

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)

Rapport bij het Jaarverslag 2023

2024



Algemene
Rekenkamer

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. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

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

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

Dit rapport heeft betrekking op het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van SZW. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2023 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023. Hier vindt u ook ons rapport Staat van de rijksverantwoording 2023. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2023.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 6

3. Financiële informatie | 11

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 12

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 14

4. Bedrijfsvoering | 16

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 16

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 19

4.3 Onvolkomenheden | 20

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 22

4.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 28

5. Beleidsresultaten | 29

5.1 Inzicht extra geld | 29

5.2 Toezicht op arbeidsomstandigheden | 35

5.3 Terugblik | 45

5.4 Totstandkoming beleidsinformatie | 47

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 48

6.1 Reactie minister van SZW | 48

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 50

Bijlagen | 51

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van SZW 2023 | 51

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 54

Bijlage 3 Literatuur | 60

Bijlage 4 Begrippenlijst | 62

Bijlage 5 Eindnoten | 68

1. Onze conclusies

De minister van SZW is verantwoordelijk voor een goed werkende arbeidsmarkt en sociale zekerheid. De minister werkt samen met UWV aan het terugdringen van de achterstanden bij de sociaal-medische beoordelingen voor de WIA. Maar deze achterstanden zullen nog jaren blijven bestaan. Langdurig zieke (ex-)werknemers verkeren hierdoor te lang in onzekerheid over hun inkomen. De achterstanden leiden ook tot onrechtmatige uitgaven en dwangsommen voor UWV. We vragen de minister om (buitenwettelijke) maatregelen tegen achterstanden ook te beoordelen op de ongewenste gevolgen. Zo ontvangen langdurig zieke werknemers van 60 jaar en ouder een arbeidsongeschiktheidsuitkering na een vereenvoudigde beoordeling, zonder de plicht tot re-integratie. Dat leidt tot een verhoogde instroom in de WIA en mogelijk minder terugkeer naar werk.

Een nieuwe onvolkomenheid in de bedrijfsvoering

Dit jaar zien we dat het autorisatiebeheer bij het Financieel Dienstencentrum (FDC) niet op orde is. Er zijn te veel medewerkers die met te veel bevoegdheden toegang hebben tot het financiële administratiesysteem. Zij kunnen dan ongemerkt wijzigingen aanbrengen. Omdat het FDC jaarlijks voor 5 ministeries voor miljarden aan financiële transacties verwerkt, is er een groot risico. Deze situatie beoordelen wij daarom als een onvolkomenheid.

Het financieel beheer van uitkeringen in Caribisch Nederland is nog niet op orde, waardoor uitkeringen onrechtmatig worden verstrekt. Er is nu een plan om op een gestructureerde manier de problemen aan te pakken. Ook is er meer capaciteit voor de uitvoering gekomen. Dit is een stap in de goede richting. We verwachten van de minister dat deze zorgt voor tempo in de uitvoering.

Toezicht op SVB en UWV is verbeterd

De SVB en UWV betalen ieder jaar voor tientallen miljarden aan sociale zekerheidsuitkeringen. Uitkeringen gaan naar mensen die niet meer kunnen werken of werkloos zijn. Ze hebben dit geld nodig om rond te komen. Het is belangrijk dat de minister in de gaten houdt dat de SVB en UWV hun wettelijke taken goed uitvoeren en geld volgens de regels uitgeven. We zien dat de minister in de laatste jaren meer mensen inzet om hierop toezicht te houden. En dat die zich beter dan een paar jaar terug laten informeren over het reilen en zeilen bij deze organisaties. Dat geldt ook voor de maatregelen die UWV neemt om de achterstanden in de sociaal-medische beoordelingen terug te dringen.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bestaande onvolkomenheid	2020	2021	2022	2023	
1. Financieel beheer Rijksdienst Caribisch Nederland-unit SZW	✗	✗	✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
2. Autorisatiebeheer FDC				✗	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

|| De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

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

2.

Feiten en cijfers

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verantwoordelijk voor het goed functioneren van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Denk hierbij aan: een eerlijke en inclusieve arbeidsmarkt, gezonde en veilige arbeidsomstandigheden, passende uitkeringen en re-integratie bij werkloosheid, ziekte en arbeidsbeperkingen, inkomens- en armoedebeleid en pensioen. De minister is verder verantwoordelijk voor de inburgering van nieuwkomers. De minister laat haar beleid grotendeels uitvoeren door de zelfstandige bestuursorganen UWV en Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Belastingdienst en Toeslagen, en 345 gemeenten. De minister houdt toezicht op zowel de SVB als UWV.

Het Ministerie van SZW heeft in 2023 € 48,3 miljard uitgegeven. Dit is 13% van de totale rijksuitgaven over 2023. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 48,4 miljard. De ontvangsten bedroegen € 3,3 miljard. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

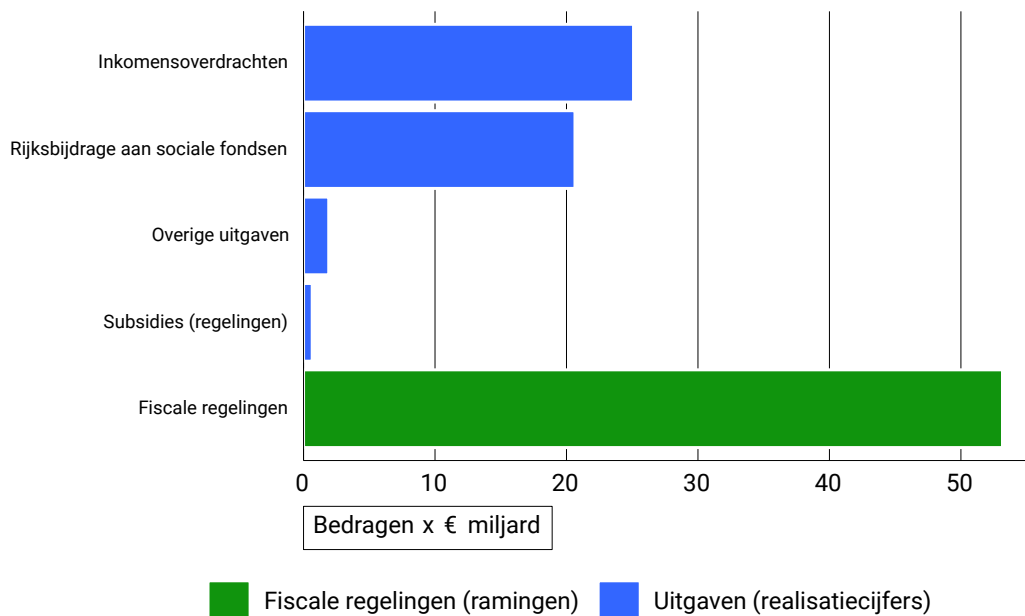
Tabel 1 Ministerie van SZW (XV) in miljoenen € en aantallen fte's

	2021	2022	2023
Verplichtingen	57.915	46.161	48.391
Uitgaven	57.703	46.013	48.323
Ontvangsten	3.804	6.244	3.345
Fte's	4.095	4.491	4.876

Het percentage uitgaven van het Ministerie van SZW op de totale rijksbegroting is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Figuur 1 *Uitgaven en fiscale regelingen Ministerie van SZW in 2023 (op basis van data Najaarsnota van het Ministerie van Financiën)*

SZW is verantwoordelijk voor veel fiscale regelingen en geeft veel geld uit aan inkomensoverdrachten



Het grootste deel van de uitgaven van de begroting van het Ministerie van SZW is bestemd voor de betaling van uitkeringen en toeslagen: de bijstand, de Wajong-uitkeringen, de kinderopvangtoeslag en de algemene kinderbijslag. Het Ministerie van SZW voert deze taken niet zelf uit. De gemeenten keren op grond van de Participatiewet de bijstand uit. UWV voert de Wajong uit. De Dienst Toeslagen regelt de Kinderopvangtoeslag en de SVB zorgt voor de betaling van de kinderbijslag. Al deze organisaties ontvangen hiervoor geld van de begroting van het Ministerie van SZW.

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

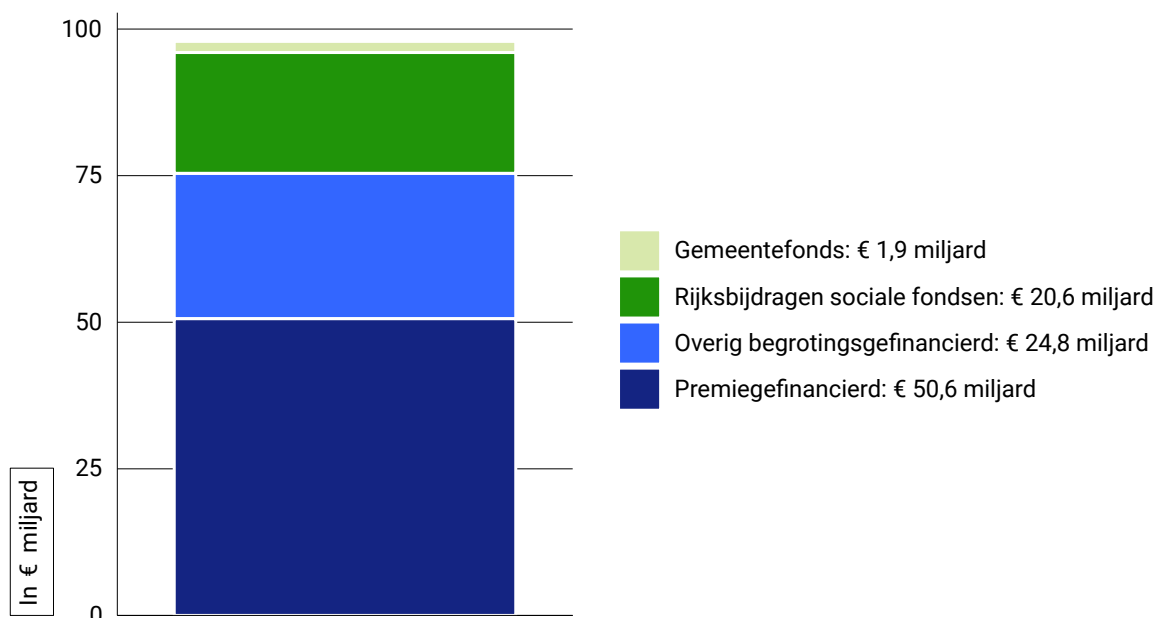
Uitgavenplafond Sociale Zekerheid

Aan het begin van de kabinetsperiode maakt het kabinet afspraken over het maximum aan uitgaven voor de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid. Dit is het 'uitgavenplafond Sociale Zekerheid'. Het doel hiervan is de budgettaire discipline te versterken en de uitgaven beter te beheersen. Deze uitgaven zijn zowel uit

belastinginkomsten als uit premiegelden betaald. In 2023 is er aan sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid in totaal € 98 miljard uitgegeven.

Figuur 2 Opbouw van het uitgavenplafond Sociale Zekerheid

Omvang uitgavenplafond Sociale Zekerheid in 2023 was € 98 miljard



Premiegefinancierde uitgaven

De minister van SZW is niet alleen verantwoordelijk voor de besteding van het begrotingsgeld, maar ook voor het beheer van de premiegefinancierde uitgaven. Deze uitgaven bedragen € 71,2 miljard in 2023. Dit is inclusief de rijksbijdragen van € 20,6 miljard aan de sociale fondsen. In de figuur hebben wij deze rijksbijdrage zichtbaar gemaakt, omdat deze rijksbijdrage afkomstig is van de begroting van het Ministerie van SZW.

De financiering van de sociale zekerheid loopt voor een deel via sociale fondsen, zoals het Werkloosheidsfonds en Ouderdomsfonds. Deze fondsen worden gevuld met de sociale premies die worden geheven over het inkomen. De opbrengst van de sociale premies is niet voldoende om alle uitkeringen te betalen. Om dit vermogenstekort op te heffen, draagt de minister van SZW vanuit de begroting bij aan de sociale fondsen. Zo ging € 17,5 miljard van deze rijksbijdrage in 2023 vanwege het vermogenstekort naar het Ouderdomsfonds. De SVB is de beheerder van dit fonds en betaalt hieruit maandelijks de AOW-pensioenen. In de sociale fondsen komen dus begrotingsgelden en premiegelden samen.

Begrotingsgefinancierde uitgaven onder het uitgavenplafond

Zoals hiervoor beschreven gaat € 20,6 miljard van de begroting van SZW naar de sociale fondsen. Daarnaast is € 24,8 miljard van de uitgaven onder het plafond ook afkomstig van de begroting van het Ministerie van SZW. Dit geld is bedoeld voor het betalen van de verschillende kindregelingen, de Wajonguitkeringen en de bijstandsuitkeringen.

Gemeentefonds

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) stelt via de begroting van het gemeentefonds geld beschikbaar aan gemeenten voor de integratie-uitkering in het sociaal domein. De middelen voor de re-integratie van mensen die arbeidsondersteuning nodig hebben om te kunnen werken, maken onderdeel uit van de integratie-uitkering. In 2023 bedraagt deze integratie-uitkering € 1,9 miljard. Gemeenten bepalen zelf waar ze dit geld aan besteden. Het college van Burgemeester en Wethouders legt hierover verantwoording af aan de gemeenteraad.

Fiscale regelingen

Fiscale regelingen zijn, net als andere beleidsmaatregelen, instrumenten waarmee de minister van SZW beleidsdoelen probeert te halen. Maar er zijn enkele belangrijke verschillen:

- Fiscale regelingen zijn niet terug te vinden in de vorm van verplichtingen en uitgaven in de begroting en het jaarverslag van de minister van SZW.
- Voor fiscale regelingen geldt zelden een limiet: iedereen die aan de voorwaarden voldoet, heeft recht op het belastingvoordeel. Daardoor is sprake van een lager bedrag aan belastingontvangsten, ofwel gedeerde belastingopbrengsten.

De minister van SZW noemt fiscale regelingen in zijn begroting: de arbeidskorting (€ 25,0 miljard), niet-belaste pensioenpremie (€ 22,6 miljard) en pensioenvrijstelling box 3 (€ 7,3 miljard). Hier tegenover staan opbrengsten van belaste pensioenuitkeringen (€ 13,1 miljard). Verder relatief grote belastinguitgaven zijn de ouderenkorting (€ 4,7 miljard), de inkomensafhankelijke combinatiekorting (€ 1,6 miljard) en de zelfstandigenaftrek (€ 1,7 miljard). De gedeerde belastingopbrengsten van deze regelingen zijn terug te vinden in de verantwoording van de minister van Financiën. Ramingen van de gedeerde belastingopbrengsten zijn per regeling opgenomen in een bijlage van de Miljoenennota. Kortom: de lusten zijn voor de minister van SZW, de lasten voor de minister van Financiën.

We hebben regelmatig onderzoek gedaan naar fiscale regelingen. Vaak moesten we concluderen dat de doelstellingen vaag zijn, de onderbouwing gebrekkig is en het resultaat onduidelijk is. Daarom hebben we in het verantwoordingsonderzoek 2020 aanbevolen de fiscale regelingen te herzien. Besluitvorming over een brede herziening van de fiscale regelingen is doorgeschoven naar een nieuw kabinet.

In juli 2023 werd in het rapport *Aanpak fiscale regelingen* geconcludeerd dat fiscale regelingen leiden tot hogere belastingtarieven, meer complexiteit en hogere uitvoerings- en handhavingskosten (Ministerie van Financiën, 2023). Een fiscale regeling zou alleen te rechtvaardigen zijn als deze doeltreffend en doelmatig is en (nog steeds) het maatschappelijk belang dient.

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023 van het Ministerie van SZW*.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie.

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een transactie niet aan deze regelgeving, dan is dit een fout in de rechtmatigheid. Als niet is vast te stellen of een transactie voldoet aan de regelgeving, spreken we van een onzekerheid in de rechtmatigheid.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijke financiële standen en transacties, zoals verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

We geven hieronder ons samenvattend financieel oordeel bij het *Jaarverslag 2023*. Dat oordeel is gebaseerd op de onderliggende oordelen op totaalniveau (in § 3.1) en op artikelniveau (in § 3.2). We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023 van het Ministerie van SZW*:

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

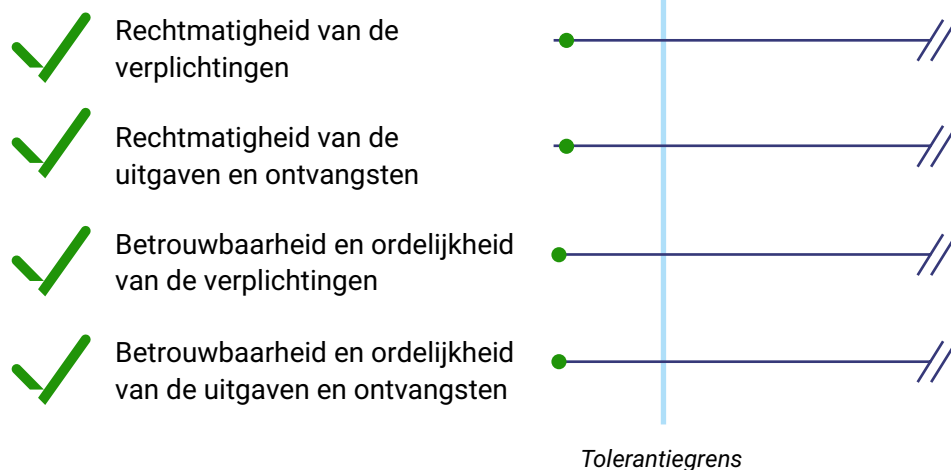
Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van SZW (XV) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldi balans;
- afgerekende voorschotten.

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. De volgende figuur maakt duidelijk bij welke geldstromen en financiële standen de tolerantiegrens wel of niet is overschreden (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.

Op totaalniveau



Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal goed te keuren budgetten

Voor de slotverschillen geldt dat het parlement deze achteraf goedkeurt. Dit betekent dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die hieronder vallen zijn betrokken in ons oordeel onder voorbehoud dat het parlement de slotwet aanneemt die bij het jaarverslag hoort.

Het bedrag aan verplichtingen dat in het Jaarverslag 2023 van het Ministerie van SZW is opgenomen omvat € 57,8 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 6, 10 en 96. Het bedrag aan uitgaven omvat € 56,9 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 6 en 10.

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

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau




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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van SZW:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 3, 5, 6, 8 en 9. In de artikelen 5, 8 en 9 hebben we fouten en/of onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden. In de artikelen 3, 6, 8 en 9 hebben we fouten en/of onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten, die de artikelgrens overschrijden.
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Bij elke geldstroom hanteren we ook een tolerantiegrens op artikelniveau. Als het totaal van fouten en onzekerheden binnen een geldstroom boven de tolerantiegrens voor dat artikel komt, spreken we van een overschrijding. De volgende figuur maakt duidelijk bij welke artikelen en in welke financiële stroom de tolerantiegrens is overschreden.

Op artikelniveau

-  Artikel 5: onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 59,8 miljoen).
-  Artikelen 8 en 9: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 7,4 miljoen).
-  Artikelen 3, 6, 8 en 9: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 13,6 miljoen).

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 5 Werkloosheid

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 5 Werkloosheid is overschreden. Het betreft onzekerheden van € 59,8 miljoen die de tolerantiegrens van € 17,8 miljoen

overschrijden. De onzekerheden worden veroorzaakt doordat het ministerie de verantwoordingswijze over de besteding van de middelen van de Tijdelijke regeling aanvullende dienstverlening COVID-19 niet heeft uitgewerkt. Deze regeling wordt uitgevoerd door de regionale mobiliteitsteams. Overigens heeft de regeling een bredere doelgroep gekregen en is zij van naam veranderd. De Tijdelijke regeling aanvullende dienstverlening loopt tot het einde van kalenderjaar 2024. Daardoor zijn de verplichtingen in 2023 onzeker. De minister van SZW heeft dit toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het *Jaarverslag 2023*. In § 4.4.3 gaan we in op onze bevindingen over de regionale mobiliteitsteams.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikelen 8 en 9

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikelen 8 Oudedagsvoorziening en 9 Nabestaanden is overschreden. Het betreft fouten en onzekerheden van € 7,4 miljoen die de tolerantiegrenzen van in totaal € 4,3 miljoen overschrijden. Deze begrotingsartikelen hebben betrekking op de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN)-unit SZW. Het zijn relatief kleine overschrijdingen ten opzichte van de totale begroting van het Ministerie van SZW. Door het ontbreken van voldoende informatie kan geen uitspraak worden gedaan over de rechtmatigheid van de uitkeringen. De minister van SZW heeft dit toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het *Jaarverslag 2023*. In § 4.3.1 gaan we in op onze bevindingen over het financieel beheer in Caribisch Nederland.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikelen 3, 6, 8 en 9

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikelen 3, 6, 8 en 9 is overschreden. Het betreft fouten en onzekerheden van € 13,6 miljoen die de tolerantiegrenzen van in totaal € 9,4 miljoen overschrijden. De tolerantiegrens van artikelen 8 en 9 wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. Alle 4 de begrotingsartikelen hebben betrekking op uitkeringen verstrekt door de RCN-unit SZW. Hierbij speelt dezelfde problematiek als hierboven beschreven. De minister van SZW heeft de fouten en onzekerheden toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het *Jaarverslag 2023*. In § 4.3.1 gaan we in op onze bevindingen over het financieel beheer in Caribisch Nederland.

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2022 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van SZW in het *Jaarverslag 2023* verstrekt (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

4.1.1 Toezicht op SVB en UWV

De minister van SZW is voor het realiseren van de doelen vrijwel volledig afhankelijk van andere organisaties en bestuurslagen. De Belastingdienst, gemeenten en zelfstandige bestuursorganen voeren wetten en regelingen uit waar de minister van SZW voor verantwoordelijk is. De 2 grootste uitvoeringsorganisaties zijn de SVB en UWV. Die geven jaarlijks tientallen miljarden aan publiek geld uit aan regelingen die bijdragen aan de bestaanszekerheid van burgers. De minister is verantwoordelijk voor het toezicht op het werk van deze organisaties. Dit uitvoeringstoezicht heeft de minister ook nodig om aan de Tweede Kamer verantwoording af te leggen over de uitvoering van de publieke taken en de besteding van publiek geld door de SVB en UWV. In de afgelopen jaren plaatsten we in onze rapporten regelmatig kritische opmerkingen over de uitvoering van het toezicht op de SVB en UWV.

Toezicht op SVB en UWV is versterkt

De SVB en UWV zijn zelfstandige bestuursorganen. Dat betekent dat zij primair zelf verantwoordelijk zijn voor hun bedrijfsvoering en taakuitvoering. Van de minister verwachten wij dat deze informatie verzamelt om te kunnen beoordelen of de SVB en UWV hun taken naar behoren uitvoeren. Als de minister van oordeel is dat dit niet voldoende is, verwachten we dat de minister maatregelen neemt.

We constateren dat in de afgelopen jaren het uitvoeringstoezicht is verbeterd. We waren vooral kritisch op de informatie die de minister gebruikte om te oordelen. Wij zagen dat de minister zich overwegend baseerde op de informatie die de SVB en UWV zelf gaven en vonden dat de minister deze informatie moest aanvullen met eigen waarnemingen en onderzoek.

De minister heeft in haar rol van toezichthouder meer capaciteit op haar ministerie ter beschikking voor het organisatietoezicht op de SVB en UWV dan enkele jaren geleden. We zien dat de medewerkers die de minister in haar toezicht ondersteunen met een kritische houding werken aan de concrete invulling van het toezicht. Er is geïnvesteerd in de relatie met de SVB en UWV en het versterken van het netwerk met belanghebbenden. Het ministerie vult de informatie die ze (standaard) van de SVB en UWV ontvangt nu aan met eigen onderzoek. We zien dat de minister bekend is met de risico's die er zijn in de bedrijfsvoering van de SVB en UWV. En we zien dat de minister hen bevraagt over de beheersing van deze risico's.

Er bestaat in de relatie tussen minister en zelfstandige bestuursorganen altijd een zekere spanning als gevolg van de onderlinge afhankelijkheid. De organisaties zijn zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering, maar tegelijkertijd wordt de minister door de Tweede Kamer aangesproken over de uitkomsten van het gevoerde beleid. Zeker als publieke belangen in de knel komen, heeft de minister van SZW informatie nodig van de SVB en UWV om te weten welke maatregelen nodig zijn. En ook moet zij goed kunnen volgen of die maatregelen de problemen oplossen. Een voorbeeld van de spanning die hierdoor ontstaat komt aan de orde in § 4.4.2. Daar gaan we in op de manier waarop de minister omgaat met de problemen in de uitvoering van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) door UWV.

Informatie aan de Tweede Kamer

De Tweede Kamer krijgt met de *Stand van de Uitvoering sociale zekerheid* ieder half jaar informatie over de ontwikkelingen in de uitvoering van de sociale zekerheid. De minister verantwoordt zich hierin over de kwaliteit van de dienstverlening, over

de uitvoering van de handhaving en over de continuïteit van de organisaties. De minister benoemt niet alleen wat er goed gaat, maar ook de risico's en dilemma's waar de uitvoering voor staat.

Sinds enkele jaren stellen de SVB en UWV 'knelpuntenbrieven' op met daarin een opsomming van de knelpunten in de regelgeving waarvan burgers de gevolgen ervaren. Knelpunten zijn volgens de SVB en UWV vaak het gevolg van complexe regels en stapeling van beleid. Niet alle knelpunten zijn eenvoudig op te lossen, omdat wijziging van wet- en regelgeving noodzakelijk is. De brieven zijn in juni 2023 meegestuurd met de *Stand van de Uitvoering sociale zekerheid*. De minister geeft hierin ook de voortgang aan van het oplossen van knelpunten. Niet opgeloste knelpunten blijven wel zichtbaar in de overzichten.

Toezicht op de rechtmatige besteding van publiek geld

De minister moet zich aan de Tweede Kamer verantwoorden over de rechtmatige besteding van publiek geld. Bij de SVB en UWV gaat het dan om de vraag of uitkeringen onterecht zijn verstrekt. En om de vraag of mensen krijgen waar zij volgens de wet recht op hebben.

De SVB en UWV voeren in eerste instantie zelf de controle op de rechtmatigheid uit. Beide organisaties hebben hiervoor een interne auditdienst. Om te kunnen beoordelen of de minister zich in haar verantwoording aan de Tweede Kamer kan baseren op de rechtmatigheidspercentages die de SVB en UWV rapporteren, maakt zij gebruik van toezicht. In 2023 heeft de minister besloten om de driejaarlijkse review op de auditdiensten van UWV en SVB uit het toezichtbeleid te halen.

De minister geeft aan dat zij op een alternatieve manier een beeld wil krijgen van de kwaliteit van de auditdiensten. Zij noemt daarbij toetsen die onderdeel zijn van hun kwaliteitssysteem. Wij erkennen dat deze toetsen waardevolle informatie geven en onderschrijven dat bij goed functionerende auditdiensten het aannemelijk is dat rechtmatigheidsfouten worden opgemerkt. Maar we merken op dat bij deze toetsen de nadruk vooral ligt op de werking van het kwaliteitssysteem. De effectiviteit van controles op de rechtmatigheid wordt niet getoetst. Ook de externe accountant van de SVB en UWV oordeelt niet over de rechtmatigheid, maar over de getrouwheid van de jaarrekeningen. En dus krijgt de minister geen zekerheid dat de organisaties de rechtmatigheid van de verstrekte uitkeringen voldoende beheersen. In andere woorden: er wordt beoordeeld of de processen aan de eisen voldoen, maar er wordt niet inhoudelijk getoetst of dat ook geldt voor de uitkomst van die processen. Wij zien de review op de auditdiensten, hoewel niet verplicht, als een relevant sluitstuk van het kwaliteitssysteem waarmee binnen de rijksoverheid belangrijke financiële risico's worden beheerst.

De minister licht bij haar keuze toe dat de toegevoegde waarde van de review beperkt was in verhouding tot de inspanning die deze kostte. Bovendien laten de uitkomsten van de kwaliteitstoetsen zien dat de auditdiensten van de SVB en UWV goed functioneren. Ook wij zijn voorstander van het zo efficiënt mogelijk inrichten van de controletoren. Beperkte financiële risico's hoeven niet met grof geschut te worden beheerst. Maar omdat de SVB en UWV jaarlijks tientallen miljarden euro's aan publiek geld uitgeven, vinden we een periodieke inhoudelijke controle op de rechtmatigheid niet buiten proportie. Het is ook voor het vertrouwen in de overheid en de solidariteit in de sociale zekerheid belangrijk dat mensen krijgen waar ze recht op hebben, niet te weinig en ook niet te veel.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW die wij hebben onderzocht voldeden in 2023 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden.

Onvolkomenheden bij Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bestaande onvolkomenheid	2020	2021	2022	2023	
1. Financieel beheer Rijksdienst Caribisch Nederland-unit SZW	✗	✗	✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
2. Autorisatiebeheer FDC				✗	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

|| De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Financieel beheer uitkeringen Caribisch Nederland nog onvoldoende verbeterd

We zien een voorzichtige vooruitgang in de aanpak van de tekortkoming in het financieel beheer van de Rijksdienst Caribisch Nederland-unit SZW (RCN). We handhaven deze onvolkomenheid. Voor de oplossing van de problemen moet het financieel beheer duurzaam verbeteren, zodat er minder onrechtmatige en onzekere uitkeringen zijn.

Deze onvolkomenheid bestaat al vanaf 2016. Er is dus sprake van een hardnekkig probleem. Dat vindt de minister ook en daarom heeft zij in 2023 een analyse van de oorzaken laten uitvoeren. Op basis hiervan hebben de minister van SZW en de RCN-unit SZW een verbeterplan gemaakt. In dit plan is onderscheid gemaakt tussen acties op korte en middellange termijn.

Zowel bij het ministerie van SZW als bij de RCN-unit SZW is personele versterking gekomen. Dat is nodig om de verbeteracties goed te kunnen uitvoeren. We zien dat de eerste maatregelen zijn genomen, bijvoorbeeld het in gebruik nemen van een vernieuwde loondervingsapplicatie.

De RCN-unit SZW is vooral bezig om de basis op orde te brengen door het beschrijven van processen, het ordelijk(er) uitvoeren van de regelingen en betere managementinformatie. Dit kost tijd en aandacht. Goede en tijdige informatie is zowel belangrijk om goed te kunnen sturen op de dagelijkse gang van zaken als voor de minister om bij te kunnen sturen. Dit is extra belangrijk omdat sommige maatregelen een meerjarige aanpak nodig hebben.

Conclusie

We stellen een voorzichtige vooruitgang vast. In vergelijking met voorgaande jaren pakt de minister van SZW het probleem nu grondiger aan en heeft zij meer aandacht voor de voortgang. Dat is voor ons voldoende om het oordeel ernstige onvolkomenheid voor nu achterwege te laten. De volgende stap in 2024 zou moeten zijn dat de genomen maatregelen zich vertalen in een duurzame verbetering van het financieel beheer met minder onrechtmatige en onzekere uitkeringen.

4.3.2 Autorisatiebeheer Financieel Dienstencentrum niet op orde

Het Financieel Dienstencentrum (FDC) verzorgt de financiële administratie voor 5 ministeries (SZW, VWS, OCW, BZK en Financiën). Het FDC betaalt jaarlijks ongeveer 120.000 facturen en voert daarnaast betalingen uit van subsidies en bijdragen aan uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Het gaat hierbij om ongeveer € 140 miljard aan financiële transacties. Een klein foutje kan in een organisatie als het FDC grote

financiële gevolgen hebben. Voor het uitvoeren van deze transacties gebruikt het FDC een financieel administratief systeem dat bestaat uit verschillende applicaties voor geautomatiseerde gegevensverwerking. Wij hebben geconstateerd dat het autorisatiebeheer van dit systeem niet op orde is. Het Ministerie van SZW is eigenaar van het FDC en daarom spreken we de minister van SZW aan om deze problemen op te lossen.

Goed autorisatie- en wijzigingsbeheer belangrijk voor informatiebeveiliging

Informatiebeveiliging valt of staat met autorisatiebeheer. Goed autorisatiebeheer zorgt ervoor dat de juiste mensen op het juiste moment om de juiste redenen toegang krijgen tot de juiste middelen. Het gaat daarbij om het toekennen van rechten en bevoegdheden in het geautomatiseerde systeem.

Door de tekortkomingen in het autorisatiebeheer hebben medewerkers toegang tot het systeem en kunnen hierin wijzigingen aanbrengen, ook als zij niet bevoegd zijn. Dit geeft medewerkers de mogelijkheid om ongewenste acties uit te voeren. Ook kunnen onbevoegde medewerkers wijzigingen in de software aanbrengen. Gegevens zijn daarmee niet veilig en het kan leiden tot technische storingen. Het is van groot belang dat het FDC de wijzigingen in gegevens en in de software goed registreert.

Bevindingen

De tekortkomingen die in 2023 zijn geconstateerd:

- Binnen het FDC ontbreekt een autorisatie- en functiescheidingsmatrix, waarmee de bevoegdheden van medewerkers vooraf zijn bepaald.
- De correcte toewijzing van rechten kan achteraf niet worden vastgesteld door het ontbreken van een afgestemde autorisatiematrix.
- Het is onduidelijk wie bevoegd is om autorisaties aan andere gebruikers van het systeem te verstrekken.
- Teveel gebruikers hebben speciale bevoegdheden waarmee ze rechten kunnen toekennen aan andere gebruikers of ongeautoriseerde wijzigingen kunnen aanbrengen in het systeem.
- Binnen het FDC is het wijzigingsbeheer niet op orde. Wijzigingen in het systeem worden niet vastgelegd. Hierdoor is onduidelijk wie, wanneer, welke wijziging heeft doorgevoerd.

Conclusie

De geconstateerde tekortkomingen brengen risico's met zich mee voor de financiële administratie van meerdere ministeries. Daarom beoordelen wij de situatie als een onvolkomenheid in het autorisatiebeheer van het FDC. We verwachten dat de minister van SZW in 2024 zorgt voor een structurele oplossing voor de tekortkomingen in de geautomatiseerde gegevensverwerking bij het FDC.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.4.1 Voortgang vaststellingen NOW-loonkostensubsidies

Het kabinet heeft verschillende noodmaatregelen ingezet om de gevolgen van de coronacrisis zo goed en zo snel mogelijk te ondervangen. Een van de maatregelen waarmee vele miljarden zijn uitgegeven, is de Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW). De NOW is een subsidie aan werkgevers om het loon van werknemers door te kunnen betalen tijdens de coronacrisis. UWV voert de regeling uit. Tot april 2022 konden werkgevers een tegemoetkoming in de loonkosten aanvragen om hun personeel in dienst te kunnen houden.

We constateren dat de minister van SZW voldoende inzicht heeft in de voortgang van de vaststellingen en de kosten van de NOW. UWV heeft grote aantallen subsidievaststellingen op gecontroleerde wijze verwerkt, bedragen nabetaald en teruggevorderd.

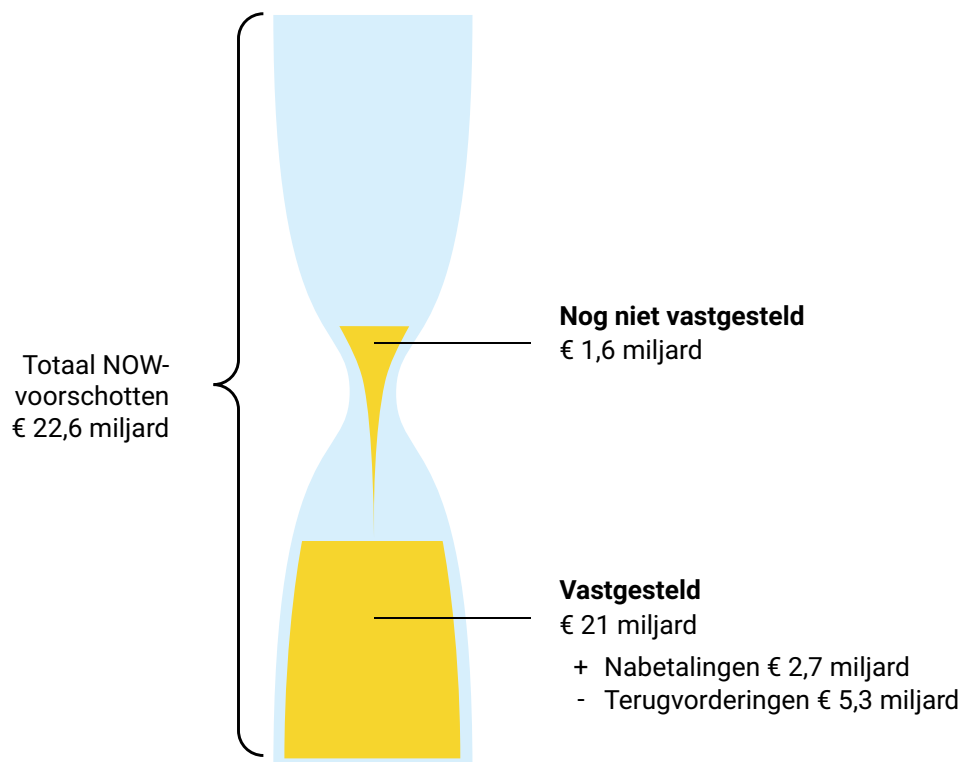
Vaststelling NOW-subsidies voor ongeveer 95% afgerond

Werkgevers die een voorschot hebben ontvangen kunnen aan UWV het verzoek doen om de NOW-subsidie vast te stellen. Met het vaststellen wordt duidelijk of de werkgever geld moet terugbetalen of nog geld ontvangt.

Eind 2023 heeft UWV ongeveer 95% van het aantal verstrekte voorschotten definitief vastgesteld. Daarmee is ongeveer € 21 miljard van in totaal € 22,6 miljard aan subsidiebedrag definitief vastgesteld. Van werkgevers die een hoger voorschot hebben ontvangen dan waar zij recht op hadden, heeft UWV circa € 5,3 miljard terugontvangen. Daarnaast heeft UWV voor ongeveer € 2,7 miljard nabetaald aan werkgevers die minder voorschot ontvingen dan de vastgestelde subsidie.

Figuur 3 Voorschotten en vaststellingen NOW per eind 2023

Van de voorschotten NOW-subsidies voor bedrijven is 95% vastgesteld



Als de werkgever het verzoek tot vaststelling niet doet, stelt UWV de subsidie vast op nul euro (nihil). De werkgever moet dan het voorschot volledig terugbetalen. UWV meldt in het jaarverslag 2023 dat in circa 34.000 gevallen de werkgever geen vaststelling heeft aangevraagd. Het gaat hierbij om € 1 miljard aan voorschotten, ongeveer 4,7% van het totaal verstrekte voorschotbedrag.

Afwaardering van voorschotten

Eind 2023 moesten werkgevers nog € 2,4 miljard aan teveel ontvangen voorschotten terugbetalen. UWV heeft € 769 miljoen op de circa € 2,4 miljard aan teveel betaalde voorschotten afgewaardeerd. UWV verwacht dat dit bedrag of een groot deel hiervan niet terugbetaald zal worden door de werkgevers. Dit is een inschatting van UWV per 31 december 2023. De toekomst zal uitwijzen of deze afwaardering te laag of te hoog is geweest.

Het is mogelijk dat een werkgever UWV verzoekt om zijn openstaande NOW-schulden kwijt te schelden. De werkgever komt hiervoor alleen in aanmerking wanneer vaststaat dat afbetaling zal leiden tot het einde van het bedrijf en de werkgever geen misbruik heeft gemaakt. Het uitgangspunt blijft dat werkgevers te veel ontvangen NOW-subsidie terug moeten betalen. Het is tenslotte met publiek geld betaald.

Blijf de Tweede Kamer informeren over de afwikkeling

De frequentie waarmee de minister de Tweede Kamer informeert over de afwikkeling van de NOW is lager dan in de jaren waarin de NOW-subsidie kon worden aangevraagd. Tegelijkertijd vinden we het belangrijk dat de minister de Tweede Kamer regelmatig blijft informeren, specifiek over het invorderen van openstaande vorderingen en mogelijke risico's op oninbaarheid.

Totale kosten NOW-subsidies voor rijkskas

Op basis van informatie uit het conceptjaarverslag UWV 2023 hebben wij de totale geschatte kosten van de NOW-regeling in kaart gebracht. Eind 2023 bedragen deze naar schatting € 18,7 miljard (tabel 2).

Tabel 2 Geschatte totale kosten NOW-subsidie (schatting eind 2023)

Inzicht in voortgang en kosten NOW	Bedrag (x miljoen)
Voorschotten definitief vastgestelde subsidie	€ 20.989
Voorschotten nog vast te stellen subsidies	€ 1.646
Totaal bedrag voorschotten	€ 22.635
<hr/>	
Af: Terugontvangen bedragen	-€ 5.296
Af: Terugontvangen bedragen uit faillissementen	-€ 4
Bij: Nabetaalde bedragen	€ 2.665
Totale kasstroom	€ 20.000
<hr/>	
Bij: Raming nog na te betalen	€ 339
Af: Nominale waarde nog te ontvangen bedragen	-€ 2.390
Bij: Afwaardering NOW-vorderingen	€ 769
Geschatte kosten NOW-regeling	€ 18.718

4.4.2 Toezicht op beoordelingen WIA door UWV

Om vast te stellen of iemand (nog) recht heeft op een WIA-uitkering, voert UWV sociaal-medische beoordelingen uit. De uitkomst daarvan bepaalt de soort uitkering en de hoogte van de uitkering. Verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen bij UWV voeren de beoordelingen uit.

Sinds 2015 zijn er oplopende achterstanden bij deze beoordelingen, waarbij UWV de wettelijke termijnen overschrijdt. Dit geeft niet alleen onzekerheid voor de personen

die wachten op de beslissing over hun inkomen, maar is ook ongunstig voor de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de wet. Zo betaalt UWV steeds meer dwangsommen aan werkgevers en verzekeraars. In 2022 ging het om € 10,6 miljoen aan dwangsommen, in 2023 was dit bedrag opgelopen tot € 11,9 miljoen. Ook vraagt UWV met toestemming van de minister van SZW de te veel betaalde voorschotten niet terug van mensen die te lang hebben moeten wachten op hun beoordeling. In 2022 kostte dat € 6,5 miljoen; in 2023 € 7,6 miljoen.

Sturingsinformatie verbeterd

Vorig jaar constateerden we dat de minister het probleem van de achterstanden niet goed kon beoordelen. Dit kwam doordat de minister niet de benodigde informatie van UWV ontving. De informatie die de minister in 2023 van UWV ontving, is beter geworden. Dit blijft wel een punt van aandacht. De minister is doorgaans tevreden over de informatie over de ontwikkeling in de achterstanden die zij van UWV ontvangt. In het maandelijks overleg over de sociaal-medische beoordelingen bespreken de minister en UWV de voortgang. Deze informatie gebruikt de minister om zich over de resultaten van de genomen maatregelen te verantwoorden aan de Tweede Kamer.

Ondanks maatregelen zullen achterstanden nog lang aanhouden

Van de minister verwachten wij niet alleen dat zij informatie verzamelt om te kunnen beoordelen of de SVB en UWV hun taken naar behoren uitvoeren. We verwachten ook dat de minister ingrijpt, als zij oordeelt dat dit niet voldoende is. We zien dat de minister samen met UWV maatregelen neemt om de achterstanden weg te werken. Op dit moment laten de cijfers een daling van de achterstanden zien. De achterstand bij de claimbeoordelingen is teruggelopen van 17.259 eind 2022 naar 14.482 eind 2023. Ondanks alle maatregelen verwacht de minister dat er tot 2028 sprake zal zijn van achterstanden. Voor een deel komt dit ook door de verwachte stijging van het aantal aanvragen voor een WIA-uitkering door de groei en de vergrijzing van de beroepsbevolking.

Voor een structurele oplossing moet de wet- en regelgeving eenvoudiger worden. De OCTAS, de onafhankelijke commissie toekomst arbeidsongeschiktheidsstelsel, heeft 3 varianten voor een toekomstig stelsel uitgewerkt. Volgens de commissie is in het stelsel te veel in detail geregeld en zijn de regels voor mensen moeilijk te begrijpen. Het is aan kabinet en Tweede Kamer om hierin keuzes te maken.

In ons onderzoek *Grip op menselijke maat (2024)* onderzochten we hoe de WIA uitpakt voor arbeidsongeschikte werknemers. We concludeerden dat de WIA voor een deel van de mensen onbedoeld inkomensonzekerheid geeft. Een belangrijke oorzaak hiervan is de ingewikkeldheid van regelgeving. Dit komt overeen met de

conclusies uit het OCTAS-advies. Op basis van onze onderzoeksresultaten ontwikkelen we een leidraad met concrete handvatten voor de menselijke maat in de sociale zekerheid. Hiermee willen we het parlement, regering, ministeries en uitvoeringsorganisaties helpen om de menselijke maat toe te passen en te toetsen.

Minister moet onbedoelde gevolgen van maatregelen in het oog houden

Om de achterstanden in de sociaal-medische beoordelingen aan te pakken, worden mogelijke maatregelen door het ministerie breed geïnventariseerd en beoordeeld op mogelijke toegevoegde waarde en uitvoerbaarheid. In de strijd tegen de achterstanden hebben UWV en minister ingrijpende en ook buitenwettelijke maatregelen genomen. Wij vinden dit begrijpelijk gezien de omvang en gevolgen van de achterstanden. Wij vinden het belangrijk dat de minister blijft volgen hoe de maatregelen bijdragen aan het wegwerken van de achterstanden. En dat de minister de Tweede Kamer blijft informeren over het nemen van buitenwettelijke maatregelen.

Wij verwachten ook dat de minister (onbedoelde) gevolgen van deze maatregelen in het oog houdt. Zo geeft de minister aan dat de vereenvoudigde beoordeling van 60-plussers er mede voor heeft gezorgd dat de achterstanden teruglopen. Zieke werknemers van 60 jaar of ouder worden niet meer beoordeeld door een verzekeringsarts, zoals wettelijk vereist is. Deze maatregel is weliswaar effectief voor het bestrijden van achterstanden, maar verhoogt wel de instroom in de WIA. Buitenwettelijke maatregelen kunnen geen structurele oplossing zijn. Uiteindelijk zal de wet moeten worden aangepast.

Minister voor tempo invoeren maatregelen afhankelijk van UWV

De minister heeft hoge verwachtingen van het werken volgens het model van de sociaal-medische centra. Het aantal beoordelingen per verzekeringsarts moet hierdoor toenemen. UWV experimenteert sinds 2021 met dit model. In dit model zijn verzekeringsartsen, samen met hun team, verantwoordelijk voor de groep uitkeringsgerechtigden in hun regio. In overleg met het team bepaalt de verzekeringsarts op welke momenten iemand wordt beoordeeld, door wie en op welke manier de beoordeling wordt verricht. Ook wordt op maat beoordeeld wie aanvullende begeleiding krijgt.

De evaluatie van het model is nog niet onverdeeld positief (UWV, 2023). Bovendien zijn er (grote) verschillen tussen de regio's. Bij de uitbreiding van de sociaal-medische centra geeft UWV de regiokantoren de vrijheid om het model zelf in te vullen. Deze vrijheid is volgens de minister en UWV nodig om te zorgen voor draagvlak bij bijvoorbeeld de verzekeringsartsen. De minister vindt dat het aantal uitgevoerde beoordelingen trager toeneemt dan zij verwachtte of hoopte. De minister verwacht dat betere

resultaten later nog zullen volgen, omdat veranderingen in werkwijze tijd en capaciteit vragen. Wij verwachten van de minister dat zij de invoering van het model en de resultaten van de sociaal-medische centra op de voet blijft volgen.

4.4.3 Resultaten van regionale mobiliteitsteams

Sinds 2021 zijn er in iedere arbeidsmarktregio regionale mobiliteitsteams. Het oorspronkelijke doel van deze teams was om mensen die door de coronacrisis werkloos waren geworden of dreigden te worden, snel te begeleiden naar ander werk. De minister heeft sindsdien de doelgroep van de regeling verbreed. Op dit moment staan de teams open voor iedereen die op zoek is naar (ander) werk. De regeling is namelijk gewijzigd in de *Tijdelijke regeling aanvullende dienstverlening*. Deze loopt tot en met eind 2024. Het geld voor de uitvoering is afkomstig van de begroting van de minister van SZW en bedroeg in 2023 € 60 miljoen.

De minister wil de regionale teams een structureel onderdeel maken van de arbeidsmarktinfrastructuur. Wij vinden het daarom van belang dat de minister weet of de teams het geld rechtmatig besteden en welke resultaten de teams behalen. Op dit moment is dit nog niet op orde. Doordat de minister van SZW geen structuur voor de verantwoording heeft ingericht, leggen de regionale teams hierover geen verantwoording af en is het onzeker of het publiek geld rechtmatig is besteed (zie § 3.2).

Matig inzicht in resultaten van de regionale mobiliteitsteams

Het ministerie heeft een dashboard laten inrichten met monitoringgegevens. De regionale teams leveren daar gegevens voor aan. Deze monitor geeft zowel landelijk als per regio gegevens over instroom, stand en uitstroom van het aantal personen die in beeld zijn bij de teams. Ook geeft het dashboard achtergrondkenmerken van cliënten over welke vormen van ondersteuning het team hen geboden heeft.

Volgens het ministerie geeft deze monitor geen betrouwbaar beeld van de resultaten van de teams. De teams worstelen zelf nog met het administreren en monitoren van de gegevens. Hierdoor ontbreekt informatie die nodig is om de doeltreffendheid van de teams te kunnen bepalen. Het is nog niet mogelijk om met kwantitatieve gegevens aan te geven hoeveel mensen de teams ondersteunen, tot welke doelgroep zij behoren, welke interventies zij ontvangen en wat het effect daarvan is.

De minister wil de regionale mobiliteitsteams een structureel onderdeel maken van het aanbod om werkzoekenden te ondersteunen. Het is dan ook van groot belang dat de minister vooraf afspraken maakt met de teams over de manier waarop zij zich moeten verantwoorden over de besteding van het publiek geld en over hun resultaten.

4.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van SZW betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

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 onderzochten we binnen het verantwoordingsonderzoek het thema 'extra geld'. We gaan in § 5.1 in op dit thema. De overkoepelende uitkomsten van onze onderzoeken binnen het thema 'extra geld' presenteren we in de *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Daarnaast hebben we onderzoek gedaan naar toezicht op de arbeidsomstandigheden in de asbestsector (§ 5.2). Daarna volgt een terugblik op eerdere onderzoeken (§ 5.3). We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van SZW in § 5.4.

5.1 Inzicht extra geld

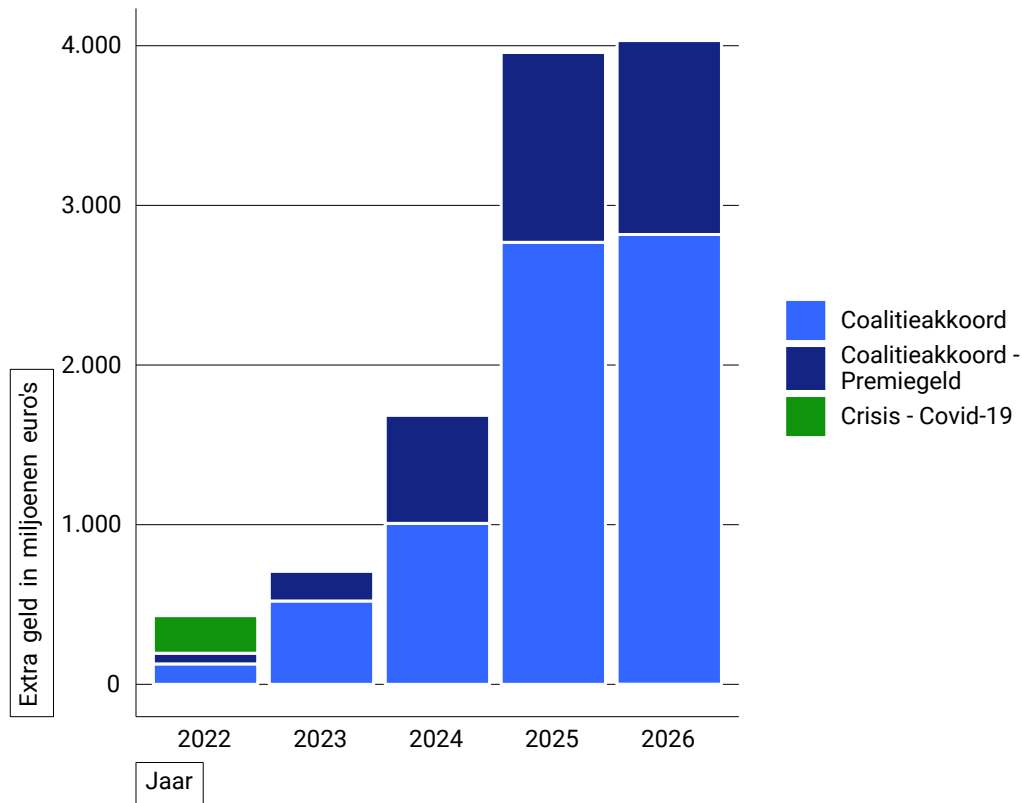
Beleidsresultaten worden behaald door inzet van mensen en middelen. Hiervoor heeft het kabinet extra geld uitgetrokken. In het coalitieakkoord uit 2021 zijn afspraken gemaakt over de inzet van dit extra geld. We onderzochten wat er met dit extra geld is gebeurd.

Naast het extra geld uit het coalitieakkoord trok het kabinet extra geld uit voor het bestrijden van crises, zoals de coronacrisis en de oorlog in Oekraïne. Ook van dit extra geld wilden we weten wat er bekend is over de resultaten.

In de volgende figuur ziet u hoe het extra geld grofweg is verdeeld voor begrotingshoofdstuk SZW. Enerzijds gaat het dus om geld uit het coalitieakkoord en anderzijds om geld voor het bestrijden van crises.

Figuur 4 Voorzien extra geld kabinet-Rutte IV (2022-2026)

Meeste extra geld bestemd voor 2024 en later



In het coalitieakkoord kondigde het kabinet maatregelen aan die geen gevolgen hebben voor de rijksrekening, maar wel voor de collectieve uitgaven. Deze maatregelen worden namelijk betaald met premiegelden. Anders dan bij begrotingsuitgaven, hoeft het parlement bij premiegefinancierde uitgaven geen voorafgaande jaarlijkse instemming te geven. Het parlement heeft wel de toename van deze premiegefinancierde uitgaven goedgekeurd door in te stemmen met voorgestelde wetswijzigingen.

Illustratief hiervoor is de extra verhoging van het wettelijk minimumloon. In het coalitieakkoord kondigde het kabinet aan het wettelijk minimumloon in stappen te verhogen met in totaal 7,5% per 2025. Om budgettaire redenen gaf het kabinet aan dat zij deze 'extra' verhoging niet zou toepassen op de AOW. De hoogte van de AOW-uitkering is namelijk gekoppeld aan dit wettelijk minimumloon. Ieder half jaar worden de uitkeringen aangepast na de indexatie door het CPB. Stijgt het minimumloon, dan stijgt de AOW-uitkering automatisch mee.

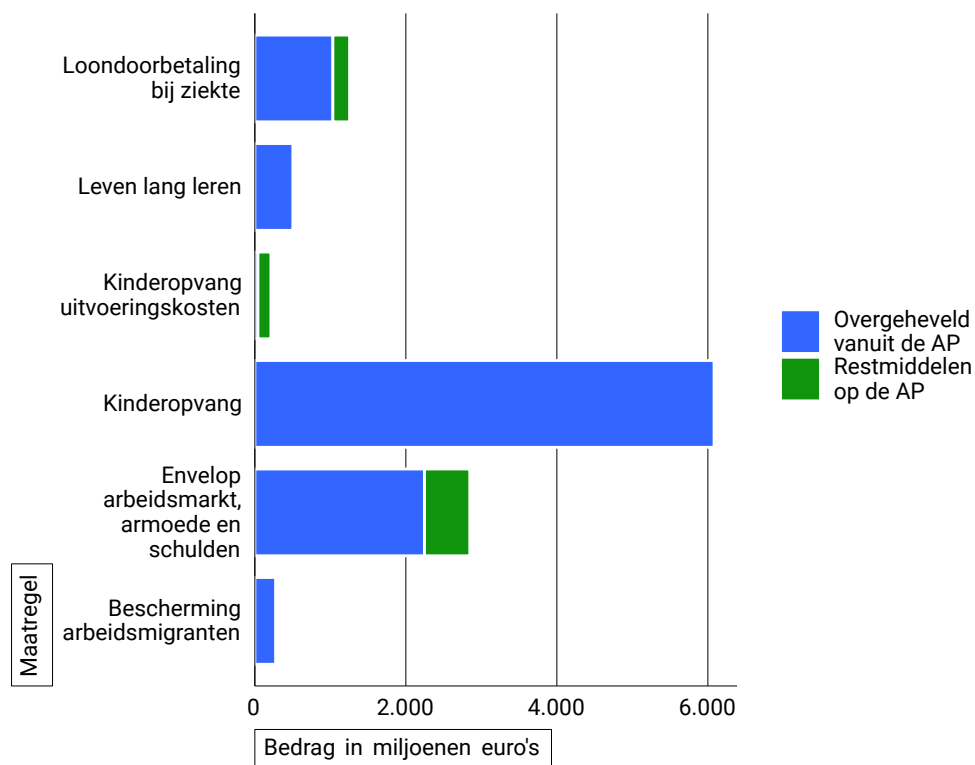
Tijdens het debat over de regeringsverklaring in 2022 heeft de Tweede Kamer meerdere moties aangenomen waarin zij het kabinet oproep om de koppeling in stand te houden. Ook in de Eerste Kamer zijn hiervoor moties aangenomen. Het kabinet heeft daarop alsnog besloten om ook de AOW te laten stijgen met de extra verhoging van het minimumloon.

Vanwege de hoge inflatie heeft het kabinet besloten deze verhoging eerder in te zetten. Het minimumloon is op 1 januari 2023 al met 8,05% gestegen bij een 36-urige werkweek. Door de directe koppeling van de AOW aan het wettelijk minimumloon zijn de uitgaven voor de AOW in 2023 met meer dan € 2 miljard extra gestegen.

Extra geld vanuit het coalitieakkoord wordt meestal niet direct toegevoegd aan de departementale begroting. Het bedrag staat eerst op een 'aanvullende post' bij het Ministerie van Financiën. Het geld wordt gereserveerd voor een maatregel die nog nader uitgewerkt moet worden. Een ministerie stuurt een bestedingsvoorstel met onderbouwing van een maatregel naar het Ministerie van Financiën. Als het Ministerie van Financiën het voorstel heeft goedgekeurd, wordt het geld overgeheveld naar de departementale begroting.

In de volgende figuur ziet u de hoofdmaatregelen op de aanvullende post voor het Ministerie van SZW. In de figuur is ook opgenomen of het geld is overgeheveld naar het ministerie of dat er nog restmiddelen op de aanvullende post staan.

Figuur 5 De status van het extra geld van de aanvullende post (2022 t/m 2028)



Extra geld deels ingetrokken en deels doorgeschoven naar de toekomst

Bij het extra geld dat het kabinet wilde inzetten valt ons op dat het kabinet ook een aantal maatregelen heeft doorgeschoven naar de toekomst of helemaal afgeschaft. Zo besloot het kabinet bij de voorjaarsbesluitvorming om de Stimuleringsregeling

arbeidsmarktpositie (STAP) na ruim 1 jaar te stoppen en per 2024 geen middelen voor het STAP-budget vrij te maken. Het was een van de bezuinigingsmaatregelen waartoe het kabinet heeft besloten. In het verantwoordingsonderzoek 2022 concludeerden wij dat 40% van de subsidieontvangers dankzij het STAP-budget een opleiding had gevolgd. Hierbij merkten we op dat laagopgeleiden, flexwerkers en 55-plussers in vergelijking met de rest van de bevolking het minst gebruik maakten van de regeling. En dat het onduidelijk was of laag- en middelbaar opgeleiden vaker gebruik maakten van STAP dan van de voorganger hiervan: de fiscale aftrek voor scholingsuitgaven. Dit was wel door de minister beoogd. Ook had de minister geen concrete streefcijfers, en uitten wij onze zorgen over de arbeidsmarktgerichtheid van de opleidingen die in aanmerking kwamen. De minister is nu op zoek naar een regeling voor scholing die meer arbeidsmarktgericht is.

Een andere maatregel die voorlopig is uitgesteld, is de aanpassing van de kinderopvang. Het kabinet wilde de kinderopvang bijna gratis maken voor werkende ouders en een andere vorm van financiering van de kinderopvang introduceren. Vanwege de al bestaande personeelstekorten en de vermoedelijk hogere vraag naar kinderopvang zijn de maatregelen, en daarmee de uitgaven, vooruitgeschoven.

De volgende tabel geeft aan wat de minister van SZW aan het parlement rapporteerde in onder meer financiële Kamerstukken over het resultaat van een aantal grote maatregelen.

Tabel 3 De bereikte resultaten met het extra geld, zoals de minister van SZW rapporteerde in openbare bronnen (bedragen 2022 + 2023, in miljoenen €)

Maatregel	Doel	Herkomst	Op aanvullende post 2022+2023	Begroot 2022+2023	Resultaat/inzet (zelfrapportage minister)
Bescherming arbeidsmigranten (cie. Roemer)	Uitvoering aanbevelingen Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten	Coalitie-akkoord	€ 40	€ 40	Veel maatregelen zijn te recent ingevoerd om de effecten ervan te kunnen zien. In 2024 start een onderzoeksprogramma om zicht te krijgen op de positie van arbeidsmigranten in Nederland.
Envelop arbeidsmarkt, armoede en schulden	Een halvering van het aantal mensen dat in armoede leeft en het aantal huishoudens met problematische schulden in 2030 t.o.v. 2015	Coalitie-akkoord	€ 350	€ 352	In 2023 leefde 4,8% van de mensen in armoede (6,3% in 2015) en in 2023 steeg het aantal huishoudens met problematische schulden naar 8,8%.
Verhogen vergoeding kinderopvang tot 95% voor werkende ouders	Aantrekkelijk maken van combineren werk en zorgtaken	Coalitie-akkoord	€ 78	€ 61	Nog geen resultaat door uitstel van de maatregel. Kabinet gaat door met voorbereidingen van een nieuw financieringsstelsel.
Leven lang leren	Bevorderen van permanente scholing voor mensen met maximaal een mbo-diploma niveau 4	Coalitie-akkoord	€ 125	€ 125	Nog geen resultaat. Geld was bedoeld om toe te voegen aan STAP-budget. Na afschaffing STAP-regeling is met een deel van het geld het budget verhoogd van de Stimuleringsregeling Leren en ontwikkelen In MKB (SLIM) voor 2024.
Betaald ouderschapsverlof van 50% naar 70% van het loon	Aantrekkelijk maken van combineren werk en zorgtaken	Coalitie-akkoord	€ 245	€ 245	UWV voert deze regeling uit en rapporteert dat in de eerste 8 maanden van 2023 er 95.891 uitkeringen zijn toegekend.

We constateren dat er wordt gerapporteerd over de resultaten van de maatregelen waar het extra geld voor is ingezet.

Verdeling extra geld voor arbeidsmarkt, armoede en schulden (envelop)

Het geld vanuit het coalitieakkoord wordt vanaf de aanvullende post vaak verdeeld over enerzijds bestaande begrotingsartikelen en anderzijds verschillende instrumenten. Als het geld aan bestaande begrotingsartikelen is toegevoegd, komt het geld op zo'n begrotingsartikel vanuit verschillende bronnen. Het extra geld is daarmee niet meer afzonderlijk te traceren. Als het over verschillende instrumenten is verdeeld, is het lastiger om 1 resultaat te duiden.

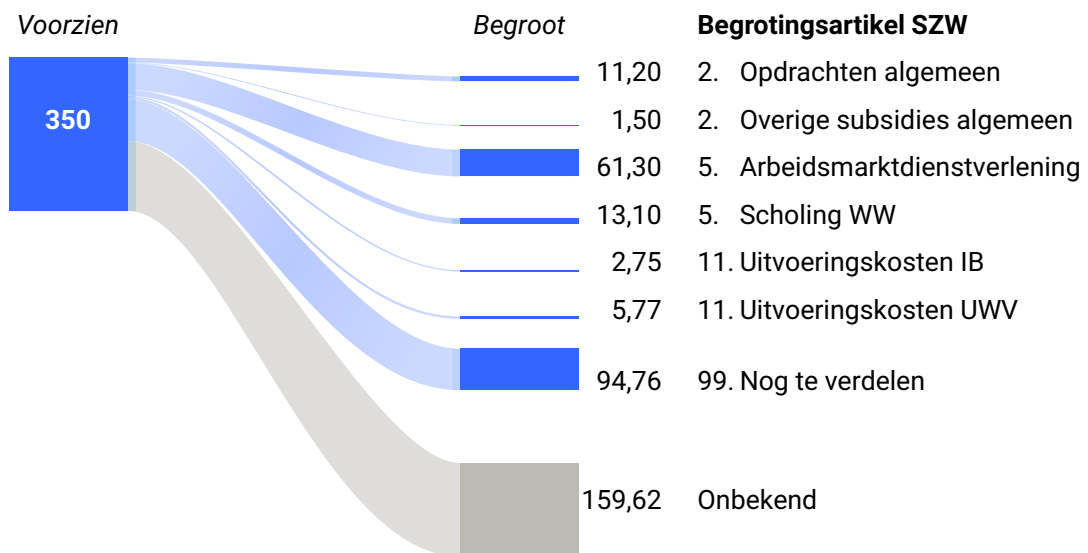
Een voorbeeld hiervan vindt u in onderstaande figuur: de aanvullende post voor Arbeidsmarkt, armoede en schulden is verdeeld over verschillende instrumenten, op reeds bestaande begrotingsartikelen. De bestemming van ongeveer de helft daarvan is onbekend.

Figuur 6 De verdeling van het extra geld van de aanvullende post voor Arbeidsmarkt, armoede en schulden (bedragen 2022 + 2023)

Extra geld wordt verdeeld over bestaande begrotingsartikelen

Maatregel: Envelop arbeidsmarkt, armoede en schulden

Bedragen in € miljoen



5.2 Toezicht op arbeidsomstandigheden



Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister van SZW in 2023 heeft gevoerd rond het toezicht op arbeidsomstandigheden in de asbestsaneringssector. Dit onderwerp draagt bij aan het bereiken van het duurzame ontwikkelingsdoel 3: Goede gezondheid en welzijn. Daarnaast sluit dit onderzoek ook aan bij subdoel 9 van duurzaam ontwikkelingsdoel 3: In aanzienlijke mate verminderen van het aantal sterfgevallen en zieken als gevolg van gevaarlijke chemicaliën en de vervuiling en besmetting van lucht, water en bodem.

5.2.1 Inleiding

Ongezonde arbeidsomstandigheden maken werknemers ziek of zorgen zelfs dat ze komen te overlijden. In Nederland veroorzaken ongezonde arbeidsomstandigheden 5% van de ziektelast. Jaarlijks sterven ongeveer 4.100 mensen als gevolg van belastende factoren op het werk, waarvan 3.200 als gevolg van blootstelling aan gevaarlijke stoffen (TNO, 2020). De regels voor veilige en gezonde arbeidsomstandigheden staan uitgewerkt in de Arbeidsomstandighedenwet. De minister van SZW is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van deze wet- en regelgeving en heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie) aangewezen om dit toezicht uit te voeren. De Arbeidsinspectie houdt toezicht op een veilige en gezonde werkomgeving bij circa 340.000 bedrijven die in Nederland actief zijn.

In dit onderzoek hebben we gekeken in hoeverre de Arbeidsinspectie haar mogelijkheden benut om bij te dragen aan veilige en gezonde arbeidsomstandigheden. We hebben dit bekeken voor één sector: de asbestsector. Sinds 1994 zijn de productie en het gebruik van asbest in Nederland verboden. Asbest is echter nog volop aanwezig in daken, vloeren, rioolpijpen of andere toepassingen. Bij het verbouwen en slopen van gebouwen, machines of schepen kan dus nog altijd asbest vrij komen. Blootstelling aan asbest heeft als risico dat mensen ernstig ziek kunnen worden en vroegtijdig kunnen overlijden. Ziektes kunnen ontstaan tot 60 jaar na de ingeademde asbestvezels (RIVM, 2017). Hierdoor is er geen verband te leggen tussen het huidige aantal slachtoffers en de huidige arbeidsomstandigheden in de asbestsaneringssector.

In bijlage 2 staat hoe we dit onderzoek hebben uitgevoerd.

Samenvatting

We concluderen dat de Arbeidsinspectie in haar toezicht op de arbeidsomstandigheden in de asbestsaneringssector diverse inzichten gebruikt om te bepalen welke mix van interventies het beste past bij de verschillende soorten overtredders. De Inspectie evalueert deze aanpak en leert daarvan. Maar de aannames achter de aanpak van asbestverwijderingsbedrijven die herhaaldelijk overtredingen begaan, zijn nog onvoldoende onderbouwd. De beweegredenen van deze relatief kleine groep bedrijven moeten met meer diepgang worden onderzocht en de handhavingsaanpak moet daarmee in overeenstemming worden gebracht. Verder constateren we dat de handhavingsinstrumenten waarover de Inspectie beschikt, niet toereikend zijn om het nalevingsgedrag van de groep hardnekkige overtredders te verbeteren. Dat komt door de eisen die aan het opleggen van zwaardere maatregelen gesteld worden en langlopende juridische trajecten van bezwaar- en beroepsprocedures.

5.2.2 Het stelsel van toezicht op arbeidsomstandigheden

Van streng straffen naar aandacht voor beweegredenen van overtredders

De minister van SZW heeft in de Arbovisie en het SZW-brede handhavingsbeleid kaders uitgewerkt voor (toezicht op) gezonde en veilige arbeidsomstandigheden. Dit noemen we het arbostelsel. In dit stelsel zijn werkgevers en werknemers in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het naleven van wet- en regelgeving. Werkgevers krijgen veel ruimte om samen met werknemers invulling te geven aan gezond en veilig werken. Maar de minister van SZW gaf daarbij ook aan dat als deze ruimte wordt misbruikt, er streng wordt opgetreden. In 2012 schreef de minister: "Strikte naleving van regels en waar nodig een stevige aanpak bij niet-naleving is een onontbeerlijk sluitstuk van een goed functionerend arbostelsel". De Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid van SZW-wetgeving – ook wel de Fraudewet genoemd – die voortkwam uit de wens om burgers die niet voldoen aan de regels van sociale zekerheidsregelingen harder aan te pakken, werd ook van toepassing als bedrijven zich niet aan de regels hielden. Hierdoor werden ook de boetes voor bedrijven hoger.

In 2019 werd het stelsel van toezicht op arbeidsomstandigheden geëvalueerd (De Beleidsonderzoekers, 2019). Hieruit bleek dat het strenger straffen niet lukte. Verklaringen hiervoor waren dat werkgevers de opgelegde maatregelen steeds vaker juridisch aanvochten. Ook noemde de evaluatie dat streng straffen niet bij alle type overtredders effectief was. Streng straffen gaat namelijk uit van een frauderende (dus bewuste) overtredder. De Arbeidsinspectie merkte zelf op dat er een groep werkgevers bestond die niet bewust maar *onbewust* de regels overtraden (Inspectie SZW, 2019).

We zien dat het meewegen van de verschillende beweegredenen van overtreeders bij de Arbeidsinspectie terugkomt in het denken over de aanpak van handhaving. Ook de minister van SZW onderschreef in 2018 het belang van het vinden van de juiste instrumenten en interventies, en vervolgens te monitoren welke daarvan werken. De minister stelde hiervoor € 2 miljoen beschikbaar voor experimenten. De Arbeidsinspectie ontving uit dit budget middelen en voerde een experiment uit in de metaalsector.

De Arbeidsinspectie werkt risicogericht en typeert het nalevingsgedrag van bedrijven

De Arbeidsinspectie werkt risicogericht en kiest met behulp van risico- en omgevingsanalyses waar zij haar capaciteit op inzet. De Inspectie werkt met een meerjarige programmatische aanpak. Elk programma is gericht op een specifieke sector of thema, bijvoorbeeld de programma's Uitzendbureaus en Arbeidsuitbuiting & Ernstige benadeling. De Arbeidsinspectie wil de meest risicovolle situaties en bedrijven prioriteit geven. Sinds enkele jaren hanteert de Arbeidsinspectie een 'werkgeverspiramide' om het toezicht in te richten. Dit houdt in dat de Arbeidsinspectie onderscheid maakt in de beweegredenen van typen overtreeders en op basis daarvan een mix van interventies inzet. Een gespecialiseerd team ontwikkelt samen met de programma's interventies voor duurzame gedragsverandering bij werkgevers. Hiervoor onderzoeken zij stimulansen, normen en waarden van werkgevers om regels wel of niet na te leven. De Arbeidsinspectie typeert bedrijven die de regels overtreden grofweg in bedrijven die de wet 'niet willen' of 'niet kunnen' naleven of 'niet weten' hoe ze de regels moeten naleven.

De afgelopen jaren heeft de Arbeidsinspectie experimenten uitgevoerd met interventies waarbij zij inzichten uit de gedragswetenschap toepaste. Een daarvan was een experiment met een aangepaste inspectiemethode in de metaalindustrie. Uit de evaluatie bleek dat deze methode leidde tot een sterkere veiligheidscultuur binnen bedrijven. Maar ook dat dit effect sterker was bij grote dan bij kleine metaalbedrijven. Onderzoek naar effecten is dus belangrijk om de toepassing van gedragswetenschappelijke inzichten te verfijnen en te onderscheiden wat wel en wat niet werkt in de praktijk.

5.2.3 Programma *Asbest*

Het programma *Asbest* bestaat sinds 2012 en was een van de eerste programma's van de Arbeidsinspectie. Er is gekozen voor een programmatische aanpak, omdat asbest nog steeds een groot aantal slachtoffers maakt en dit voor politieke en maatschappelijke druk zorgt om het toezicht goed vorm te geven. Het RIVM schat dat in de periode 2017-2050 in Nederland in totaal nog zo'n 15.800 personen

gediagnostiseerd zullen worden met asbestziekten en hieraan zullen overlijden. Nederland heeft een strenge grenswaarde voor veilige blootstelling aan asbest. Deze waarde is bijna 10 keer lager dan de onlangs verlaagde Europese richtlijn. Binnen het programma is er sinds 2016 een vaste groep van zo'n 13 inspecteurs die toezicht houdt op de arbeidsomstandigheden in de asbestsector.

In de asbestsaneringssector worden bedrijven vaker geïnspecteerd dan in andere sectoren. Dit komt omdat de asbestsaneringssector een aantal specifieke kenmerken heeft. Zo moeten bedrijven die asbest verwijderen een certificaat hebben. Daardoor weet de Arbeidsinspectie precies welke bedrijven in Nederland asbest mogen verwijderen. Dit is een redelijk stabiele groep van bijna 300 bedrijven. De Arbeidsinspectie streeft ernaar om deze bedrijven minimaal 1 keer in de 3 jaar te inspecteren. Een ander belangrijk kenmerk is dat deze bedrijven verplicht zijn om 2 dagen voordat zij met de werkzaamheden beginnen aan de Arbeidsinspectie te melden op welke locatie zij aan de slag gaan. Door deze meldingsplicht heeft de Arbeidsinspectie nauwkeurig zicht op waar er in het land asbest wordt verwijderd en waar dus risico's zijn voor veilige arbeidsomstandigheden. Bij de Arbeidsinspectie worden jaarlijks 50.000 asbestsaneringen gemeld. Figuur 7 toont een aantal kerncijfers van toezicht op de arbeidsomstandigheden in de asbestsaneringssector.

Figuur 7 Toezicht op arbeidsomstandigheden in de asbestsaneringssector
(bron: Arbeidsinspectie)



De Arbeidsinspectie ontvangt jaarlijks ongeveer **50.000** meldingen over plekken waar asbest wordt verwijderd.



Er zijn ongeveer **300** bedrijven die een certificaat hebben om asbest te verwijderen.



Er zijn **13** inspecteurs die toezicht houden op gezonde en veilige arbeidsomstandigheden bij bedrijven die asbest verwijderen.

Onaangekondigde inspecties in de asbestsaneringssector

Het toezicht in de asbestsaneringssector bestaat voor het grootste deel uit onaangekondigde inspecties op locaties waar asbest wordt verwijderd. Om inspecteurs te helpen in hun keuze bij welke locatie ze gaan inspecteren, heeft de Arbeidsinspectie

een datagestuurd risicomodel gemaakt. Dit model is verwerkt in een dashboard met een kaart van Nederland waarop alle locaties staan aangegeven waar werkzaamheden plaatsvinden. Met behulp van indicatoren voorspelt dit model hoe groot de kans is op een overtreding op een specifieke werklocatie. Een voorbeeld van een indicator is het handhavingsverleden van het asbestverwijderingsbedrijf. De Arbeidsinspectie evalueert het dashboard jaarlijks om het model verder te ontwikkelen.

Wanneer een inspecteur een overtreding constateert, stelt deze een boeterapport op, beschrijft daarin de geconstateerde overtredingen en voegt bewijsmateriaal toe. Op basis van dit rapport beoordeelt een andere afdeling binnen de Arbeidsinspectie of het opleggen van een sanctie van toepassing is, en zo ja, welke. Dit is de afdeling Boete, Dwangsom en Inning. In de asbestsector leidt een overtreding vrijwel meteen tot een boete. Asbestovertredingen vallen namelijk onder de categorie zware overtredingen van het boetebeleid. Binnen het programma *Asbest* startte de Inspectie in 2023 129 boetezaken, 36 zaken voor een waarschuwing preventieve stillegging (WPS) en 4 preventieve stilleggingszaken.

Overigens letten de inspecteurs van het programma *Asbest* niet alleen op overtreding van de regels voor het verwijderen van asbest. Tijdens asbestsaneringen zijn mensen vaak op hoogte aan het werk, waar specifieke veiligheidsregels voor gelden. Uit onze analyse blijkt dat ongeveer de helft van de geconstateerde overtredingen door gecertificeerde asbestsaneringsbedrijven gaan over het overtreden van asbestregels. Bij de andere helft van de overtredingen zijn de regels voor veilig werken niet gevolgd.

Communicatie om te informeren en af te schrikken

Naast inspecties en handhavend optreden, zet de Arbeidsinspectie in op communicatie om het nalevingsgedrag te verbeteren van bedrijven in de asbestsaneringssector. Dit is overwegend communicatie in de vorm van het aanbieden van informatie op de website van de Arbeidsinspectie. Bijvoorbeeld het uitbrengen van nieuwsbrieven en aanbieden van voorlichtingsmateriaal. Af en toe organiseert de Inspectie een voorlichtingsbijeenkomst. Om bedrijven aan te zetten tot betere prestaties publiceert de Arbeidsinspectie de namen van bedrijven waar zware of ernstige asbestovertredingen zijn geconstateerd op haar website. Dit heeft ook het doel om bedrijven af te schrikken om overtredingen te begaan.

Het valt ons op dat het programma *Asbest* vooral passieve communicatie inzet, terwijl uit de sociale en gedragswetenschappen juist blijkt dat actieve communicatie meer effect heeft op het correct toepassen van kennis en vaardigheden. Bijvoorbeeld interactieve bijeenkomsten waarin partijen elkaar deelgenoot maken van hun kijk op gezond en veilig werken en gesprekken met individuele bedrijven over veiligheid en hun gedrag.

Effectiviteit van inspecties moeilijk in beeld te brengen voor Arbeidsinspectie

We constateren dat de Arbeidsinspectie aandacht heeft voor het meten van effecten van interventies. De Inspectie heeft op dit moment echter geen vaste methode om voor de gehele sector vast te stellen of (handhavings)interventies het gewenste effect hebben. Een belemmering voor het vaststellen van effecten in de asbestsector is het feit dat het werk steeds op andere locaties plaatsvindt en de werkzaamheden er ook steeds anders uitzien. Ook zijn de inspectieresultaten niet geschikt om in kaart te brengen welk effect inspecties hebben op het nalevingsgedrag. De data uit inspecties laten namelijk alleen de geïnspecteerde bedrijven zien. De Inspectie selecteert de bedrijven waar zij gaat controleren niet willekeurig, maar juist gericht op die bedrijven waar grotere kans op overtredingen is. We zien dat de Arbeidsinspectie ondanks deze beperking wel probeert om met aanvullende onderzoeken het effect van de interventies in beeld te brengen.

5.2.4 Aanpak van veelvuldige overtredders

Ondanks de jarenlange programmatische aanpak van de asbestsector is er een groep bedrijven die volgens de Arbeidsinspectie de regels herhaaldelijk overtreedt. De Arbeidsinspectie noemt deze groep 'notoire overtredders' en typeert ze in het interne programmaplan als 'calculerende en een enkele keer zelfs criminele bedrijven'. De Arbeidsinspectie heeft geen precies aantal van deze groep overtredders. De Arbeidsinspectie schat dat zij bij 20% van de ongeveer 300 gecertificeerde bedrijven vaker dan bij anderen één of meer (ernstige) overtredingen constateert. Bij ongeveer 10 bedrijven constateerde de Arbeidsinspectie in de laatste 10 inspecties bij meer dan de helft van deze inspecties een overtreding. De Inspectie onderzoekt momenteel welke bedrijven precies onder de groep 'notoire overtredders' vallen.

Binnen het programma *Asbest* pakt de Arbeidsinspectie dit type overtredders op een specifieke manier aan. Zij selecteert deze bedrijven doelbewust voor inspecties, zet daarbij alle mogelijke sancties in en werkt toe naar het (tijdelijk) intrekken van het certificaat van een asbestverwijderingsbedrijf. Begin 2023 constateerde de Inspectie dat de aanpak om deze bedrijven vaker te inspecteren en de zwaarst mogelijke sancties op te leggen, de afgelopen jaren wisselende effecten had. Daarom ontwikkelt de Inspectie binnen het programma een nieuwe aanpak van de 'notoire overtredders'. Hierin wordt druk op deze bedrijven vergroot door samen te werken met de omgevingsdiensten en de bedrijven die verantwoordelijk zijn voor het toekennen van certificaten aan asbestverwijderingsbedrijven. Bij de afronding van ons onderzoek was dit project nog in uitvoering.

Aanpak veelvuldige overtreders is onvoldoende onderbouwd

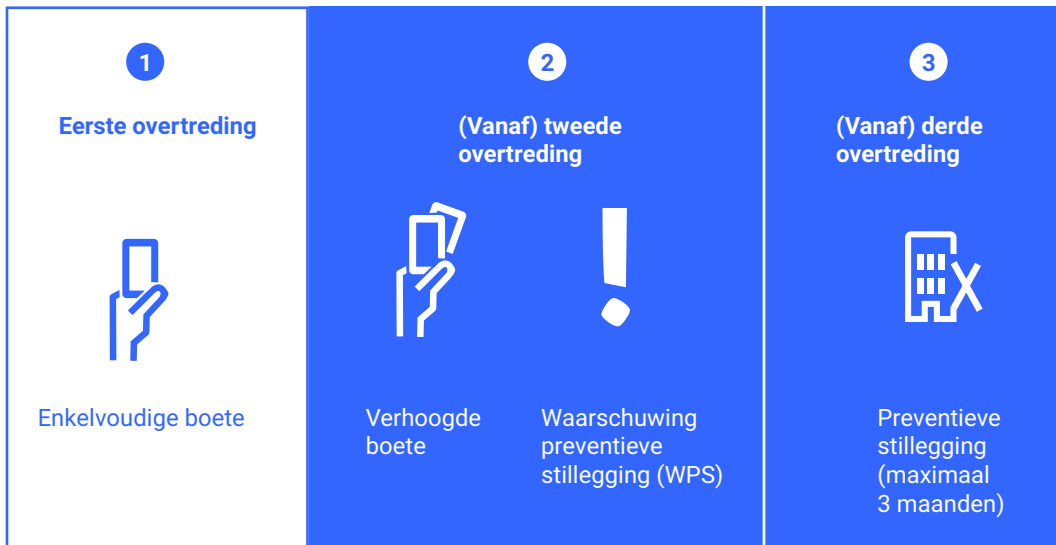
We constateren dat de aannames waarop de handhavingsaanpak van de veelvuldige overtreders is gebaseerd, onvoldoende zijn onderbouwd. De Arbeidsinspectie neemt aan dat deze groep bedrijven de regels niet wil naleven en daarmee bewust te grote risico's neemt met de veiligheid van hun werknemers. De Inspectie baseert deze aanname overwegend op de ervaring van inspecteurs met deze bedrijven. Ze heeft geen onderzoek gedaan waarbij bedrijven zelf zijn betrokken bij het beantwoorden van de vraag waarom zij zich wel of niet aan de regels houden. Daarnaast zagen we in de dossiers dat tussen de Arbeidsinspectie en bedrijven discussie wordt gevoerd over wat veilig werken is. Eén van deze discussies werd gevoerd tot aan de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tijdens de zitting stond niet ter discussie of het bedrijf de regels had overtreden, maar vroeg het bedrijf aan de rechtbank of de alternatieven van het bedrijf acceptabel waren. Het lijkt ons dat het de voorkeur heeft om deze gesprekken zoveel en zo lang mogelijk onderdeel van de inspectiepraktijk te laten zijn.

We merken op dat actieve vormen van communicatie geen onderdeel zijn van de aanpak van bedrijven die veelvuldig de regels overtreden. Dat is opvallend omdat actieve communicatie wel een kenmerkend onderdeel is van de aanpak van notoire overtreders die de Arbeidsinspectie in andere sectoren toepast voor dit type overtreders. Deze inspectiebrede aanpak van notoire overtreders richt zich op het systeem en de veiligheidscultuur binnen een bedrijf. Een vast onderdeel van deze aanpak zijn gesprekken met de bedrijfsleider of directeur en met mensen op de werkvloer. We zien deze vorm van gedragsbeïnvloeding niet terugkomen in de theorie of uitvoering van de aanpak van de asbestverwijderingsbedrijven die de regels herhaaldelijk overtreden.

5.2.5 Maatregelen bij herhaalde overtredingen

Wanneer een bedrijf opnieuw dezelfde of een zeer vergelijkbare overtreding begaat, kan de Arbeidsinspectie de zwaarte van de sancties verhogen (zie figuur 8). We zien dat de Arbeidsinspectie om verschillende redenen deze instrumenten niet zonder meer kan inzetten.

Figuur 8 Mogelijkheden om herhaling van overtredingen aan te pakken



Ten eerste zijn er strikte voorwaarden om een zwaardere maatregel op te leggen:

- De eerdere overtreding moet hetzelfde of zeer vergelijkbaar zijn. In regelgeving is op artikelniveau vastgelegd welke overtreding hetzelfde is.
- De eerdere overtreding moet onherroepelijk zijn en maximaal 5 jaar geleden hebben plaatsgevonden.

De Arbeidsinspectie kan boetes dus alleen verhogen wanneer deze boetes onherroepelijk zijn. Bedrijven in de asbestsector gaan echter vaak in bezwaar en/of beroep. Uit cijfers van de Arbeidsinspectie blijkt dat bedrijven in de periode 2018-2023 bij 26% van de boetebeslissingen in bezwaar gingen. Deze cijfers hebben wij niet geverifieerd. Wanneer een bedrijf meerdere inspecties per jaar heeft gehad, kan het aantal nog niet afgeronde zaken per bedrijf al snel oplopen. De Arbeidsinspectie vindt het illustratief voor de asbestsector dat er inmiddels 2 advocatenkantoren zijn die gespecialiseerd zijn asbestzaken.

Zelf zagen we een bedrijf dat bij vrijwel alle opgelegde maatregelen in bezwaar ging. Tussen 2022-2023 constateerde de Arbeidsinspectie bij dat bedrijf 6 keer een overtreding wegens valgevaar, maar geen enkele keer is de boete verhoogd wegens herhaling. Dit komt omdat het bedrijf tegen alle boetes in bezwaar en beroep ging, en de boetes dus nog niet onherroepelijk waren. Zo stond er begin 2024 nog een boete open die eind 2021 was opgelegd. In die tussentijd kan de Arbeidsinspectie bij nieuwe dezelfde of vergelijkbare overtredingen de boetes niet verhogen.

Ten tweede hebben rechterlijke uitspraken ertoe geleid dat er meer eisen worden gesteld aan maatregelen die tot doel hebben bedrijven aan te pakken die vaker een overtreding begaan. Dit hebben we uitgewerkt in onderstaand kader.

De rechtspraak stelt hogere eisen aan de onderbouwing van besluiten

In 2022 deed de Raad van State een uitspraak waardoor de Arbeidsinspectie een waarschuwing preventie stillegging (WPS) niet langer meer automatisch mag inzetten.¹ De Raad van State stelde dat het evenredigheidsbeginsel al moet worden toegepast bij het opleggen van de waarschuwing. Voor de Arbeidsinspectie betekende dit dat zij voortaan bij het opleggen van een WPS de volgende aspecten moet meenemen in haar overweging:

- de aard en omvang van de overtredingen;
- de maatschappelijke en economische gevolgen van een eventuele stillegging;
- de vraag of de boetes zijn gematigd;
- de verstreken tijd tussen de overtredingen.

In 2023 heeft de Rechtbank Oost-Brabant geoordeeld dat zij er niet van overtuigd was dat de opgelegde WPS proportioneel was in verhouding tot de aard en omvang van de overtredingen.² De rechtbank nam in deze overweging mee dat de Inspectie beide boetes had gematigd, omdat de werkgever aantoonbaar maatregelen had getroffen om de geconstateerde overtredingen te voorkomen. De rechtbank verplichtte de Arbeidsinspectie het besluit om een WPS op te leggen, opnieuw te onderbouwen.

Wat ons tot slot ook opvalt is dat bij de groep notoire overtreeders, waarbij de Inspectie een enkele keer ook criminele partijen tegenkomt, een strafrechtelijke aanpak niet wordt ingezet. Dat komt onder meer omdat het lastig is om te bewijzen dat er sprake is van opzet. Ook de doorlooptijd in een strafrechtelijke traject is lang, terwijl ondertussen de overtredingen kunnen doorgaan. We herkennen deze dilemma's ook uit ons andere onderzoek bij inspecties zoals bij de aanpak van milieucriminaliteit, arbeidsuitbuiting en zorgfraude. Het komt ons wel voor dat bij de meest ernstige overtredingen of zelfs criminele praktijken, de overheid ook in de asbestsector in strafrechtelijke zin normstellend moet (kunnen) optreden. Is dat in de praktijk niet het geval, dan kan daar een verkeerd signaal van uitgaan. Positief is dat de Inspectie verkent of via 'valsheid in geschrifte' en economische delicten meer druk op deze bedrijven kan worden uitgeoefend.

5.2.6 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

- We zien dat de Arbeidsinspectie systematisch werkt aan het vergroten van effectiviteit van het toezicht. Hierbij past de Inspectie (gedrags)wetenschappelijke inzichten toe om te bepalen welke mix van interventies het best past bij het soort overtreder.

- Er is een groep asbestverwijderingsbedrijven die herhaaldelijk overtredingen begaat en waar het de Inspectie niet lukt het nalevingsgedrag te verbeteren. We concluderen dat de aannames achter de aanpak van deze bedrijven onvoldoende zijn onderbouwd.
- Daarnaast zien we dat de handhavinginstrumenten waarover de Inspectie beschikt, niet toereikend zijn om het nalevingsgedrag van deze groep hardnekkige overtreders te verbeteren. Dat komt door de strikte eisen die aan het opleggen van zwaardere maatregelen gesteld worden en langlopende juridische trajecten van bezwaar- en beroepsprocedures.

Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de daaraan te stellen normen. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk.

Het beleid voor toezicht op arbeidsomstandigheden in de asbestsaneringssector beoordelen wij als matig.

Oordeel



Aanbevelingen

Aan de Arbeidsinspectie

Op basis van onze bevindingen bevelen we de Arbeidsinspectie aan om de aanpak van bedrijven waarbij de Arbeidsinspectie veelvuldig overtredingen constateert, beter te onderbouwen. We denken hierbij aan een doelgroepenanalyse waarbij de beweegredenen van overtreders in kaart worden gebracht die verder gaat dan alleen de kennis en ervaring van de inspecteurs en de informatie uit de inspectieresultaten. Op basis daarvan kan de Arbeidsinspectie een mix aan interventies inzetten die beter aansluit bij deze beweegredenen. Gegeven de voorwaarden die aan het opleggen van wettelijke handhavinginstrumenten worden gesteld, zal de Arbeidsinspectie ander-soortige interventies moeten toevoegen in de aanpak van de notoire overtreders. Op basis van ons onderzoek zien wij het aangaan van het gesprek met deze bedrijven over de veiligheidscultuur in hun bedrijf, als kansrijke toevoeging aan deze aanpak.

Aan de minister van SZW

In dit onderzoek concluderen we dat de handhavingsinstrumenten niet toereikend zijn om een relatief kleine groep hardnekkige overtreeders te verbeteren. Het is zorgelijk dat bedrijven op die manier jarenlang de handhaving kunnen vertragen door tegen opgelegde maatregelen bezwaar- en beroepszaken te starten. Dat harder straffen hierdoor niet goed van de grond komt, bleek ook uit de beleidsevaluatie van 2019. Bovendien volgt uit de regelgeving een strikte definitie van recidiveren en zijn er door rechterlijke uitspraken striktere eisen voor het opleggen van zwaardere maatregelen. Dit alles heeft gevolgen voor de effectiviteit van de handhaving.

Dat er onvoldoende zicht is op effectiviteit van interventies zagen we al eerder in ons onderzoek, bijvoorbeeld bij ons onderzoek naar milieucriminaliteit en arbeidsuitbuiting (Algemene Rekenkamer, 2021a; 2021b). Daarom bevelen we de minister aan om te onderzoeken of de problematiek van de effectiviteit van handhavingsinstrumenten bij recidivisten ook in andere sectoren speelt. De minister kan op basis van deze informatie bepalen of de balans tussen rechtsbescherming van bedrijven en de bescherming van burgers en werknemers tegen onveilige en ongezonde arbeidsomstandigheden de juiste is.

5.3 Terugblik

5.3.1 Bestaansminimum bij betalingsregelingen overheids-schulden onvoldoende beschermd

In ons onderzoek *Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk* (Algemene Rekenkamer, 2023) constateerden we dat de Belastingdienst bij maatwerkregelingen het bestaansminimum van burgers met meerdere schulden onvoldoende beschermt. De Belastingdienst heeft voorrang bij een belastingschuld. Bij het opstellen van maatwerkregelingen houdt de Belastingdienst echter geen rekening met de schulden bij andere instanties of bedrijven. Dit is niet in overeenstemming met het rijksincassobeleid. Daarin staat namelijk dat de rijksoverheid er rekening mee moet houden dat iemand voldoende geld overhoudt voor de dagelijkse boodschappen (leefgeld).

We zien dat de Belastingdienst in 2023 goede stappen heeft gezet in betere communicatie over maatwerkregelingen, waardoor die toegankelijker zijn voor burgers. Maar bij maatwerkregelingen beschermt de Belastingdienst het bestaansminimum van burgers met meerdere schulden nog steeds onvoldoende. We vinden het een ernstig feit dat de schuldenproblematiek van deze burgers hierdoor kan verergeren. Daarom beoordelen we dit als een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering van de Belastingdienst. Zie hiervoor ons *Rapport bij het Jaarverslag 2023 Ministerie van Financiën*.

Daarbij benadrukken we dat voor de oplossing van dit probleem verder moet worden gekeken dan alleen naar de Belastingdienst. Ook andere schuldeisers, zowel overheidsorganisaties als private partijen, zijn onderdeel van de oplossing. Hierbij is een coördinerende rol weggelegd voor de minister voor Armoedebeleid. In de actualisatie van het rijksincassobeleid van 6 oktober 2023 geeft de minister aan dat zij samen met de uitvoeringsorganisaties in 2024 gaat verkennen wat de mogelijkheden zijn om tijdig te signaleren of er voldoende betaalcapaciteit is voor het afsluiten van een betalingsregeling. De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) hoeft daarbij geen belemmering te zijn voor een betere samenwerking tussen overheidspartijen om het bestaansminimum van burgers te beschermen. De AVG biedt voldoende ruimte voor het verwerken (dat wil zeggen: bewaren, gebruiken of delen) van persoonsgegevens om deze overheidstaak uit te voeren. Wij hebben het parlement hier eerder op gewezen in onze Kamerbrief van 30 maart 2023 (Algemene Rekenkamer (2023)).

5.3.2 Aanpak schijnzelfstandigheid gestaag voorwaarts

In ons *Rapport bij het jaarverslag van 2022* van SZW (2023) constateerden we dat de minister van SZW nauwelijks zicht had op het aantal schijnzelfstandigen: zelfstandig werkenden die geen ondernemer en dus eigenlijk werknemer zijn. De Belastingdienst handhaaft hier al jaren niet meer op. De minister weet daardoor niet goed wat de gevolgen zijn voor werkenden en werkgevers, en voor het mislopen van sociale premies en belastingen. De maatregelen om schijnzelfstandigheid tegen te gaan hebben op lange termijn effect. Het wetsvoorstel 'Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden' is nog in voorbereiding. De internetconsultatie heeft veel reacties opgeleverd, waar het voorstel nog op wordt aangepast. In 2023 is de zelfstandigenaftrek met € 1.280 verlaagd naar € 5.030. De verlaging zet stapsgewijs door tot € 900 in 2027. Het doel is een gelijkere fiscale behandeling van werkenden in loondienst en zelfstandigen.

Niet alleen de minister van SZW heeft nauwelijks zicht op de inhuur van (schijn)zelfstandigen, maar ook departementen en uitvoeringsorganisaties hebben dit niet. In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2023 Ministerie van Financiën* is aandacht voor de zorgwekkende stijging van het aantal ingehuurde schijnzelfstandigen door het Ministerie van Financiën. Er is echter geen goed beeld van inhuur zelfstandigen bij de andere departementen. Het Ministerie van Financiën heeft actie ondernomen om de andere departementen bewust te maken van het schijnzelfstandigenprobleem.

Handhaving vanaf 2025

De uitvoering van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA) is een gedeelde verantwoordelijkheid van de minister van SZW en de minister (of staatssecretaris) van Financiën. De eerste is verantwoordelijk voor het tegengaan van schijnzelfstandigheid, de tweede voor de gevolgen en de inning van premies en belastingen. De Belastingdienst wil in 2025 de volledige handhaving bij schijnzelfstandigheid weer oppakken, hoewel de voorgenomen wettelijke verduidelijking van de regels voor arbeidsrelaties dan nog niet van toepassing is. Omdat deze nieuwe regels nog uitblijven en omdat het Rijk zelf nog schijnzelfstandigen inhuurt, kan de Belastingdienst de handhaving minder geloofwaardig hernemen. Wij dringen er dan ook op aan dat de minister van Financiën samen met de minister van SZW haast maakt met de gewenste wijziging in de wetgeving om arbeidsrelaties te verduidelijken.

5.4 Totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag onderzocht, in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleids-terreinen.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van SZW betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij geen bevindingen.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van SZW heeft op 26 april 2024 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we de reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van SZW

De bewindspersonen van SZW hebben met belangstelling kennis genomen van ons rapport en zijn verheugd dat wij constateren dat het financieel beheer bij hen op orde is.

Onvolkomenheden

De minister ziet een positieve ontwikkeling in de aanpak van de problemen in het financieel beheer van de RCN-unit SZW. Zij geeft aan de uitvoering van de meerjarige aanpak die moet resulteren in structurele en duurzame verbeteringen, nauwlettend te volgen.

De minister geeft aan dat het FDC direct aan de slag is gegaan met het wachtwoord-beheer en de toegangsbeveiliging. Het komend jaar zal FDC alle beheerprocedures actualiseren en formeel vaststellen, zodat opzet, bestaan en werking zijn geborgd.

Toezicht op de taakuitvoering door derden

De minister ziet onze constatering dat het uitvoeringstoezicht is verbeterd als een aansporing om de ingezette weg te vervolgen. Net als wij deelt de minister het belang van een sluitend toezicht op de rechtmatige besteding van publiek geld en geeft ze aan dat zij op basis van de bestaande controles erop vertrouwt dat de SVB en UWV de rechtmatigheid van de uitkeringen voldoende beheersen.

Aandachtspunten in de bedrijfsvoering

In de reactie schetst de minister de voornemens om de regionale mobiliteitsteams een plek te geven in de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur. Hierbij neemt de minister de lessen mee uit de bestaande financiering en verantwoording van de mobiliteitsteams om in de nieuwe structuur te zorgen voor rechtmatige, doeltreffende en doelmatige besteding van middelen.

De minister zal de Tweede Kamer blijven informeren over de afhandeling van de NOW en budgettaire bijstellingen verwerken in het jaarverslag van SZW.

Achterstanden sociaal-medische keuringen

De minister geeft de medewerkers van UWV een compliment dat het hen gelukt is om in 2023 meer sociaal-medische beoordelingen te doen. De mismatch tussen de vraag naar en het aanbod van deze beoordelingen is voor de minister een belangrijke prioriteit. De minister verwacht de komende jaren een groter positief effect van sociaal-medische centra en de verdere invoering van het model heeft haar volle aandacht. Ook zal de minister zich inzetten om de effecten op de mismatch per maatregel inzichtelijk te maken.

De minister deelt onze conclusie dat de buitenwettelijke maatregelen geen structurele oplossing zijn en dat het belangrijk is om de effecten te volgen en de Kamer daarover te informeren. Over onze opmerking dat de 60-plusmaatregel leidt tot een hogere instroom in de WIA en mogelijk minder terugkeer naar werk, schrijft de minister dat UWV intensieve persoonlijke dienstverlening aan deze groep geeft. Wie wil, kan nog altijd ondersteuning bij re-integratie ontvangen.

In de reactie geeft de minister aan dat de varianten van de OCTAS om het arbeidsongeschiktheidsstelsel toekomstbestendig te maken, ambtelijk worden uitgewerkt om de effecten, waaronder die op de mismatch bij sociaal-medische beoordelingen, inzichtelijk te maken. De minister wil de keuzes die een nieuw kabinet moet maken over het stelsel zo goed mogelijk voorbereiden.

Toezicht op arbeidsmarktomstandigheden

De minister herkent onze constatering dat de beoogde zwaardere instrumenten bij recidive lastig in te zetten zijn en dat de huidige handhavingsinstrumenten niet toereikend zijn om een relatief kleine groep hardnekkige overtreders beter de regels te laten naleven. De minister verwelkomt de aanbeveling om te onderzoeken of de problematiek van de effectiviteit van de handhavingsinstrumenten bij recidivisten ook in andere sectoren speelt. In een dergelijk onderzoek zal de minister kijken naar alle terreinen waar hardnekkige misstanden zijn op het gebied van (on)eerlijk, (on)gezond en (on)veilig werk.

Overige punten

Vanuit de coördinerende rol van de minister voor Armoedebelief vindt een verkenning plaats naar manieren waarop de gegevensuitwisseling tussen invorderingsinstanties kan worden verbeterd om zo het bestaansminimum te beschermen van mensen met meerdere schulden.

De minister deelt met ons dat het van belang is haast te maken met de wetgeving die duidelijkheid moeten geven over arbeidsrelaties. De minister blijft zich inspanssen om de wetgeving uiterlijk per 1 januari 2026 in werking te laten treden, maar hecht ook belang aan het zorgvuldig verwerken van de vele reacties op de consultatieronde.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We bedanken de minister voor de constructieve reactie. Op vrijwel alle onderwerpen geeft de minister aan onze conclusies en aanbevelingen te herkennen en te onderschrijven. Wij zullen de door de minister aangekondigde acties blijven volgen.

Het is inderdaad bewonderenswaardig dat UWV meer sociaal-medische beoordelingen heeft weten uit te voeren. Maar in het verantwoordingsonderzoek 2022 wezen we er al op dat de WIA op de langere termijn niet meer uitvoerbaar is. Het advies van de OCTAS wijst in dezelfde richting. In ons onderzoek *Grip op menselijke maat* (2024) waarschuwen we bovendien voor de valkuil om te denken dat de menselijke maat dé oplossing is voor de problemen in de uitvoering. De echte oplossing is betere en/of eenvoudigere wetgeving, waardoor maatwerk meestal niet, of veel minder, nodig is. We moedigen daarom de minister aan om hervormingen van het stelsel voortvarend op te pakken, met de aanbevelingen van de OCTAS en onze leidraad menselijke maat als uitgangspunt.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van SZW 2023

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2023* van het Ministerie van SZW.

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023 staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

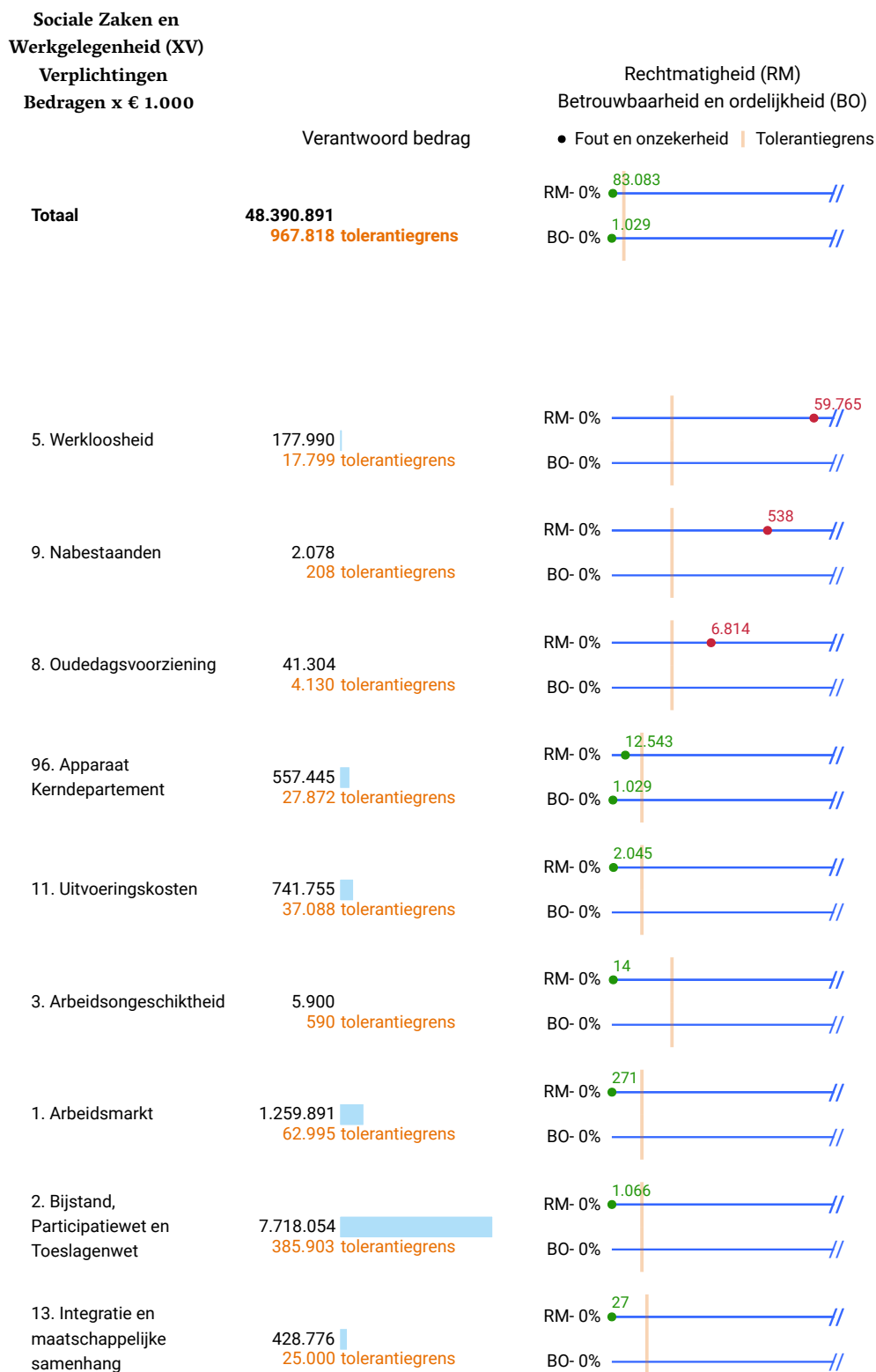
- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastenagentschappen.

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

- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.
- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin wij geen fouten en

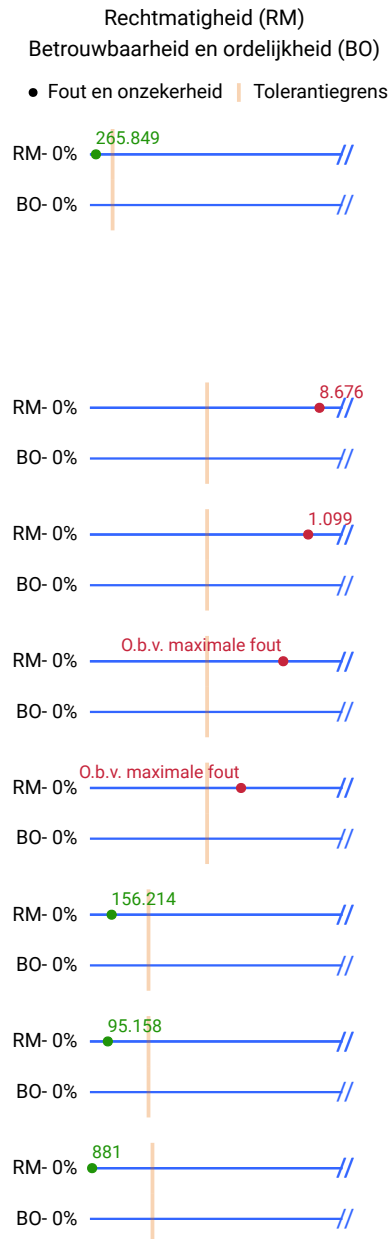
onzekerheden hebben geconstateerd, zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting staat het totaalbedrag per begrotingsartikel.

- De verticale oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.



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

	Verantwoord bedrag
Totaal	51.668.028 1.000.000 tolerantiegrens
6. Ziekte en verlofregelingen	44.294 4.429 tolerantiegrens
3. Arbeidsongeschiktheid	5.902 590 tolerantiegrens
8. Oudedagsvoorziening	41.573 4.157 tolerantiegrens
9. Nabestaanden	2.078 208 tolerantiegrens
10. Tegemoetkoming ouders	8.433.910 421.696 tolerantiegrens
7. Kinderopvang	6.232.782 311.639 tolerantiegrens
13. Integratie en maatschappelijke samenhang	468.305 25.000 tolerantiegrens



Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries. De resultaten van ons onderzoek leggen wij vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid).

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's). Deze zijn onderdeel van het INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP; zie <https://www.issai.org>). Bij het toepassen van de ISSAI's houden wij rekening met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Deze bijlage beschrijft de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid). De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid). De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

Wij onderzoeken of:

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

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

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij voor ons onderzoek naar de financiële informatie (financial audit) zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij stellen vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door de ADR en voeren wij aanvullende eigen controles uit. Onze opdracht en de formulering van ons oordeel liggen vast in de Comptabiliteitswet.

De Algemene Rekenkamer geeft oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau. Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

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

Bedrijfsvoering

Wij onderzoeken per ministerie of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);

- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

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

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

Daarnaast vermelden we in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Beleidsresultaten

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

Wij onderzoeken of:

- het beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

In § 5.1 rapporteren we over wat er is bereikt met het extra geld van het kabinet-Rutte IV. De figuren hebben de volgende bronnen:

Figuur 4 'Voorzien extra geld kabinet-Rutte IV (2022 t/m 2026)'

Coalitieakkoord: Startnota kabinet-Rutte IV Bijlage 3 Tabel 31 aanvullende post (p. 54-57) en Bijlage 3 (p. (31-53, 58) kabinet-Rutte IV (2022) ; Corona: Najaarsnota 2022 Tabel 3.2 (p. 119) Financiën (2022c), Najaarsnota 2023 Tabel 2.2 (p. 92) Financiën (2023c), Miljoenennota 2024 Tabel 24.1 (p. 374) Financiën (2023b); Oekraïne: Najaarsnota 2022 Tabel 4.1 (p. 120) Financiën (2022c), Najaarsnota 2023 Tabel 3.1 (p. 93) Financiën (2023c). Miljoenennota 2024 Tabel 23 (p. 372) Financiën (2023b).

Figuur 5 'De status van het extra geld van de aanvullende post (2022 t/m 2028)'

Aanvullendepostbijlages uit voorjaarsnota's, miljoenennota's en najaarsnota's uit 2022 en 2023: Voorjaarsnota 2022 Tabel 80 (p. 150 -151) Financiën (2022a); Miljoenennota 2023 Tabel 13.1 (p. 154-155) Financiën (2022b); Voorjaarsnota 2023 Tabel 79 (p. 179-183); Financiën (2023a); Miljoenennota 2024 (p. 166-167) Financiën (2023b); Najaarsnota 2022 Tabel 6.1 (p. 127-129) Financiën (2022c); Najaarsnota 2023 Tabel 5.1 en 5.2 (p. 97-99) Financiën (2023c). Voor de figuur hebben we onderuitputting meegerekend als restmiddelen.

Tabel 3 'De bereikte resultaten met het extra geld, zoals de minister van SZW rapporteerde in openbare bronnen (bedragen 2022 + 2023, in miljoenen €)'

Omdat de tabel gaat over behaalde resultaten, toont de tabel alleen wat er gepland en begroot was voor 2022 en 2023. De genoemde bedragen komen uit dezelfde bronnen als de bronnen genoemd bij de figuren uit de vorige alinea's. De resultaten in de tabel zijn een samenvatting van datgene wat de minister in openbare bronnen heeft gemeld over het resultaat. We hebben de volgende bronnen geraadpleegd: Ministerie van SZW, *Tweede voortgangsrapportage Aanpak geldzorgen, armoede en schulden*, december 2023; Ministerie van SZW *Jaarrapportage arbeidsmigranten 2023*, december 2023; UWV, *Kwantitatieve informatie eerste acht maanden 2023*, november 2023. Ministerie van Financiën, *Voorjaarsnota 2022*.

Figuur 6 'De verdeling van het extra geld van de aanvullende post voor SZW (bedragen 2022 + 2023)'

Deze figuur geeft voor 1 coalitieakkoordmiddel van de aanvullende post weer op welke begrotingen het terecht is gekomen. Waar de aanvullende postmiddelen begroot zijn, wordt niet altijd apart bijgehouden. De gegevens voor de figuur hebben we daarom nagevraagd bij het Ministerie van Financiën. De gegevens zijn niet geverifieerd door de Algemene Rekenkamer, maar wel geverifieerd op plausibiliteit door het departement. De figuur laat zien dat een deel van de begroting van het extra geld onbekend is. Hiermee bedoelen we dat we op basis van de gegevens van het Ministerie van Financiën niet konden terugvinden waar dit geld begroot is. Dit terwijl de voorjaarsnota's en miljoenennota's uit 2022 en 2023 wel rapporteerden dat het geld overgeheveld is van de aanvullende post naar een departementale begroting.

In ons onderzoek naar toezicht op de arbeidsomstandigheden (§ 5.2) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de resultaten ervan voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

De hoofdvraag van het onderzoek was: past de Arbeidsinspectie in de asbest-saneringssector het handhavingsbeleid toe zoals dit is voorgeschreven, en welke oorzaken zien we in een aantal praktijksituaties die verklaren waarom het beleid niet altijd leidt tot de gewenste regelnaleving bij bedrijven?

In dit onderzoek oordelen we over de prestaties (opzet en bestaan) en niet over de bereikte (maatschappelijke) effecten van het handhavingsbeleid.

Deelvragen:

1. Zijn de beleidstheorie van het handhavingsbeleid van de minister van SZW en de handhavingsaanpak van de Arbeidsinspectie op passende wijze onderbouwd? Normen: a. veronderstelde gedragsmechanismen in de beleidstheorie zijn plausibel; b. veronderstelde gedragsmechanismen komen overeen met de huidige kennis hierover binnen de sociale, gedrags- en economische wetenschappen.

2. Voert de Arbeidsinspectie in haar toezicht op de asbestsaneringssector het handhavingsbeleid uit? Normen: a. de Arbeidsinspectie voert de handhaving uit volgens haar eigen handhavingsaanpak; b. oordelen komen tot stand op basis van een navolgbaar proces van handhaving; c. handhavingsmaatregelen lopen op in zwaarte naar gelang de risico's en (her)overtredingen.
3. Welke oorzaken zijn er in een aantal casussen waar effect van handhaving moeizaam tot stand komt aan te wijzen die dit kunnen verklaren?

Voor dit onderzoek hebben we de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- gesprekken met verschillende afdelingen en teams van de Arbeidsinspectie en beleidsmedewerkers van het Ministerie van SZW;
- 3 dagen meegelopen met inspecteurs van het programma *Asbest* bij onaangekondigde inspecties om beter beeld te krijgen van de werkzaamheden in de praktijk;
- analyse van diverse interne documentatie van de Arbeidsinspectie: interne programma(werk)plannen, werkinstructies, uitgevoerde evaluaties.
- beschrijvende data-analyse over de uitvoering van het handhavingsbeleid (jaren 2018-2023). Deze databestanden zijn uitdraaien van interne werksystemen van de Arbeidsinspectie;
- bestuderen van enkele casussen in interne systemen van de Arbeidsinspectie. De voorbeelden uit dit casusonderzoek zijn illustratief van aard. We hebben de casussen niet gebruikt om een oordeel te geven over het gehele handhavingsbeleid;
- 2 rechtszaken bijgewoond om meer inzicht te krijgen in de afwegingen die de rechter maakt bij asbestzaken en welke argumenten zowel de Arbeidsinspectie als asbestbedrijven aanhalen;

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, onderzoeken we of de beleidsinformatie in het jaarverslag betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf. We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de verplichte bijlagen.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bijlage 3 Literatuur

Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers

Ministerie van Financiën (2023). *Ambtelijk rapport Aanpak fiscale regelingen. Kansen voor lagere belastingtarieven, betere fiscale regelingen en een begrijpelijker en eenvoudiger stelsel. 30 juni 2023.*

Hoofdstuk 4

§4.4.2 Toezicht op beoordelingen WIA

UWV (2023). *Evaluatie sociaal-medische centra.* Bijlage bij brief van de minister van SZW. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 26448, nr. 729.

Hoofdstuk 5

§5.1 Inzicht extra geld

- Kabinet-Rutte IV (2022), *Startnota Kabinet-Rutte IV.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1. Den Haag: Sdu.
- Financiën (2022a), *Voorjaarsnota 2022 van de minister van Financiën.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36 120, nr. 1. Den Haag: Sdu.
- Financiën (2022b), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën van de minister van Financiën.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200, nr. 1. Den Haag: Sdu.
- Financiën (2022c), *Najaarsnota 2022 van de minister van Financiën.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 259, nr. 1. Den Haag: Sdu.
- Financiën (2023a), *Voorjaarsnota 2023 van de minister van Financiën.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 350, nr. 1. Den Haag: Sdu.
- Financiën (2023b), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën van de minister van Financiën.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 410, nr. 1. Den Haag: Sdu.
- Financiën (2023c), *Najaarsnota 2023 van de minister van Financiën.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 470, nr. 1. Den Haag: Sdu.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'.* Den Haag: eigen beheer.

§5.2 Toezicht op arbeidsomstandigheden

- Algemene Rekenkamer (2021a). *Handhaven in het duister. De aanpak van milieu-criminaliteit en –overtredingen, deel 2.* Den Haag: eigen beheer.
- Algemene Rekenkamer (2021b). *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen.* Den Haag: eigen beheer.

- De Beleidsonderzoekers (2019). *Gezond en veilig werken. Onderzoek naar het stelsel voor gezond en veilig werken sinds de Beleidsagenda 2012*. Leiden: eigen beheer.
- Inspectie SZW (2019). *Jaarverslag 2018*. Den Haag: eigen beheer.
- RIVM (2017). *Gezondheidseffecten van asbest. Huidige en toekomstige omvang in Nederland*. RIVM Rapport 2017-0194. Bilthoven: eigen beheer.
- TNO (2020). *Arbobalans 2020. Kwaliteit van de arbeid, effecten en maatregelen in Nederland*. Leiden: eigen beheer.

§ 5.3 Terugblik

Algemene Rekenkamer (2023). *Omgang met de AVG in relatie tot uitvoering overheidstaken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32761, nr. 264.

Bijlage 4 Begrippenlijst

apparatuuruitgaven

Dit zijn de uitgaven voor het personeel en materieel van een ministerie. Bijvoorbeeld de salarissen, de kosten van de huisvesting en het onderhoud daarvan, en de kosten voor ICT.

Auditdienst Rijk (ADR)

De Auditdienst Rijk is de interne auditor van het Rijk. De ADR controleert de jaarverslagen van de ministeries. De Algemene Rekenkamer beschouwt de ADR als een interne accountant, die zijn werk onafhankelijk doet. Wij maken in ons verantwoordingsonderzoek dan ook gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR.

baten-lastenagentschap

Een onderdeel van een ministerie dat meer zelfstandigheid heeft dan andere onderdelen. Een baten-lastenagentschap voert een eigen administratie, los van de administratie van het ministerie. Maar de minister is wel verantwoordelijk voor de begroting en financiële verantwoording.

bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering is de manier waarop alle bedrijfsprocessen van een ministerie zijn georganiseerd. Onder de bedrijfsvoering vallen ook alle maatregelen en procedures die er zijn om vast te stellen of het beleid van een minister volgens plan wordt uitgevoerd, en waar nodig bij te sturen.

bedrijfsvoeringsparagraaf

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag rapporteert de minister over:

- of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven (de rechtmatigheid);
- hoe de beleidsinformatie is opgesteld;
- het financieel beheer en materieelbeheer dat hij heeft gevoerd;
- misbruik en oneigenlijk gebruik, en risico's op fraude en corruptie;
- andere onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering.

begrotingsfonds

Een begrotingsfonds is een apart onderdeel van de Rijksbegroting waarin geld voor een bepaald doel wordt beheerd. Voorbeelden van begrotingsfondsen zijn het gemeentefonds en het provinciefonds. Gemeenten en provincies ontvangen hieruit geld van het Rijk om hun taken uit te voeren.

beleidsinformatie

De beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de resultaten van diens beleid, wat daarvoor is gedaan en hoeveel het kostte. We noemen beleidsinformatie ook wel niet-financiële informatie.

betrouwbaar

De cijfers in het jaarverslag zijn betrouwbaar als deze overeenkomen met de werkelijke financiële standen en transacties.

budgetrecht

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder ministerie. De Tweede en Eerste Kamer bepalen dus hoeveel geld een minister maximaal mag uitgeven en waaraan. Dit noemen we het budgetrecht van het parlement.

Comptabiliteitswet

De Comptabiliteitswet regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. In de Comptabiliteitswet staat ook welke taken de Algemene Rekenkamer heeft.

decharge verlenen

Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de slotwetten goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: die zijn dan niet meer verantwoordelijk voor het financieel beheer in het afgelopen jaar.

extracomptabel

Informatie die extracomptabel is, maakt geen deel uit van de boekhouding of administratie.

financieel beheer

Het financieel beheer van een ministerie omvat alle beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld om de financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering te beheersen.

financiële verantwoordingsinformatie

De informatie in het jaarverslag over de financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering.

fouten

We spreken van een fout als:

- de minister geld niet heeft uitgegeven of ontvangen volgens de wetten en regels die daarvoor gelden;
- in het jaarverslag niet juist of volledig is opgeschreven waar het geld vandaan komt of aan is uitgegeven.

fraude

Fraude is opzettelijke misleiding om onrechtmatig (financieel) voordeel te krijgen.

garantie

Het begrip garantie betekent dat de overheid ergens voor instaat. Een garantie is een voorwaardelijke financiële verplichting van de overheid aan een persoon of bedrijf. Als een bepaalde situatie of risico zich voordoet, is de overheid verplicht om te betalen.

informatiebeveiliging

Het proces van vaststellen van de vereiste beveiliging van informatiesystemen in termen van vertrouwelijkheid, beschikbaarheid en integriteit alsmede het treffen, onderhouden en controleren van een samenhangend pakket van bijbehorende maatregelen.

ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions)

Internationale principes en standaarden voor rekenkamers. Wij voeren ons onderzoek uit op basis van deze standaarden.

IT-beheer

De interne beheersing van de belangrijkste (financiële) systemen.

jaarverslag

In het jaarverslag legt een minister verantwoording af over het gevoerde beleid. Elk jaarverslag bevat een beleidsverslag, bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarrekening.

lifecyclemanagement (LCM)

IT-systemen en -processen van de overheid moeten goed werken, goed onderhouden worden en op tijd vernieuwd en vervangen worden. Om verrassingen en uitval van systemen te voorkomen moet elke overheidsorganisatie hiervoor een plan hebben. Dit heet in de IT-wereld lifecyclemanagement.

materieelbeheer

Het onderhouden en in stand houden van roerende en onroerende zaken van een ministerie. Materieelbeheer vindt plaats vanaf het moment dat een zaak in beheer of in gebruik wordt genomen tot aan het moment dat een zaak wordt afgestoten.

misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)

Iemand maakt misbruik van wet- en regelgeving als diegene informatie niet, niet op tijd of niet volledig doorgeeft en daardoor:

- geen of een te lage (verplichte) bijdrage aan de overheid betaalt;
- een (te hoge) uitkering van de overheid ontvangt.

Bij oneigenlijk gebruik handelt iemand wel volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoeling ervan.

niet-financiële verantwoordingsinformatie

De informatie in het jaarverslag over de niet-financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering;

onvolkomenheid

Als wij in ons onderzoek zien dat een bedrijfsvoeringsproces van een ministerie niet goed is ingericht of wordt uitgevoerd, noemen we dat een onvolkomenheid. Als het om veel geld gaat en/of het probleem op meer plekken bij een ministerie voorkomt, noemen we het een ernstige onvolkomenheid.

onzeker

Wij noemen financiële informatie 'onzeker' als wij niet kunnen vaststellen of verplichtingen, uitgaven of ontvangsten aan de regels voldoen of op de juiste manier in het jaarverslag staan.

ordelijk

De cijfers in het jaarverslag zijn ordelijk als de financiële informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

prestatieverklaring

Een schriftelijk bewijs dat een product of dienst die op de factuur staat ook daadwerkelijk geleverd is.

rechtmatig

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan de wetten en regels die daarvoor gelden. Voldoet een transactie niet aan de regels, dan is dit een fout. Als we niet kunnen vaststellen of een transactie aan de regels voldoet, noemen we dat een onzekerheid.

rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt)

Rechtspersonen met een wettelijke taak zijn zelfstandige organisaties op afstand van de rijksoverheid. Zij voeren een taak uit die in de wet geregeld is en worden betaald met publiek geld. Het gaat bijvoorbeeld om Staatsbosbeheer, de Nationale politie en het Kadaster.

Rijksbegrotingsvoorschriften

De minister van Financiën stelt elk jaar de Rijksbegrotingsvoorschriften op. Dit zijn de regels waaraan de begrotingen en jaarverslagen van het Rijk moeten voldoen.

saldibalans

De saldibalans is een overzicht van bedragen die aan het einde van het jaar nog openstaan. Bijvoorbeeld vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

slotverschillen

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus. Met die wet worden de begrote uitgaven, verplichtingen en ontvangsten in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke bedragen. De slotwet wordt tegelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer. Zie ook 'decharge'.

suppletoire begroting

Als een wijziging van de begroting niet kan wachten tot de voorjaars- of najaarsnota, kan een minister een incidentele suppletoire begroting indienen. Pas nadat de Tweede en Eerste Kamer de gewijzigde begroting hebben goedgekeurd, kan een minister het geld uitgeven.

(overschrijding van de) tolerantiegrens

Wij gebruiken de tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden er in de jaarverslagen zitten. Als een bedrag afwijkt binnen de tolerantiegrens, dan heeft dat geen gevolgen voor ons oordeel. Als de tolerantiegrens is overschreden, moet de minister dat rapporteren in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

totstandkoming (van informatie)

Informatie moet afkomstig zijn uit goed bijgehouden dossiers, uit een betrouwbare administratie of uit betrouwbare bronnen van buiten de eigen organisatie.

verplichting

Een verplichting is een uitgave in de toekomst, waarvoor een minister een (juridische) verplichting is aangegaan.

voorschot

Een voorschot is een vooruitbetaling voor producten of diensten die nog geleverd moeten worden. Een voorschot kan ook een vooruitbetaling van een subsidie, bijdrage of lening zijn.

zelfstandig bestuursorgaan (zbo)

Een zelfstandig bestuursorgaan is een organisatie die overheidstaken uitvoert, maar die niet direct onder het gezag van een ministerie valt. Voorbeelden van zbo's zijn de Autoriteit Consument en Markt (ACM), het CBR en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De meeste zbo's zijn ook een rechtspersoon met wettelijke taak (rwt).

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 14-09-2022. ECLI:NL:RVS:2022:2676
- 2 Uitspraak van Rechtbank Oost-Brabant, 27-11-2023. ECLI:NL:RBOBR:2023:6105

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is

vastgesteld op 6 mei 2024.

Dit document is op 15 mei 2024

aangeboden aan de

Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2024