

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2017

Nr. 6

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2016

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017 (hoofdstuk VX) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)(Kamerstuk 34 550 XV, nr. 1). De ontwerpbegroting omvat € 33,6 miljard aan uitgaven, € 34 miljard aan verplichtingen en € 1,8 miljard aan ontvangsten. In het budgettair kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA-kader) is daarnaast in 2017 voor € 57 miljard aan premie-uitgaven en € 365 miljoen aan premie-ontvangsten geraamd.

Wij gaan in op enkele aandachtspunten voortkomend uit ons onderzoek, die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

- de uitvoering van de banenafpraak en beschut werk (beleidsartikel 2);
- de re-integratie van oudere werklozen (beleidsartikel 5);
- de aanpak van problematische schulden (beleidsartikel 2);
- het toezichtsbeleid van het Ministerie van SZW (beleidsartikel 11);
- investeringen in de ICT van de SVB voor trekkingsrecht pgb.

We maken hierbij gebruik van eerder gepubliceerd onderzoek, in het bijzonder van het laatste Verantwoordingsonderzoek 2015, dat op de derde woensdag van mei 2016 is aangeboden aan de Tweede Kamer. Voordat we deze punten behandelen, blikken we eerst kort terug op enkele ontwikkelingen op het terrein van het Ministerie van SZW tijdens de huidige kabinetsperiode. We sluiten de brief af met een overzicht van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van SZW.

1 Terugblik ontwikkelingen Ministerie van SZW

De huidige kabinetsperiode heeft voor de Minister van SZW in het teken gestaan van wetgeving op het terrein van het arbeidsmarktbeleid en de sociale zekerheid. Zo is in 2015 de Wet werk en zekerheid ingevoerd. Met de invoering van de Participatiewet op 1 januari 2015 hebben de gemeenten een grotere rol gekregen bij de arbeidsparticipatie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Om werkgevers te stimuleren meer mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, is de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten aangenomen. De Minister van SZW heeft naast het arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheidsbeleid ook het integratiebeleid in zijn portefeuille. Samenhang tussen deze verschillende beleidsvelden is belangrijk voor de integratie van vluchtelingen.

Voor het goed functioneren van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid is de Minister mede afhankelijk van sociale partners, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en gemeenten. Om zich aan de Tweede Kamer te kunnen verantwoorden, zal de Minister informatie moeten verzamelen over de prestaties van de sociale partners, de medeoverheden en de uitvoeringsorganisaties die onder zijn verantwoordelijkheid functioneren. Wij hebben daar in onze Verantwoordingsonderzoeken en verschillende brieven aandacht aan geschonken. Onderwerpen die daarbij de revue passeerden, zijn onder andere bezuinigingen en taakuitvoering UWV en SVB, fraude, Participatiewet, banenafpraak, sectorplannen en re-integratie oudere werklozen. Daarbij vroegen wij vooral aandacht voor het verzamelen van informatie door de Minister van SZW over prestaties en effecten, meetbaarheid, verantwoording en uitvoerbaarheid.

We zien dat de Minister van SZW op dit vlak stappen in de goede richting zet. Een voorbeeld daarvan is het nieuwe actieplan *Perspectief voor vijftigplussers*, waar we in paragraaf 4 van deze brief op ingaan. We zien het ook bij het nieuwe stelsel voor de financiering van de kinderopvang, waarbij de Minister bewust een pas op de plaats maakt om tijd te maken voor een goede beleidsvoorbereiding.

Het kabinet heeft met gemeenten afspraken gemaakt om het sociaal domein te monitoren. Om de resultaten van gemeenten onderling te kunnen vergelijken en om te kunnen leren over wat wel of niet werkt, is het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal nodig. Hierbij is het van belang dat de indicatoren voor zowel uitgaven als resultaten in samenhang worden gestandaardiseerd. Deze gemeenschappelijke taal is nog in ontwikkeling. Wij vinden het belangrijk dat gemeenten en andere partijen, zoals werkgevers en UWV, voldoende tijd wordt gegund door het kabinet om een werkwijze in te richten en toe te passen die past bij een integrale aanpak, een van de doelstellingen van de decentralisaties in het sociaal domein. In paragraaf 2 besteden we hier aandacht aan.

2 Uitvoering van banenafpraak en beschut werk

Banenafpraak

Met de Participatiewet en de banenafpraak wil de Staatssecretaris van SZW ervoor zorgen dat zo veel mogelijk mensen met een arbeidsbeperking aan de slag komen bij een reguliere werkgever. In het sociaal akkoord van 2013 hebben het kabinet en sociale partners afgesproken dat werkgevers in de marktsector uiterlijk in 2025 100.000 extra banen hebben gecreëerd voor arbeidsbeperkten. Werkgevers in de overheidssector hebben afgesproken om 25.000 extra banen te creëren in dezelfde

periode. Wij hebben in ons *Verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van SZW*¹ gerapporteerd over de eerste periode van de banenafspraken. Wij concludeerden daarbij dat de uitvoering met aanloopproblemen te maken heeft. Zo blijkt de regelgeving gedetailleerd te zijn en zijn er problemen bij het koppelen van arbeidsbeperkten aan werkgevers.

Maatregelen ter vereenvoudiging banenafspraken

De Staatssecretaris van SZW heeft inmiddels meerdere maatregelen aangekondigd die moeten leiden tot vereenvoudiging van de banenafspraken. In de ontwerpbegroting 2017 van het Ministerie van SZW wordt hier ook op ingegaan. Zo wordt mogelijk de zogeheten «praktijkroute» opengesteld, waarmee een loonwaarde minder dan het minimumloon direct toegang geeft tot het doelgroeppregister. Het UWV hoeft de werkzoekende dan niet meer eerst te beoordelen, zoals nu het geval is. Werkgevers weten dan direct of de baan die zij aanbieden meetelt voor de banenafspraken. De herbezettingsvoorwaarde zal worden afgeschaft zodra de Staatssecretaris van SZW het creëren van beschut werk bij gemeenten verplicht stelt.² Dit betekent dat voortaan alle detacheringen vanuit het sociaal werkbedrijf meetellen voor de banenafspraken. Met de herbezettingsvoorwaarde zijn werkgevers voor het meetellen van detacheringen afhankelijk van het presteren van gemeenten voor het creëren van beschut werk. Pas als er een beschutte werkplek tegenover staat, telt de detachering mee als baan. Het afschaffen van de herbezettingsvoorwaarde biedt werkgevers meer duidelijkheid.

Een groot deel van de maatregelen die de Staatssecretaris neemt, richt zich op het aanpassen van definities (bijvoorbeeld criteria voor opname in het doelgroepenregister en wanneer een baan meetelt), dat vervolgens het matchingsproces moet vereenvoudigen. Hierbij merken we op dat er na invoering van de verschillende wijzigingen van wet- en regelgeving tijd moet komen voor uitvoering, zodat werkgevers, gemeenten en UWV zich kunnen richten op het aan het werk helpen van de meest kwetsbare groep werkzoekenden.

Maatregelen om matchingsproces voor arbeidsbeperkten te verbeteren

Wij hebben aanbevolen om het matchingproces dat arbeidsbeperkten koppelt aan werkgevers, te stroomlijnen en hiervoor de werkgeversservicepunten te gebruiken. Op dit moment lopen verschillende initiatieven om het inzicht in de klantenbestanden van het UWV en gemeenten te verbeteren.³ Het UWV heeft de zogeheten «Kandidatenverkenner» ontwikkeld en de Programmaraad⁴ biedt arbeidsmarktregio's en gemeenten hulp bij het opstellen van profielen van mensen uit de doelgroep. Gemeenten blijven met het opstellen van profielen nog achter vergeleken met het UWV.⁵ Voor het welslagen van de banenafspraken is het belangrijk dat gemeenten aan werkgevers inzicht bieden in hun klantenbestand. Naast het zichtbaar maken van kandidaten is het ook van belang dat de werkgevers de weg naar het UWV en gemeenten kunnen vinden. Hiervoor zijn de werkgeversservicepunten bedoeld. Medio 2016

¹ Algemene Rekenkamer (2016). *Verantwoordingsonderzoek 2015. Ministerie van SZW*. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 475 XV, nr. 2. Den Haag: Sdu uitgevers.

² Tweede Kamer, 2015–2016, 34 352, nr. 16.

³ Tweede Kamer, 2015–2016, 34 352, nr. 18.

⁴ De Programmaraad is een samenwerkingsverband van Divosa, VNG, UWV en Cedris. Hij ondersteunt arbeidsmarktregio's bij de opgave om meer mensen aan het werk te helpen.

⁵ Tweede Kamer, 2015–2016, 34 352, nr. 18.

hebben 33 van de 35 arbeidsmarktregio's een website waar werkgevers terecht kunnen voor informatie over de publieke dienstverlening in de regio.⁶

Voornemen tot verplichting van gemeenten tot beschut werk

In het sociaal akkoord van 2013 is, naast de banenafspraken, afgesproken dat het kabinet middelen beschikbaar stelt aan gemeenten om structureel 30.000 beschutte werkplekken⁷ te creëren vóór 2048. Uit onderzoek van de Inspectie SZW blijkt dat het creëren van beschut werk tot nu toe moeizaam en mondjesmaat van de grond komt. De Staatssecretaris van SZW wil daarom het creëren van beschut werk verplicht stellen. In het conceptwetsvoorstel geeft het kabinet aan zich ervan bewust te zijn dat dit een inperking is van de beleidsvrijheid van gemeenten.⁸ In de ontwerpbegeleiding 2017 van het Ministerie van SZW wordt dit voornemen toegelicht.

Het voornemen om gemeenten verplicht te stellen om beschutte werkplekken te creëren, beperkt gemeenten in hun mogelijkheden om een samenhangende (maatwerk)aanpak te bieden. Dit terwijl die samenhangende aanpak voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt juist een belangrijk uitgangspunt van de Participatiewet is.

Deze beleidswijziging voor beschut werk volgt na de drie stimuleringsmaatregelen die de Staatssecretaris in oktober 2015 heeft genomen en waarvoor zij € 100 miljoen voor de periode 2016–2020 beschikbaar heeft gesteld.⁹ Wij waarderen de snelheid waarmee de Staatssecretaris de signalen van de Inspectie SZW oppakt maar wijzen er ook op dat voldoende tijd voor uitvoering een voorwaarde voor succes is.

3 Re-integratie van oudere werklozen

In het *Verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van SZW* hebben wij onderzoek gedaan naar acht instrumenten die de Minister van SZW inzet om oudere werklozen kansrijker te maken op de arbeidsmarkt. Wij stelden vast dat van de helft van de instrumenten niet bekend was hoeveel oudere werklozen ervan gebruikmaken. Voor twee van de acht instrumenten wist de Minister ook niet hoeveel geld ermee gemoeid is.

Wij concludeerden dat het wenselijk en mogelijk is om meer inzicht te krijgen in het aantal bereikte oudere werklozen en in het financieel belang. Wij hebben de Minister van SZW aanbevolen om vast te leggen hoe hij voor elk beleidsinstrument kan meten hoeveel ouderen worden bereikt en welke uitgaven hiermee zijn gemoeid, zodat hierin structureel inzicht ontstaat.

De Minister van SZW heeft op 7 juni 2016 het actieplan *Perspectief voor vijftigplussers* naar de Tweede Kamer gestuurd.¹⁰ Met dit actieplan wil hij de werkloosheid onder 50-plussers vooral voorkomen, maar ook oplossen. Daarvoor moeten zowel werkgevers als werknemers/werkzoekenden inspanningen leveren. Sommige beleidsinstrumenten, zoals de mobiliteitsbonus en de proefplaatsing, worden voortgezet, maar

⁶ SZW (2016). Brief van Staatssecretaris van SZW aan gemeenten. *Verzamelbrief gemeenten*. 14 juli 2016.

⁷ «Beschutte werkplekken» zijn arbeidsplaatsen voor de arbeidsbeperkten die het moeilijkst geplaatst kunnen worden, en van wie niet kan worden verwacht dat zij aan de slag gaan bij een reguliere werkgever. Gemeenten hebben de taak om beschutte werkplekken te creëren.

⁸ Internetconsultatie conceptwetsvoorstel wijziging Participatiewet i.v.m. het verplichten van beschut werk en openstellen van de praktijkroute. 14 juli 2016 tot 14 augustus 2016.

⁹ Tweede Kamer 2015–2016, 33 161, nr. 198.

¹⁰ Kamerstuk 29 544, nr. 724.

er zijn ook nieuwe beleidsinstrumenten, zoals het tweede loopbaanadvies en persoonlijke dienstverlening voor de groep met de hoogste risico's op langdurige werkloosheid. De Minister van SZW geeft aan dat de maatregelen de komende tijd verder worden uitgewerkt en ingevoerd. De kosten voor 2017 en 2018 van in totaal € 68 miljoen zijn verdeeld over de maatregelen. De Minister kondigt in zijn plan aan dat hij een evaluatiekader zal ontwikkelen.

Met dit plan zet de Minister een stap in de goede richting om zijn beleid in de toekomst te kunnen evalueren. Wij verwachten dat de Minister bij zijn nadere uitwerking van het actieplan en bij het opstellen van het aangekondigde evaluatiekader ook zal voorzien in doelen die specifiek en meetbaarder zijn geformuleerd. Met een dergelijk evaluatiekader zal de Minister invulling geven aan onze aanbeveling uit het rapport *Re-integratie van oudere werklozen*¹¹.

Tijdens het wetgevingsoverleg van 23 juni 2016 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht «ervoor zorg te dragen om niet alleen voor de toekomst, maar ook voor het huidige beleid ter bestrijding van ouderenwerkloosheid zo veel mogelijk vast te leggen hoeveel ouderen hiermee worden bereikt, welke uitgaven ermee zijn gemoeid en hoe de effectiviteit zal worden gemeten, en de Tweede Kamer hierover te informeren in de begroting 2017».¹² In de ontwerpbegroting SZW 2017 verwijst de Minister naar deze motie. Hij geeft in zijn ontwerpbegroting 2017 waar mogelijk inzicht in het beoogde aantal deelnemers en uitgaven, maar loopt hier tegen de grenzen aan van de beschikbare informatie. Dit illustreert het belang van onze aanbeveling om zo veel mogelijk vooraf te regelen hoe voor elk beleidsinstrument zal worden gemeten hoeveel ouderen ermee worden bereikt en welke uitgaven hiermee zijn gemoeid.

4 Aanpak problematische schulden

Op 30 juni 2016 hebben wij het rapport *Aanpak problematische schulden* gepubliceerd. Onze voornaamste aandachtspunten daarin zijn dat de Minister moet zorgen voor een landelijk beeld van de werking van het stelsel en dat hij ervoor moet zorgen dat rijksinstellingen informatie met elkaar uitwisselen over uitstaande schulden en het innen daarvan.¹³ We hebben de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek samengevat in een animatie over de aanpak van problematische schulden, die we bij het verschijnen van deze brief publiceren op onze website.

De Tweede Kamer heeft mede naar aanleiding van ons rapport voor het zomerreces een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht voor het einde van 2016 in kaart te brengen hoe groot de in-, door- en uitstroom precies is van het stelsel van schuldhelpverlening, en wat de resultaten en de uitgaven zijn, en de Kamer hierover te informeren.

In de ontwerpbegroting 2017 kondigt de Minister van SZW verschillende maatregelen aan om de positie van mensen met problematische schulden te verbeteren. Het wetsvoorstel om de berekening van de beslagvrije voet (het bestaansminimum) van een persoon of huishouden te vereenvoudigen, is voorzien voor 2017, met inwerkingtreding in 2018. Verder zet de Minister in op betere informatie-uitwisseling tussen incasserende partijen,

¹¹ Algemene Rekenkamer (2016) *Verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van SZW*. Bijlage bij Kamerstuk 34 475 XV, nr. 2. Den Haag: Sdu Uitgevers.

¹² Kamerstuk 34 475 XV, nr. 10.

¹³ Algemene Rekenkamer (30 juni 2016). *Aanpak problematische schulden*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 24 515, nr. 358.

zodat mensen niet onder de beslagvrije voet geraken. In 2017 werkt het kabinet – op basis van de evaluatie van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening – samen met betrokken partijen om de professionaliteit van de schuldhulpverlening verder te verbeteren, innovatieve aanpakken te ontwikkelen en te verspreiden. Daarnaast werkt het kabinet aan de registratie en beschikbaarheid van noodzakelijke gegevens. Bij dat laatste punt vragen wij aandacht voor het maken van afspraken over een slimme en slanke informatievoorziening over de werking van het stelsel. Voor gemeenten zouden de afspraken moeten aansluiten bij de bestaande afspraken over de gemeentelijke beleidsmonitor sociaal domein.

5 Toezichtsbeleid van het ministerie

In de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) is opgenomen dat het toezicht op de uitvoering van taken door de SVB, het UWV en het Inlichtingenbureau onder het gezag van de Minister van SZW wordt uitgevoerd door de Inspectie van SZW. In dit kader hield de Inspectie SZW – tot het begin van dit jaar – onder andere organisatiegericht toezicht op het UWV en op de SVB. Hieronder vielen het jaarlijkse onderzoek naar de jaarverantwoording van de SVB en het UWV en het onderzoek gericht op de interne bedrijfsvoering van deze twee organisaties.

Het organisatiegerichte toezicht door de Inspectie SZW op het UWV en de SVB is op 1 januari 2016 afgeschaft.¹⁴ In de Wet SUWI is opgenomen dat de Inspectie SZW voortaan toezicht houdt op de doeltreffendheid van de uitvoering van de Wet SUWI en niet meer op de rechtmatigheid en doelmatigheid. De Minister blijft echter verantwoordelijk voor het toezicht op deze aspecten en dat toezicht zal dus op een andere manier moeten worden vormgegeven. Onvoldoende toezicht op de rechtmatigheid kan gevolgen hebben voor het oordeel over de rechtmatigheid van de uitgaven in de jaarverantwoording van SZW. In het Verantwoordingsonderzoek 2016 zullen wij nagaan hoe de Minister van SZW het toezicht in de nieuwe situatie heeft ingevuld.

6 Investerings in de ICT van de SVB voor trekkingsrecht pgb

De vernieuwing van het ICT-systeem voor het trekkingsrecht pgb bij de SVB is in maart dit jaar voorlopig stilgelegd en ook binnen het huidige ICT-systeem mogen in overleg met uw Kamer geen grote aanpassingen gedaan worden. De consequentie hiervan is dat er maar beperkte mogelijkheden zijn om verbeteringen aan te brengen, terwijl deze wel noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering. Deze keuze vinden wij niet toekomstbestendig. Dat hebben wij aangegeven in onze Verantwoordingsonderzoeken 2015 bij de Ministeries van SZW en VWS.

Als het gaat om het ICT-systeem van de SVB voor het trekkingsrecht pgb hebben de Staatssecretarissen van SZW en VWS beiden een verantwoordelijkheid. De Staatssecretaris van SZW heeft als eigenaar van de SVB een verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de bedrijfsvoering van de SVB. De Staatssecretaris van VWS is opdrachtgever van de SVB voor de uitvoering van het trekkingsrecht pgb. De beslissing om voorlopig geen grote aanpassingen te doen binnen het huidige ICT-systeem hebben de Staatssecretarissen van VWS en SZW na overleg met uw Kamer genomen.

¹⁴ Kamerstuk 34 273, nr. 2.

Wij wijzen u op het belang om te investeren in het huidige ICT-systeem van de SVB. Dit is van belang om oneigenlijk gebruik en fraude tegen te gaan. Zo rapporteerden wij in het Verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van VWS dat geautomatiseerde interne beheersmaatregelen bij de SVB ontbreken. Het gaat bijvoorbeeld om logging en maatregelen voor logische toegangsbeveiliging. Doordat deze maatregelen ontbreken, bestaat het risico van ongeautoriseerde wijzigingen. Ook ontstaat hierdoor onzekerheid over de interne beheersing van het betaalproces bij de SVB. Om oneigenlijk gebruik en fraude tegen te gaan – een belangrijk doel van het trekkingsrecht pgb – is het van belang dat de SVB snel geautomatiseerde interne beheersmaatregelen invoert.

Het is onbekend of en wanneer de SVB met een nieuw ICT-systeem voor het trekkingsrecht pgb gaat werken. Hoe langer het huidige systeem van de SVB in werking blijft, hoe belangrijker het wordt dat hierin geïnvesteerd wordt. Om te bepalen hoelang het huidige systeem van de SVB in werking blijft, is een reëel beeld van de invoeringsdatum van de nieuwe uitvoeringsvariant voor het trekkingsrecht nodig.

7 Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Ons Verantwoordingsonderzoek over 2016 over het Ministerie van SZW publiceren wij op 17 mei 2017. Wij verwachten over het Ministerie van SZW ook de volgende onderzoeken te publiceren:

- Verzoekonderzoek UWV: in dit onderzoek staat de toekomstbestendigheid van het UWV centraal. Wij verwachten de resultaten van dit onderzoek in december 2016 te publiceren.
- Inburgering: sinds januari 2013 is er een nieuw inburgeringsstelsel van kracht. Eigen verantwoordelijkheid van inburgeringsplichtigen speelt hierin een belangrijke rol. De voortgang in de inburgeringsketen, de werking van de beleidsaannames in de praktijk en de bezuinigingsopdracht die met het nieuwe stelsel wordt beoogd, staan centraal in ons onderzoek. We verwachten de resultaten van dit onderzoek begin 2017 te publiceren.

Tot slot willen wij u wijzen op onze publicatie *Inzicht in publiek geld*.¹⁵ In deze publicatie hebben wij een oproep gedaan aan politieke partijen, kabinet, aan uw Kamer, wetenschappers, journalisten en andere betrokkenen en deskundigen. Wij nodigen iedereen uit om zich te bezinnen op de vraag: wat is er nodig om het parlement van morgen inzicht te geven in de mate waarin toekomstige regeringen zinnig, zuinig en zorgvuldig met publiek geld omgaan? Hierbij gaat het om thema's zoals:

- duidelijkheid over «wie» waarover verantwoording aflegt en aan «wie»;
- aanpassing van informatievoorziening en toepassing van nieuwe technologieën;
- zicht op de resultaten van beleid.

Algemene Rekenkamer

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

dr. E.M.A. (Ellen) van Schoten RA,
secretaris

¹⁵ Algemene Rekenkamer, *Inzicht in publiek geld; Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording*, 13 juli 2016. Kamerstuk 31 865, nr. 86.