

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2024

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2023

Met deze brief geven wij u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2024 (hoofdstuk XV) (Kamerstuk 36 410 XV) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Uw budgetrecht en informatiepositie

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. Goed begroten houdt in dat er genoeg geld, tijd en mensen zijn om te bereiken wat je vooraf van plan bent. Dat betekent onder meer een realistische raming voor de begroting.

Ministers moeten binnen de afgesproken uitgavenkaders blijven, maar we constateerden in ons onderzoek naar meerjarenramingen¹ uit 2021 onrealistische ramingen bij de rechtspraak, de luchtmacht, het beheer en onderhoud van (vaar)wegen en de financiering van het hoger onderwijs. De risico's hiervan zijn onder meer een ondoelmatig gebruik van publieke middelen (bij een te hoge raming) of verslechterde dienstverlening aan burgers en bedrijven (bij een te lage raming).

We zien in meer algemene zin in ons onderzoek regelmatig torenhoge ambities, complexe financiering (zoals met revolverende fondsen), weinig realistische doelen en soms een gebrek aan transparantie over het bereiken van deze doelen. Ook bij evaluaties van beleid die de Rijksoverheid laat uitvoeren, zien we dit gebrek aan transparantie. Dit kan uiteindelijk het vertrouwen van burgers in de overheid aantasten.

¹ Ruimte in ramingen? Meerjarenramingen onderzocht, Algemene Rekenkamer (2021), Kamerstuk 31 865, nr. 192.

Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting

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

1. Subsidies voor stimuleren scholing onder beroepsbevolking
2. Aanpak schijnzelfstandigheid
3. Problemen bij UWV met de uitvoering van de WIA

1. Stimuleren scholing beroepsbevolking met subsidies werkt niet goed

Al meerdere kabinetsperiodes stimuleert de Rijksoverheid dat mensen goed inzetbaar blijven op een veranderende arbeidsmarkt door scholing tijdens de loopbaan. Hiervoor zet zij een verscheidenheid aan subsidieregelingen in. In ons verantwoordingsonderzoek 2022 constateerden we over de STAP-regeling dat ongeveer 60% van de aanvragers ook zonder de € 1.000 subsidie de scholing gevolgd zou hebben. We zagen dat laagopgeleiden, flexwerkers en ouderen hiervan het minst gebruik maakten. Ook hadden we twijfels over de arbeidsmarktgerichtheid van veel scholingstrajecten.

We zien dat er bij meerdere subsidieregelingen die tot doel hebben de duurzame inzetbaarheid te vergroten, het gebruik ver achter blijft bij de ramingen. Zo is van de € 123 miljoen die voor 2022 beschikbaar was voor de MDIEU-regeling, uiteindelijk € 32 miljoen uitgegeven. Volgens een tussentijdse evaluatie van deze regeling blijkt dat de regeling niet goed aansluit bij de beweegredenen van werkgevers en werknemers om te investeren (SEOR, 2022). De Minister van SZW zou daarom kunnen nagaan of deze regelingen een substantiële bijdrage leveren aan de duurzame inzetbaarheid van de beroepsbevolking. In de ontwerpbegroting 2024 is het budget voor de MDIEU-regeling € 270 miljoen.

2. Meer actie nodig voor de aanpak van schijnzelfstandigheid

In ons verantwoordingsonderzoek 2022 (bijlage bij Kamerstuk 36 360 XV, nr. 2) stelden we vast dat de Minister van SZW geen goed zicht heeft op de omvang van schijnzelfstandigheid. Dit heeft tot gevolg dat de premies voor het financieren van ons sociale zekerheidsstelsel niet volledig worden afgedragen. Ook betekent dit dat een onbekend aantal werkenden in Nederland geen WW-uitkering krijgt of wordt doorbetaald bij ziekte, omdat ze niet in loondienst zijn, terwijl ze hier wel recht op zouden hebben gehad als de juiste arbeidsrelatie zou zijn vastgesteld.

De Minister van SZW is voor de aanpak van schijnzelfstandigheid en innen van de verschuldigde premies voor werknemersverzekeringen afhankelijk van de Belastingdienst. De Belastingdienst moet de wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA) handhaven, maar met het instellen van een handhavingsmoratorium door het kabinet, is de handhaving bij opdrachtgevers sinds 1 mei 2016 gepauzeerd.

Wij willen de Kamer erop wijzen dat dit moratorium per 1 januari 2025 stopt. De Belastingdienst mag dan weer loonheffingen en sociale premies over het verleden naheffen en boetes opleggen als er een schijnconstructie is waarbij werkgevers een opdrachtnemer behandelen als zelfstandige, terwijl er eigenlijk sprake is van een dienstbetrekking. Als de Belastingdienst dit niet doet, loopt de Minister van SZW sociale premies mis, en zullen er nog steeds werkenden zijn die niet verzekerd zijn tegen arbeidsongeschiktheid en ziekte, terwijl ze hier eigenlijk wel tegen verzekerd zouden moeten zijn.

De Algemene Rekenkamer heeft de Minister van SZW daarom aanbevolen om haast te maken met het maken van afspraken met de Staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst over de handhaafbaarheid van de wet DBA en hoe dit efficiënter kan.

We wezen de bewindspersonen hierbij in ons rapport *Focus op handhaving Belastingdienst bij schijnzelfstandigheid* (2022) (bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 998) op belangrijke knelpunten bij de handhaving. Zo hebben we vastgesteld dat de Belastingdienst niet genoeg handhavers in dienst had, en dat de handhavers die in dienst waren (in veel gevallen) niet genoeg kennis hadden om te beoordelen of er sprake is van werkgeverschap of zelfstandigheid. Niet alleen burgers en bedrijven hebben duidelijke regels nodig om hun arbeidsrelatie (correct) te kunnen vaststellen, ook de Belastingdienst zelf heeft deze nodig om te kunnen handhaven. Het is niet duidelijk of deze knelpunten zijn opgelost op het moment dat het moratorium stopt.

3. WIA blijft onuitvoerbaar als de Minister van SZW niet doorpakt

De WIA is een verplichte werknemersverzekering tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid. Om in aanmerking te komen voor een uitkering moet een verzekeringsarts beoordelen in hoeverre iemand arbeidsongeschikt is. Ondanks dat er maatregelen zijn genomen, neemt het aantal mensen dat langer moet wachten op een eerste beoordeling (claimbeoordeling) dan de wettelijke termijn van 8 weken, sinds 2015 gestaag toe. Dit leidde in 2022 tot € 11 miljoen aan uitbetaalde dwangsommen en € 6,5 miljoen aan onrechtmatige uitgaven, doordat UWV teveel toegekende voorschotten niet langer terugvordert.

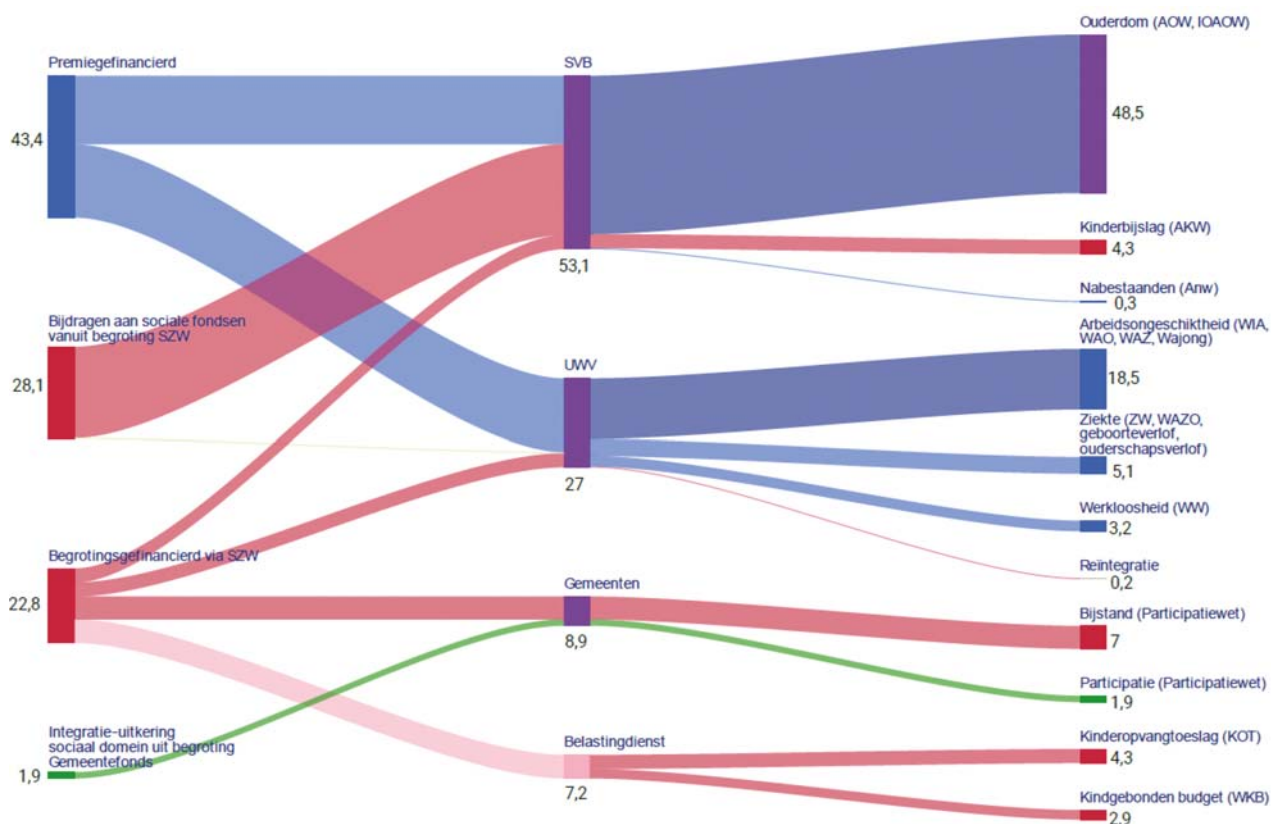
De Minister van SZW en UWV hebben maatregelen genomen zoals het vereenvoudigen van claimbeoordelingen van 60-plussers om achterstanden in de sociaal-medische beoordelingen in te lopen. Wij constateerden echter in ons verantwoordingsonderzoek 2022 dat de verzekeringsartsencapaciteit achterblijft bij de toenemende vraag naar sociaal-medische beoordelingen. Hierdoor is de WIA niet meer uitvoerbaar.

Omdat de Minister van SZW in de reactie op de conclusies in ons verantwoordingsonderzoek aangaf dat de huidige maatregelen waarschijnlijk nog onvoldoende zijn om de mismatch tussen de vraag naar en het aanbod van sociaal-medische dienstverlening volledig weg te nemen, willen wij de Kamer erop wijzen dat we de Minister van SZW hebben aanbevolen om, in afwachting van de Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheid (OCTAS), verder te gaan met het nemen van maatregelen. Het is immers aan de Minister om verdere maatregelen te bepalen en om wetswijzigingen die hiertoe noodzakelijk zijn aan de Kamer voor te leggen.

Geldstromen van het uitgavenplafond Sociale Zekerheid 2024

Aan het begin van iedere kabinetsperiode maakt het kabinet afspraken over het maximum aan collectieve uitgaven voor de sociale zekerheid en arbeidsmarkt. Dit is vastgelegd in het Uitgavenplafond Sociale Zekerheid. Het doel hiervan is om bij te dragen aan het beheersen van de uitgaven. De Minister van SZW is niet alleen verantwoordelijk voor de besteding van het begrotingsgeld, maar ook voor het beheer van de premiegefinancierde uitgaven onder het uitgavenplafond Sociale Zekerheid. Deze uitgaven worden zowel met belastinginkomsten als met premiegelden gedaan. Bijna alle uitgaven op de begroting van het Ministerie van SZW vallen onder het uitgavenplafond. Het uitgavenplafond Sociale Zekerheid voor 2024 is geraamd op € 108 miljard. In onderstaand figuur is ter

informatie gevisualiseerd hoe premie- en begrotingsgelden voor de financiering van de sociale zekerheid samenkomen bij de SVB en UWV, die de sociale fondsen beheren waaruit de uitkeringen worden betaald.



Algemene Rekenkamer onderzoekt menselijke maat

De Rijksoverheid geeft elk jaar ongeveer € 30 miljard uit aan uitkeringen vanwege werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid. Een uitkering geeft inkomenszekerheid. Maar mensen kunnen ook in de knel komen door de regelgeving of door hoe de regels worden uitgevoerd. Hierdoor zijn de gevolgen soms tegenovergesteld aan de bedoelingen van de wet. Om dat te voorkomen, zet het kabinet in op meer menselijke maat bij het uitvoeren van wet- en regelgeving.

Tot nu toe is niet duidelijk wat het kabinet precies bedoelt met de menselijke maat. Om dit te onderzoeken, nemen we een specifieke wet onder de loep om te zien hoe een uitvoeringsinstantie in de praktijk omgaat met de menselijke maat.

We bekijken hoe UWV-medewerkers de WIA uitvoeren, en hoe wordt omgegaan met de belangen van cliënten en welke belemmeringen ze daarbij ervaren. De resultaten worden gebruikt om te kijken of het mogelijk is om een meer concreet normenkader op te stellen voor de menselijke maat. Op deze manier willen we bijdragen aan een concrete handreiking om te zorgen voor meer menselijke maat in de sociale zekerheid.

Resultaten van het beleid

Tot slot willen wij u nog wijzen op de factsheet Brede Welvaart van het CBS, die dit jaar voor het eerst bij elke begroting wordt gepubliceerd. De factsheet bevat een selectie van de indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2023, passend bij de beleidsterreinen van de betreffende begroting. De indicatoren in de factsheets worden meerjarig op consistente wijze gemeten door een onafhankelijke partij – het CBS. Onder meer bij onwenselijke trends of een slechte positie van Nederland kan de vraag interessant zijn of en hoe de Minister met het beleid hier invloed op denkt te kunnen uitoefenen en welke rol de begrotingsuitgaven hierbij spelen. Wij bevelen u aan om de factsheet vanuit die optiek bij het begrotingsdebat te betrekken.

Wij vertrouwen erop dat deze begrotingsbrief behulpzaam is bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer.

De president van de Algemene Rekenkamer,
drs. P.J. (Pieter) Duisenberg

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