Periodieke rapportage thema 13 Uitvoering SUWI stelsel en evaluatie Wet SUWI - Oordeel onafhankelijke deskundigen

Door: Rosanne Oomkens (Hogeschool Utrecht) en Gijsbert Vonk (Rijksuniversiteit Groningen en Universiteit Maastricht)

Datum: 15 mei 2026

Betreft: Oordeel onafhankelijke deskundigen

Gevolgde procedure

De evaluatie van de Wet SUWI (2020–2025) is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW, conform de wettelijke verplichting om elke vijf jaar verslag te doen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel. De procedure volgt de Regeling Periodieke Evaluatie (RPE) en is gestructureerd rondom de verplichte onderdelen die in een periodieke evaluatie moeten worden opgenomen. De onderliggende rapportage staat tevens ten dienste aan de Strategische Evaluatie Agenda van het ministerie van SZW en de verplichte evaluatie op grond van de Kaderwet ZBO's.
De rapportage is opgesteld door onafhankelijke onderzoeksbureaus (De Beleidsonderzoekers en Verwonderzoek), in samenwerking met wetenschappelijke experts en een begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van alle betrokken partijen (SZW, UWV, SVB, BKWI, BIDN, LCR, Divosa, Arbeidsinspectie en de werkgevers- en werknemersorganisaties). Ook is er een klankbordcommissie in het leven geroepen die de onderzoekers van advies heeft gediend.

De begeleidingscommissie en klankbordgroep zijn tussen november 2024 en mei 2026 drie keer bijeengekomen. Als externe deskundigen hebben wij zowel deelgenomen aan de bijeenkomsten met de begeleidingscommissie als de klankbordgroep. De informatievoorziening en de verslaglegging waren correct, en de onderzoekers hebben adequaat gereageerd op onze mondelinge en schriftelijke opmerkingen en vragen. De coördinatie van de evaluatie lag in handen van het ministerie van SZW. Dit heeft het proces op strakke wijze geleid, met aandacht voor de inbreng van alle betrokken partijen. Deze brede betrokkenheid draagt bij aan de legitimiteit en balans van de bevindingen. Op deze wijze komen we tot het oordeel dat de gevolgde procedure zorgvuldig is geweest.

1. Methodologie

De evaluatie is gebaseerd op een analyse van bestaande bronnen, waaronder eerdere evaluaties, jaarverslagen en specifiek voor deze evaluatie uitgevoerde onderzoeken (bijv. door Berenschot, SIRA Consulting en KPMG). Daarnaast zijn er dertig interviews gehouden met stakeholders. Wat betreft aanpak valt op dat het onderzoek zowel ingaat op de wijze waarop deze uitvoeringsorganisaties via het SUWI-stelsel samenwerken en worden aangestuurd door de minister, als op het functioneren van die organisaties als zodanig. Het gaat met andere woorden niet alleen om de waardering van de sturing, maar ook om de uitkomsten daarvan (outcome). Op die wijze is een indrukwekkende hoeveelheid data verzameld. Uiteindelijk levert het een mooie foto op van de recente stand en staat van de uitvoering (en dan nog: met alle witte vlekken en twijfelpunten van dien). Het is een familieportret waarop een aantal zorgenkindjes staan afgebeeld, maar waarvan het overgrote deel van de leden altijd nog in redelijke staat van gezondheid verkeert.

De methodologie van de evaluatie is primair synthetisch: er wordt een overzicht gegeven van bestaande kennis en evaluaties. Deze aanpak is efficiënt en past bij de opzet van een periodieke evaluatie en zorgt voor consistentie en vergelijkbaarheid met vorige evaluaties, maar kan ook leiden tot een bevestiging van bestaande inzichten, zonder ruimte voor nieuwe of innovatieve perspectieven. Aanvullend diepte-onderzoek zal daarom het beeld moeten complementeren. Het

onderzoek van Berenschot uit 2025, dat in het kader van deze evaluatie is verricht naar de sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel, vormt hiervan een goede illustratie. Voor de toekomst is het te overwegen ook resultaten van wetenschappelijk onderzoek bij de periodieke rapportage te betrekken. In deze rapportage is weinig aandacht voor nieuwe inzichten in de literatuur over de uitvoering in de sociale zekerheid, bijvoorbeeld op het terrein van de digitale verzorgingsstaat en de bedreigingen die daarvan uitgaan voor de burger. Die inzichten zijn voor het uitvoeringsstelsel relevant, zeker in het post-toeslagenschandaaltijdperk.

Per saldo beoordelen wij de methodologie als ruim voldoende. De synthetische aanpak is efficiënt en passend voor een periodieke evaluatie. De inherente beperking ervan is dat zij bestaande inzichten spiegelt en minder goed in staat is nieuwe kennis te genereren of gangbare aannames te betwisten.

2. Doeltreffendheid en doelmatigheid

Op het punt van doeltreffendheid en doelmatigheid nemen de onderzoekers een kritisch-constructief standpunt in. Wat de analyse onderscheidt van een louter beschrijvende rapportage is de consequente koppeling van bevindingen aan onderliggende oorzaken. Hiermee biedt de rapportage niet alleen een oordeel over het functioneren van UWV en SVB, maar ook aanknopingspunten voor ontwikkeling van nieuw beleid.

De conclusie dat er een zorgelijk beeld ontstaat over de doeltreffendheid van de uitvoering, in het bijzonder bij de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen door UWV, is scherp, en wij onderschrijven de durf om dit zo te benoemen. Tegelijkertijd laten de onderzoekers zien dat dit geen enkelvoudige tekortkoming is. De tijdigheid van de eerste uitkeringsverstrekking staat bij zowel UWV als SVB gedurende de gehele evaluatieperiode onder druk, terwijl de organisaties hard hebben gewerkt om de inkomensondersteuning op hoog niveau te leveren. De knelpunten zijn hardnekkig en vertonen een versterkend verband: complexiteit in regelgeving, toenemende internationalisering, hoge werkdruk, achterstanden, ziekteverzuim en verouderde technische systemen hangen samen en versterken elkaar. Door dit cluster van oorzaken in samenhang te benoemen, maakt de rapportage de ernst van de situatie inzichtelijk.

Een belangrijke constatering in dit onderdeel is dat de WIA-fouten bij UWV niet als incident mogen worden beschouwd, maar logisch volgen uit de huidige configuratie van het stelsel. Bedacht moet echter worden dat deze kritiek uiteindelijk is te herleiden tot de problemen in het stelsel van de Wet WIA zelf en niet zozeer het stelsel van SUWI. Naar ons oordeel dienen deze problemen bij de uitvoering van de Wet WIA ook op dat niveau te worden geadresseerd. Deze conclusie wordt versterkt door de constatering van de onderzoekers dat incidenten die uit huidige configuratie voortvloeien, overleggen tussen ministerie en UWV domineren, terwijl meer fundamentele vragen over de uitvoering en de gewenste richting onvoldoende aan bod komen.

3. Stelselinrichting en aansturing

De evaluatie schetst een stelsel in transitie: van een traditioneel *new public management*-model (met nadruk op prestatieafspraken en controle) naar een stewardshipmodel, waarin vertrouwen, gedeelde belangen en publieke waarden centraal staan. Deze overgang is herkenbaar in de bevindingen van Berenschot over de sturingsrelatie tussen SZW en de uitvoering, maar wordt tegelijkertijd gefrustreerd door structurele spanningen. Zo hebben uitvoeringsorganisaties behoefte aan een langetermijnvisie (5-10 jaar) voor IT-modernisering en strategische planning, terwijl SZW door de vierjaarlijkse verkiezingscyclus meer gefocust blijft op de korte termijn en acute incidenten. Ondanks de ambitie om toe te groeien naar stewardship, blijft de sturingsrelatie in de praktijk vaak terugvallen op elementen van het principaal-agentmodel, met name na incidenten als de WIA-fouten bij UWV. Dit illustreert de fragiliteit van vertrouwen in het stelsel.

De evaluatie concludeert dat de modernisering van het stelsel vooralsnog vooral discours is en onvoldoende gestalte krijgt in de uitvoeringspraktijk. De kracht van deze constatering zit in de vragen die de onderzoekers eraan koppelen: welke publieke waarden zijn leidend, hoe weeg je die af wanneer ze in spanning komen, en hoe ziet een sturingsrelatie op basis van stewardship er in de praktijk concreet uit? Deze vragen markeren wat er nog ontbreekt. Zolang antwoorden uitblijven, blijft de transitieambitie kwetsbaar voor incidenten die de sturingsrelatie terugdrijven naar het principaal-agentmodel. De overkoepelende conclusie dat er onvoldoende richting en sturing aan het transitieproces wordt gegeven, is in dat licht juist als urgent.

Het voorgaande roept de vraag op hoe die ambitie concreet kan worden vertaald naar sturingsmechanismen en verantwoordingsstructuren. We merken op dat deze vraag uiteindelijk ook de wettelijk kader van SUWI raakt SUWI zelf raakt, zoals gevormd door de Wet en de Regeling SUWI. Hoewel de cultuur uiteindelijk belangrijker is dan de inhoud van het formeel juridische kader, komt toch de vraag op of de huidige wettekst geschikt is om de verandering naar een stewardshipmodel te verankeren. Bij gelegenheid van een heroriëntatie op het wettelijk kader kan met een frisse blik worden gekeken naar de verantwoordelijkheidsverdeling tussen sturing, toezicht en uitvoering. In het huidige wettelijke stelsel is de minister zowel beleidmaker, toezichthouder als financier, hetgeen kan leiden tot vervaagde verantwoordelijkheden en onduidelijke rollen.

De cliëntenparticipatie verdient in verband met een mogelijke heroriëntatie op het wettelijke kader van SUWI een aparte noot. De onderzoekers concluderen dat de fundamentele onduidelijkheid over doel, middelen en formele inrichting in de afgelopen jaren niet is opgelost. De kritische kern van deze conclusie is scherper dan zij op het eerste gezicht lijkt: het gaat er niet alleen om dat een departement cliëntenparticipatie of ervaringsdeskundigheid in principe belangrijk vindt, maar ook dat er een duidelijke invulling wordt gegeven aan wat dit behelst. Een commitment aan cliëntenparticipatie zonder uitwerking is in de praktijk beperkte commitment. Zolang onduidelijk blijft op welke momenten UWV, SVB en het ministerie verplicht zijn de cliëntenraden te betrekken en hoe terugkoppeling structureel wordt georganiseerd, heeft participatie beperkte reële betekenis. Wij plaatsen daarbij één kanttekening op het gebruikte begrippenkader: de kwalificatie dat cliënten onvoldoende als ‘tegenmacht’ fungeren suggereert een conflictueuze of strijdige verhouding die er niet hoeft te zijn. Effectieve cliëntenparticipatie is immers niet uitsluitend een kwestie tegenmacht indien sprake is van een structurele inbedding van het cliëntperspectief in beleid en uitvoering.

4. Burgerperspectief

Het burgerperspectief is het voorwerp van de vierde deelvraag, maar wordt in de rapportage niet zelfstandig gedefinieerd of onderzocht. In plaats daarvan wordt dit perspectief geoperationaliseerd door te verwijzen naar het begrip publieke waarden. De aanname is dan dat de verantwoording over effectiviteit, rechtmatigheid en doelmatigheid het *uitvoeringsperspectief* bevatten, terwijl ‘publieke waarden’ betrekking hebben op het *burgerperspectief*. Deze aanname is volgens ons op zich te billijken. Wel dient bedacht te worden dat waar de rapportage op verschillende plaatsen aangeeft dat het denken over publieke waarden weliswaar in beweging is maar nog niet heeft geleid tot concrete resultaten of een nieuw sturingsmodel, het burgerperspectief in het SUWI-stelsel momenteel kennelijk dus nog niet behoorlijk is geborgd. Een dergelijke conclusie zou aansluiten bij de observatie van de Parlementaire Enquêtecommissie fraudebeleid en dienstverlening in het rapport *‘Blind voor mens en recht’* uit februari 2024, namelijk dat “het kan morgen weer gebeuren”.[1] Het rapport signaleert in dit verband dat de patronen die hebben geleid tot het toeslagenschandaal nog steeds aanwezig zijn, met als gevolg dat de burger opnieuw door de uitvoering van de sociale zekerheid beschadigd kan worden.

[1] Kamerstukken II 2023-2024, 35867 nr. 6, pagina 7.

5. Conclusies en aanbevelingen

De beschouwing in het rapport is inhoudelijk het sterkste onderdeel: hier laten de onderzoekers zien dat zij de materie niet alleen kennen maar er ook een oordeel over durven te vormen. De aanbevelingen voor toekomstig onderzoek zijn concreet en sluiten aan bij een reële lacune in het huidige evaluatiestelsel. De oproep om materiewetten en uitvoering in samenhang te evalueren en om separate evaluaties van UWV en SVB uit te voeren, kan de toepasbaarheid van toekomstige periodieke rapportages vergroten.

Bij de beleidsaanbevelingen willen wij één punt nader belichten. De rapportage plaatst de vereenvoudiging van het stelsel op nummer 1 bij de aanbevelingen: *"Aanbeveling 1: vereenvoudig fundamenteel, en wees bereid daarbij verlies van nauwkeurigheid te accepteren"*. In de toelichting bij deze aanbeveling wordt erop gewezen dat de huidige complexiteit leidt tot fouten in de uitvoering, veel tijd vergt van de uitvoering, moeilijk valt uit te leggen aan mensen en niet te begrijpen is voor mensen, en ervoor zorgt dat de regels minder effectief worden. Wat in de evaluaties doorgaans niet aan de orde komt, zo voegt de rapportage hieraan toe, is dat het er waarschijnlijk ook toe leidt dat de legitimiteit van het stelsel als geheel langzaam onder druk komt te staan.

Bovenstaande narratief lijkt te suggereren dat eenvoud in de uitvoering en complexiteitsreductie voor de burger in elkaars verlengde liggen. Wij waarschuwen ervoor dat deze suggestie niet hoeft te kloppen. Bedacht moet worden dat deze agenda is voortgekomen uit het IBO Vereenvoudiging van de sociale zekerheid uit 2023, dat juist de toegang tot het stelsel voor de burger centraal heeft willen stellen. Het IBO-rapport heeft er oog voor dat niet alle vereenvoudigingen de toegang tot de sociale zekerheid voor de burger vergemakkelijken, terwijl andersom maatregelen denkbaar zijn die het stelsel voor burgers eenvoudiger maken, maar voor de uitvoerders juist complexer.

Ippel heeft in 2026 in het *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* over dit fenomeen een interessante beschouwing gewijd.[2] De auteur wijst op het risico dat het burgerperspectief in de huidige discussie over vereenvoudiging uit het oog wordt verloren en dat het overheidsperspectief dominant wordt. De wetgever, uitvoerders en rechters kunnen hun mannetje wel staan en weten ingangen te vinden, maar het is minder vanzelfsprekend dat de stem van de burger die kortsluiting heeft met de bureaucratie gehoord wordt. De schade die de burger hiervan lijdt in termen van het niet begrijpen van de voorwaarden, het niet voldoen aan de regels, de emotionele lasten die bij het proces komen kijken, etc. blijven onzichtbaar. Een gebrekkig beeld van wat complexiteit voor de burger betekent, maakt vereenvoudiging een grillige bezigheid, zo merkt Ippel op. Voor het verminderen van administratieve uitsluiting door complexiteit heeft het dan weinig zin om alleen naar regelgeving te kijken. Uitsluitende processen hebben vaak net zoveel te maken met de structuren eromheen, zoals (digitale) dienstverlening, regelgeleide uitvoering en een gebrekkige samenwerking tussen bestuursorganen. Zo formuleert Ippel de volgende les: bepaal altijd voor wie het eenvoudiger wordt en voor wie juist lastiger, zeker als het gaat om complexiteit voor de burger.

6. Slotoordeel

Al met al beoordelen wij de evaluatie als goed. De rapportage is degelijk opgebouwd, kritisch-constructief van toon en levert een bruikbare bijdrage aan beleid en uitvoering. Waardevol is dat de onderzoekers bevindingen consequent koppelen aan oorzaken en bereid zijn scherpe oordelen te formuleren, ook waar die ongemakkelijk zijn. De kanttekening bij aanbeveling 1 is daarmee geen oordeel over de kwaliteit van de evaluatie als geheel, maar een aansporing om bij de uitwerking het burgerperspectief niet uit het oog te verliezen.

[2] M.H. Ippel. Wieden in het woud van de sociale zekerheid en Belastingen. Bespreking van het VAR-preadvies van Marjolein van Everdingen en Michiel Hennevelt, 'Complexiteit en vereenvoudiging bezien vanuit het belastingrecht en het socialezekerheidsrecht', NTB 2026/125.