

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2020

Nr. 4

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2019

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2020 (hoofdstuk XV) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (Kamerstuk 35 300 XV). De begroting omvat € 39.697.100 aan uitgaven, € 39.665.388 aan verplichtingen en € 1.923.357 aan ontvangsten.

De Minister van SZW is beleidsverantwoordelijk voor het arbeidsmarkt-beleid, uitkeringen bij werkloosheid en ziekte, re-integratie, inkomens-beleid, het combineren van arbeid en zorg, arbeidsomstandighedenbeleid en het toezicht daarop. De zelfstandige bestuursorganen Sociale Verzeke-ringsbank (SVB) en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Belastingdienst/Toeslagen en 355 gemeenten voeren dit beleid uit.

Aan het begin van de kabinetsperiode maakt het kabinet afspraken over het maximum aan uitgaven voor de sociale zekerheid en arbeidsmarkt. Dit is vastgelegd in het Uitgavenplafond Sociale Zekerheid. Het doel hiervan is het versterken van de budgettaire discipline en het bevorderen van de beheersing van uitgaven. De Minister van SZW is behalve voor de besteding van het begrotingsgeld ook verantwoordelijk voor de totale begrotings- en premiegefinancierde uitgaven onder het Uitgavenplafond Sociale Zekerheid. Deze uitgaven zijn voor 2020 geraamd op € 85,2 miljard. De ontwerpbegroting SZW omvat voor het grootste deel, € 38,9 miljard van de totale € 39,7 miljard, uitgaven die behoren tot het Uitgavenplafond Sociale Zekerheid:

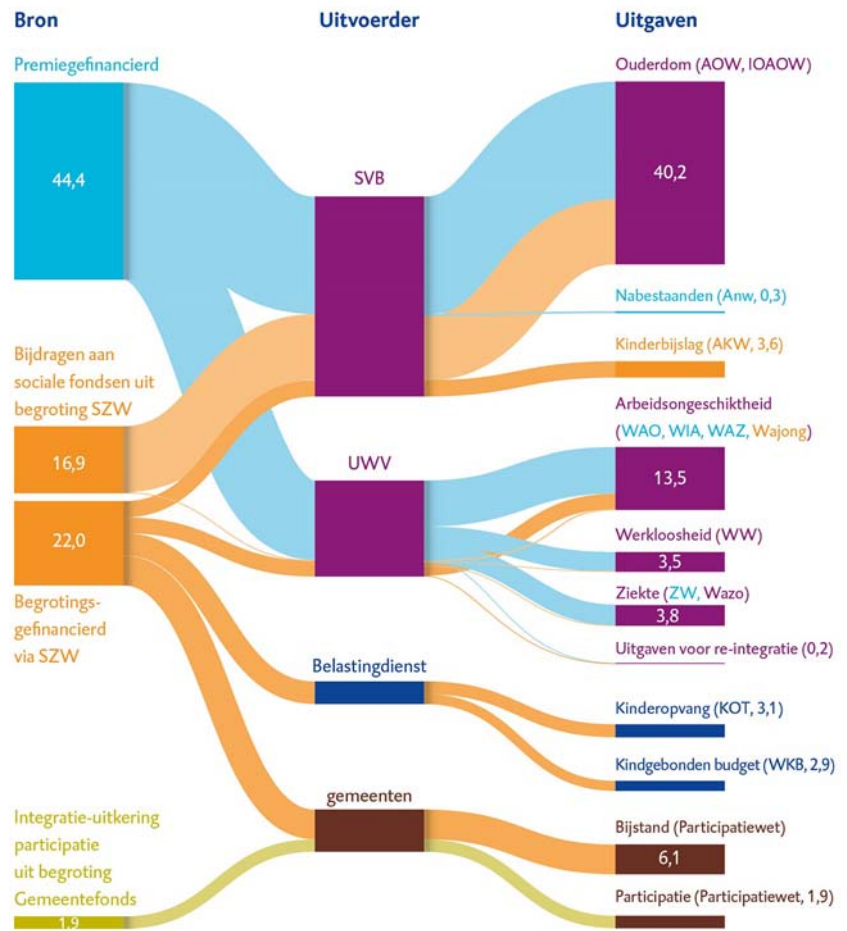
- € 22,0 miljard aan inkomensoverdrachten, bijvoorbeeld voor de Wajong en de Kinderbijslagwet;
- € 16,9 miljard aan rijksbijdragen, bijvoorbeeld voor de AOW-uitkeringen en regelingen voor mensen met een arbeidsbeperking.

Het resterende deel van de begroting zijn uitgaven aan onder andere subsidies, inkopen en personeel.

De premie- en begrotingsgelden voor de financiering van de sociale zekerheid vermengen zich bij de SVB en UWV, die de sociale fondsen beheren en de uitkeringen betalen. Figuur 1 illustreert dit.

Figuur 1 Geldstromen van het Uitgavenplafond Sociale Zekerheid in 2020¹

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



¹ Vanwege uitvoeringskosten SVB en UWV, overige uitgaven aan kleine regelingen en de nominale ontwikkeling telt het totaal niet op tot het totaal van de uitgaven van het Uitgavenplafond Sociale Zekerheid.

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

- Rechtmatigheid uitkeringen en misbruik en oneigenlijk gebruik
- WGA-dienstverlening
- Financiering AOW
- Naar een toekomstbestendige begroting
- Opvolging aanbevelingen

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

1 Rechtmatigheid uitkeringen en misbruik en oneigenlijk gebruik

In het verantwoordingsonderzoek 2018 hebben we de Minister van SZW aanbevolen om in de begroting op te nemen welke risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik (MenO) van toepassing zijn op de verschillende socialezekerheidsregelingen die de SVB en UWV uitvoeren, welke maatregelen zij hiertegen nemen en welke risico's dan nog overblijven (restrisico's).¹ Waar mogelijk hebben we aanbevolen de risico's en restrisico's te kwantificeren.

De Minister is voor een deel tegemoet gekomen aan onze aanbeveling door eind juni in zijn brief aan de Tweede Kamer in te gaan op fraudefenomenen in de sociale zekerheid.² Bij de brief horen bijlagen van de uitvoerders van de sociale zekerheid: de SVB, UWV en de gemeenten, en de Inspectie SZW als toezichthouder op de werking van het stelsel. In deze bijlagen gaan zij in op de fraudefenomenen waar zij in hun dagelijkse werk mee te maken hebben. Er is echter geen kwantificering van de restrisico's in de brief en bijlagen opgenomen.

In zijn ontwerpbegroting 2020 gaat de Minister niet expliciet in op de risico's voor MenO en legt hij ook geen relatie tussen het niveau van dienstverlening en van handhaving. Hierdoor kan het parlement bij de besluitvorming over de ontwerpbegroting nog niet goed toetsen welke afweging de Minister maakt tussen doelen, inzet van publieke middelen en het niveau van dienstverlening, en het bestrijden van risico's op MenO. De brief met bijlagen over fraudefenomenen is wel een belangrijke stap en geeft het parlement meer inzicht in MenO-risico's. Om het parlement een goede afweging te laten maken, kunnen de brieven over de fraudefenomenen in de sociale zekerheid daarom van pas komen in het komende wetgevingsoverleg over de ontwerpbegroting SZW 2020.

2 WGA-dienstverlening

In het verantwoordingsonderzoek 2018 hebben we de Minister van SZW aanbevolen om het parlement in de ontwerpbegroting 2020 inzicht te geven in de dienstverlening aan mensen met een uitkering op basis van de regeling Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA). Het gaat dan om de doelen, de middelen (inclusief de € 10 miljoen extra per jaar die het kabinet-Rutte III beschikbaar stelt) en de beoogde resultaten daarvan. Dit is nodig, omdat het UWV in het verleden niet lukte om alle WGA-gerechtigden in beeld te krijgen en te houden, ondanks de inzet van extra geld en afspraken over de dienstverlening aan WGA-gerechtigden. Zo heeft van de mensen die in 2017 de WGA instroomden, in oktober 2018 ongeveer 54% een eerste gesprek gehad met UWV. Het contact met alle mensen met een WGA-uitkering is ook van belang voor het waarborgen van de rechtmatigheid daarvan. We hebben daarom aanbevolen dat de Minister en UWV duidelijk aangeven welke mensen met een WGA-uitkering wel en welke geen dienstverlening krijgen, en waarom dat zo is. We zien dat nog niet terug in de ontwerpbegroting SZW 2020 en de brief *Stand van de uitvoering* die de Minister in juni 2019 naar het parlement stuurde.³

¹ Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid (XV)*. Bijlage bij Kamerstuk 35 200 XV, nr. 2.

² Kamerstuk 17 050, nr. 578.

³ Kamerstuk 26 448, nr. 625

De Minister van SZW heeft het parlement laten weten dat hij samen met UWV werkt aan experimenten die het inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de dienstverlening WGA moeten verbeteren.⁴ Wij zien dit als een positieve ontwikkeling. Dit inzicht heeft de Minister van SZW ook nodig om het parlement vooraf in zijn ontwerpbegroting en achteraf in zijn departementaal jaarverslag beter te informeren over de WGA-dienstverlening. Daarnaast is deze informatie van belang voor eventuele intensiveringen, taakstellingen en bezuinigingen in de toekomst. Het parlement moet dan kunnen afwegen wat de gevolgen daarvan zijn voor het dienstverleningsniveau en de kans op werk voor WGA-gerechtigden.

3 Financiering AOW

De informatie over de financiering van het Ouderdomsfonds, waaruit de AOW wordt betaald, staat verspreid over meerdere beleidsartikelen en bijlagen van de begroting en de verantwoording, wat de informatiepositie van het parlement niet ten goede komt. De Minister van SZW heeft in zijn ontwerpbegroting 2020 verbeteringen aangebracht door:

- in artikel 8, Oudedagsvoorziening, te verwijzen naar hoofdstuk 5.1, Sociale fondsen;
- te vermelden dat de financiering van de inkomensondersteuning AOW uit het Ouderdomsfonds komt;
- in hoofdstuk 5.1, Sociale fondsen, te verwijzen naar artikel 12, Rijksbijdragen. In artikel 12 verwijst de Minister weer naar hoofdstuk 5.1.

Met deze verwijzingen komt de Minister tegemoet aan onze aanbeveling en geeft hij het parlement zo een beter inzicht in de premie- en begrotingsfinanciering van de AOW.

4 Naar een toekomstbestendige begroting

Op 12 september 2019 hebben we het rapport *Inzicht in publiek geld (deel 2); Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting* gepubliceerd (Kamerstuk 31 865, nr. 154). Het parlement heeft meer behoefte aan inzicht in maatschappelijke resultaten van beleid. Ook wanneer een Minister voorwaardenscheppend optreedt voor maatschappelijke veranderingen die andere overheden, burgers en bedrijven vorm geven. We laten zien dat het kabinet verschillende kansen kan benutten om de begroting en het jaarverslag meer betekenis te geven voor het parlement. Het gaat hierbij om het verbeteren van de informatiefunctie van de begroting, onder andere door het toevoegen van informatie over doelstellingen van beleid en de onderbouwing van beleid en geld met zinvolle indicatoren. De huidige digitale mogelijkheden en de toegenomen beschikbaarheid van (open) data bieden daartoe volop kansen.

5 Opvolging aanbevelingen

Op 24 september 2019 heeft de Algemene Rekenkamer de resultaten van de Voortgangsmeter aanbevelingen gepubliceerd: <https://www.rekenkamer.nl/voortgangsmeter>

Hierin wordt een overzicht gegeven van alle aanbevelingen die wij in onze eerdere onderzoeken aan de Minister van SZW hebben gedaan en wat er volgens het ministerie met deze aanbevelingen is gedaan.

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode 2013–2018 51 aanbevelingen aan de Minister van SZW gedaan. Op 31 aanbevelingen (61%) heeft

⁴ Kamerstuk 26 448, nr. 620

de Minister een toezegging gedaan, op 20 aanbevelingen niet. In 10 gevallen heeft de Minister toch actie ondernomen, hoewel geen toezegging was gedaan. Op 1 aanbeveling is wel een toezegging gedaan, maar hier is nog geen opvolging aan gegeven.

Een aanbeveling over de banenafpraak waarop de Minister geen toezegging heeft gedaan, willen wij nogmaals onder de aandacht brengen. We constateerden in het verantwoordingsonderzoek 2016⁵ dat de regionale dienstverlening door gemeenten en UWV aan arbeidsbeperkten en hun potentiële werkgevers niet ging zoals de Wet Suwi beoogde. Wij bevelen de Minister aan om specifieke en meetbare afspraken te maken met gemeenten over het binnen afzienbare termijn beschikbaar stellen van klantprofielen in de Kandidatenverkenner banenafpraak. Het is belangrijk dat werkgevers zicht hebben op het klantenbestand, want dit kan een eerste stap zijn om een match te maken. Gemeenten lopen in het eerste kwartaal van 2019⁶ nog steeds achter met het maken van klantprofielen. Van de 41.475 personen uit het doelgroepregister die onder de verantwoordelijkheid van gemeenten vallen, hebben er 7.071 een klantprofiel (17%). Bij UWV hebben 81.517 personen een klantprofiel (72%).

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2019 op 20 mei 2020 verwachten we over het Ministerie van SZW de volgende onderzoeken te publiceren:

- Ouderdomsregelingen ontleed
- Sociale zekerheid in tijden van flexibilisering.

In de ontwerpbegroting zijn de plannen van het kabinet voor het komende jaar uitgewerkt. Wij vertrouwen erop dat we u met deze brief een aantal aandachtspunten meegeven om het beleid kritisch te volgen.

Algemene Rekenkamer

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

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

⁵ Algemene Rekenkamer (2017). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid (XV)*. Bijlage bij Kamerstuk 34 725 XV, nr. 2.

⁶ Transparantie van klantprofielen, eerste kwartaal 2019, rapportage UWV.