

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2019

Nr. 6

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2018

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2019 (hoofdstuk XV) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De ontwerpbegroting omvat € 36.136 miljoen aan uitgaven, € 36.097 miljoen aan verplichtingen en € 1.871 miljoen aan ontvangsten.

De Minister van SZW is ook beleidsmatig verantwoordelijk voor een aantal zogenoemde «belastinguitgaven/fiscale faciliteiten» zoals het verlaagde tarief voor de omzetbelasting voor arbeidsintensieve diensten dat in bijlage 9 Fiscale regelingen bij de Miljoenennota 2019 geraamd is op € 796 miljoen.

Verder is de Minister van SZW verantwoordelijk voor de uitgaven binnen het Uitgavenplafond Sociale Zekerheid: het door het kabinet vastgestelde kader waarbinnen de totale uitgaven aan sociale zekerheid moeten blijven. Voor 2019 zijn de uitgaven geraamd op € 81,2 miljard, bestaande uit € 58,1 miljard aan te innen premiegelden en € 21,2 miljard aan begrotingsgeld. Het Uitgavenplafond Sociale Zekerheid omvat ook een deel van de integratie-uitkering sociaal domein van de begroting van het Gemeentefonds, ter hoogte van € 1,9 miljard. In het verantwoordingsonderzoek 2017 bij het Ministerie van SZW beschrijven we in hoofdstuk 6¹ de geldstromen van het Uitgavenplafond Sociale Zekerheid².

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. In de ontwerpbegroting worden onder andere de plannen uit het regeerakkoord en de uitkomsten van de voorjaarsbesluitvorming verwerkt.

¹ Algemene Rekenkamer (2018). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid (XV)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 950 XV, nr. 2.

² In 2017 nog het budgettair kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SAZ-kader).

Wij gaan in op enkele aandachtspunten die voortkomen uit onze onderzoeken en die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

- inzicht in het beschikbare re-integratiebudget en de beoogde doelstellingen;
- zicht op extra geld kabinet-Rutte III.

We sluiten deze brief af met een overzicht van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van SZW.

1. Inzicht in re-integratiebudget en beoogde doelstellingen

De Minister van SZW stelt jaarlijks begrotingsgeld en een gedeelte van de geïnde premies beschikbaar aan Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) voor het aan het werk helpen en houden van uitkeringsgerechtigden die arbeidsondersteuning nodig hebben: het re-integratiebudget. UWV financiert hiermee re-integratietrajecten en werkvoorzieningen, zoals werkplekaanpassingen.

Relatie tussen uitgaven en resultaten is zichtbaar geworden

In ons verantwoordingsonderzoek 2017 constateerden we dat in de begroting en in het jaarverslag van het Ministerie van SZW geen relatie is gelegd tussen uitgaven en resultaten. Wij hebben de Minister aanbevolen om in zijn ontwerpbegroting de relatie te leggen tussen de begrote uitgaven voor re-integratie, de financiering daarvan via premie- en begrotingsgeld en de doelstellingen die hij hiermee wil realiseren. Hiermee kan het parlement meer invloed uitoefenen op bijvoorbeeld de hoogte en inzet van begrotings- en premiegeld, en achteraf de controle op de Minister van SZW uitvoeren passend bij het budgetrecht. De Tweede Kamer heeft in de motie- Smeulders-Van Dijk de Minister van SZW verzocht deze aanbeveling op te volgen.³

In zijn ontwerpbegroting 2019 geeft de Minister van SZW gevolg aan de motie en onze aanbeveling. Hij verbetert het inzicht in de financiering van het re-integratiebudget via een nieuw overzicht, waarin hij laat zien dat in 2019 het totaal geraamde re-integratiebudget € 197,9 miljoen bedraagt. Hiervan wordt € 93,3 miljoen⁴ 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 Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) een streefwaarde van 8.000 mensen opgenomen. Voor mensen met recht op uitkeringen voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten of de Ziektewet neemt de Minister geen streefwaarden op. Voor de Ziektewet is dat gegeven de aard van de regeling niet zinvol. Voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten is het volgens hem nodig om eerst het inzicht in de resultaten te verbeteren (betreft Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, WIA). We zullen de realisatiecijfers betrekken in het onderzoek naar het jaarverslag.

³ Kamerstuk 34 950 XV, nr. 15.

⁴ Het begrotingsgefinancierde budget bedraagt in totaal € 107,3 miljoen. Hierop wordt € 14 miljoen in mindering gebracht voor de ESB-regeling.

De Minister geeft in zijn ontwerpbegroting 2019 het parlement een beter inzicht in de financiering van het re-integratiebudget en de doelen die hij nastreeft. Aanvullend informeert hij via het jaarverslag van UWV het parlement over wat UWV heeft ingekocht met het re-integratiebudget en via de *UWV Monitor Arbeidsparticipatie* over de arbeidsmarktpositie van mensen met een arbeidshandicap. Verder zegt de Minister toe om het inzicht in de effectiviteit van de re-integratie van arbeidsgehandicapten te verbeteren via onderzoeken als onderdeel van een kennisprogramma dat de Minister samen met UWV is gestart. Over de uitkomsten van deze onderzoeken zal de Minister de Tweede Kamer informeren. Wij zullen in ons verantwoordingsonderzoek 2018 hier op terug komen.

2. Zicht op extra geld kabinet-Rutte III

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III zijn omvangrijke intensiveringen in de vorm van extra uitgaven aangekondigd (bijna € 9 miljard in 2019). Ook is in het regeerakkoord gemeld dat de regering de plannen voor extra uitgaven nader uitgewerkt en onderbouwd voor zover dat nodig is. Pas als deze plannen voldoende doelmatig, concreet en evalueerbaar zijn, wordt het geld aan de begroting toegevoegd. Tot die tijd staat het geld op een zogenoemde aanvullende post. De Miljoenennota 2019 (bijlage 16) geeft de actuele stand van die post weer. Over het proces van toekenning van de extra uitgaven, de mogelijkheid om de verwerking van de extra uitgaven in de begroting te kunnen volgen en de beleidsmatige onderbouwing van de extra uitgaven, hebben wij op 26 september 2018 een rapport uitgebracht: *Zicht op extra geld kabinet-Rutte III; Navolgbaarheid en onderbouwing maatregelen*.

De ruimte om invloed uit te oefenen op de begrotingsuitgaven van de Minister van SZW is zeer beperkt voor het parlement, omdat nagenoeg alle uitgaven juridisch verplicht zijn. Dit komt doordat een groot deel van de SZW-begrotingsuitgaven voortvloeien uit eerder door het parlement aanvaarde afzonderlijke wetten. Geld dat nodig is voor het betalen van uitkeringen, bijvoorbeeld op basis van de Wajong, kan niet voor iets anders ingezet worden, tenzij de onderliggende wet wordt gewijzigd. Daarnaast vallen de premiegefinancierde uitgaven binnen het Uitgavenplafond Sociale Zekerheid niet onder het formele budgetrecht van het parlement. Doordat een groot deel van de extra uitgaven van kabinet Rutte-III in de ontwerpbegroting 2019 zijn verwerkt en het parlement deze moet goedkeuren, heeft het parlement nu de mogelijkheid om meer invloed uit te oefenen op de begrotingsgefinancierde uitgaven aan de sociale zekerheid dan gebruikelijk.

Hierna gaan we in op de beleidsmatige onderbouwing van de extra uitgaven in de ontwerpbegroting 2019. Per begrotingshoofdstuk hebben we een of meerdere intensiveringen geselecteerd. Voor het Ministerie van SZW zijn dit:

- persoonlijke dienstverlening aan werklozen (Werkloosheidswet, WW) en mensen met een arbeidsbeperking (Wajong en regeling Werkherhaving gedeeltelijk arbeidsgeschikten, WGA);
- taalles bij integratie;
- verhoging van de kinderopvangtoeslag.

In bijlage 1 staat de budgettaire verwerking van deze intensiveringen⁵.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Persoonlijke dienstverlening UWV

Persoonlijke dienstverlening door UWV is vaak nodig om mensen met een uitkering geschikt te maken voor een re-integratietraject of een werkvoorziening. In het verantwoordingsonderzoek 2017 constateerden we dat UWV in 2017 minder heeft uitgegeven aan re-integratie dan geraamd, vanwege een tekort aan capaciteit voor persoonlijke dienstverlening. Hierdoor kon UWV minder mensen helpen. De motie-Smeulders-Van Dijk⁶ benadrukt dat de Minister van SZW moet voorkomen dat er in de komende jaren budget voor werkvoorzieningen en re-integratietrajecten overblijft doordat er onvoldoende capaciteit is voor dienstverlening. Het kabinet-Rutte III stelt extra middelen beschikbaar voor persoonlijke dienstverlening door UWV. De Minister van SZW verwacht dat de extra middelen voor persoonlijke dienstverlening leiden tot meer uitgaven aan re-integratie.

Het kabinet-Rutte III stelt voor om in 2019 op begrotingsartikel 11 € 70 miljoen extra beschikbaar te stellen voor persoonlijke dienstverlening aan werklozen (WW-gerechtigden) en aan mensen met een arbeidsbeperking (Wajong- en WGA-gerechtigden). Het doel is om deze mensen dichterbij de arbeidsmarkt te brengen, zoals de Minister aangeeft in zijn beleidsagenda (zie aandachtspunt 1). Het is op basis van de ontwerpbegroting 2019 niet vast te stellen welke concrete resultaten UWV daarmee gaat realiseren: hoeveel mensen zullen naar schatting extra persoonlijke dienstverlening ontvangen en door UWV aan het werk worden geholpen? De Minister van SZW geeft in zijn ontwerpbegroting en Kamerbrief van 5 juli 2018⁷ wel aan de uitbreiding van de persoonlijke dienstverlening voor de WW, Wajong en WGA afzonderlijk te gaan monitoren en evalueren, en de Tweede Kamer hierover te informeren. Inzicht in het evaluatie- en monitoringskader voorafgaand aan de begrotingsbehandeling versterkt de controlerende rol van het parlement. Ook schept dit de voorwaarden om achteraf te kunnen beoordelen of de extra gelden voor persoonlijke dienstverlening doelmatig, doeltreffend en conform de bedoeling zijn besteed. Eind vorig jaar heeft de Minister al een effectmeting naar eerdere intensiveringen van de WW-dienstverlening gestart. De eerste resultaten worden in 2019 verwacht.

Taalles bij integratie

Het kabinet-Rutte III stelt voor om in 2019 € 50 miljoen extra beschikbaar te stellen om het taalniveau van nieuwkomers in Nederland te verhogen, zodat zij sneller aan het werk kunnen. De extra middelen zijn opgenomen in de ontwerpbegroting 2019 van het Ministerie van SZW (artikel 99), maar de verdeling hiervan volgt bij de voorjaarsnota 2019. Om de resultaten van de extra middelen te kunnen beoordelen, heeft de Tweede Kamer concrete doelstellingen en indicatoren nodig om een hoger taalniveau vast te kunnen stellen. In de ontwerpbegroting 2019 heeft de Minister van SZW deze nog niet opgenomen, omdat hij hiervoor met derden een evaluatie- en monitoringskader aan het ontwerpen is.⁸ Inzicht in het evaluatie- en monitoringskader voorafgaand aan de begrotingsbehandeling zorgt ervoor dat het parlement dit in samenhang met de ontwerpbegroting kan behandelen. Ook schept dit de voorwaarden voor het parlement om achteraf te beoordelen of de extra gelden voor taallessen bij integratie doelmatig, doeltreffend en conform de bedoeling zijn besteed. Ten behoeve van het evaluatie- en monitoringskader benadrukken we in ons rapport *Inburgering; Eerste resultaten van de Wet inburgering*.

⁶ Kamerstuk 34 950 XV, nr. 16.

⁷ Kamerstuk 33 566, nr. 102.

⁸ Zie ook de brief van de Minister van 2 juli 2018. Kamerstuk 32 824, nr. 223.

gering 2013 het belang van het verzamelen van gegevens over opleidingsniveau en het hebben van werk.⁹

Verhoging van de kinderopvangtoeslag

Het kabinet-Rutte III stelt voor om extra geld beschikbaar te stellen voor de betaalbaarheid van de kinderopvang en de arbeidsparticipatie van ouders door verhoging van de kinderopvangtoeslag¹⁰: in 2019 € 194 miljoen, vanaf 2022 structureel € 248 miljoen. De Minister heeft in zijn ontwerpbegroting SZW 2019 indicatoren opgenomen over het gebruik van de kinderopvang, de ontwikkeling van gewerkte uren van vrouwen en moeders met jonge kinderen en de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen. De Minister neemt in zijn ontwerpbegroting wel ramingen op voor de indicatoren, maar geeft niet aan naar welke ontwikkeling van de indicatoren hij streeft gegeven de extra uitgaven. Hierdoor kan het parlement wel de ontwikkelingen volgen, maar lastig achteraf beoordelen of het extra bedrag van € 248 miljoen doelmatig en doeltreffend is besteed.

Verder heeft het kabinet-Rutte II besloten om de kwaliteit van de kinderopvang te verhogen via maatregelen uit de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (Wet IKK). Hiervoor heeft het een structureel bedrag van € 20 miljoen beschikbaar gesteld. De kwaliteitsmaatregelen zijn gedeeltelijk vanaf 2018 ingevoerd en het restant treedt per 2019 in werking. Daarnaast verhoogde het kabinet-Rutte II het budget voor de kinderopvangtoeslag jaarlijks met € 180 miljoen. De Minister van SZW heeft in zijn begroting 2018 en in zijn ontwerpbegroting 2019 niet aangegeven welke toetsbare doelstellingen voor de kwaliteit van de kinderopvang hij nastreeft. Dat maakt het ook lastig voor het parlement om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Wet IKK te beoordelen op basis van de evaluatie van deze wet, die in 2022 zal uitkomen.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2018 op 15 mei 2019 verwachten we over het Ministerie van SZW het volgende onderzoek te publiceren:

- Toeslagschulden Belastingdienst.

Verder willen we u attenderen op het recent uitgebrachte advies «Wegwijs in het sociaal domein». Op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hebben we op 13 september 2018 advies uitgebracht over de informatievoorziening sociaal domein. Wij onderzochten of de Tweede Kamer de informatie van de regering ontvangt die ze op grond van wetten en toezeggingen mag verwachten. In dit advies doen wij aanbevelingen aan de Minister van BZK en aan de Tweede Kamer over een verbetering van deze informatievoorziening. Onderdeel van ons advies is een digitaal instrument om de weg te vinden

⁹ Algemene Rekenkamer (2017). *Inburgering; Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 32 824, nr. 181.

¹⁰ Kamerstuk 31 322, nr. 365.

in de informatiestromen: de «Wegwijzer sociaal domein». Deze is te vinden op www.rekenkamer.nl/wegwijzersociaaldomein.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris