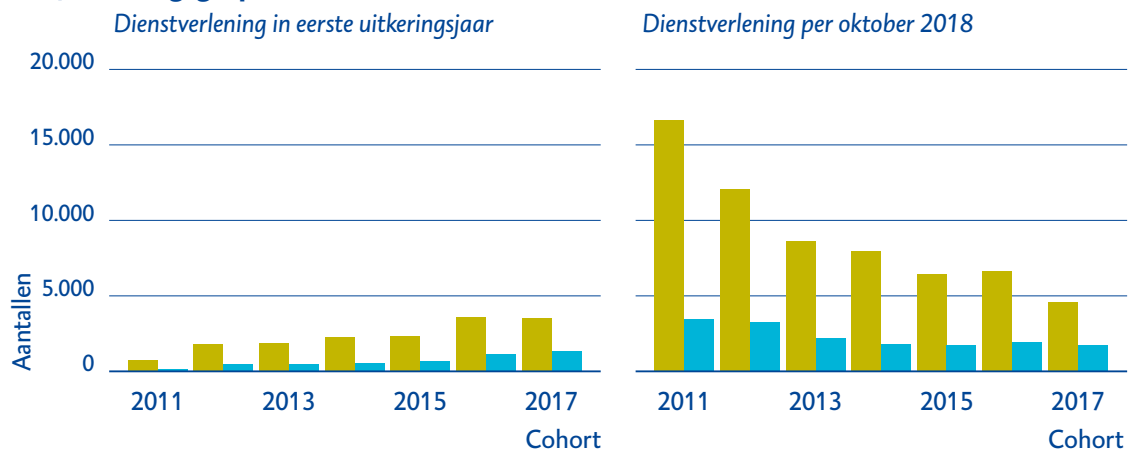




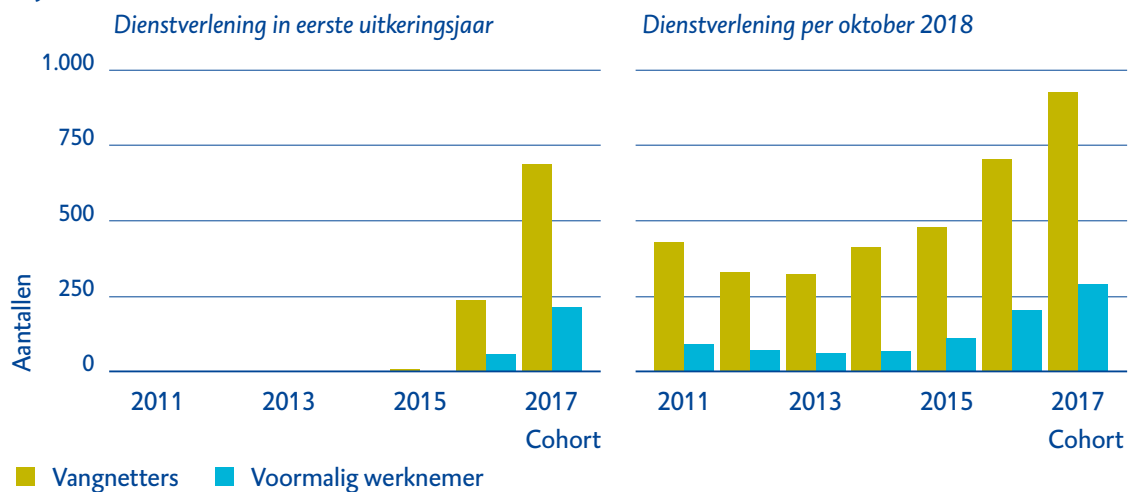
en heeft UWV ook bekeken welke arbeidsmogelijkheden deze mensen nog hadden (SZW, 2016). Zo is in figuur 5 te zien dat UWV een inhaalslag heeft gemaakt in de dienstverlening aan mensen die in eerdere jaren zijn ingestroomd.

### Project Intensivering WGA 80-100 heeft geleid tot meer dienstverlening aan de doelgroep

#### Start/coachingsgesprekken



#### Trajecten om werkfit te worden



**Figuur 5** Dienstverlening door UWV, in aantal gesprekken en trajecten, aan WGA-gerechtigden met 80-100% loonverlies die in de periode 2011-2017 zijn ingestroomd (cohorten). De peilmomenten zijn: het eerste uitkeringsjaar en oktober 2018



1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

Midden 2016 meldt de minister van SZW aan het parlement dat hij wil dat alle uitkeringsgerechtigden regelmatig persoonlijk contact hebben met UWV (SZW, 2016). De minister van SZW en UWV spreken af dat vanaf 2017 alle nieuwe WGA-gerechtigden basale dienstverlening ontvangen. Het model voor basale dienstverlening is gebaseerd op de doelstelling van de minister om de rechtmatigheid van de uitkering te borgen met minimaal 1 en gemiddeld 2 gesprekken per jaar. Van deze gesprekken gaat ook een activerende werking uit, bijvoorbeeld via het inkopen van re-integratietrajecten, maar deze is beperkt. De activerende dienstverlening eindigt 5 jaar na instroom; daarna moet de WGA-gerechtigde zelf om dienstverlening vragen bij UWV. Sinds 2017 hebben de minister van SZW en UWV de volgende 2 prestatieafspraken:

1. 90% van de WGA-gerechtigden, die zijn ingestroomd vanaf 2017, heeft minimaal 1 contactmoment per jaar gedurende 5 jaar.
2. WGA-gerechtigden die zijn ingestroomd vanaf 2017 hebben gemiddeld 1,8 gesprekken per jaar.

Ten tijde van dit onderzoek rapporteerde UWV in het *Achtmaandenverslag 2018* dat er gemiddeld 1,7 gesprekken zijn gevoerd met de 26.081 WGA-gerechtigden die vanaf januari 2017 zijn ingestroomd en re-integratiedienstverlening ontvangen (UWV, 2018a). Hierbij is het van belang dat nog niet alle WGA-gerechtigden die vanaf januari 2017 zijn ingestroomd dienstverlening hebben ontvangen. Zoals we in de volgende paragraaf toelichten, blijkt uit ons onderzoek dat UWV in oktober 2018 met ongeveer 54% van de mensen die in 2017 de WGA-uitkering zijn ingestroomd een eerste gesprek heeft gehad. Bijna de helft van de mensen met een WGA-uitkering is dus nog niet in beeld bij UWV. Het ontbreken van persoonlijk contact – als onderdeel van de dienstverlening - maakt het ook lastig om de rechtmatigheid van de uitkeringen van deze mensen vast te stellen.

### 5.1.5 Extra middelen niet genoeg voor activerende dienstverlening

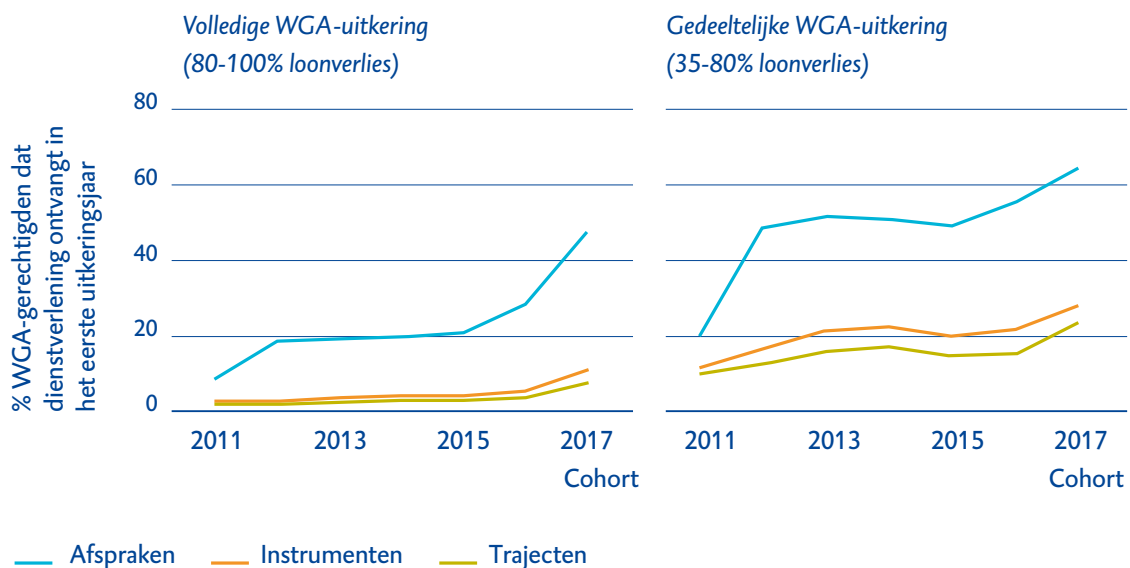
Uit dit onderzoek blijkt dat de € 10 miljoen extra, boven op de structurele middelen, nodig is voor basale dienstverlening aan WGA-gerechtigden. Dat blijkt uit het niet-openbare bestedingsplan over de inzet van de extra middelen voor dienstverlening door UWV. Dit niveau van dienstverlening is er vooral op gericht om mensen in beeld te krijgen en te houden, maar is veelal onvoldoende om mensen gericht aan het werk te krijgen. Daarnaast is dit extra bedrag naar verwachting ontoereikend om alle WGA-gerechtigden basale dienstverlening te bieden. In het verleden heeft UWV met extra geld niet alle WGA-gerechtigden basale dienstverlening kunnen bieden. Ook het Ministerie van SZW en UWV geven ten tijde van het uitvoeren van dit onderzoek zelf aan dat de extra € 10 miljoen per jaar niet toereikend is.





Op basis van gegevens uit de periode 2011-2018 constateren we weliswaar dat UWV meer dienstverlening biedt, maar ook dat de inspanningen nog niet voldoende zijn geweest om alle WGA-gerechtigden in beeld te krijgen en te houden, zie figuur 6. Per oktober 2018 heeft UWV een afspraak gehad met iets minder dan de helft (ongeveer 47%) van de mensen die in 2017 een volledige WGA-uitkering zijn ingestroomd. Voor de mensen met een gedeeltelijke WGA-uitkering is dit twee derde (ongeveer 65%). De groep mensen met een volledige WGA-uitkering is ongeveer 2 keer groot als de groep mensen met een gedeeltelijke WGA-uitkering. Dit betekent dat met ongeveer 46% van de mensen die in 2017 de WGA-uitkering zijn ingestroomd er in oktober 2018 nog geen contact was geweest.

### Steeds meer WGA-gerechtigden hebben in het eerste uitkeringsjaar een gesprek met UWV



**Figuur 6** Percentage WGA-gerechtigden van de cohorten 2011-2017 dat dienstverlening, uitgedrukt in afspraken, instrumenten en trajecten, ontvangt in het eerste jaar na instroom in de uitkering

Ten tijde van ons onderzoek konden het Ministerie van SZW en UWV nog niet aangeven hoeveel geld nodig is om alle WGA-gerechtigden basale dienstverlening te kunnen bieden. Het Ministerie van SZW en UWV kwamen eind 2018 tot de conclusie dat de huidige netto-uitvoeringscapaciteit bij UWV onvoldoende is om alle WGA-gerechtigden 'in het huidige actieve dienstverleningsbestand' basale dienstverlening te bieden. In dit bestand zitten alle WGA-gerechtigden die volgens UWV in aanmerking komen voor dienstverlening. De ontoereikendheid heeft onder andere te maken met het verlies in capaciteit omdat





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

nieuwe medewerkers eerst opgeleid moeten worden, voordat zij volledig productief kunnen zijn. In de *Stand van de uitvoering sociale zekerheid* (december 2018) heeft de minister laten weten dat de netto beschikbare capaciteit voor de aanvullende dienstverlening nog niet op volle sterkte is en dat hij in gesprek is met UWV over ‘de start en vormgeving van het implementeren van de aanvullende WGA-dienstverlening’. De minister informeert het parlement hierover in de volgende *Stand van de uitvoering*, medio 2019 (SZW, 2018c).

### 5.1.6 Meer kennis nodig over effectieve dienstverlening

De minister van SZW en UWV stellen beiden vast, en zijn hierover transparant naar het parlement, dat ze meer kennis en deskundigheid nodig hebben over wat WGA-gerechtigden nodig hebben om aan het werk te gaan of te blijven en welke dienstverlening van UWV daarbij past (SZW, 2018e). De beleidstheorie over de activerende dienstverlening aan WGA-gerechtigden is nog in ontwikkeling. De experimenten die de minister van SZW en UWV gaan uitvoeren, moeten hieraan bijdragen. Uit ons onderzoek blijkt dat er geen grote veranderingen te zien zijn in de arbeidsparticipatie van WGA-gerechtigden in de periode 2011-2017. Op basis van ons onderzoek kunnen we geen uitspraken doen over het verband tussen dienstverlening en de mate waarin WGA-gerechtigden aan het werk zijn. We zien als positieve ontwikkeling dat de minister van SZW en UWV een onderzoek starten waarmee dit mogelijk wel aangetoond kan worden.

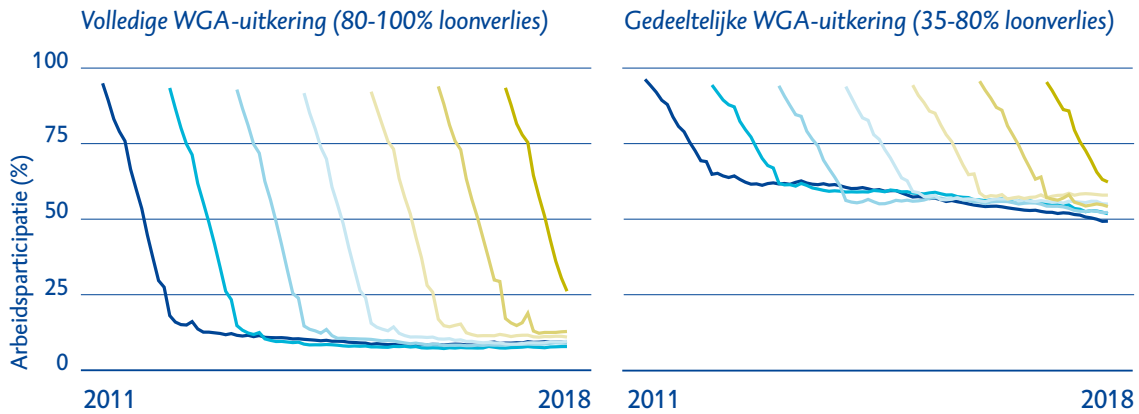
We hebben voor de periode 2011-2017 gekeken naar de arbeidsparticipatie van WGA-gerechtigden. Daarbij hebben we rekening gehouden met 2 kenmerken van WGA-gerechtigden. Dat zijn: de mate van arbeidsongeschiktheid (35-80% loonverlies en 80-100% loonverlies) en de werksituatie bij instroom in de uitkering. Daarbij gaat het om mensen die vanuit een werkloosheidsuitkering zijn ingestroomd, de zogenoemde ‘vangnetters’, en mensen die een baan hadden en daarna een WGA-uitkering zijn ingestroomd, de voormalig werknemers. Uit ons onderzoek blijkt dat in de periode 2011-2017 per groep het percentage mensen dat aan het werk is, zich volgens eenzelfde patroon ontwikkelt. Zie figuur 7.



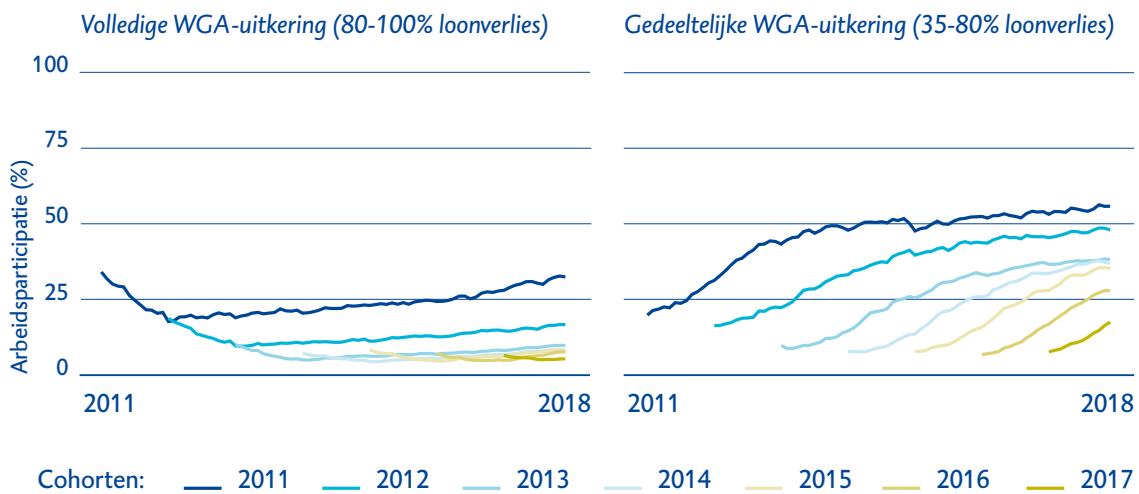


## In de periode 2011 t/m 2017 waren er geen grote veranderingen in de arbeidsparticipatie van groepen WGA-gerechtigden

### Voormalig werknemer, cohorten 2011-2017



### Vangnetter, cohorten 2011-2017



**Figuur 7** Patronen van arbeidsparticipatie van vier groepen WGA-gerechtigden, ingestroomd in de periode 2011 tot en met 2017

In zijn Kamerbrief van juli 2018 schrijft de minister van SZW dat de effectiviteitsmeting van de dienstverlening aan WGA-gerechtigden in de kinderschoenen staat. Daarom starten de minister en UWV in 2019 onderzoek, via experimenten, met als doel meer inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de dienstverlening aan WGA-gerechtigden. Het voornemen is dat UWV deze kabinetsperiode jaarlijks € 15 miljoen, gefinancierd uit de eigen reserves, besteedt aan de doorontwikkeling van de dienstverlening WGA. Zie de





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

uitgaven in figuur 4. De minister schrijft dat hij in 2021 een eerste inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid verwacht (SZW, 2018b). Inmiddels heeft de minister in zijn Kamerbrief van 26 maart 2019 *Effectonderzoek WGA-dienstverlening* het parlement geïnformeerd over de opzet van de experimenten. Hierbij zijn in totaal 19.000 mensen betrokken (SZW, 2019b). We merken hierbij op dat buiten het experiment nog steeds een grote groep mensen met een WGA-uitkering geen of beperkte dienstverlening zal ontvangen van UWV, zoals we eerder hebben aangegeven. Eind 2018 hadden 190.000 mensen een WGA-uitkering (SZW, 2019c). De minister zegt toe in zijn volgende brief over de *Stand van de uitvoering* het parlement over de invulling en opzet van het onderzoek verder te informeren.

In zijn Kamerbrief van 20 december 2018 kondigde de minister ook aan een profileringsinstrument te ontwikkelen, om klanten te identificeren en dienstverlening gericht te kunnen inzetten (SZW, 2018c). Ook is de dienstverlening aan WGA-gerechtigden geselecteerd voor de *Operatie Inzicht in Kwaliteit* (Financiën, 2019) en is de minister van SZW voornemens om een Wetsgedreven Inzicht in Kosten en Taken (WIKT) WIA te starten. Het doel van een WIKT is om meer inzicht te krijgen in de relatie tussen prestaties en geld.

### 5.1.7 Geen verantwoording over resultaten extra middelen

De minister van SZW heeft beperkt zicht op hoeveel UWV uitgeeft aan WGA-dienstverlening. Daarom kan de minister de extra uitgaven aan en de resultaten van de WGA dienstverlening niet goed aan elkaar koppelen en kan hij zich hierover niet goed verantwoorden aan het parlement.

In ons rapport *UWV: balanceren tussen middelen en ambities* (Algemene Rekenkamer, 2017b) concludeerden we dat UWV, door een gebrek aan nacalculatie van prijzen en producten, onvoldoende inzicht had in de kosten en daadwerkelijke uitgaven aan taken. Daardoor kon UWV niet duidelijk maken welke middelen het nodig had om zijn taken uit te voeren, en kon de minister van SZW noch hierop sturen, noch zich daarover verantwoorden aan het parlement. Voor de dienstverlening aan WGA-gerechtigden zien we dezelfde situatie. UWV heeft beperkt zicht op de gerealiseerde uitgaven aan de WGA-dienstverlening. UWV rekent wel via jaarlijks geactualiseerde normtarieven en normtijden verwachte uitgaven toe aan de dienstverlening WGA, maar verzamelt geen gegevens over de feitelijke uitgaven. Dat past volgens UWV niet bij de werkprocessen en administratieve ondersteuning daarvan. Hierdoor kan de minister zich ook niet goed verantwoorden over de daadwerkelijke (extra) uitgaven aan dienstverlening WGA.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

De minister van SZW stuurt ook niet specifiek op de (extra) uitgaven aan dienstverlening WGA, maar op het totale budget dat UWV krijgt voor de uitvoering van zijn wettelijke taken. De minister stuurt op de doelmatigheid van UWV als geheel zonder dat hij goed inzicht heeft in de doelmatigheid van de uitvoering van afzonderlijke taken. Sinds 2017 hanteert de minister wel de 2 eerder genoemde prestatieafspraken over de basale dienstverlening aan WGA-gerechtigden. Verder heeft de minister afgesproken met UWV om met ingang van 2019 de monitoringsinformatie over de activerende dienstverlening aan WGA-gerechtigden uit te breiden, bijvoorbeeld door het registreren van het aantal ingezette proefplaatsingen en het aantal werkhervattingen. Deze informatie geeft inzicht in de resultaten van de activerende dienstverlening door UWV, maar brengt nog geen koppeling aan tussen de resultaten en uitgaven. Wij verwachten dat de kosten van passende dienstverlening ook onderdeel worden van de experimenten.

#### 5.1.8 Inzicht in balans tussen middelen en ambities nodig

Het is belangrijk dat de minister van SZW en UWV kennis gaan verzamelen en opbouwen met als doel om WGA-gerechtigden gericht te kunnen ondersteunen naar werk. We zien de experimenten die UWV gaat uitvoeren in het kader van het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de dienstverlening WGA als een goede kans om inzicht te krijgen in wat WGA-gerechtigden nodig hebben om aan het werk te komen dan wel te blijven, welke dienstverlening daarvoor nodig is en de kosten die daarmee samenhangen. Op basis hiervan kunnen de minister van SZW en UWV afspraken maken over de balans tussen ambities en wat nodig is aan dienstverlening, in termen van mensen en middelen, om deze ambities waar te maken. Daarnaast heeft de minister dan de mogelijkheid om, in combinatie met de afgesproken monitoringsinformatie, te sturen en toezicht te houden op de doelmatigheid van de dienstverlening aan WGA-gerechtigden.

Het inzicht in de balans tussen ambities en middelen vinden we, in lijn met ons rapport *UWV: balanceren tussen middelen en ambities* (Algemene Rekenkamer, 2017b), belangrijk voor de informatiepositie van het parlement. Met dit inzicht kan het parlement bij de besluitvorming over de ontwerpbegroting van de minister van SZW een afweging maken over het aan het werk helpen en houden van WGA-gerechtigden, de dienstverlening die daarbij past en de kosten daarvan. Door het opnemen van deze informatie achteraf in het jaarverslag kan het parlement vaststellen of, na de beoogde investering van cumulatief € 100 miljoen, deze kabinetsperiode de beleidsdoelen zijn behaald en tegen welke kosten. Deze informatie is ook van belang met het oog op eventuele intensiveringen, taakstellingen en bezuinigingen in de toekomst. Het parlement moet dan kunnen afwegen wat de gevolgen daarvan zijn voor het dienstverleningsniveau en de kans op werk voor WGA-gerechtigden.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

### *Aanbevelingen aan de minister van SZW*

We bevelen de minister van SZW aan om zo snel mogelijk in 2019 met de experimenten te starten, om kennis op te bouwen over de relatie tussen dienstverlening, kenmerken van WGA-gerechtigden en werkhervatting. Verder bevelen we de minister van SZW aan om de experimenten ook te benutten om inzicht te krijgen in de kosten van de dienstverlening die WGA-gerechtigden nodig hebben om aan het werk te komen en te blijven. Dit draagt bij aan het inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de dienstverlening WGA. Ook kan de minister met dit inzicht het parlement vooraf informeren over de doelen, middelen en beoogde resultaten in de ontwerpbegroting vanaf 2020. En achteraf, in zijn jaarverslag vanaf 2020, kan hij verantwoording afleggen over de behaalde resultaten van en uitgaven aan dienstverlening WGA.

## **5.2 Re-integratie van uitkeringsgerechtigden**

Zoals we in figuur 3 hebben aangegeven, bekostigt UWV re-integratie van mensen die arbeidsondersteuning nodig hebben uit het re-integratiebudget. Vorig jaar constateerden we in ons verantwoordingsonderzoek 2017 (Algemene Rekenkamer, 2018a) dat de minister van SZW in zijn begroting en jaarverslag geen relatie legde tussen uitgaven aan re-integratie en wat UWV heeft gedaan aan re-integratie van mensen die arbeidsondersteuning nodig hebben. Wij hebben de minister aanbevolen om in zijn begroting de relatie te leggen tussen de begrote uitgaven voor re-integratie, de financiering daarvan via premie- en begrotingsgeld en de doelen die hij hiermee wil bereiken. De motie-Smeulders-Van Dijk verzocht de minister de aanbeveling op te volgen (Tweede Kamer, 2018). De minister geeft in zijn begroting 2019 het parlement een beter inzicht in de financiering van het re-integratiebudget en de doelen die hij nastreeft. We verwachten daarom dat de minister in zijn jaarverslag 2019 ingaat op de relatie tussen de uitgaven en behaalde resultaten.

Zoals we constateerden in onze brief met aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2019 van het Ministerie van SZW (Algemene Rekenkamer, 2018b), verbetert de minister het inzicht in de financiering van het re-integratiebudget via een nieuw overzicht. Daarin laat hij zien dat in 2019 het totaal geraamde re-integratiebudget € 197,9 miljoen bedraagt. Hiervan wordt € 93,3 miljoen gefinancierd uit begrotingsgeld en € 104,6 miljoen uit premiegeld. Daarnaast heeft de minister in de beleidsagenda opgenomen hoeveel mensen UWV in de jaren 2015-2017 aan het werk heeft geholpen na een re-integratietraject, uitgesplitst naar verschillende typen uitkeringen. Voor 2019 heeft hij voor mensen met recht op een uitkering via de Wajong een streefwaarde van 8.000 mensen opgenomen. Voor mensen met recht op een uitkering voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten of de







1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

Ziektewet neemt de minister geen streefwaarden op. Voor de Ziektewet is dat niet zinvol. Voor de categorie gedeeltelijk arbeidsgeschikten is het volgens de minister nodig om eerst het inzicht in de resultaten te verbeteren. Zoals we in § 5.1 hebben beschreven, starten de minister van SZW en UWV in 2019 een onderzoek om het inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de dienstverlening WGA te verbeteren. We betrekken de realisatiecijfers in ons onderzoek naar het jaarverslag 2019.

### 5.3 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het Jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleidsterreinen.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van SZW is betrouwbaar en ordelijk tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.



1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## 6 Buiten de Rijksrekening

De uitgaven aan sociale zekerheid en zorg worden grotendeels gefinancierd met premies en deels uit de rijksbegroting. De premiegefinancierde uitgaven kennen een ander begrotings- en verantwoordingsproces dan de rijksbegrotingscyclus. Ook de betrokkenheid van het parlement is anders bij deze premiegefinancierde uitgaven; zo verleent het parlement geen decharge over deze uitgaven (Algemene Rekenkamer, 2018a en 2018c).

Met dit hoofdstuk in ons verantwoordingsonderzoek beogen we het parlement meer inzicht te geven in de uitgaven binnen de premiesectoren inclusief de resultaten van het beleid. Ook laten we zien welke mogelijkheden het parlement heeft om de (premie) uitgaven in de zorg en sociale zekerheid te beïnvloeden. Verder gaan we in op de controle op de rechtmatigheid van de uitgaven door de SVB en vooral UWV, omdat deze uitgaven zowel gefinancierd zijn met begrotingsgeld als met premiegeld.

In ons verantwoordingsonderzoek 2016 hebben we op hoofdlijnen de wetten, geldstromen en verantwoording van de uitgaven binnen de premiesectoren laten zien (Algemene Rekenkamer, 2017a en 2017c). In het verantwoordingsonderzoek 2017 hebben wij ons specifiek gericht op de uitgaven aan de langdurige zorg (Algemene Rekenkamer, 2018c) en de uitgaven aan het re-integratiebudget (Algemene Rekenkamer, 2018a). Dit jaar dragen wij verder bij aan het inzicht in de premiegefinancierde uitgaven. Bij de zorg gaan we in op de vraag welke informatie het parlement ontvangt over de prestaties en effecten van de zorguitgaven. De doelen en resultaten van het traject *Verbetering begroting en jaarverslag VWS* zijn te vinden in ons [verantwoordingsonderzoek van het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport](#). Bij de sociale zekerheid gaan we in op de financiering van het Ouderdomsfonds en betalingen daaruit aan AOW-uitkeringen, de informatiepositie van het parlement en de mogelijkheden van het parlement om invloed uit te oefenen op de uitgaven aan AOW.

### 6.1 Over de uitgavenplafonds

Voor de collectieve uitgaven maakt het kabinet aan het begin van een kabinetsperiode afspraken over het maximale uitgavenniveau: het uitgavenplafond. Het totale uitgavenplafond bestaat uit drie deelplafonds voor de drie budgetdisciplinesectoren (zie figuur 8). Deze uitgavenplafonds (tot 2019 'uitgavenkaders' genoemd, bijvoorbeeld het Budgettair Kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en het Budgettair Kader Zorg) bestaan sinds

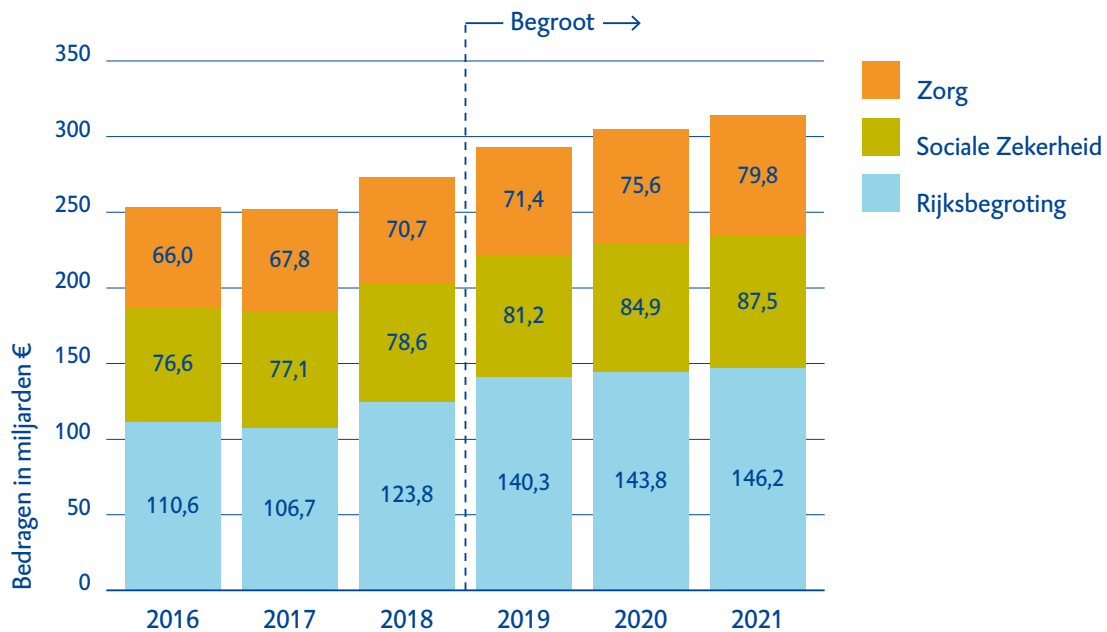




1994 en hebben geen wettelijke basis in de Comptabiliteitswet. Ze komen voort uit de Wet houdbare overheidsfinanciën en begrotingsregels. De uitgavenplafonds zijn:

- het uitgavenplafond Rijksbegroting;
- het uitgavenplafond Sociale Zekerheid;
- het uitgavenplafond Zorg.

### Ontwikkeling collectieve uitgaven 2016-2021



**Figuur 8** Uitgaven in periode 2016 – 2021. De staafdiagrammen tonen voor 2016 tot en met 2018 de gerealiseerde netto uitgaven (EMU definitie) en voor 2019 tot en met 2021 de uitgavenplafonds zoals die zijn weergegeven in de Miljoenennota 2019

Figuur 8 toont de ontwikkeling van de uitgaven en van de uitgavenplafonds voor de periode 2016-2021. De uitgavenplafonds worden aan het begin van iedere kabinetsperiode voor de komende kabinetsperiode vastgelegd. De uitgavenplafonds worden wel jaarlijks geactualiseerd. Vanaf 2019 zijn de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (met uitzondering van beschermd wonen) overgebracht van het uitgavenplafond Zorg naar het uitgavenplafond Rijksbegroting. Voor een toelichting op de werking van de uitgavenplafonds verwijzen wij naar ons verantwoordingsonderzoek 2017 (Algemene Rekenkamer, 2018a en 2018c).





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## 6.2 Invloed parlement bij uitgaven premiesectoren

Kenmerkend voor de uitgaven die vallen onder het uitgavenplafond Sociale Zekerheid en het uitgavenplafond Zorg is dat er zowel uitgaven onder vallen die via de Rijksbegroting worden gefinancierd, als uitgaven die uit premies worden betaald. Deze premiegefinancierde uitgaven vallen wel onder de collectieve uitgaven, maar behoren niet tot de rijksrekening. Het parlement heeft geen budgetrecht bij de premiegefinancierde uitgaven. Dit betekent dat geen voorafgaande jaarlijkse instemming nodig is van het parlement voor het doen van uitgaven, met uitzondering van de uitgaven onder het dekkader dat gefinancierd wordt met begrotingsgeld.

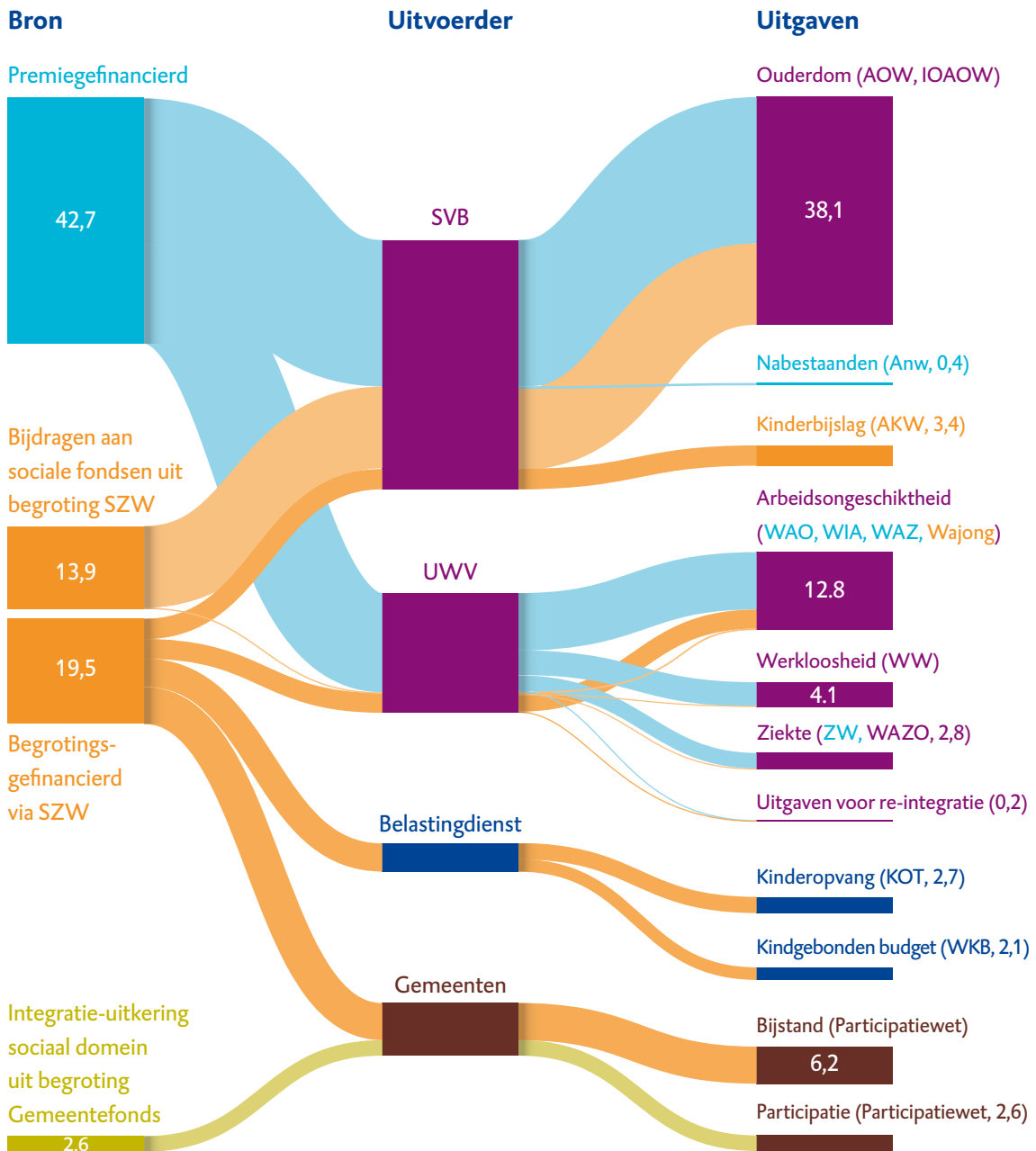
## 6.3 Vermenging premie- en begrotingsgeld

In 2018 zijn de gerealiseerde uitgaven binnen het uitgavenplafond Sociale Zekerheid € 78,6 miljard. Deze uitgaven worden gefinancierd door geïnde premies ter hoogte van € 42,7 miljard, de rijksbijdragen van € 13,9 miljard aan de sociale fondsen, de algemene middelen van de begroting SZW ter hoogte van € 19,5 miljard en uit de integratie-uitkering sociaal domein van begroting B gemeentefonds ter hoogte van € 2,6 miljard. De minister van SZW is verantwoordelijk voor het handhaven van de uitgaven onder het uitgavenplafond Sociale Zekerheid. Deze uitgaven worden gedaan door onder andere de Belastingdienst Toeslagen, de SVB en UWV en gemeenten die een zelfstandige bestuurslaag vormen. Voor de financiering van de sociale zekerheid komen premie- en begrotingsgelden samen bij de SVB en UWV die de sociale fondsen beheren en de uitkeringen betalen. In figuur 9 laten we met een paarse kleur zien waar in 2018 sprake is van vermenging van premie- en begrotingsgeld (SZW, 2019c). Zo wordt het Ouderdomsfonds gefinancierd met premiegelden en met begrotingsgelden afkomstig van de begroting van de minister van SZW. Uit dit fonds financiert de SVB uitkeringen aan AOW-gerechtigden. Ook financiert de minister van SZW de re-integratie van mensen met een uitkering met begrotings- en premiegeld.





## Vermenging van premie- en begrotingsgeld voor financiering van sociale zekerheid (bedragen in miljard €)



**Figuur 9** Geldstromen van het Uitgavenplafond Sociale Zekerheid in 2018. Vanwege uitvoeringskosten SVB en UWV en overige uitgaven aan kleine regelingen telt het totaal niet op tot het totaal van de uitgaven van het Uitgavenplafond Sociale Zekerheid. Voor zover uit het jaarverslag 2018 blijkt, hebben we terugvorderingen op ontvangsten meegenomen



1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

Door de vermenging van begrotings- en premiegeld is het extra van belang dat het parlement zich een integraal beeld kan vormen over doelen, middelen en resultaten van sociale zekerheidsregelingen. We constateren dat dit niet het geval is. Zo hebben we in hoofdstuk 5 beschreven dat UWV voornemens is om deze kabinetsperiode jaarlijks € 15 miljoen extra te besteden, gefinancierd via de eigen reserves, aan de doorontwikkeling van de dienstverlening WGA. Dat betekent dat UWV de experimenten financiert met premie- en begrotingsgeld dat in voorgaande jaren niet is besteed. De minister van SZW legt in zijn jaarverslag verantwoording af over het bedrag dat hij in dat jaar beschikbaar heeft gesteld aan UWV. De inzet uit de reserves van UWV zijn in het jaarverslag van de minister niet zichtbaar voor het parlement. UWV rapporteert wel in haar eigen jaarverslag over de gebruikte middelen uit de reserves. Ook bij de financiering van re-integratie van uitkeringsgerechtigden via het re-integratiebudget is sprake van vermenging van premie- en begrotingsgeld. In hoofdstuk 5 hebben we beschreven dat de minister het inzicht in de financiering van het re-integratiebudget en de doelen die hij nastreeft heeft verbeterd. In § 6.3.1 gaan we in op de financiering van het Ouderdomsfonds, via premie- en begrotingsgeld, en de betalingen daaruit aan AOW-gerechtigden. Ook hiervoor constateren we dat de minister van SZW nog geen integraal beeld geeft in zijn begroting en jaarverslag.

#### *Aanbeveling*

We bevelen de minister van SZW aan om met het parlement te bespreken welke informatie Kamerleden wanneer nodig hebben om besluiten te kunnen nemen over de inzet van publieke middelen voor de sociale zekerheid bij de ontwerpbegroting 2020. De minister zou zijn informatie aan het parlement en de tijdigheid daarvan op deze informatiebehoefte moeten afstemmen. Onze suggestie is dat de minister van SZW, bij wijze van eerste stap, in zijn ontwerpbegroting 2020 voorstellen doet voor betere informatie aan het parlement over de financiering van het Ouderdomsfonds en de betalingen daaruit aan AOW-uitkeringen (zie §6.3.1 voor een uitwerking van deze aanbeveling), de dienstverlening aan WGA-gerechtigden (zie de aanbeveling in hoofdstuk 5 Beleidsresultaten) en de afwegingen voor het beheersen van risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van werkloosheidsuitkeringen (zie §6.4 voor een uitwerking van deze aanbeveling). Volgens ons zou de minister hiermee een integraal beeld geven en daarmee bijdragen aan geïntegreerde verantwoording aan het parlement.

### **6.3.1 Financiering Ouderdomsfonds en betalingen AOW**

De sociale verzekeringen bestaan uit werknemersverzekeringen, zoals de Werkloosheidswet, en volksverzekeringen, zoals de AOW. Overeenkomstig de verzekeringsgedachte worden de uitgaven voor deze sociale verzekeringen in principe betaald uit premies.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

In 2018 heeft de SVB € 38,1 miljard aan AOW-gerechtigden uitgekeerd (SZW, 2019c). Deze uitgaven zijn voor een derde betaald uit de schatkist. Dat komt omdat het parlement in 1998 heeft besloten om een bovengrens aan de premieheffing AOW te stellen en om de resterende financieringsbehoefte van het Ouderdomsfonds, waaruit de AOW-uitkeringen worden betaald, aan te vullen met rijksbijdragen (SZW en Financiën, 1997). Vanaf 2003 is deze aanvullende rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds structureel nodig geweest (Helleman e.a., 2008). De minister van SZW stelt jaarlijks op basis van de Wet financiering sociale verzekeringen begrotingsgeld beschikbaar voor de financiering van het Ouderdomsfonds. Hij doet dit via de genoemde aanvullende rijksbijdrage om het vermogenstekort in het Ouderdomsfonds aan te vullen, maar ook met de bijdrage in de kosten van de kortingen (BIKK). De BIKK is een rijksbijdrage die de gedeelde premieopbrengst als gevolg van de invoering van de heffingskortingen met de Wet inkomstenbelasting 2001 moet compenseren. In 2018 (SZW, 2019c) is het Ouderdomsfonds gefinancierd met:

- de premieopbrengsten AOW van € 25,2 miljard;
- de BIKK van € 2,2 miljard uit de begroting van de minister van SZW;
- de aanvullende rijksbijdrage van € 11,4 miljard uit de begroting van de minister van SZW.

Op de BIKK en de aanvullende rijksbijdrage, in totaal € 13,6 miljard, heeft het parlement budgetrecht. Echter, het parlement heeft beperkt ruimte om aanpassingen te doen, omdat deze uitgaven voor 100% juridisch verplicht zijn. AOW-gerechtigden hebben namelijk recht op hun basispensioen. Het geld kan niet voor iets anders ingezet worden, tenzij de wet wordt gewijzigd.

Vanwege de vermenging van premie- en begrotingsgeld in het Ouderdomsfonds, en het budgetrecht van het parlement op begrotingsgeld, is het belangrijk dat de minister van SZW hierover in zijn begroting en verantwoording duidelijke informatie verstrekt. Het gaat dan om de doelen, middelen en resultaten vooraf en achteraf. Daarnaast is van belang dat de minister van SZW het parlement duidelijk informeert over de relatie tussen de hoogte van het premiepercentage AOW, de premieopbrengsten en de hoogte van de begrotingsgelden om de AOW-uitkeringen te betalen. Op deze manier krijgt het parlement een integraal beeld dat het kan betrekken in de besluitvorming over de inzet van publieke middelen en in de controle op de verantwoording die de minister van SZW hierover aflegt.

Op basis van de begroting 2018 en het *Jaarverslag 2018* constateren we dat de minister nog geen duidelijk integraal beeld geeft. De minister van SZW presenteert de informatie





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

over de financiering van het Ouderdomsfonds en de uitgaven daaruit aan de AOW verspreid over meerdere beleidsartikelen en bijlagen van zijn begroting en jaarverslag, zonder daarbij een duidelijke toelichting te geven. Zo worden de premiegefinancierde uitgaven aan de AOW toegelicht in artikel 8 Oudedagsvoorziening, in 2018 € 37,2 miljard (exclusief Inkomensondersteuning AOW, IO-AOW). De minister van SZW vermeldt daarbij niet dat naast de premieopbrengsten AOW de begrotingsgefinancierde rijksbijdragen, toegelicht in artikel 12 Rijksbijdragen, deze uitgaven mede mogelijk maken. In artikel 12 Rijksbijdragen meldt de minister van SZW dat de rijksbijdrage bedoeld is om het exploitatietekort in het Ouderdomsfonds aan te vullen, maar verwijst hij niet naar de bijlage 'Sociale fondsen' waar hij de hoogte van de premieopbrengsten AOW toelicht. In zijn begroting 2018 verwijst de minister in deze bijlage wel naar de rijksbijdragen in artikel 12. In de bijlage 'Sociale fondsen' licht de minister de gerealiseerde premieopbrengsten en rijksbijdragen in het Ouderdomsfonds toe, maar vermeldt daarbij niet dat hij uit het Ouderdomsfonds ook de IO-AOW betaalt.

#### *Aanbeveling*

We bevelen de minister van SZW aan om de informatiepositie van het parlement over de financiering van het Ouderdomsfonds en betalingen daaruit aan AOW-uitkeringen in zijn begroting en jaarverslag te verbeteren door:

- in artikel 8 Oudedagsvoorziening te vermelden dat naast de premieopbrengsten AOW de begrotingsgefinancierde rijksbijdragen, toegelicht in artikel 12 Rijksbijdragen, deze uitgaven mede mogelijk maken;
- in artikel 12 Rijksbijdragen een verwijzing op te nemen naar de bijlage 'Sociale fondsen' waar hij de hoogte van de premieopbrengsten AOW toelicht;
- in de bijlage 'Sociale fondsen' te vermelden dat hij uit het Ouderdomsfonds, dat wordt gefinancierd met de premieopbrengsten en rijksbijdragen, ook de IO-AOW betaalt.

## 6.4 Rechtmatigheid uitgaven premiegelden door SVB en UWV

De SVB en UWV ontvangen premie- en begrotingsgeld voor het uitvoeren van hun taken. Het gaat om het uitbetalen van uitkeringen van socialezekerheidsregelingen, het beheren van gegevens en het bieden van dienstverlening. In het geval van UWV gaat het dan om mensen met een uitkering aan het werk te krijgen en of te houden. De SVB en UWV maken in hun bedrijfsvoering geen onderscheid naar premie- of begrotingsgeld, omdat ze over het algemeen de ontvangsten van de minister van SZW integraal kunnen inzetten voor het







1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

uitvoeren van hun taken. Zoals de SVB bij het uitbetalen van de AOW-uitkeringen en UWV bij de re-integratie van mensen met een uitkering. De minister van SZW heeft met de SVB en UWV afgesproken dat hun totale uitgaven, dus premie- en begrotingsgeld, voor minimaal 99% rechtmatig moeten zijn.

#### 6.4.1 Controle rechtmatigheid uitkeringen SVB en UWV

De controle op de rechtmatigheid van de uitkeringen van de SVB en UWV is getrapt. De basis is de controle van de gegevens bij de aanvraag van een uitkering. Dat zijn bijvoorbeeld gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie, de polisadministratie en gegevens die de uitkeringsgerechtigde zelf moet opgeven. Op de toegekende uitkeringen doen de zbo's steekproeven naar de rechtmatigheid en op basis daarvan bepalen zij het rechtmatigheidspercentage. De Auditdienst SVB en de Accountantsdienst UWV controleren de juistheid van de berekening van het percentage. Verder onderzoeken zij de getrouwheid van de in het jaarverslag opgenomen jaarrekening alsmede de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de rechtmatigheid. De minister van SZW neemt het rechtmatigheidspercentage van de uitvoering door de SVB en UWV als prestatie-indicator op in zijn jaarverslag.

De overdracht van begrotingsgeld van de minister van SZW aan de SVB en UWV valt binnen de jaarlijkse controletaak van de Algemene Rekenkamer, maar niet de besteding door de SVB en UWV. De Algemene Rekenkamer is bevoegd risicogericht onderzoek te doen bij de SVB en UWV, maar oordeelt in het kader van het verantwoordingsonderzoek niet jaarlijks over de rechtmatigheid van de uitgaven door de SVB en UWV, de bedrijfsvoering van de SVB en UWV en niet over het jaarverslag van de SVB en UWV.

#### 6.4.2 Rechtmatigheidspercentage UWV en fraude

We hebben in ons onderzoek specifiek gekeken naar de invloed van de fraude met WW-uitkeringen door arbeidsmigranten op de totstandkoming van het rechtmatigheidspercentage van UWV.

UWV draagt de verantwoordelijkheid voor de vaststelling van de rechtmatigheid van diverse uitkeringen, waaronder de werkloosheidsuitkeringen. UWV voert rechtmatigheidstoetsen uit en bepaalt op basis van de uitkomsten van steekproeven de rechtmatigheidspercentages.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

### *Rechtmatigheid versus fraude*

Het rechtmatigheidspercentage van UWV heeft betrekking op de financiële rechtmatigheid van een uitkering. En niet op fraude, het bewust verstrekken van geen of verkeerde informatie. Een hoog percentage rechtmatigheid betekent dus niet dat er geen fraude is gepleegd. Een uitkering kan rechtmatig zijn verstrekt op basis van beschikbare, maar verkeerde informatie. Om fraude vast te stellen is ander en diepgaander onderzoek nodig, bij UWV door de directie Handhaving, dan de controle op rechtmatigheid. In de media en in het parlement is het rechtmatigheidspercentage van UWV onderwerp van gesprek geweest naar aanleiding van de fraude met werkloosheidsuitkeringen. Uit de wijze waarop aandacht aan dit percentage is besteed, leiden wij af dat het gebruiken van het rechtmatigheidspercentage als prestatie-indicator tot verwarring leidt. De begrippen rechtmatigheid en fraude lijken door elkaar te worden gehaald.

### *Aanbeveling*

We bevelen de minister van SZW daarom aan om in de begroting op te nemen welke risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van toepassing zijn op de verschillende socialezekerheidsregelingen die de SVB en UWV uitvoeren, welke maatregelen zij hiertegen nemen en welke risico's dan nog overblijven (restrisico's). Waar mogelijk zouden de risico's en restrisico's zo veel mogelijk gekwantificeerd moeten worden, net zoals de minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (OCW) doet in haar bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van het Ministerie van OCW 2018. Het parlement is zo in staat de integrale afweging te toetsen die de minister maakt tussen het niveau van dienstverlening en het niveau van fraudebestrijding en te bepalen of de risico's die overblijven aanvaardbaar zijn. In zijn jaarverslag kan de minister van SZW vervolgens verantwoording afleggen over de maatregelen die getroffen zijn tegen misbruik en oneigenlijk gebruik en de resultaten daarvan, zodat het parlement deze informatie kan meenemen in de dechargeverlening van de minister.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## 7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van SZW heeft mede namens de staatssecretaris van SZW op 23 april 2019 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

### 7.1 Reactie minister van SZW

In zijn reactie gaat de minister in op de onvolkomenheden en de aanbevelingen voor bedrijfsvoering en beleidsresultaten. Daarnaast gaat hij in op onze suggesties om de informatievoorziening aan het parlement te verbeteren.

#### **Bedrijfsvoeringsonderwerpen**

##### *Financieel beheer uitkeringen Caribisch Nederland*

De minister deelt in grote lijnen onze analyse dat structurele verbeteringen in het financieel beheer van RCN-unit SZW, waaronder ICT-systemen, nog niet zijn gerealiseerd. Het onderzoek naar problemen met de ICT-systemen is afgerond en met de uitvoering van de uitkomsten wordt gestart. Hij streeft ernaar de basisvoorwaarden voor de ICT in 2020 op orde te hebben.

Daarnaast geeft de minister aan dat de adequate dossiervorming en correcte wettoepassing is verbeterd. Hij onderschrijft onze suggestie om de interdepartementale samenwerking in Caribisch Nederland te verbeteren.

##### *Financieel beheer Rijksschoonmaakorganisatie*

De minister geeft aan dat eind 2018 een verbetertraject gericht op de verplichtingenadministratie, het digitaal platform en het verbeteren en vastleggen van de financiële en inkoopprocessen is opgestart. Hij verwacht dat de verdere uitrol van het ondersteunende ICT-systeem hieraan bijdraagt.

##### *Werking Toezicht*

De minister verwijst naar zijn brief van 7 maart 2019 (SZW, 2019d), waarin hij aangeeft welke acties hij inzet om sturing en toezicht te verbeteren. Het betreft het verstevigen van zijn toezicht op UWV en het versterken van het audit committee UWV. Hierbij geeft de minister – in lijn met onze aanbeveling – aandacht aan de zelfstandige verzameling van informatie naast de informatie die de zbo's leveren.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

De minister geeft aan een start te hebben gemaakt met het verbeteren van het risicomanagement. Verder volgt hij onze aanbeveling op door samen met de uitvoering strategische vraagstukken en risico's te identificeren en te wegen. De minister zal de (on)mogelijkheden van sturing en toezicht meenemen in zijn toekomstverkenning van de uitvoering van de sociale zekerheid en (vervroegde) evaluatie van de wet SUWI.

De minister sluit zich aan bij onze aanbeveling om meer aandacht te hebben voor explicitering van de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik (MenO). Hij richt zich in 2019 op doorontwikkeling van de MenO-risicobeheersing en de formele beschrijving daarvan. Verder zal hij MenO-risico's in kaart brengen bij nieuwe en gewijzigde wet- en regelgeving en in de memorie van toelichting een passage opnemen over MenO. In zijn signaleringsbrieven beoogt de minister het parlement te informeren over de maatregelen die voor deze risico's worden genomen.

#### *Overige bedrijfsvoeringsonderwerpen*

De minister bekijkt in 2019 samen met de opdrachtgevers van het Financieel Dienstencentrum welke acties ondernomen kunnen worden om de doelmatigheid te verbeteren. Het verder versterken van de strategische sturing en de verbetering van de informatievoorziening zal hij hierbij nadrukkelijk betrekken.

### **Beleidsonderwerpen**

#### *WGA-dienstverlening*

De minister geeft aan voornemens te zijn het effectonderzoek naar WGA-dienstverlening op 1 oktober 2019 te laten starten en de Kamer te informeren over de opzet en inrichting van dit onderzoek.

Verder is hij van plan om in 2019 te starten met een Wetsgedreven Inzicht in Kosten en Taken (WIKT) WIA, voor het verbeteren van het inzicht in de doelmatigheid.

De minister deelt onze twijfel of de € 10 miljoen per jaar aan additionele middelen voldoende is om in de eerste vijf jaar na instroom alle WGA-gerechtigden basale dienstverlening te kunnen bieden. De aangekondigde onderzoeken en het WIKT hebben volgens de minister tot doel om het inzicht in de balans tussen ambities en wat nodig is aan dienstverlening, in termen van mensen en middelen, in beeld te brengen.

De minister deelt onze constatering, dat in oktober 2018 bijna de helft van de mensen die in 2017 de WGA zijn ingestroomd nog niet in beeld is bij UWV, niet. Hij geeft aan met UWV afgesproken te hebben dat met ingang van 2017 met tenminste 90% van alle WGA gerechtigden die overgedragen worden aan het Werkbedrijf jaarlijks minimaal één gesprek wordt gevoerd. In het jaarverslag over 2017 rapporteert UWV dat 83% van deze groep





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

minimaal één gesprek heeft gehad. In 2018 is dit opgelopen tot 93%, aldus de minister. Volgens hem wordt het verschil onder andere veroorzaakt doordat wij in ons onderzoek ook de groep medisch 80/100 hebben meegenomen. Hij geeft aan dat deze groep op medische gronden (nog) niet wordt overgedragen aan het Werkbedrijf, maar in beeld blijft bij de divisie Sociaal Medische Zaken van UWV.

#### *Overige beleidsonderwerpen/buiten de rijksrekening*

De minister neemt onze aanbevelingen over om de informatiepositie van de Kamer over de financiering van en uitgaven uit het Ouderdomsfonds te verbeteren. Hij zal dit uitwerken in de begroting 2020.

## 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij stellen vast dat de minister van SZW zich op de meeste punten kan vinden in onze conclusies en aanbevelingen over de bedrijfsvoering en de beleidsresultaten. Hij onderschrijft ook onze suggestie om de interdepartementale samenwerking in Caribisch Nederland te verbeteren.

De minister sluit zich aan bij onze aanbeveling om meer aandacht te hebben voor explicitering van de risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik (MenO) en de beheersing daarvan. Bij nieuwe en gewijzigde wet- en regelgeving brengt hij vanaf het begin de MenO-risico's in kaart. Echter, de minister gaat in zijn reactie niet expliciet in op onze aanbeveling om in de begroting op te nemen welke risico's op MenO van toepassing zijn op de verschillende socialezekerheidsregelingen die de SVB en UWV uitvoeren, welke maatregelen zij hiertegen nemen en welke risico's dan nog overblijven. Dat zou het parlement in staat stellen de integrale afweging te toetsen die de minister maakt tussen het niveau van dienstverlening en fraudebestrijding en te bepalen of de risico's die overblijven aanvaardbaar zijn.

De minister van SZW deelt niet onze constatering dat in oktober 2018 bijna de helft van de mensen die in 2017 de WGA zijn ingestroomd nog niet in beeld is bij UWV. Hij geeft aan dat zijn afspraken met UWV over dienstverlening uitsluitend zijn gericht op de mensen met een WGA-uitkering die zijn overgedragen aan het Werkbedrijf van UWV. Door de afbakening tot die deelgroep stijgt het percentage mensen dat minimaal 1 gesprek heeft gevoerd in het eerste jaar van 54% naar 93%. Dit laatste cijfer kunnen we op basis van ons onderzoek niet bevestigen. De mensen met een WGA-uitkering die niet aan het Werkbedrijf worden overgedragen, laat de minister van SZW daarmee buiten beschouwing. Deze groep krijgt dus geen ondersteuning om aan het werk te komen of te blijven. Maar, slechts





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

een deel van deze groep mensen is vanwege medische redenen tijdelijk niet in staat te werken. Wij hebben daarentegen de hele groep WGA-gerechtigden als uitgangspunt van ons onderzoek genomen. Immers alle WGA-gerechtigden, die in 2017 zijn ingestroomd, beschikken over arbeidsmogelijkheden en hebben volgens de wet recht op ondersteuning door UWV voor hun re-integratie. In diverse brieven aan het parlement heeft de minister van SZW aangegeven dat hij wil dat UWV met álle WGA-gerechtigden persoonlijk contact heeft. Dit is ook van belang voor het waarborgen van de rechtmatigheid van de WGA-uitkering. Ook in zijn *Jaarverslag 2018* geeft de minister van SZW niet expliciet aan dat de afspraken over de dienstverlening aan WGA-gerechtigden zich beperken tot de mensen die zijn overgedragen aan het Werkbedrijf van UWV. Het zou de informatiepositie van het parlement ten goede komen als de minister en UWV duidelijk aangeven welke mensen met een WGA-uitkering wel en geen dienstverlening krijgen en waarom dat zo is.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## Bijlage 1

# Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van SZW 2018

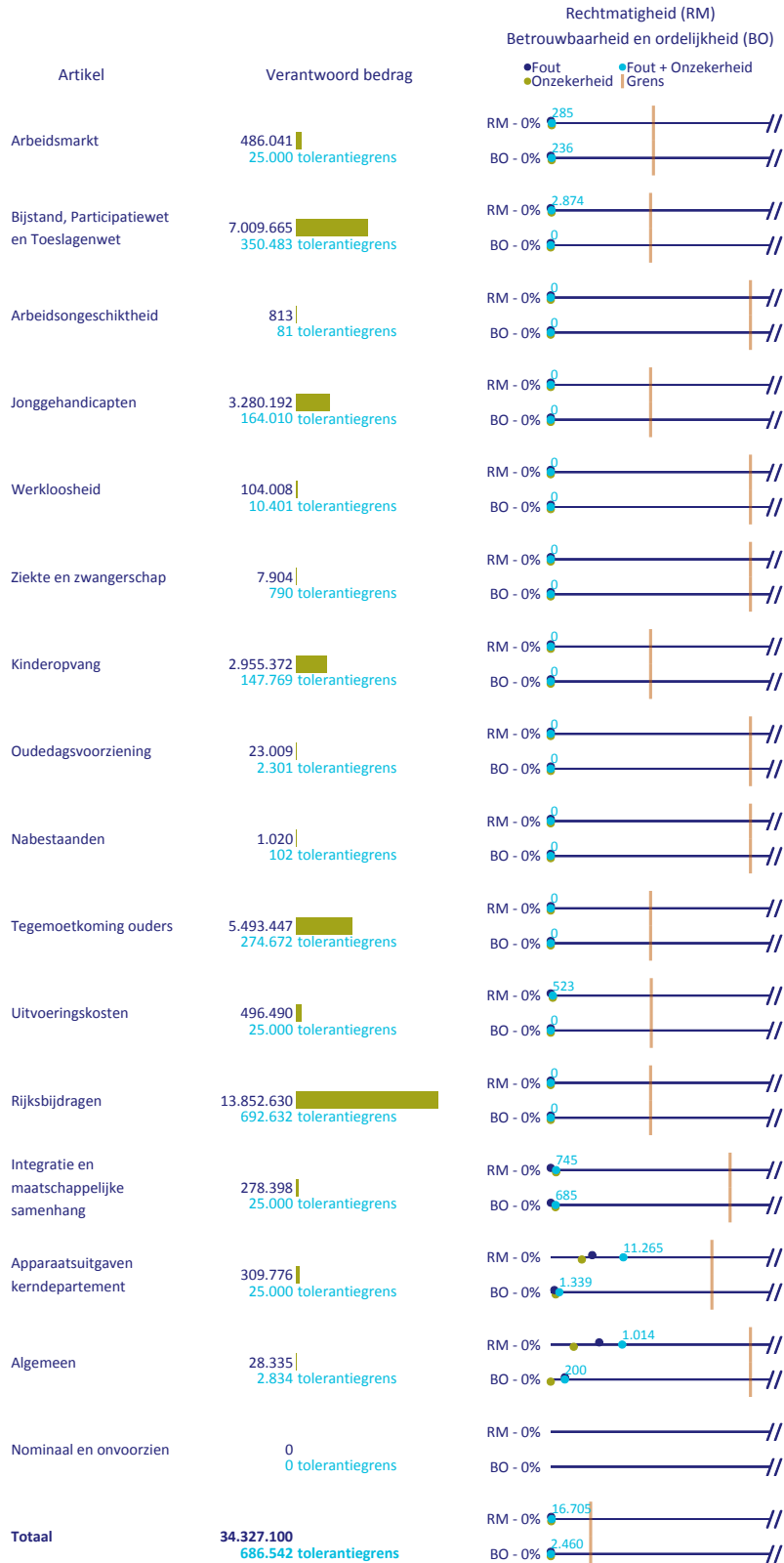
In het overzicht 'fouten en onzekerheden' vermelden wij onze bevindingen op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2018* van het Ministerie van SZW.





## Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)

### Verplichtingen (bedragen x € 1.000)

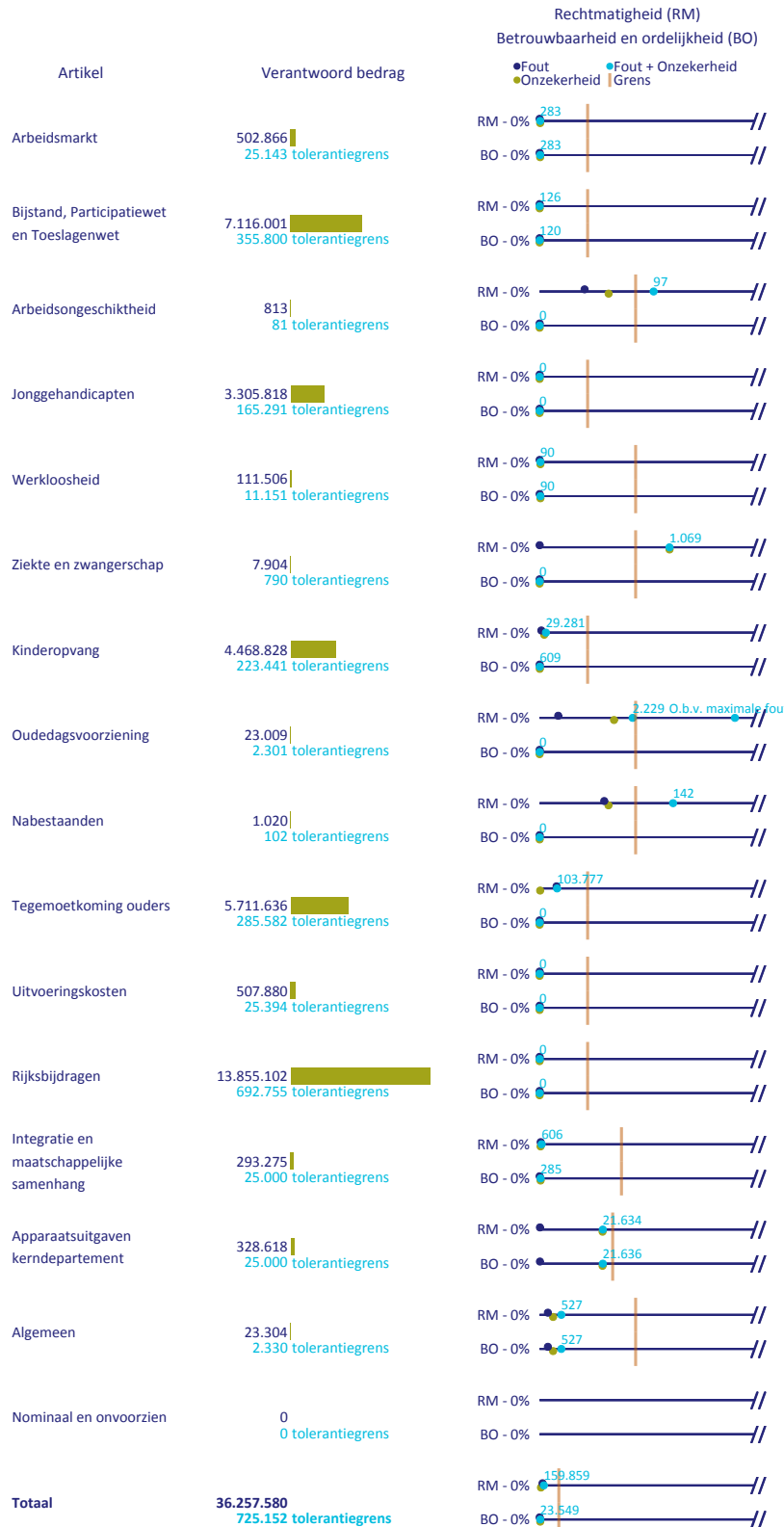






## Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)

### Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## Bijlage 2

# Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij onderzoeken ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de Rijksrekening en de saldibalans van het Rijk. Deze zijn opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

### Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

- of de financiële verantwoordingsinformatie betrouwbaar en ordelijk is en de financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de (niet-financiële) verantwoordingsinformatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand gekomen is en niet in strijd is met de financiële informatie;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (*International Standards of Supreme Audit Institutions*, 'ISSAIs'). Onze werkwijze is gebaseerd op risicoanalyse en we onderzoeken daarom niet iedere geldstroom tot in detail.

Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk die controleert ten behoeve van de minister. Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat we over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen wij of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries onderzoeken wij of het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk voldoen aan de normen van doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en betrouwbaarheid.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Minstens eens in de 3 jaar onderzoeken we alle belangrijke beheersmaatregelen ('key controls') van het financieel beheer. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' of een 'ernstige onvolkomenheid'. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

## Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar beleidsthema's. In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren, en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Wij onderzoeken:

- hoeveel geld er wordt besteed aan het beoogde doel;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het beoogde doel wordt bereikt met dit geld;
- of de Staten-Generaal in begroting, jaarverslag en andere kamerstukken voldoende informatie hebben gekregen.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek).

In hoofdstuk 5 beschrijven we de resultaten van ons onderzoek naar de dienstverlening door UWV aan WGA-gerechtigden. Ten grondslag aan de bevindingen ligt een data-analyse, waarmee we op basis van gegevens van UWV trends in kaart hebben gebracht van de geboden dienstverlening door UWV en de arbeidsparticipatie van WGA-gerechtigden. Hieronder geven we op hoofdlijnen de methodologische verantwoording van dit onderzoek weer.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

### *Data-levering en omschrijving*

Voor dit onderzoek hebben wij 5 databestanden ontvangen van UWV. De data betreffen op hoofdlijnen kenmerken van personen met een WGA-uitkering (databestand over WIA-uitkeringen in de periode 2011-2017), de geboden dienstverlening door UWV (3 databestanden over afspraken, instrumenten en trajecten in de periode 2011 tot en met oktober 2018) en de arbeidsparticipatie van WGA-gerechtigden (databestand over dienstverbanden).

### *Dataselectie*

De data-analyse hebben we gericht op WGA-gerechtigden voor wie UWV een re-integratieverantwoordelijkheid heeft. Dat betekent dat we eigenrisicodragers niet hebben meegenomen in de analyse. Mensen met zowel een classificatie gedeeltelijke WGA-uitkering (35-80% loonverlies) als een classificatie volledige WGA-uitkering (80-100% loonverlies) hebben we uit het bestand verwijderd, evenals mensen met zowel een classificatie “voormalig werknemer” als “vangnetter”. Mensen die vanuit een werkloosheidsuitkering zijn ingestroomd, worden ‘vangnetters’ genoemd en mensen die vanuit een werksituatie zijn ingestroomd, worden voormalig werknemers genoemd. De dataselectiekeuzes hebben we gemaakt om de groep eenduidig te houden. We hebben dit afgestemd met het Ministerie van SZW en UWV.

Voor de analyse hebben we een selectie gemaakt van de geboden dienstverlening door UWV. Deze selectie is als volgt:

#### Databestand afspraken:

- arbeidsdeskundige gesprek (AG);
- evaluatiegesprekken;
- groepsgewijs;
- start/coaching.

#### Databestand instrumenten:

- inkoop re-integratie;
- testen;
- werkinstrument t.b.v. Actieplan;
- workshop.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

Databestand trajecten:

- reguliere trajecten;
- scholing;
- trajecten, naar werk;
- trajecten, werkfit maken.

Deze selectie heeft als gevolg dat we niet een totaalbeeld geven van de (geregistreerde) dienstverlening die UWV in de onderzochte periode heeft geboden. De selectie hebben we besproken met UWV. UWV heeft geverifieerd dat de gemaakte selectie de belangrijkste vormen (ook in absolute aantallen geboden afspraken, instrumenten en trajecten) van dienstverlening betreft.

#### *Betrouwbaarheid data*

UWV heeft aangegeven dat de geleverde gegevens afkomstig zijn uit diverse registraties van UWV. Waar het gaat om WGA-uitkeringen en dienstverbanden mag volgens UWV worden aangenomen dat deze registraties het best mogelijke beeld van de werkelijkheid geven, omdat ze de basis vormen voor de verstrekking van uitkeringen. Wat betreft de betrouwbaarheid van de databestanden over dienstverlening (afspraken, instrumenten en trajecten) heeft UWV aangegeven dat er aanwijzingen zijn dat in het verleden de ingezette dienstverlening niet altijd even goed is geregistreerd. Zo kwam het voor dat verschillende vestigingen de geboden dienstverlening onder verschillende noemers registreerden, of dat niet altijd nauwkeurig de geboden dienstverlening werd geregistreerd. Er waren, na gesprekken met het Ministerie van SZW en UWV, geen aanwijzingen dat de data een zodanig verkeerd beeld gaven van de werkelijkheid dat deze onbruikbaar waren voor het uitvoeren van ons onderzoek.

#### *Beperkingen data*

De arbeidsparticipatie hebben we afgeleid uit de gegevens over het inkomen van WGA-gerechtigden. Als iemand loon ontvangt, hebben wij dat gedefinieerd als aan het werk zijn. We hebben niet verder kunnen kijken dan het ontvangen van loon. We weten bijvoorbeeld niet voor hoeveel uur WGA-gerechtigden aan het werk zijn. Daarnaast wordt het ontvangen van vakantiegeld en een eindejaarsuitkering opgemerkt als het ontvangen van loon. Dit resulteert voor alle cohorten op dezelfde momenten in een stijging van de arbeidsparticipatie.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

In de ontvangen data konden we geen onderscheid maken naar WGA 80-100 op basis van medische gronden en WGA 80-100 op basis van arbeidsdeskundige gronden. In de registraties maakt UWV dit onderscheid niet. In rapportages maakt UWV dit onderscheid daarom zelf ook niet. De mensen met een volledige WGA-uitkering op basis van medische gronden hebben we daarom meegenomen in de analyses. Idealiter worden deze mensen uit de analyses gefilterd, omdat ze niet automatisch worden overgedragen aan het Werkbedrijf van UWV voor re-integratiedienstverlening.

We hebben dienstverleningsbestanden (instrumenten trajecten en afspraken) gekregen met data tot en met 5 oktober 2018. Voor alle cohorten WGA-gerechtigden hebben we geanalyseerd hoeveel dienstverlening zij hebben ontvangen in het eerste uitkeringsjaar. Dat betekent dat we een gedeelte van het cohort 2017 niet een heel jaar hebben kunnen volgen (de mensen die na 5 oktober 2017 de WGA zijn ingestroomd). Onder een cohortjaar verstaan we alle WGA-gerechtigden die in dat jaar de uitkering zijn ingestroomd. Bijvoorbeeld, alle mensen die in 2011 de WGA-uitkering zijn ingestroomd, behoren tot cohort 2011.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

## Bijlage 3

### Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer (2017a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 725-XV nr. 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017.

Algemene Rekenkamer (2017b). *UWV; balanceren tussen ambities en middelen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 26 448, nr. 586, blg-797991. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2017c). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 725-XVI, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017.

Algemene Rekenkamer (2018a). *Verantwoordingsonderzoek 2017 bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 950-XV, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2018b). *Verantwoordingsonderzoek 2017 bij het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 950-XVI, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2018c). *Brief met aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2019 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 000 XV, nr. 6. Den Haag: eigen beheer.

Financiën (2019). *Voortgangsrapportage Operatie Inzicht in Kwaliteit*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31 865, nr. 126. Den Haag: Sdu.

Helleman, J, G., de Jong & A. van der Giezen (2008). *Fiscalisering AOW niet door vergrijzing*. In: ESB, 25 januari 2008, pagina 36-39.

NBA (2016). *Handreiking bij Volwassenheidsmodel Informatiebeveiliging*. [www.nba.nl](http://www.nba.nl)

Regeerakkoord (2017). *Regeerakkoord 2017–2021. Vertrouwen in de toekomst*. Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34. Vergaderjaar 2017-2018.



1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

SZW (2005). *Memorie van toelichting op het wetsvoorstel Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 034, nr. 3. Den Haag: Sdu.

SZW (2005). *Memorie van toelichting op het wetsvoorstel Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 034, nr. 3. Den Haag: Sdu.

SZW (2016). *Brief van de minister van SZW van 31 mei 2016 over structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 26 448, nr. 569.

SZW (2017a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2017*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 550 XV, nr. 77. Den Haag: Sdu.

SZW (2017b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2018*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 775-XV nr. 1. Den Haag: Sdu.

SZW (2018a). *Brief van de minister van SZW van 1 oktober 2018 over misbruik van de Werkloosheidswet (WW) bij arbeidsmigranten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 17 050, nr. 545. Den Haag: Sdu.

SZW (2018b). *Brief van de minister van SZW van 5 juli 2018 over de stand van de uitvoering in de sociale zekerheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 26 448, nr. 605. Den Haag: Sdu.

SZW (2018c). *Brief van de minister van SZW van 20 december 2018 over de stand van de uitvoering in de sociale zekerheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 26 448, nr. 608. Den Haag: Sdu.

SZW (2018d). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2017*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 950-XV, nr. 1. Den Haag: Sdu.

SZW (2018e). *Brief van de minister van SZW van 5 juli 2018 over dienstverlening naar werk*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 566, nr. 102. Den Haag: Sdu.





1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Budgettair kader



7 Reactie



Bijlage

SZW (2019a). *Brief van de staatssecretaris van SZW mede namens de staatssecretaris van Financiën van 19 februari 2019 met antwoorden op vragen van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de ambtshalve toekenning kindgebonden budget*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 010, nr. 7.

SZW (2019b). *Brief van de minister van SZW over Effectonderzoek WGA-dienstverlening van 26 maart 2019*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 26 448, nr. 620.

SZW (2019c). *Jaarverslag 2018 van het Ministerie van SZW*.

SZW (2019d). *Brief van de minister van SZW over structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 26 448, nr. 610.

SZW en Financiën (1997). *Wijziging van de Wet financiering volksverzekeringen houdende regels omtrent de maximering van het premiepercentage en de mogelijkheid van verstrekkingen van rijksbijdragen voor de algemene ouderdomsverzekering, alsmede omtrent de vorming van een Spaarfonds AOW; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997 – 1998, 25 699, nr. 3.

Tweede Kamer (2018). *Motie van de leden Smeulders-Van Dijk*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 950 XV, nr. 15.

Tweede Kamer (2019). *Motie van de leden Wiersma en Gijs van Dijk*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 26 448, nr. 614.

UWV (2018a). *Achtmaandenverslag 2018*. Amsterdam: eigen beheer.

### **Voorlichting**

Afdeling Communicatie  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
telefoon (070) 342 44 00  
voorlichting@rekenkamer.nl  
www.rekenkamer.nl

### **Omslag**

Ontwerp: Corps Ontwerpers  
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

**Den Haag, mei 2019**