

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)

Rapport bij het Jaarverslag 2020

2021



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2020

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 dit jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed en verantwoord volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde 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, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de bedrijfsvoerings- en beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministers. Pas nadat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans is ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting over ons verantwoordingsonderzoek.

Door de coronapandemie heeft het kabinet vanaf het voorjaar van 2020 veel steunmaatregelen getroffen voor de economie en de arbeidsmarkt. De financiële consequenties hiervan hebben een grote invloed gehad op de departementale jaarverslagen over 2020 en daarmee ook op ons verantwoordingsonderzoek. De normen voor onze oordeelsvorming over de financiële rechtmatigheid en het financieel beheer zijn ongewijzigd.

In ons verantwoordingsonderzoek hebben wij vanwege coronamaatregelen noodgedwongen meer werkzaamheden op afstand uitgevoerd. Deze manier van werken heeft het moeilijker voor ons gemaakt om bepaalde controles te doen, in het bijzonder onderzoeken ter plaatse. Bij het plannen van onze werkzaamheden hebben wij aandacht besteed aan de risico's hiervan. We hebben waar nodig aanvullende werkzaamheden gepland en uitgevoerd. Wij zijn dan ook van mening dat de verkregen informatie voldoende en geschikt is als basis voor onze oordelen in het kader van ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2020* van van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2020 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2020*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2020.

Inhoud

1. Onze conclusies | 5

2. Feiten en cijfers | 7

3. Financiële informatie | 11

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 13

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 14

3.3 Inherente onzekerheid bij uitvoering toeslagen | 15

3.4 Onzekerheid over de rechtmatigheid van de post vorderingen door de kinderopvangtoeslagaffaire | 16

4. Bedrijfsvoering | 19

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 19

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 21

4.3 Onvolkomenheden | 21

4.3.1 Onvolkomenheid RCN-unit SZW | 21

4.3.2 Financieel beheer Rijksschoonmaakorganisatie nog niet volledig op orde | 22

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 23

4.4.1 Noodmaatregelen: NOW-regeling en Tozo | 23

4.4.2 Sturing en toezicht uitvoering kinderopvangtoeslag | 30

4.4.3 Inkoopbeheer op orde gebracht | 33

4.4.4 Toezicht op arbeidsomstandigheden | 33

4.4.5 Informatiebeveiliging | 36

4.5 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 39

5. Beleidsresultaten | 40

5.1 De lijfrenteaf trek als faciliteit voor de oudedagsvoorziening | 40

5.1.1 Fiscale facilitering lijfrenten relevanter | 40

5.1.2 Lijfrenteaf trek in vogelvlucht | 43

5.1.3 Verantwoordelijkheidsverdeling | 46

5.1.4 Belastingderving fiscale regeling lijfrenteaf trek | 47

5.1.5 Geen evaluatie uitgevoerd | 47

5.1.6 Toetsingskader | 48

5.1.7 Gebruik lijfrenteaf trek | 49

- 5.1.8 Conclusies | 52
- 5.1.9 Aanbevelingen | 53
- 5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 54

6. Buiten de rijksrekening | 55

- 6.1 Re-integratiedienstverlening aan WGA-gerechtigden door UWV tijdens de coronacrisis | 56
 - 6.1.1 WGA-regeling en re-integratiedienstverlening | 56
 - 6.1.3 Minder WGA-gerechtigden hebben werk | 65
 - 6.1.4 Prestatieafspraken geven te beperkt beeld van dienstverlening | 67
 - 6.1.5 Geen inzicht in totale uitgaven, doeltreffendheid en doelmatigheid WGA-dienstverlening | 68
- 6.2 Vermenging premie- en begrotingsgeld | 69

7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 71

- 7.1 Reactie minister van SZW | 71
- 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 74

Bijlagen | 76

- Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van SZW 2020 | 76
- Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 79
- Bijlage 3 Literatuur | 88
- Bijlage 4 Eindnoten | 91

1. Onze conclusies

Het is voor burgers en bedrijven belangrijk dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) goed stuurt en toezicht houdt op de uitvoering van zijn beleid in alle fasen van voorbereiding tot implementatie en executie zelf. In 2020 bleek dit des te meer vanwege de coronacrisismaatregelen en de maatschappelijke en politieke gevolgen van de kinderopvangtoeslagaffaire. Samen met UWV en gemeenten heeft de minister de coronacrisismaatregelen snel kunnen invoeren. Dit terwijl de re-integratiedienstverlening aan gedeeltelijk arbeidsgeschikten door UWV grotendeels op peil is gebleven. We zien dat de minister stappen heeft gezet om zijn sturing en toezicht op de uitvoering van de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst/Toeslagen te verbeteren. Ook heeft hij het financieel beheer van de inkoop en van de Rijksschoonmaakorganisatie verbeterd.

Crisismaatregelen uitvoerbaar, hoger M&O-risico

De minister heeft veel aandacht gehad voor de uitvoerbaarheid van de coronacrisismaatregelen voor UWV en gemeenten, waardoor beperkt ruimte was voor maatwerk. Daarbij heeft hij de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) bij het aanvragen van NOW- en Tozosteun beperkt af kunnen dekken. Het hogere risico vinden wij acceptabel omdat snelle uitbetaling noodzakelijk was en er controles op rechtmatigheid achteraf bij vaststelling zijn. We vinden het van belang dat de minister ontvangers van steun zo snel mogelijk zekerheid biedt over waar zij recht op hebben en blijft investeren in goede voorlichting over in welke gevallen en hoeveel recht bestaat op een uitkering of subsidie.

Re-integratiedienstverlening verdient compliment

UWV is in staat geweest om, ondanks de coronarichtlijnen en de uitvoering van de NOW-regeling, de re-integratiedienstverlening aan gedeeltelijk arbeidsgeschikten grotendeels op peil te houden. De re-integratie van gedeeltelijk arbeidsgeschikten zelf heeft zich bovendien gunstiger ontwikkeld dan op grond van het aantal vacatures was te verwachten. Wel moet de minister ervoor zorgen dat UWV de achterstand in WIA-claimbeoordelingen snel wegwerkt.

Dit om aanvragers zekerheid te bieden over hun inkomsten, oplopende terugvorderingen bij cliënten te voorkomen, en gedeeltelijk arbeidsgeschikten te helpen re-integreren.

Toezicht uitvoering kinderopvangtoeslag verbeterd

De minister van SZW heeft in 2020 zijn sturing en toezicht op de Belastingdienst/Toeslagen verbeterd. Voor een goede uitvoering is van belang dat de coördinatie van het opdrachtgeverschap voor Toeslagen in 1 hand is bij het Ministerie van Financiën, als mede-opdrachtgever van alle toeslagen. De minister van SZW dient voorgenomen beleidswijzigingen vooraf met deze coördinerend opdrachtgever te bespreken.

Gebruik lijfrente belemmerd

De minister heeft geen inzicht in het gebruik van aftrekbare lijfrentepremies door personen die met AOW en werknemerspensioen geen adequate oudedagsvoorziening opbouwen. Wij constateren meerdere wettelijke en praktische belemmeringen om hiervan gebruik te maken. Wij bevelen de minister aan streefcijfers te formuleren voor het gebruik van aanvullende pensioenen, het gebruik van de lijfrenteaf trek te monitoren, en belemmeringen te inventariseren en waar mogelijk weg te nemen.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van SZW



De financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van SZW voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Onvolkomenheden bij Ministerie van SZW

Bestaande onvolkomenheden	2017	2018	2019	2020	
1. Financieel beheer Rijksdienst Caribisch Nederland-unit SZW	✗	✗	✗	✗	▶
2. Financieel beheer Rijks schoonmaakorganisatie		✗	✗	✗	▶

- ✗ Onvolkomenheid
- ✗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken
- ▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
- || Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond 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 Buiten de rijksrekening
- Hoofdstuk 7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Feiten en cijfers

De minister van SZW is verantwoordelijk voor het arbeidsmarktbeleid, inclusief arbeidsmigratie en het vrij verkeer van werknemers, voor uitkeringen bij werkloosheid en ziekte, re-integratie en pensioen, voor het inkomensbeleid, het combineren van arbeid en zorg, en voor het arbeidsomstandighedenbeleid en het toezicht daarop. Een groot deel van de uitvoering gebeurt door de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) SVB en UWV, door de Belastingdienst en Toeslagen die onderdeel zijn van het Ministerie van Financiën, en door 352 gemeenten. Door de coronacrisismaatregelen zijn de uitgaven in 2020 met € 16,8 miljard toegenomen.

Het Ministerie van SZW heeft in 2020 € 59,9 miljard uitgegeven (tabel 1). Dit is 21,1% van de totale rijksuitgaven over 2020. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 60,0 miljard. De ontvangsten bedroegen € 1,8 miljard.

Tabel 1 Ministerie van SZW (XV) in cijfers. Bedragen in miljoenen € en aantallen fte

	2018	2019	2020
Verplichtingen	34.327	39.063	59.969
Uitgaven	34.412	39.076	59.902
Ontvangsten	1.845	1.896	1.803
Aantal fte's	3.014	3.291	3.704

De verplichtingen, uitgaven en ook het aantal ambtenaren zijn in 2020 sterk toegenomen vanwege de coronacrisismaatregelen.

Aan het begin van de kabinetsperiode maakt het kabinet afspraken over het maximum aan uitgaven voor de sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid. 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. Deze uitgaven zijn zowel begrotings- als premiegefinancierd. In totaal is aan sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid in 2020 € 102,3 miljard uitgegeven.

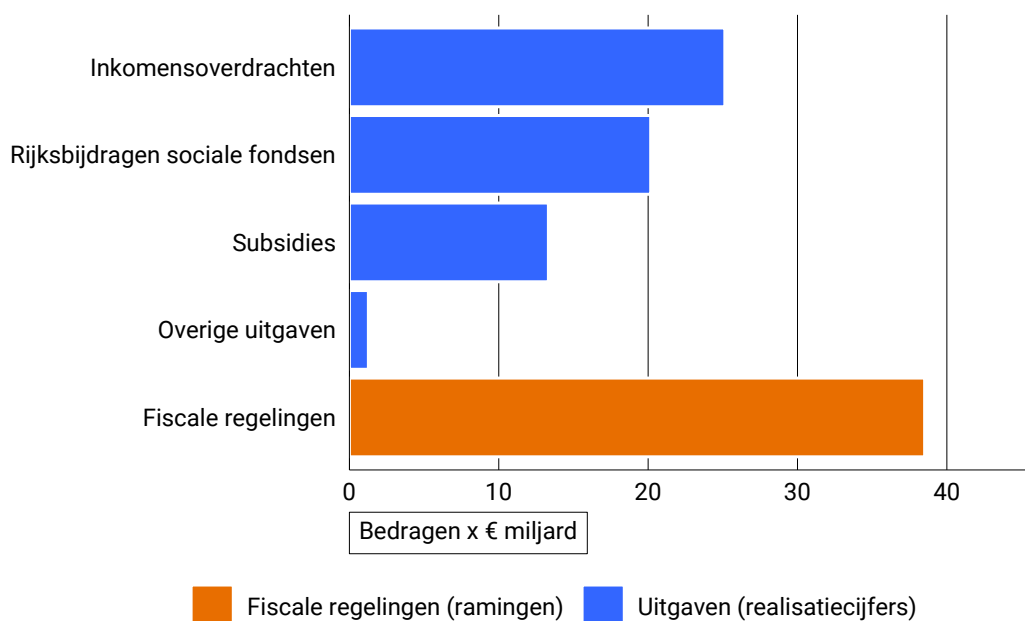
Het jaarverslag van het Ministerie van SZW over 2020 omvat voor een groot deel, € 58,8 miljard van de totale € 59,9 miljard, begrotingsgefinancierde uitgaven die behoren tot het uitgavenplafond Sociale Zekerheid:

- € 21,4 miljard aan inkomensoverdrachten, bijvoorbeeld voor de Wajong, Kinderbijslagwet en kinderopvangtoeslag;
- € 16,8 miljard aan coronacrisismaatregelen;
- € 20,6 miljard aan rijksbijdragen, bijvoorbeeld voor de AOW en regelingen voor mensen met een arbeidsbeperking.

Het resterende deel van de begrotingsgefinancierde uitgaven bevat onder andere subsidies, inkopen en apparaatsuitgaven. Dit zijn de directe departementale uitgaven. Figuur 1 geeft de begrotingsgefinancierde uitgaven in 2020 van het Ministerie van SZW weer. De coronacrisismaatregelen zijn opgenomen als subsidies.

Figuur 1 *Uitgaven Ministerie van SZW in 2020*

De minister van SZW is verantwoordelijk voor omvangrijke fiscale regelingen en geeft veel geld uit aan inkomensoverdrachten



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

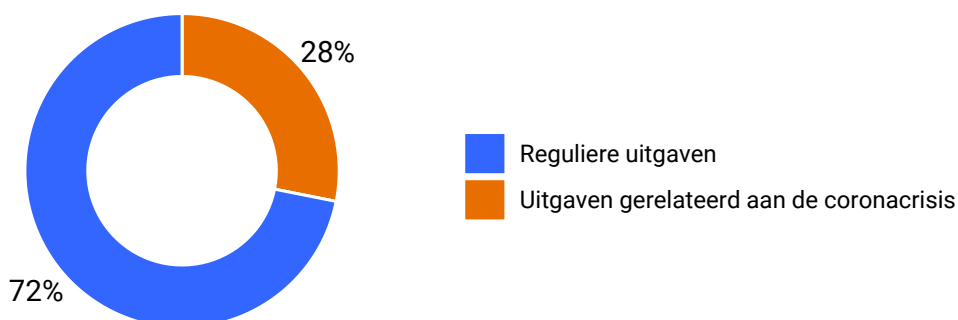
De 3 grootste coronacrisismaatregelen van het Ministerie van SZW zijn:

- Noodmaatregel overbrugging werkgelegenheid (NOW) € 13,2 miljard;
- Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) € 3,2 miljard;
- Tegemoetkoming eigen bijdrage kinderopvang € 0,3 miljard.

Verder is ongeveer € 100 miljoen extra geld verstrekt aan gemeenten voor re-integratie, schuldenbeleid en bijzondere bijstand en aan Caribisch Nederland voor compensatie van loonkosten en inkomensverlies van ondernemers. In totaal was 28% van de totale uitgaven in 2020 gerelateerd aan de coronacrisis (figuur 2). Meer details over specifieke regelingen zijn opgenomen in onze webpublicatie *Coronarekening* (www.rekenkamer.nl/coronarekening).

Figuur 2 Coronagerelateerde uitgaven Ministerie van SZW in 2020

Van de uitgaven van de minister van SZW was € 16,8 miljard (28%) gerelateerd aan de coronacrisis



De minister van SZW is behalve voor de besteding van het begrotingsgeld ook verantwoordelijk voor het beheer van de premiegefinancierde uitgaven in het uitgavenplafond Sociale Zekerheid. Deze uitgaven bedragen € 62,2 miljard in 2020 (inclusief de rijksbijdragen van € 20,5 miljard). De wetgever stelt via de begroting van het gemeentefonds geld beschikbaar aan gemeenten voor de integratie-uitkering sociaal domein. Dit geld is bedoeld voor de re-integratie van mensen die arbeidsondersteuning nodig hebben. Deze gelden maken ook deel uit van het uitgavenplafond Sociale Zekerheid. In 2020

is dat € 2,0 miljard. Gemeenten bepalen zelf waar ze de re-integratiegelden aan besteden. Het college van burgemeester en wethouders verantwoordt zich over de besteding van deze gelden aan de gemeenteraad.

In hoofdstuk 6 'Buiten de rijksrekening' geven we in figuur 15 de begrotings- en premiegefinancierde uitgaven aan de sociale zekerheid in 2020 weer. Ook laten we zien hoe de premie- en begrotingsgelden samenkomen bij de SVB en UWV, die de sociale fondsen beheren en uitkeringen betalen, bij de Belastingdienst en Toeslagen, en bij gemeenten.

Tot slot is de minister van SZW verantwoordelijk voor enkele fiscale regelingen die leiden tot belastingderving. De grootste posten daarin zijn de arbeidskorting (€ 20,8 miljard) en de fiscaal vrijgestelde pensioenpremies (€ 19,6 miljard). De belastingderving van de door ons onderzochte lijfrenteaf trek is geraamd op € 850 miljoen. Daar staan extra belastingopbrengsten van € 406 miljoen tegenover bij lijfrenteuitkeringen. Dezelfde systematiek van belastingderving en belastingopbrengsten geldt ook voor pensioenuitkeringen. De belasting op pensioenuitkeringen bedraagt € 12,7 miljard. De geraamde belastingderving van deze fiscale regelingen is opgenomen in de Miljoenennota en wordt niet verantwoord in het jaarverslag SZW.

3. Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van SZW.

Wij werken zoveel mogelijk conform de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR conform de Comptabiliteitswet 2016.

Als gevolg van de invloed van de coronacrisis op de (werk)omstandigheden heeft de Algemene Rekenkamer een beperkt deel van de werkzaamheden risicogericht moeten bijstellen in de afrondende fase van de controle. Die bijstelling heeft voornamelijk betrekking op de controle van delen van de saldibalans en de toets op de verslaggevingsvereisten. Echter, door mede gebruik te maken van de werkzaamheden van de ADR in aanvulling op onze eigen werkzaamheden gedurende het jaar, hebben we een voldoende basis voor onze financiële oordelen.

We geven oordelen over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Dat doen we in § 3.1 op totaalniveau en in § 3.2 op artikelniveau. In § 3.3 gaan we in op een inherente onzekerheid bij de uitvoering van de toeslagen door de Belastingdienst. In § 3.4 gaan we in op een onzekerheid over de rechtmatigheid van de post vorderingen in het

jaarverslag van het Ministerie van SZW, en kijken we terug op onze eigen oordelen naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire.

In onderstaande figuur zijn onze oordelen weergegeven.

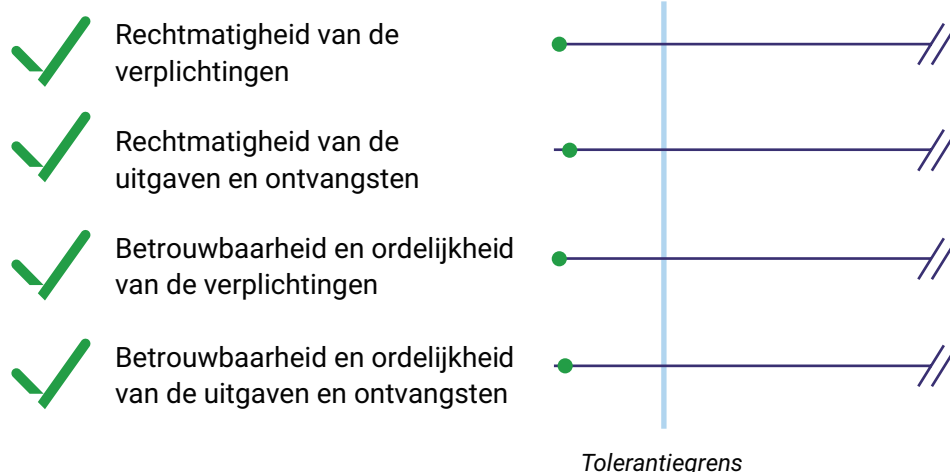
Figuur 3 *Financieel oordeel*

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van SZW



De financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van SZW voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Op totaalniveau



Op artikelniveau

- Artikelen 3, 6, 8 en 9 Caribisch Nederland: onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van in totaal € 27,8 miljoen.
- Artikel 98: fouten in de rechtmatigheid van de verplichtingen van € 4,5 miljoen en fouten in de rechtmatigheid van van de uitgaven en ontvangsten van € 9 miljoen.
- Artikelen 3, 6, 8 en 9 Caribisch Nederland: onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten van in totaal € 27,8 miljoen.
- Artikel 98: fouten in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verplichtingen van € 4,3 miljoen en de fouten in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de uitgaven en ontvangsten van € 9 miljoen.

Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

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 2020* 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 (begrotingshoofdstuk XV) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van SZW is opgenomen omvat € 74,4 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 7, 12 en 96. Het bedrag aan uitgaven omvat € 50,1 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 7 en 12. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, 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 2020* van het Ministerie van SZW:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikelen 3, 6, 8 en 9 bij uitgaven en ontvangsten en artikel 98 bij verplichtingen én uitgaven en ontvangsten. In deze artikelen hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van verplichtingen (bij artikel 98) en uitgaven en ontvangsten (bij artikelen 3, 6, 8, 9 en 98), die de artikelgrens overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen, met uitzondering van artikelen 3, 6, 8 en 9 bij uitgaven en ontvangsten en artikel 98 bij verplichtingen én uitgaven en ontvangsten. In deze artikelen hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de verplichtingen (bij artikel 98) en uitgaven en ontvangsten (bij artikelen 3, 6, 8, 9 en 98), die de artikelgrens overschrijden.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikelen

3 Arbeidsmarktongeschiktheid, 6 Ziekte en zwangerschap, 8 Oudedagsvoorziening en 9 Nabestaanden

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikelen 3, 6, 8 en 9 is overschreden. Het betreft een onzekerheid van respectievelijk € 0,7 miljoen, € 3 miljoen, € 23 miljoen en € 1,2 miljoen. Deze begrotingsartikelen hebben betrekking op de Rijksdienst Caribisch Nederland Unit SZW. Het zijn relatief kleine overschrijdingen ten opzichte van de totale begroting van het Ministerie van SZW. De onzekerheden zijn niet verwijtbaar aan de minister van SZW want ze zijn volledig het gevolg van reisbeperkingen in verband met de coronacrisis waardoor controle ter plaatse niet mogelijk was. Door het ontbreken van voldoende controle-informatie is het niet mogelijk een uitspraak te doen over de rechtmatigheid van de verantwoorde uitgaven en ontvangsten.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 98 Algemeen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen en uitgaven en ontvangsten op artikel 98 is overschreden. Het betreft een fout van € 4,5 miljoen in de verplichtingen en een fout van € 9 miljoen in de uitgaven en ontvangsten. Deze fouten worden voornamelijk veroorzaakt doordat op dit artikel verplichtingen en uitgaven zijn verantwoord die niet op dit artikel zijn begroot.

Fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van begrotingsartikelen 3 Arbeidsmarktongeschiktheid, 6 Ziekte en zwangerschap, 8 Oudedagsvoorziening en 9 Nabestaanden

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikelen 3, 6, 8 en 9 is overschreden. Het betreft een onzekerheid van respectievelijk € 0,7 miljoen, € 3 miljoen, € 23 miljoen en € 1,2 miljoen. Deze onzekerheden hebben ook betrekking op de Rijksdienst Caribisch Nederland Unit SZW. Ook hierbij zijn de onzekerheden niet verwijtbaar aan het Ministerie van SZW en zijn zuiver het gevolg van het niet kunnen uitvoeren van de controle ter plaatse.

Fouten en onzekerheden in de betrouwbaarheid en ordelijkheid van begrotingsartikel 98 Algemeen

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de verantwoording van de verplichtingen en uitgaven en ontvangsten op artikel 98 is overschreden. Het betreft een fout van € 4,3 miljoen in de verplichtingen en een fout van € 9 miljoen in de uitgaven en ontvangsten. Deze fouten worden voornamelijk veroorzaakt doordat op dit artikel verplichtingen en uitgaven zijn verantwoord die niet op dit artikel zijn begroot.

3.3 Inherente onzekerheid bij uitvoering toeslagen

De uitvoering van de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget vindt plaats door de Belastingdienst. Bij de uitvoering van de toeslagen door de Belastingdienst is sprake van een inherente onzekerheid over de juistheid en rechtmatigheid van de toeslaguitgaven in verband met de afhankelijkheid van door belanghebbenden verstrekte informatie aan de Belastingdienst. In ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 bij het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)* hebben wij geconstateerd dat de uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid bij de Belastingdienst/Toeslagen in 2020 onder druk heeft gestaan. Dit is onder andere het gevolg van beperking van toezicht in verband met capaciteitstekorten en van het

stopzetten van verwerkingsprocessen van fraudesignalen als gevolg van de problematiek met de Fraude Signalering Voorziening (FSV) van de Belastingdienst.¹ Het exact kwantificeren van deze onzekerheid is door het kwalitatieve karakter van de analyse en het ontbreken van informatie niet goed mogelijk. Bij het Ministerie van Financiën leidt – voor de belastingontvangsten – de grotere onzekerheid in 2020 tot een beperking in onze financiële oordelen. Bij de toeslagenuitgaven constateren we in mindere mate beperkingen in het toezicht dan bij de belastingontvangsten. De impact van de onzekerheid is dan ook beperkter. Daarom brengen wij bij het Ministerie van SZW geen beperking aan in onze financiële oordelen. Voor een nadere toelichting op deze problematiek verwijzen wij naar ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 bij het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)*.

3.4 Onzekerheid over de rechtmatigheid van de post vorderingen door de kinderopvangtoeslagaffaire

In de saldibalans van het Ministerie van SZW zijn vorderingen opgenomen in verband met terug te vorderen kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget. Voor bijna € 180 miljoen gaat het om terugvorderingen op mogelijk door de kinderopvangtoeslagaffaire gedupeerde ouders. Deze vorderingen zijn ontstaan in de afgelopen jaren, onder meer in de periode waarin het ‘alles-of-nietsbeleid’ werd toegepast. Als gevolg van de veranderde interpretatie door de Raad van State in oktober 2019 is deze harde toepassing van de wet verlaten en is een nieuwe duiding aan de relevante bepalingen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de Wet kinderopvang (Wko) gegeven. Ook kregen ouders onterecht de kwalificatie opzet/grove schuld (Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2020). Daarmee is onzekerheid ontstaan over de rechtmatigheid van de vorderingen.

Toeslagen moet deze openstaande terugvorderingen opnieuw beoordelen en deze zijn mogelijk (deels) oninbaar. Wij constateren dat de rechtmatigheid van de post vorderingen op de saldibalans daarmee voor bijna € 180 miljoen onzeker is.

Daarnaast deelde de staatssecretaris van Financiën begin 2021 mee dat de schulden van gedupeerde ouders en eventuele partners worden kwijtgescholden. Pas zodra deze vorderingen zijn kwijtgescholden, wordt dit, in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving, ook in de vorderingen in de saldibalans verwerkt. De omvang van deze kwijtschelding is eveneens nog niet bekend.

Terugblik Algemene Rekenkamer op de Toeslagenaffaire

De Algemene Rekenkamer heeft sinds 2005 onderzoek gedaan naar de uitvoering van de toeslagen door de Belastingdienst. De samenvatting hiervan is te vinden in onze brief *Toeslagen: lessen uit 15 jaar onderzoek* uit februari 2020 (Algemene Rekenkamer, 2020c). Een van de lessen was dat er geen disbalans mag ontstaan tussen controle op misbruik en goede dienstverlening aan burgers. Deze disbalans is wel ontstaan en is het afgelopen jaar groter gebleken dan we wisten.

Het rapport *Ongekend onrecht* van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag is ook voor ons aanleiding geweest om terug te kijken op onze rol de afgelopen 15 jaar. Het rapport heeft duidelijk gemaakt dat er grote fouten in de uitvoering zijn gemaakt.

De Algemene Rekenkamer had in de periode 2005-2010 veel aandacht voor de IT-ondersteuning in de bedrijfsvoering, de organisatieprocessen, en het daarbij horende belang van goede controle op de rechtmatigheid van de uitgaven voor de toeslagen. Dat was begrijpelijk omdat de aandacht van de Belastingdienst in die periode vooral gericht was op het tijdig betalen van voorschotten van toeslagen aan burgers. Vanaf 2013 verschoof de aandacht van regering en parlement, en daarmee ook van de Belastingdienst, van dienstverlening aan burgers naar meer controle op de rechtmatigheid met een strenge fraudeaanpak.

Terugkijkend zijn we van oordeel dat we de afgelopen jaren in onze onderzoeken meer aandacht hadden moeten besteden aan de signalen dat mensen slachtoffer werden van de harde fraudeaanpak van de Belastingdienst. Dat we de fraudeaanpak van de Belastingdienst in 2015 als een 'best practice' kwalificeerden is achteraf gezien wrang – temeer daar we zelf aangaven dat een aanpak primair preventief en niet repressief behoort te zijn. Door ons onderzoek ook te richten op de gevolgen voor burgers zouden we een vollediger beeld hebben geschetst. Wij trekken ons dit aan en zullen deze les een plaats geven in onze externe oriëntatie, onze risicoanalyses en onze onderzoeken. Het burgerperspectief zoals opgenomen in onze strategie *Vertrouwen in verantwoording 2021-2025* onderstreept het belang dat wij hieraan hechten.

De Algemene Rekenkamer oordeelt jaarlijks of de uitgaven, ontvangsten en aangegane verplichtingen van de rijksoverheid rechtmatig zijn geweest. Op basis hiervan keurt de Rekenkamer ieder jaar de rijksrekening goed en kan het parlement decharge verlenen aan de ministers. Voor de toets aan wet- en

regelgeving neemt de Rekenkamer onder meer de uitspraken van de hoogste bestuursrechter over de interpretatie van wet- en regelgeving als uitgangspunt.

De Raad van State verliet op 23 oktober 2019 de harde uitleg van de wet en gaf een nieuwe duiding aan de relevante bepalingen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de Wet kinderopvang (Wko). Ook kregen ouders onterecht de kwalificatie opzet/grove schuld. In formele zin is de vraag daarmee relevant wat de gevolgen hiervan zijn voor de rechtmatigheid van de met de kinderopvangtoeslag samenhangende invordering. De dienst Toeslagen moet deze openstaande terugvorderingen opnieuw beoordelen en deze zijn mogelijk (deels) oninbaar. Op de saldibalans van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is voor bijna € 180 miljoen vorderingen opgenomen op ouders die mogelijk gedupeerd zijn. Wij constateren daarom dat de rechtmatigheid van deze post op de saldibalans van het Ministerie van SZW voor bijna € 180 miljoen onzeker is.

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 2019 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over 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 ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van SZW in zijn jaarverslag verstrekt (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De minister van SZW is voor het uitvoeren van zijn beleid en daarmee voor het realiseren van zijn beleidsdoelstellingen in grote mate afhankelijk van organisaties die een bepaalde mate van autonomie hebben ten opzichte van de minister. Zo zijn de SVB en UWV zelfstandige bestuursorganen (zbo's) onder de verantwoordelijkheid van de minister van SZW, zijn gemeenten een autonome bestuurslaag, zijn de Belastingdienst en Toeslagen onderdelen van het Ministerie van Financiën, is de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) een baten-lastenagentschap van de minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) en is het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) een zbo onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV).

Ook voor het uitvoeren van zijn bedrijfsvoering is de minister van SZW deels afhankelijk van organisaties op afstand. Het gaat dan vooral om het Shared Service Center-ICT (SSC-ICT), dat technisch beheer levert voor cruciale ICT-systemen die het Ministerie van SZW gebruikt en de Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk/Haagse Inkoop Samenwerking (UBR/HIS), die het merendeel van de inkopen van de minister van SZW uitvoert.

We hebben onderzocht hoe de minister van SZW de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) en de uitvoerbaarheid van de NOW- en Tozo-regeling door UWV respectievelijk gemeenten heeft beheerst. De minister heeft deze steunmaatregelen in 2020 snel ontwikkeld en ingevoerd, in nauwe samenwerking met de uitvoerders en vertegenwoordigende organisaties. Omdat bij de steunmaatregelen het snel toekennen van voorschotten voorop stond, heeft de minister de risico's op M&O bij de aanvraag beperkt af kunnen dekken. Hij is erin geslaagd de regelingen voor UWV en gemeenten uitvoerbaar te houden, maar hierdoor was beperkt ruimte voor maatwerk. In hoeverre de M&O-risico's bij de aanvraag gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van de voorschotten, zal blijken bij de controles bij vaststelling van de NOW- en Tozo-steun dit en komend jaar. We vinden het van belang dat de minister ontvangers van NOW- en Tozo-steun zo snel als mogelijk zekerheid biedt over waar zij recht op hebben en dat hij blijft investeren in goede voorlichting over in welke gevallen en hoeveel recht bestaat op een uitkering of subsidie.

De minister van SZW heeft in 2020 zijn sturing en toezicht op de uitvoering van de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst/Toeslagen verbeterd. De kinderopvangtoeslagaffaire waardoor duizenden ouders gedupeerd zijn, met veelal schrijnende situaties tot gevolg, onderstreept het grote belang hiervan. Voor een goede uitvoering is van belang dat het coördinerend opdrachtgeverschap voor Toeslagen in één hand is bij het Ministerie van Financiën, als mede-opdrachtgever van alle toeslagen. De minister van SZW dient zijn beleidswijzigingen vooraf met deze coördinerend opdrachtgever te bespreken.

De minister van SZW heeft het financieel beheer van de RCN-unit SZW in 2020 verbeterd. We zien dit ook bij de Rijksschoonmaakorganisatie. Dit lichten we toe in § 4.3. Desondanks zijn deze verbeteringen in het financieel beheer nog niet voldoende structureel om de onvolkomenheden die wij vorig jaar constateerden, op te lossen. Bij het inkoopbeheer zien we dermate verbetering in 2020 dat dit voor ons geen punt van aandacht meer is. De informatiebeveiliging van het Ministerie van SZW is wederom op een goed niveau. Uit ons rijksbrede onderzoek naar de informatiebeveiliging blijkt dat dit bepaald geen vanzelfsprekendheid is.

In 2020 heeft de Inspectie SZW in reactie op de coronacrisis de bedrijfsvoering aangepast en onder meer prioriteit gegeven aan handhaving op coronarichtlijnen. Nu inmiddels meer bekend is over de arbeidsrisico's van het nieuwe coronavirus, bevelen we de inspecteur-generaal aan om een integrale afweging met andere arbeidsrisico's te maken met het voor de inspectie gebruikelijke instrumentarium van risico- en omgevingsanalyse. Op deze wijze kan de inspectie expliciete afwegingen maken tussen coronacrisisgerelateerde doelen en andere doelen, te behalen resultaten en inzet van capaciteit.

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 2020 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden.

Figuur 4 Onvolkomenheden bij Ministerie van SZW (XV)

Onvolkomenheden bij Ministerie van SZW

Bestaande onvolkomenheden	2017	2018	2019	2020	
1. Financieel beheer Rijksdienst Caribisch Nederland-unit SZW	✗	✗	✗	✗	▶
2. Financieel beheer Rijksschoonmaakorganisatie		✗	✗	✗	▶

- ✗ Onvolkomenheid
- ✘ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken
- ▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
- || Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Onvolkomenheid RCN-unit SZW

In het verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van SZW (Algemene Rekenkamer, 2017) beoordeelden we de tekortkomingen in het financieel beheer van de uitkeringen voor de ongeveer 26.000 inwoners van Caribisch Nederland (CN), de eilanden Bonaire, Saba en Sint-Eustatius voor het eerste jaar als een onvolkomenheid.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf bij het jaarverslag van het Ministerie van SZW schrijft de minister dat in 2020 stappen zijn gezet om de bedrijfsvoering te versterken en te verbeteren (SZW, 2021). De Rijksdienst Caribisch Nederland Unit SZW (RCN-unit SZW) werkt aan het voortzetten van de in 2019 gestarte verbijzonderde interne controle en een meerjarig (2020/2021) verbetertraject voor de ICT. De voor de coronacrisis in het leven geroepen noodregelingen hebben een groot beslag gelegd op de personeelscapaciteit van de RCN-unit SZW. Dit heeft de doorontwikkeling van de verbijzonderde interne controle gehinderd. De werking van de maatregelen die getroffen zijn voor verbetering van het financieel beheer is door de extra werkzaamheden voor de noodregelingen en de niet uitgevoerde accountantscontrole door de reisbeperkingen nog niet vastgesteld.

We concluderen dat de RCN-unit SZW nog bezig is structurele verbeteringen te implementeren. We handhaven daarom de onvolkomenheid. Daarbij merken we wel op dat er sprake is van gestage voortgang en zicht op verbetering door de geplande implementatie van nieuwe IT-systemen.

Aanbeveling

Wij hebben de volgende aanbevelingen voor de minister van SZW:

- Wij dringen bij de minister aan op structurele verbeteringen in het financieel beheer van de RCN-unit SZW in 2021, omdat de onvolkomenheid al enige tijd staat. Daarbij bevelen wij wederom aan de verbijzonderde interne controle goed uit te voeren om de fouten en onzekerheden verder te verminderen, de verbeteringen in de IT-systemen van de RCN-unit SZW te implementeren en afspraken te maken met de minister van BZK over de technische ondersteuning door SSC-ICT Caribisch Nederland.

4.3.2 Financieel beheer Rijksschoonmaakorganisatie nog niet volledig op orde

De Rijksschoonmaakorganisatie (RSO) is de schoonmaakdienst van de rijksoverheid. De RSO is door de toenmalige minister van SZW in 2016 opgericht om de schoonmaakdiensten voor de rijksoverheidsgebouwen in eigen beheer te laten uitvoeren. De RSO is opgericht om schoonmaakmedewerkers gezonde arbeidsomstandigheden en goede arbeidsvoorwaarden met perspectief op baan zekerheid te bieden. De RSO heeft sinds 2016 een sterke groei doorgemaakt en is uitgegroeid tot een grote schoonmaakdienstverlener met ruim 1.500 medewerkers, werkzaam op ruim 570 locaties voor 25 opdrachtgevers. De RSO geeft actief uitvoering aan de banenafpraak door mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.

In ons verantwoordingsonderzoek 2018 en 2019 constateerden we tekortkomingen in het financieel beheer van de RSO. Deze tekortkomingen hebben betrekking op de administratie van inkoopcontracten, de verplichtingenadministratie, de prestatieverklaringen en de inkoopdossiers. Ook waren er tekortkomingen in het ontvangstenbeheer, waardoor de ontvangsten van de RSO deels onzeker waren.

De minister van SZW is medio 2019 een verbetertraject gestart en heeft maatregelen genomen om deze tekortkomingen op te lossen. Dit verbetertraject is in 2020 voortgezet waardoor belangrijke stappen zijn gezet in het verbeteren van het financieel beheer van de RSO. Zo heeft de RSO medio 2020 de benodigde administratieve processen beschreven en interne controles ingericht. Ook is er extra financiële expertise aangetrokken. Daarnaast heeft de RSO de juistheid en volledigheid van de verantwoorde ontvangsten beter in beeld gebracht.

Toch bestaan er eind 2020 nog tekortkomingen in het financieel beheer van de RSO. In de praktijk moet nog worden gewerkt conform de beschreven administratieve processen. Ook is er nog geen toereikende verplichtingen- en contractenadministratie. Het werken volgens de nieuwe procesbeschrijvingen en het uitvoeren van de interne controles werden in 2020 extra bemoeilijkt door het thuiswerken als gevolg van de coronacrisis. Vanwege de resterende tekortkomingen handhaven we over 2020 de onvolkomenheid voor het financieel beheer van de RSO. De RSO zal in 2021 verdere stappen moeten zetten om het financieel beheer volledig en duurzaam te verbeteren.

Aanbevelingen

Wij hebben de volgende aanbevelingen voor de minister van SZW:

- Zorg voor een toereikende verplichtingen- en contractenadministratie bij de RSO.
- Borg dat de RSO werkt conform de beschreven administratieve processen.

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.4.1 Noodmaatregelen: NOW-regeling en Tozo

Het kabinet heeft sinds medio maart 2020 verschillende noodmaatregelen ingezet om de gevolgen van de coronacrisis zo goed en zo snel mogelijk te ondervangen. Veel van deze steunmaatregelen richten zich op het beschermen van de economie en het behoud van banen. 2 noodmaatregelen waar veel geld mee is gemoeid, raken de begroting van het Ministerie van SZW. Dit zijn de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW) en de Tijdelijke overbruggingsregeling

zelfstandig ondernemers (Tozo). In 2020 is circa € 13,2 miljard uitgegeven aan de NOW-regeling, en € 3,2 miljard aan de Tozo.

Toelichting NOW-regeling en Tozo en verantwoordelijkheid minister van SZW

De NOW-regeling is een tegemoetkoming (subsidie) in de loonkosten voor werkgevers die ten minste 20% omzetverlies lijden door de coronacrisis. Het doel is om bedrijven en organisaties overeind te houden teneinde werkgelegenheid te behouden. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) voert de NOW-regeling uit. UWV is een zelfstandig bestuursorgaan dat op grond van de Wet Suwi taken uitvoert namens de minister van SZW. De minister van SZW is verantwoordelijk voor de sturing en het toezicht op de rechtmatige en doelmatige uitvoering door UWV.

De Tozo-regeling is bedoeld voor zelfstandigen die in financiële problemen zijn gekomen door de coronacrisis. Afhankelijk van de aard van het financiële probleem kunnen zij een beroep doen op 2 vormen van bijstand: een bijstandsuitkering voor levensonderhoud en een rentedragende lening voor bedrijfskapitaal. De regeling wordt uitgevoerd door 352 gemeenten. De Tozo is wettelijk verankerd in de Participatiewet. Het college van B&W is daarmee bevoegd en verantwoordelijk om de Tozo zorgvuldig uit te voeren en zorg te dragen voor de rechtmatigheid. De minister van SZW is verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving, de financiering van de gemeenten en de uitvoerbaarheid van de regeling. Om de rechtmatigheid van de uitgaven door gemeenten te kunnen verantwoorden, stelt de minister hieraan voorwaarden en moeten gemeenten hem informeren over de naleving hiervan.

De noodmaatregelen zijn onder bijzondere omstandigheden tot stand gekomen. De NOW-regeling en Tozo zijn in enkele weken ontworpen en geïmplementeerd, terwijl daar doorgaans minstens 1 jaar voor nodig is. De regelingen zijn daarom zo eenvoudig mogelijk vormgegeven. Zo zijn de regelingen een generiek vangnet, met weinig ruimte voor maatwerk om ondernemers in bijzondere situaties tegemoet te kunnen komen. Vanwege de beoogde snelheid is gekozen voor een voorschot-systematiek en zijn de controles in het aanvraagproces beperkt tot die controles die weinig tijd kosten om op te zetten en uit te voeren. De controles op misbruik en oneigenlijk gebruik vinden vooral achteraf plaats in het vaststellingsproces.

De snelheid waarmee de regelingen zijn opgezet leidt tot risico's voor de kwaliteit van de dienstverlening van UWV en gemeenten. Er was beperkt tijd om verschillende aspecten van de regelingen te toetsen op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Wij hebben onderzocht of de opzet van het beleid van het ministerie van SZW toereikend is om misbruik en oneigenlijk gebruik van de NOW-regeling en Tozo te voorkomen. Daarnaast hebben wij onderzoek gedaan naar de balans tussen een werkbare uitvoering voor UWV en gemeenten en de mogelijkheden voor maatwerk bij afwijkende situaties. De werking van het M&O-beleid hebben wij nog niet kunnen onderzoeken.

Minister heeft zich over M&O-risico's verantwoord

Door de snelheid waarmee de regelingen zijn gemaakt zijn meer risico's aanvaard dan onder reguliere omstandigheden gebruikelijk zou zijn. De minister heeft ervoor gekozen om vooral achteraf bij het vaststellingsproces controles uit te voeren om M&O te corrigeren. Deze keuze is gemaakt om UWV en gemeenten in staat te stellen om verwachte grote aantallen aanvragen voortvarend te kunnen afhandelen. We constateren dat het Ministerie van SZW samen met UWV en gemeenten de risico's op M&O van de noodmaatregelen in beeld heeft. De minister van SZW heeft zich tussentijds in meerdere brieven verantwoord over de dilemma's in de uitvoering aan de Staten-Generaal. Het parlement is daarmee afdoende geïnformeerd over de hogere M&O-risico's.

M&O-risico's bij de aanvraag niet of niet geheel afgedekt

Wij constateren ook dat risico's op M&O van de regelingen niet of niet geheel zijn afgedekt bij het aanvraagproces. Een deel van deze risico's wordt achteraf bij de vaststelling van de NOW- en Tozo-steun afgedekt. Een van de risico's op M&O bij de NOW-regeling is bijvoorbeeld omzetmanipulatie, zoals het schuiven met de bedrijfsomzet naar een andere periode om een hoger subsidiebedrag te krijgen. UWV kon dit in het aanvraagproces niet controleren. De belangrijkste maatregel om dit risico af te dekken is het achteraf verplicht stellen van een accountantsverklaring of een 'derdenverklaring' voor subsidies boven een bepaald bedrag. De resterende risico's zijn door de minister van SZW geaccepteerd vanwege het grote maatschappelijke belang van de regelingen. Zo is bij de kleinere subsidies geen accountants- of derdenverklaring nodig. Daarnaast konden accountants bij de start van de eerste tranche in maart 2020 geen beginstand van de voorraad opmaken, waardoor de omzet bij de bedrijven met voorraadvorming niet altijd met zekerheid te bepalen is.

Bij vaststelling NOW- en Tozo-steun blijkt of aan voorwaarden is voldaan

Of werkgevers en zelfstandigen aan alle voorwaarden hebben voldaan, moet blijken uit de controles bij de vaststelling van de subsidie of uitkering. Achteraf moeten zij bewijs aanleveren voor het definitief vaststellen van de NOW- en Tozo-steun. Het gaat onder andere om gegevens over de loonsom, omzet en het uren criterium. UWV en gemeenten beoordelen of aan de voorwaarden is voldaan en stellen vervolgens de

subsidie of uitkering vast. Bij de NOW-regeling is een accountants- of een derdenverklaring voor subsidies boven de € 25.000 verplicht gesteld. Voor het accountantsonderzoek heeft het Ministerie van SZW in overleg met de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) gekozen voor een gedifferentieerde aanpak. De diepgang van de controle is afhankelijk van de vraag of een onderneming al dan niet controleplichtig is en van de omvang van de subsidie. De subsidies onder de € 25.000 controleert het ministerie zelf risicogericht met hulp van data-analyse. Het ministerie voert die controles ook uit bij subsidies tot € 125.000.

Ook bij de Tozo zal achteraf moeten blijken of de besteding van deze specifieke uitkering rechtmatig is geweest. De gemeentelijk accountant controleert of gemeenten een toereikend M&O-beleid hebben gevoerd en rapporteert daarover aan het Ministerie van SZW via de systematiek van 'single information single audit' (SiSa). Op basis van de SiSa-verantwoording stelt de minister van SZW de specifieke uitkering aan de gemeente vast.

Kwesties bij rechtmatigheid Tozo-voorschotten

Bij de Tozo zijn enkele kwesties die consequenties kunnen hebben voor de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten:

- Bij de aanvraag moeten gemeenten steunen op eigen verklaringen van ondernemers over het urencriterium en het maandinkomen.
- De uitsluitingsgrond in de Participatiewet voor jongeren tot 27 jaar die zouden kunnen studeren en daardoor aanspraak kunnen maken op studiefinanciering, is buiten toepassing verklaard voor de Tozo. Dit geldt voor de duur van de Tozo van 1 oktober 2020 tot 1 juli 2021.
- De minister van SZW vergoedt onder bepaalde voorwaarden uitkeringen die als onrechtmatig zijn verantwoord, toch geheel of gedeeltelijk onder toepassing van een hardheidsclausule.

De komende jaren wordt zichtbaar wat de gevolgen van deze kwesties zijn voor de rechtmatigheid van uitkeringsaanvragen en daarmee van de rijksvergoeding aan gemeenten. Omdat het Ministerie van SZW deze voorschotten vanaf 2021 afrekent, heeft dit nog geen gevolgen voor de verantwoording over 2020, maar wel voor de komende jaren.

Opzet M&O-beleid bij NOW en Tozo toereikend

We beoordelen de opzet van het M&O-beleid van de minister van SZW op het aanvragen en vaststellingsproces van de NOW-regeling en de Tozo als toereikend. De minister heeft samen met de uitvoerders en externe partijen zoals de NBA, VNG en Divosa

risicoanalyse-sessies gehouden en maatregelen genomen om misbruikrisico's te beperken. Of deze maatregelen in de praktijk effectief zijn, moet nog blijken bij de vaststelling van de verstrekte subsidies en uitkeringen aan werkgevers en zelfstandigen. Daaruit blijkt dan de werking van het M&O-beleid van de minister op de noodmaatregelen.

Bij ons oordeel over de opzet van het M&O-beleid wegen we de bijzondere omstandigheden mee waarin de regelingen tot stand zijn gekomen en worden uitgevoerd. Er moest snel geld beschikbaar komen en de uitvoeringslasten moesten door het hoge aantal aanvragen beperkt blijven. Daarbij zijn hogere M&O-risico's bij de aanvraag acceptabel omdat bij de vaststelling van de NOW- en Tozo-steun deze risico's worden beperkt door de genomen controlemaatregelen.

Impact noodmaatregelen op Jaarverslag 2020 beperkt, grotere impact mogelijk bij Jaarverslag 2021

De impact van de noodmaatregelen op de financiële oordelen bij het jaarverslag van het Ministerie van SZW 2020 is beperkt, mede doordat bedragen zijn uitgekeerd als voorschot en vaststelling later volgt. Omdat de voorschotten de komende jaren worden afgerekend, kunnen tekortkomingen in de werking van het M&O-beleid of gebreken in de uitvoering door gemeenten of UWV nog tot onrechtmatigheden en onzekerheden leiden. Bijvoorbeeld als blijkt dat de rechtmatige besteding van de noodmaatregelen niet kan worden aangetoond of dat gemeenten en UWV op grond van onjuiste informatie onrechtmatige voorschotten hebben verstrekt. De afwikkeling van de noodmaatregelen kan daardoor de komende jaren nog grote gevolgen hebben voor de controle en verantwoording van de uitgaven door het Ministerie van SZW.

Minister van SZW stelt uitvoerbaarheid voorop

In onze brief aan de Tweede Kamer *Uitkomsten onderzoek naar M&O-beleid van NOW-regeling* (Algemene Rekenkamer, 2020b) benoemden we de uitvoerbaarheid van de NOW-regeling door UWV als 1 van de aandachtspunten voor de NOW-regeling. Ook voor de Tozo is het belangrijk dat de minister van SZW voldoende aandacht heeft voor de uitvoerbaarheid. UWV en gemeenten voeren de NOW-regeling en Tozo uit naast hun reguliere taken en worden inmiddels al meer dan een jaar extra belast.

Uitvoering noodmaatregelen vergt veel capaciteit van UWV en gemeenten

De NOW-regeling en Tozo leggen een flink beslag op de uitvoeringscapaciteit van UWV en gemeenten. Zo hebben gemeenten in de periode maart-mei 2020 naar schatting 374.000 aanvragen voor de Tozo-1 ontvangen² en UWV 148.335 aanvragen voor de NOW-1. Veel gemeenten hadden bij de start van de Tozo geen digitale

aanvraagprocedure en moesten deze in hoog tempo ontwikkelen. Begin 2021 is het belangrijkste knelpunt voor gemeenten volgens Divosa en VNG de schaarste aan gekwalificeerd personeel. Voor UWV zorgen de verschillende tijdvakken van de NOW-regeling³ ervoor dat veel verschillende processen – aanvraag, uitbetaling en vaststelling – door elkaar heen lopen. Dit legt extra druk op de uitvoering.

Minister luistert naar uitvoerders bij voorbereiding en uitvoering regelingen

Bij de vormgeving van de NOW-1 en Tozo-1 – en bij de opvolgers hiervan – was een duidelijk uitgangspunt van de minister van SZW dat de regelingen uitvoerbaar moesten zijn voor UWV en gemeenten (SZW, 2020a). Zij moesten in staat zijn om de vele aanvragen snel af te handelen, zodat werkgevers en zelfstandigen snel geholpen zouden worden.

Wij constateren dat de minister de signalen van UWV en gemeenten over de uitvoerbaarheid serieus heeft genomen en meegewogen in de besluitvorming over de regelingen. Een voorbeeld hiervan is dat het Ministerie van SZW voor beide regelingen in de zomer van 2020 de mogelijkheid onderzocht om per 1 oktober 2020 weer over te gaan op een structurele regeling. Wij constateren dat UWV, VNG en Divosa helder hebben onderbouwd dat dit uitvoeringstechnisch niet haalbaar was. Voor de minister van SZW was dit een van de redenen om niet over te gaan op een structurele regeling maar gebruik te blijven maken van de NOW-regeling en Tozo.

Met de evaluatie van het proces van de Tozo die de minister van SZW heeft laten uitvoeren laat hij zien te willen leren op de korte en lange termijn. Ook de geplande evaluaties van de noodmaatregelen bevestigen dit beeld (Financiën/EZK/SZW, 2020). Uit de evaluatie kwam een positief beeld over het proces van de Tozo naar boven. Zowel UWV, VNG als Divosa vonden het positief dat het uitvoeringsperspectief al in een vroeg stadium van de wetgeving werd betrokken en er geluisterd werd naar signalen van de uitvoering. De NOW-regeling is tot dusverre niet geëvalueerd. Door het snel opvolgen van de NOW-1, NOW-2 en NOW-3 was het volgens het Ministerie van SZW nauwelijks mogelijk om tussentijds te reflecteren op de NOW-1 en om de lessen toe te passen op de NOW-3. Wel hebben wij in onze brief over de NOW-regeling aandachtspunten voor de beheersing van M&O-risico's meegegeven aan de minister van SZW (Algemene Rekenkamer, 2020b).

NOW en Tozo uitvoerbaar maar weinig maatwerk mogelijk

Om de uitvoerbaarheid te waarborgen en snelle uitbetaling aan werkgevers en zzp'ers mogelijk te maken, heeft de minister van SZW de keuze gemaakt voor een generiek vangnet met weinig maatwerkmogelijkheden. De minister van SZW heeft deze keuze

in meerdere brieven toegelicht aan de Tweede Kamer. Eerste en Tweede Kamerleden hebben diverse keren gevraagd om uitzonderingen op de NOW-regeling en Tozo toe te staan. In een aantal gevallen heeft de minister van SZW de regeling hierop aangepast: bijvoorbeeld voor grenswerkers bij de Tozo en voor seizoenswerkers bij de NOW-regeling. In de meeste gevallen heeft de minister echter vooral het uitvoerbaar houden van de regelingen vooropgesteld en deze niet aangepast. Een voorbeeld hiervan zijn werkgevers met een incidenteel hogere loonsom in januari 2020 bij de NOW-regeling, bijvoorbeeld als zij voor de feestdagen extra mensen moesten inhuren. Hun loonkosten zijn hierdoor in januari (de maand waarop de hoogte van het voorschot is gebaseerd) incidenteel hoger. Deze werkgevers moeten vanwege de daling van de loonsom in de maanden daarna een deel van de subsidie terugbetalen, ondanks dat ze niemand hadden ontslagen.

Op basis van de ingediende aanvragen tot vaststelling van de NOW-subsidies verwacht de minister van SZW dat er bij circa 60% van de vaststellingen sprake zal zijn van een terugbetaling. Ook bij de Tozo lijkt er sprake te zijn van relatief grote aantallen terugvorderingen. In onze Kamerbrief *Uitkomsten onderzoek naar M&O-beleid van NOW-regeling* hebben we aandacht gevraagd voor een hoog percentage terugvorderingen, omdat het een risico is voor de rechtmatigheid als teveel betaalde bedragen niet terugvloeien (Algemene Rekenkamer, 2020b). Ook kan het werkgevers die te goeder trouw waren in de problemen brengen. Het is belangrijk dat de minister van SZW bedrijven en zelfstandigen zo snel als mogelijk duidelijkheid geeft over de definitieve subsidie of uitkering. De minister heeft in lijn met onze aanbeveling aangegeven dat UWV en gemeenten coulant mogen optreden in de termijnen van terugbetaling.

Meer zicht op doeltreffendheid noodmaatregelen nodig

Wij concluderen dat de minister van SZW veel aandacht heeft voor de uitvoerbaarheid van de NOW-regeling en Tozo, zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering. De minister heeft daarbij geluisterd naar de uitvoerders en rekening gehouden met hun (on)mogelijkheden. De regelingen zijn daardoor uitvoerbaar voor UWV en gemeenten. Werkgevers en zelfstandigen hebben hierdoor snel voorschotten ontvangen en de werkloosheid is in 2020 slechts licht gestegen. Vanwege de noodzaak van snelle invoering en uitbetaling, en de beperking van M&O-risico's door de controle bij vaststelling van de subsidies en uitkeringen, zijn de hogere M&O-risico's bij de aanvraag acceptabel.

De nadruk op de uitvoerbaarheid van de regelingen heeft wel tot gevolg dat er weinig ruimte is voor maatwerk om ondernemers in bijzondere situaties tegemoet te komen. Sommige ondernemers vallen daardoor buiten de boot of worden verrast dat zij (veel)

geld moeten terugbetalen. Bijvoorbeeld werkgevers die door pensionering of contract-opzegging door werknemers een lagere loonsom hebben en hierdoor minder NOW-subsidie krijgen. Of zelfstandigen die niet in aanmerking komen voor de Tozo door een te hoog inkomen van de partner. Wij bevelen de minister aan om te blijven investeren in goede voorlichting over in welke gevallen en hoeveel recht bestaat op een uitkering of subsidie. Ook zijn wij ons er zeer van bewust dat het toestaan van uitzonderingen een goede afweging vraagt om de uitvoering van de regelingen beheersbaar te houden. In situaties waarin de regeling aantoonbaar onredelijk uitwerkt, zou de minister alsnog moeten onderzoeken wat wel mogelijk is om ondernemers door de crisis te helpen en banen te behouden, en niet uitsluitend de eenvoud van de uitvoerbaarheid voorop moeten stellen. Het leidend principe is dat de minister het moet kunnen uitleggen als uitzonderingen niet mogelijk zijn.

In het verantwoordingsonderzoek 2021 zullen we verder onderzoek doen naar de uitvoering van de noodmaatregelen en de rechtmatigheid van de vaststelling van de subsidies en uitkeringen.

4.4.2 Sturing en toezicht uitvoering kinderopvangtoeslag

De minister van SZW is verantwoordelijk voor het beleid van de kinderopvangtoeslag en de Wet Kinderopvang, en vervult een rol als opdrachtgever voor de Belastingdienst/Toeslagen die deze toeslag uitvoert. Als opdrachtgever geeft de minister invulling aan zijn verantwoordelijkheid voor sturing en toezicht op de uitvoering. De kinderopvangtoeslagaffaire waardoor duizenden ouders gedupeerd zijn, met veelal schrijnende situaties tot gevolg, onderstreept het grote belang hiervan. In 2014 stelden we vast dat de oorzaak van problemen in de uitvoering van toeslagen ten dele lag in de wetgeving waarvoor de beleidsverantwoordelijke ministers en Staten-Generaal verantwoordelijk zijn (Algemene Rekenkamer, 2014). Vorig jaar constateerden we in ons verantwoordingsonderzoek (Algemene Rekenkamer, 2020a) dat de minister van SZW tot medio 2018 onvoldoende stuurde en toezicht hield op de uitvoering. De minister stond op te grote afstand van de Belastingdienst/Toeslagen en had daarop weinig invloed. Wij stelden vast dat het Ministerie van SZW vanaf eind 2018 intensiever contact onderhield met de uitvoering en zich bewuster was van de informatie die het ministerie voor sturing en toezicht nodig heeft. De afstand die tussen het Ministerie van SZW en de Belastingdienst/Toeslagen bestond, is ook benoemd in het rapport *Ongekend onrecht* van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag in december 2020.

Wij hebben onderzocht hoe de relatie tussen het Ministerie van SZW en de Belastingdienst/Toeslagen zich in 2020 heeft ontwikkeld. Toeslagen was vorig jaar nog onderdeel

van de Belastingdienst. Vanaf 2021 is Toeslagen een zelfstandig onderdeel binnen het Ministerie van Financiën. Wij stellen vast dat door de ingewikkelde besturingsstructuur, die rechtstreeks het gevolg is van de wettelijk verdeelde taken en bevoegdheden ten aanzien van beleid en uitvoering, sturing op de uitvoering van de kinderopvangtoeslag voor de minister van SZW niet vanzelfsprekend is. Medewerkers van beide ministeries onderkennen dit, evenals de noodzaak om in een goede relatie te investeren. We constateren ook dat de relatie tussen het Ministerie van SZW en de Belastingdienst/Toeslagen zich gedurende 2020 heeft verbeterd. Wel zijn verdere verbeteringen noodzakelijk.

Bij de uitvoering van beleid door een andere organisatie dan het verantwoordelijke ministerie wordt meestal gewerkt met een driehoeksrelatie. Het beleidsverantwoordelijke departement vervult daarin de rol van opdrachtgever, de uitvoerende organisatie de rol van opdrachtnemer en het ministerie waaronder de uitvoeringsorganisatie valt de rol van eigenaar. Bij de sturing op de kinderopvangtoeslag is volgens dit model het Ministerie van SZW opdrachtgever, de dienst Toeslagen de opdrachtnemer en het Ministerie van Financiën de eigenaar.

Bij de toeslagen is de sturingsrelatie echter ingewikkelder dan de driehoek suggereert. Op grond van de Wet Kinderopvang en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) is de uitvoering van de kinderopvangtoeslag rechtstreeks opgedragen aan de Belastingdienst/Toeslagen. De minister van Financiën is daarmee verantwoordelijk voor de uitvoering van de toeslagen, niet de minister van SZW. Bovendien vervult het Ministerie van Financiën (DG Fiscale Zaken/DGFZ) een rol als mede-opdrachtgever vanwege het beheer van de Awir, die regels bevat voor de uitvoering van de toeslagen. Ook is de Belastingdienst/Toeslagen integraal onderdeel van het Ministerie van Financiën. Dit ministerie is daarmee verantwoordelijk voor het bestuur ervan, en de sturingsinformatie bevindt zich ook primair bij dit ministerie. Het Ministerie van Financiën vervult dus zowel de rol van eigenaar, opdrachtnemer en opdrachtgever. Het Ministerie van SZW geeft aan dat deze sturingsrelatie hen hindert in de sturing en toezicht op de uitvoering.

Binnen de genoemde besturingsstructuur met schijnbaar overlappende verantwoordelijkheden constateren we in 2020 verbeteringen in de relatie tussen het Ministerie van SZW en de Belastingdienst/Toeslagen. Het Ministerie van SZW betrok de Belastingdienst/Toeslagen in een vroeg stadium van beleidsvoornemens om te komen tot uitvoerbare oplossingen. Ook probeerde het Ministerie van SZW om beter zicht te krijgen op de planning en doorlooptijden van de uitvoering en op de prioritering van de capaciteitsinzet door de Belastingdienst/Toeslagen. In het Verbeterprogramma

werken de Belastingdienst/Toeslagen en het Ministerie van SZW samen om het aantal hoge terugvorderingen te verminderen. Eind 2020 zijn deze met een derde afgenomen ten opzichte van 2015, terwijl beide ministeries streven naar een tweede derde afname per eind 2021 (Financiën, 2021). Het Ministerie van SZW en de Belastingdienst/Toeslagen spreken elkaar maandelijks in een regulier overleg en daarnaast in andere periodieke overleggroepen. Deze samenwerking is versterkt door de zogenoemde kinderopvangtoeslagaffaire en de betrokkenheid van het Ministerie van SZW bij de hersteloperatie. Ook in de herstelorganisatie heeft de minister van SZW de betrokkenheid in 2020 ingevuld op een manier die van hem te verwachten is. Het Ministerie van SZW was betrokken bij de wet- en regelgeving om ouders te kunnen compenseren, heeft de uitvoering ondersteund, heeft zich laten informeren over de voortgang en knelpunten en heeft waar nodig geprobeerd bij te sturen. Ook heeft het Ministerie van SZW voorgenomen besluiten in de uitvoering van de hersteloperatie afgestemd met het eigen beleid.

Deze ontwikkelingen laten echter onverlet dat de situatie met meerdere opdrachtgevers moeilijk werkbaar is. Zowel het Ministerie van SZW, het Ministerie van Financiën/DGFZ als de Belastingdienst/Toeslagen ervaart dat de onderlinge communicatie en afstemming over voorgenomen beleidswijzigingen tussen beide opdrachtgevers niet altijd goed verloopt. Wij vinden het noodzakelijk dat, gecoördineerd door het Ministerie van Financiën, er duidelijkheid komt over waar de inhoudelijke sturing en toezicht op de uitvoering van de kinderopvangtoeslag ligt.

Wij bevelen de minister van SZW aan om intensiever contact te zoeken met het Ministerie van Financiën/DGFZ, die als coördinerend opdrachtgever en als mede-opdrachtgever optreedt voor alle toeslagen, om voorgenomen beleidswijzigingen vooraf te bespreken. Beide ministeries zijn immers van elkaar afhankelijk om verbeteringen aan te brengen in de uitvoering van de kinderopvangtoeslag. De coördinatie door het Ministerie van Financiën moet ervoor zorgen dat Toeslagen de voorgenomen beleidswijzigingen van alle opdrachtgevers van toeslagen samen (ook kindgebonden budget, zorg- en huurtoeslag) kan uitvoeren. Als het coördinerend opdrachtgeverschap van het Ministerie van Financiën niet het gewenste resultaat oplevert, geven we regering en parlement mee de scheiding van beleid en uitvoering op de langere termijn meer fundamenteel te heroverwegen, in navolging van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties die de scheiding tussen beleid en uitvoering ter discussie stelt (Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, 2021).

Wij bevelen daarnaast de minister van Financiën aan om intensiever contact te zoeken met het Ministerie van SZW die opdrachtgever is van de kinderopvangtoeslag.

Het Ministerie van Financiën dient, als coördinerend opdrachtgever voor alle toeslagen en via de Awir ook als mede-opdrachtgever hiervan, de regie te voeren over alle beleidsopdrachten en het Ministerie van SZW in staat te stellen om voorgenomen beleidswijzigingen te bespreken. Beide ministeries zijn immers van elkaar afhankelijk om verbeteringen aan te brengen in de uitvoering van de kinderopvangtoeslag. De coördinatie door het Ministerie van Financiën moet ervoor zorgen dat Toeslagen de voorgenomen beleidswijzigingen van alle opdrachtgevers van toeslagen samen (ook kindgebonden budget, zorg- en huurtoeslag) kan uitvoeren. Als het coördinerend opdrachtgeverschap van het Ministerie van Financiën niet het gewenste resultaat oplevert, geven we regering en parlement mee de scheiding van beleid en uitvoering op de langere termijn meer fundamenteel te heroverwegen, in navolging van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties die de scheiding tussen beleid en uitvoering ter discussie stelt (Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, 2021).

4.4.3 Inkoopbeheer op orde gebracht

In het verantwoordingsonderzoek 2019 hebben we aandacht gevraagd voor het inkoopbeheer (Algemene Rekenkamer, 2020a). De minister van SZW heeft hiervoor in 2020 een verbeterplan opgesteld en uitgevoerd. We constateren over 2020 dat de minister erin geslaagd is om de tekortkomingen in het inkoopbeheer succesvol op te lossen. Dit heeft ertoe geleid dat we het niet langer als aandachtspunt beoordelen. In overeenstemming met onze aanbevelingen heeft het Ministerie van SZW over heel 2020 een toereikende spendanalyse uitgevoerd. De spendanalyse geeft inzicht in de manier waarop inkopen zijn verricht. Ook is de volledigheid van de contractenadministratie beter geborgd dan in 2019. Uitzondering hierop is de contractenadministratie van de Rijksschoonmaakorganisatie (RSO), die onderdeel is van de onvolkomenheid financieel beheer RSO. De Haagse Inkoop Samenwerking (HIS) voert een groot deel van de inkopen van het Ministerie van SZW uit. De coördinerend directeur inkoop binnen SZW heeft extra capaciteit gekregen om toezicht te kunnen houden op de naleving van de afspraken met de HIS en om de kwaliteit van de uitvoering door de HIS beter te kunnen bewaken.

4.4.4 Toezicht op arbeidsomstandigheden

De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) is het onderdeel van het Ministerie van SZW dat toezicht houdt op de naleving van wet- en regelgeving op het terrein van arbeidsomstandigheden, de arbeidsmarkt en sociale zekerheid. De inspectie ambieert een maximaal maatschappelijk effect met minimaal toezicht door middel van een risicogestuurde werkwijze. Hiertoe hanteert zij een eigen instrumentarium voor risico- en omgevingsanalyse, een eigen werkprogramma en doelstellingen op het terrein van eerlijk, gezond en veilig werken. Deze zijn

opgenomen in het jaarplan 2020 waarover de minister het parlement heeft geïnformeerd (SZW, 2019b). Wel kan de minister een aanwijzing geven aan de inspectie, en is verplicht dit dan te melden aan het parlement.

Het afgelopen jaar is ook de Inspectie SZW geconfronteerd met de gevolgen van het nieuwe coronavirus. In reactie hierop heeft de inspectie keuzes gemaakt in de werkwijze en andere prioriteiten gesteld. De inspectie zocht naar manieren om ondanks de coronacrisis de publieke doelen ten aanzien van veilig, gezond en eerlijk werk te bereiken, en tegelijkertijd haar medewerkers te laten werken met in acht-neming van hun eigen gezondheid, ook met het oog op de bestrijding van het nieuwe coronavirus. De inspectie heeft hiertoe richtlijnen ontwikkeld voor het doen van inspecties en werkwijzen voor toezicht houden op afstand binnen (wettelijke) randvoorwaarden. De inspectie hanteerde de maatschappelijke noodzaak als leidraad hiervoor. Voor de inspectie was vanuit het Rijk niet duidelijk in hoeverre zij van de coronarichtlijnen kon afwijken. De Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst gaf in mei 2020, enkele maanden na de start van de eerste lockdown, aan welke ruimte de rijksbrede inspecties hiervoor hebben. Zoals de minister heeft gemeld aan het parlement, hanteerde de inspectie na de invoering van de coronamaatregelen vanaf maart 2020 een 'nee, tenzij-beleid' als het ging om inspecties en locatiebezoeken (SZW, 2020b). Inspecties vonden alleen plaats bij spoedeisend ongevalsonderzoek en bij urgente situaties van arbeidsuitbuiting. Overige werkzaamheden, zoals geplande inspecties, werden voor een deel opgeschort. Vanaf juni hanteerde de Inspectie SZW een 'ja, mits-beleid'.

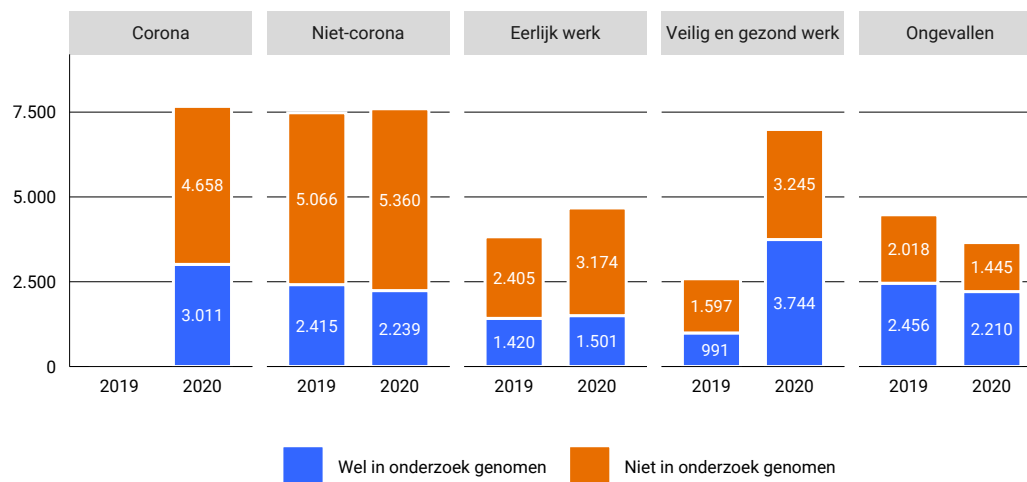
Ook heeft de inspectie in de loop van 2020 andere prioriteiten gesteld. Hierover heeft de minister het parlement geïnformeerd (SZW, 2020b). De inspectie gaf meer aandacht aan werkenden met een kwetsbare arbeidsmarktpositie en arbeidsmigranten in het bijzonder, aan coronamaatregelen op de werkvloer en de verplichte aanpassing van risico-inventarisaties en -evaluaties (RI&E), en aan beroepen en sectoren die onder bijzondere druk stonden. Eind maart 2020 richtte de inspectie een triagetafel in om coronameldingen te beoordelen en om te bepalen hoe deze op te pakken. Wij constateren dat de inspectie deze prioriteiten stelde mede naar aanleiding van aanbevelingen van het Aanjaagteam arbeidsmigranten en van het maatschappelijk belang om het nieuwe coronavirus te bestrijden (SZW, 2020b).⁴ Deze prioriteiten kwamen niet voort uit het voor de inspectie gebruikelijke instrumentarium van risico- en omgevingsanalyse, en dus zonder integrale afweging van arbeidsrisico's en het op basis hiervan stellen van programmadoelen en toedelen van capaciteit. Omdat de kennis over arbeidsrisico's van het nieuwe coronavirus aanvankelijk onzeker was, hebben we hier begrip voor. Inmiddels is echter meer bekend over deze

arbeidsrisico's, zowel over de bijdrage van werk aan de verspreiding als over andere gevolgen. We bevelen de inspecteur-generaal dan ook aan om deze kennis mee te nemen in een integrale afweging met andere arbeidsrisico's met het voor de inspectie gebruikelijke instrumentarium van risico- en omgevingsanalyse. Op deze wijze kan de inspectie expliciete afwegingen maken tussen coronagerelateerde doelen en andere doelen, te behalen resultaten en inzet van capaciteit. Coronagerelateerde activiteiten legden in 2020 voor 5% beslag op de actieve inzet voor gezond en veilig werk⁵ (SZW, 2021).

Het belang van deze integrale afweging wordt onderstreept door het feit dat de coronacrisis en de wijze waarop de inspectie hierop heeft gereageerd gevolgen had voor de realisatie van operationele doelen en voor de effectiviteit van het toezicht. Wat de effectiviteit betreft zijn in 2020 een kwart meer inspecties uitgevoerd, met een lager handhavingspercentage bij initiële inspecties (33%) op veilig en gezond werk dan in 2019 (46%) en ook lager dan beoogd (>50%) (SZW, 2021). Dit is het deel van de bedrijven waarbij de inspectie overtredingen constateert en een handhavingsmaatregel inzet. Deze lagere effectiviteit komt mede doordat de coronagerelateerde werkzaamheden tot meer inzet leidden bij bedrijven met een laag risico op overtreding van arbeidswetten. Ook kwam dit doordat de inspectie bij telefonisch/digitaal inspecteren geen handhavinginstrumenten inzette. In sectoren waar minder inspecties werden uitgevoerd dan oorspronkelijk gepland, zoals in de bouw en in de vleessector, geeft de inspectie aan dat dit mogelijk ongunstige effecten heeft gehad op de perceptie van de pakkans en de informatiepositie, en daarmee het voorkómen van arbeidsrisico's. In de bouw zet de inspectie ook in op goed opdrachtgeverschap om zo arbeidsrisico's in de keten te verminderen, maar zij heeft in 2020 door de coronacrisis minder contact gehad met grote opdrachtgevers. Verder constateren we dat de opvolging van coronagerelateerde meldingen (klachten, signalen) gepaard ging met slechts een lichte daling in de opvolging van niet-coronagerelateerde meldingen (figuur 5). Van deze laatste categorie onderzocht de inspectie er 32% in 2019 en 29% in 2020. Dit terwijl de coronameldingen in 2020 leidden tot een verdubbeling van het aantal meldingen ten opzichte van 2019. Van de arbeidsongevallen die in 2020 plaatsvonden onderzocht de inspectie er meer (60% van de 3.655) dan in 2019 (55% van de 4.474). Daarbij merken we op dat het aantal gemelde arbeidsongevallen met 18% afnam in verband met de deels stilgevallen economie.

Figuur 5 Meldingen en onderzochte meldingen Inspectie SZW in 2020

Het aantal meldingen is verdubbeld in 2020



Bron: Inspectie SZW

Minder goed meetbaar, tenslotte, zijn de gevolgen van een mogelijk verminderde kwaliteit van toezicht en handhaving. Zo hebben onderzoeken op afstand, zoals de inspectie onder meer deed bij lichte ongevallen, volgens arbeidsinspecteurs minder diepgang omdat hierbij het risico hoger is dat zij relevante (context)informatie missen.

4.4.5 Informatiebeveiliging

Wereldwijd zijn overheden vrijwel dagelijks doelwit van cyberaanvallen. Zo werd eind 2020 bekend dat hackers bij meerdere Amerikaanse ministeries waren binnendrongen. Ook in Nederland is de publieke sector een doelwit. Recente cyberaanvallen op de gemeente Hof van Twente, de Partij van de Arbeid en hogeronderwijsinstellingen in Amsterdam illustreren dat. In het licht van deze permanente dreiging oordeelt de Algemene Rekenkamer over de informatiebeveiliging van ministeries en Hoge Colleges van Staat. Het massale thuiswerken als gevolg van de coronamaatregelen bracht in 2020 nieuwe risico's. Met het samenwerken op afstand maakte de overheid zich afhankelijk van de beschikbaarheid van digitale middelen en de waarborgen die ze moeten bieden bij het vertrouwelijk delen van informatie. In een focusonderzoek naar digitaal thuiswerken constateerden we in 2020 dat ambtenaren ICT bij het thuiswerken soms gebruiken op een manier die risico's voor de informatiebeveiliging met zich meebrengt. Bijvoorbeeld door tegen de afspraken in vertrouwelijke informatie te delen via WhatsApp.

Bevindingen

Bij het Ministerie van SZW oordeelden we in eerdere verantwoordingsonderzoeken (2016 t/m 2019) dat de risico's ten aanzien van informatiebeveiliging voldoende beheerst werden. Vorig jaar deden wij geen aanbevelingen aan de minister van SZW. Dit jaar onderzochten we de werking van het risico- en incidentmanagement voor WhatsApp en de videobelvoorziening WebEx bij het Ministerie van SZW. Voor videovergaderen maakte het Ministerie van SZW sinds maart 2020 gebruik van het door CIO Rijk aan meerdere organisaties beschikbaar gestelde WebEx. Bij ingebruikname van een nieuwe applicaties moet een organisatie volgens de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) de risico's rond informatiebeveiliging ervan expliciet afwegen en eventueel extra maatregelen treffen om veilig gebruik te waarborgen. Het Ministerie van SZW heeft WebEx in 2020 gebruikt zonder een dergelijke expliciete risicoafweging. Gedurende 2020 werkte CIO Rijk aan een risicoanalyse, als gezamenlijke basis waarmee de afnemers van WebEx risico's af konden wegen voor hun specifieke situatie. Deze risicoanalyse is eind 2020 afgerond.

De Algemene Rekenkamer heeft begrip voor de omstandigheden waaronder WebEx in gebruik is genomen. Tegelijkertijd wijzen wij op de verantwoordelijkheid van de vakministers voor informatiebeveiliging op het eigen departement. Individuele afnemers van WebEx moeten de mogelijke risico's expliciet wegen conform de BIO, ook al betreft het een gemeenschappelijke dienst. Bij uitblijven van een risicoanalyse van CIO Rijk als basis voor die afweging had het Ministerie van SZW de risico's voor gebruik expliciet moeten accepteren, op basis van voorlopige of onvolledige informatie. In ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* gaan we uitgebreider in op de rol van CIO Rijk bij de introductie van WebEx.

Het Ministerie van SZW heeft geen expliciete risicoafweging gemaakt voor WhatsApp. Zakelijk gebruik van deze berichtenapp wordt medewerkers ontraden. Het Ministerie wijst gebruikers op meer veilig geachte alternatieven als Signal.

Een voorbeeld van een incident met WhatsApp bij het Ministerie van SZW in 2020 is een melding over een voorstel om een begroting via WhatsApp te behandelen. Dit is niet toegestaan aangezien het om vertrouwelijke informatie gaat. Daarnaast waren er geslaagde overnames van WhatsApp-accounts van medewerkers door criminelen. In het kader is de werking van deze vorm van fraude beschreven.

Werking overname WhatsApp-account

Een kwaadwillende meldt zich aan bij WhatsApp met het telefoonnummer van het slachtoffer. WhatsApp verstuurt op dat moment een verificatie-sms naar dat nummer. De aanvaller probeert deze code aan het slachtoffer te ontfutselen. Bijvoorbeeld door met een smoes te vragen of de code kan worden doorgestuurd. Door zich hierbij voor te doen als een bekende is de kans aanwezig dat het slachtoffer op het verzoek ingaat. Vervolgens neemt de aanvaller het account over zodat hij zich kan voordoen als het slachtoffer. Het motief is over het algemeen financieel. De gehackte accounts worden gebruikt om contactpersonen van het slachtoffers op te lichten door ze te vragen met spoed geld over te maken ('vriend-in-noodfraude').

Bewustwording is van groot belang bij het op de juiste manier gebruiken van berichtenapps en applicaties voor videovergaderen. Het Ministerie van SZW heeft de medewerkers gewezen op de pogingen van criminelen om WhatsApp-accounts van medewerkers over te nemen. Dit bericht bevatte ook instructies voor het instellen van een extra pincode om het risico daarop verder te verkleinen.

Tot slot constateren wij dat het Ministerie van SZW al meerdere jaren tevergeefs vraagt om volledige rapportages over alle ICT-incidenten bij het Shared Service Centre-ICT (SSC-ICT). Hoewel SSC-ICT is gepositioneerd als generieke dienstverlener blijven de afnemende ministeries verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. Door het uitblijven van volledige incidentrapportages heeft het Ministerie van SZW geen volledig inzicht in de ICT-incidenten binnen het ministerie en dekt het ministerie de risico's op de belangrijkste processen mogelijk niet volledig af.

Conclusie

Vorig jaar deden wij geen aanbevelingen aan de minister van SZW op het gebied van informatiebeveiliging. Op basis van onze bevindingen ten aanzien van de werking van het risico- en incidentmanagement voor WebEx en WhatsApp concluderen we dat de risico's van informatiebeveiliging in 2020 voldoende werden beheerst door het Ministerie van SZW. We doen ook dit jaar geen aanbeveling aan de minister van SZW. Wel vragen we aandacht voor het expliciet afwegen van informatiebeveiligingsrisico's bij de introductie van nieuwe applicaties binnen het Ministerie van SZW.

4.5 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht, in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van SZW is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig 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 hebben we gekeken naar de lijfrente-aftrek die onderdeel is van het pensioenbeleid (§ 5.1).

We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van SZW in § 5.2.

5.1 De lijfrenteaf trek als faciliteit voor de oudedagsvoorziening

5.1.1 Fiscale facilitering lijfrenten relevanter



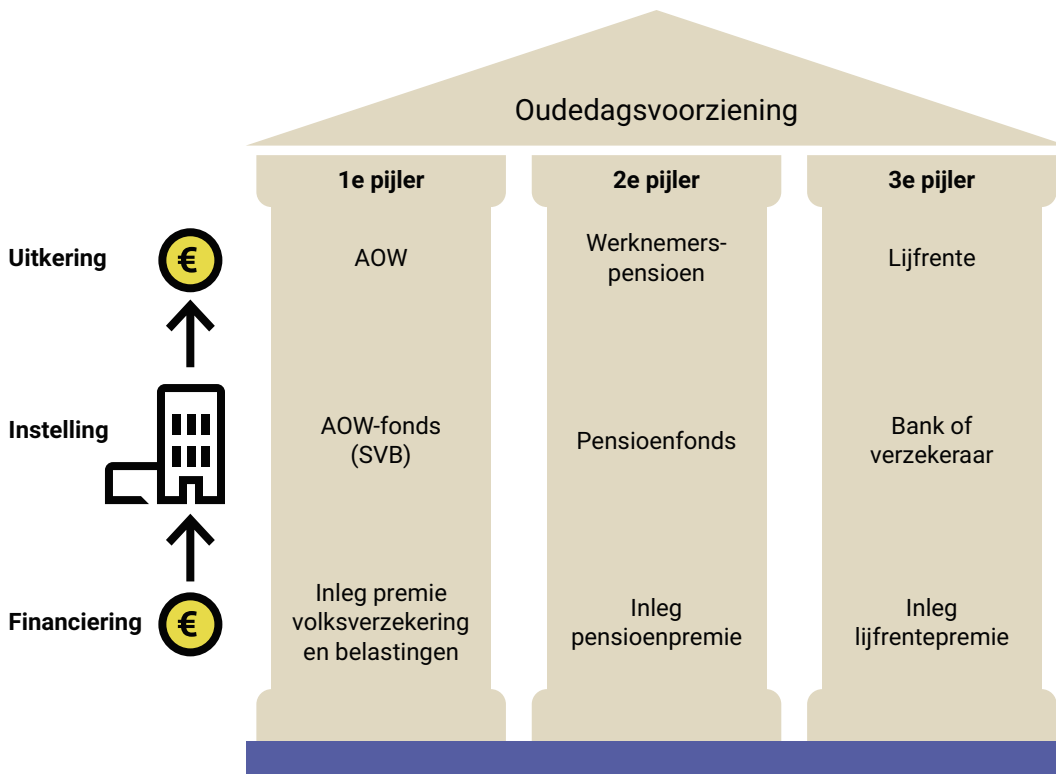
De minister van SZW is verantwoordelijk voor de opbouw van oudedagsvoorzieningen door werkenden. De oudedagsvoorzieningen zijn onderverdeeld in 3 pijlers (figuur 6). De eerste pijler is de AOW (het zogenoemde staatspensioen), de tweede pijler is het werknemerspensioen en de derde pijler is de mogelijkheid om individueel een fiscaal gefaciliteerde oudedagsvoorziening op te bouwen.

Wij richten ons in dit onderzoek op de aftrekbare lijfrentepremie, die openstaat voor diegenen die niet of onvoldoende aanvullend pensioen opbouwen via hun werkgever, en onder de derde pijler valt. Voor de meeste werknemers is het opbouwen van pensioen via hun werkgever verplicht en afgesproken in de CAO, maar dit geldt niet in alle gevallen. Ook de meeste ondernemers kennen geen verplichte pensioen-

voorziening. Werknemers en ondernemers die geen of onvoldoende aanvullend pensioen hebben, kunnen ervoor kiezen om lijfrentepremies in te leggen om zo een oudedagsvoorziening op te bouwen.

Figuur 6 De 3 pijlers van de oudedagsvoorziening

Lijfrente: derde pijler van de oudedagsvoorziening



De algemene doelstelling bij artikel 8 Oudedagsvoorziening van de begroting van het Ministerie van SZW 2020 (SZW, 2019a) luidt als volgt: “De overheid biedt een basispensioen aan personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt. De overheid stimuleert de opbouw van en stelt kaders voor de houdbaarheid van aanvullende arbeidspensioenen en draagt zorg voor toezicht op de naleving daarvan.” Die stimulans en de kaders gelden voor zowel de tweede als de derde pijler. De Wet inkomstenbelasting 2001 biedt de mogelijkheid om, fiscaal gefaciliteerd, in 40 jaar tijd een adequate oudedagsvoorziening – met inbegrip van AOW en eventuele overige pensioenvoorzieningen – van 70% van het laatstverdiende inkomen op te bouwen (Wet inkomstenbelasting 2001, 1999). Inmiddels is de pensioenambitie gesteld op 75% van het gemiddelde inkomen van 40 opbouwjaren.

Om de werknemerspensioenen toekomstbestendig te maken, is lang onderhandeld over het Pensioenakkoord. Het akkoord is in juni 2019 gesloten tussen werkgevers,

vakbonden en de minister van SZW. Het akkoord, en de bijbehorende nieuwe wetgeving, is belangrijk om alle werkenden in staat te stellen om een adequate oudedagsvoorziening op te bouwen.

Het conceptwetsvoorstel van de Wet toekomst pensioenen herzielt voornamelijk de tweede pijler van het pensioenstelsel. De herziening heeft gevolgen voor de pensioenpremies, de opbouw van rechten en de verdeling van het vermogen van het pensioenfonds over de deelnemers. De minister van SZW heeft het wetsvoorstel nog niet ingediend bij de Staten-Generaal.

Zowel het Ministerie van SZW als het Ministerie van Financiën heeft in aanloop naar het Pensioenakkoord geconstateerd dat de fiscale ruimte voor belastingplichtigen in de derde pijler is achtergebleven. In het conceptwetsvoorstel stijgt om die reden de fiscale jaarruimte om lijfrentepremie af te trekken van 13,3% van het pensioengevende inkomen naar 30%. De fiscale ruimte voor oudedagsvoorzieningen in de tweede en derde pijler wordt zo gelijkgetrokken. Het streven is dat de nieuwe wetgeving per 1 januari 2022 van kracht zal zijn.

Voor een toekomstbestendig pensioenstelsel is ook de toegenomen flexibilisering op de arbeidsmarkt relevant. Dit leidt tot een toename van het aantal zelfstandigen en van werknemers met bijvoorbeeld oproepcontracten die niet of nauwelijks pensioen opbouwen. Volgens het CBS waren er in 2019 1,1 miljoen werkenden met een hoofd baan als zzp'er. Dat is 12% van alle werkenden. In 2003 was dat nog 8%. Uit onderzoek (Deloitte, 2020) blijkt dat een steeds kleiner deel van de zzp'ers geld opzijzet voor zijn pensioen: tussen 2011 en 2017 daalt het percentage zzp'ers dat gebruik maakt van lijfrente van 13,3% naar 9,6%. Kortom, ongeveer 90% maakt geen gebruik van de mogelijkheid om in de derde pijler te sparen voor een voorziening zoals een lijfrente.

Verder is er een groep van meer dan 800.000 werknemers, ook in vaste dienst, die geen pensioen opbouwen via hun werkgever. Deze groep wordt ook wel de 'witte vlek' genoemd. In 2016 bouwde 13% van de werknemers geen pensioen op in de tweede pijler (CBS, 2017). De grootste 4 sectoren waar dit voorkomt zijn uitzendbureaus, groothandel, detailhandel en ICT. In het *Aanvalsplan witte vlek pensioenen* (Stichting van de Arbeid, 2020) doet de Stichting van de Arbeid voorstellen om het gemis aan pensioenopbouw onder werknemers tegen te gaan. Ook deze werkenden zijn aangewezen op bijvoorbeeld lijfrenten als oudedagsvoorziening.

Door de hervorming van het pensioenstelsel en de daarin voorgestelde verhoging van de fiscale ruimte, en door de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, is de lijfrenteaftrek relevanter geworden. Enerzijds betekent dit een mogelijk groeiend financieel belang van de fiscale regeling voor de collectieve uitgaven, maar anderzijds ook een belangrijker beleidsinstrument om alle werkenden in staat te stellen om een adequate oudedagsvoorziening op te bouwen.

In de volgende paragraaf beschrijven we de werking van de lijfrenteaftrek. In § 5.1.3 komen de betrokken actoren aan bod en in de daaropvolgende paragraaf het financiële belang. Welk inzicht er bestaat in het gebruik van de lijfrenteaftrek beschrijven we in § 5.1.5 en § 5.1.7. In de laatste paragraaf doen wij aanbevelingen om de lijfrenteaftrek te vereenvoudigen en het gebruik te stimuleren door bestaande drempels weg te nemen.

5.1.2 Lijfrenteaftrek in vogelvlucht

Een belastingplichtige kan van de lijfrenteaftrek gebruik maken als hij een aantoonbaar pensioentekort heeft. Als geld in een lijfrente wordt ingelegd, kan de belastingplichtige in principe niet meer bij dit geld totdat zijn lijfrente tot uitkering komt. Lijfrenten zijn van oudsher overeenkomsten van levensverzekeringen die met verzekeraars worden gesloten. Sinds 1 januari 2008 is het mogelijk gebruik te maken van een fiscaal gefaciliteerde vorm van (lijfrente)banksparen. De bedoeling van deze Wet Banksparen is om faciliteiten voor lijfrenteovereenkomsten te creëren met geblokkeerde spaar- of beleggingsrekeningen. Dit moet de concurrentie vergroten en de kosten voor de belastingplichtige verlagen. Door deze wetwijziging zijn naast (levens)verzekeraars ook banken en beleggingsinstellingen toegetreden tot de markt. Dit nieuwe aanbod zorgt ervoor dat de wettelijke naam 'lijfrente' in feite achterhaald is. Deze (nieuwe) partijen bieden namelijk geen levenslange uitkering aan, maar een oudedagsvoorziening met een vaste looptijd van bijvoorbeeld 20 jaar. Het gaat meestal om een individuele pensioenbeleggingsrekening.

Of er al dan niet sprake is van een pensioentekort, is wettelijk afhankelijk gesteld van de opbouw van AOW-rechten (eerste pijler) en pensioenrechten (tweede pijler). Iedere belastingplichtige kan lijfrentepremies aftrekken van zijn belastbare inkomen uit werk en woning. Zo kan hij een eventueel tekort in pensioenopbouw compenseren. Voor de aftrek geldt een maximale jaarruimte. De maximale jaarruimte is 13,3% van – kort gezegd – het inkomen uit arbeid en periodieke uitkeringen. De niet-benutte jaarruimte voor lijfrentepremieaftrek kan in latere jaren worden ingehaald via de zogenoemde reserveringsruimte. Deze mogelijkheid bestaat voor 7 kalenderjaren. Hierna vervalt de niet-benutte jaarruimte. Voor ondernemers bestaan aanvullende mogelijkheden

om gebruik te maken van de stakingslijfrenteaftrek als zij het geld voor hun pensioen in hun onderneming hebben zitten. Daarbij gaat het vaak om een eenmalig, groot bedrag aan aftrekbare lijfrentepremies op het moment dat zij hun onderneming staken. De belastingplichtige moet zelf berekenen hoeveel fiscale ruimte er in dat jaar is om aanvullend een gefaciliteerde oudedagsvoorziening op te bouwen.

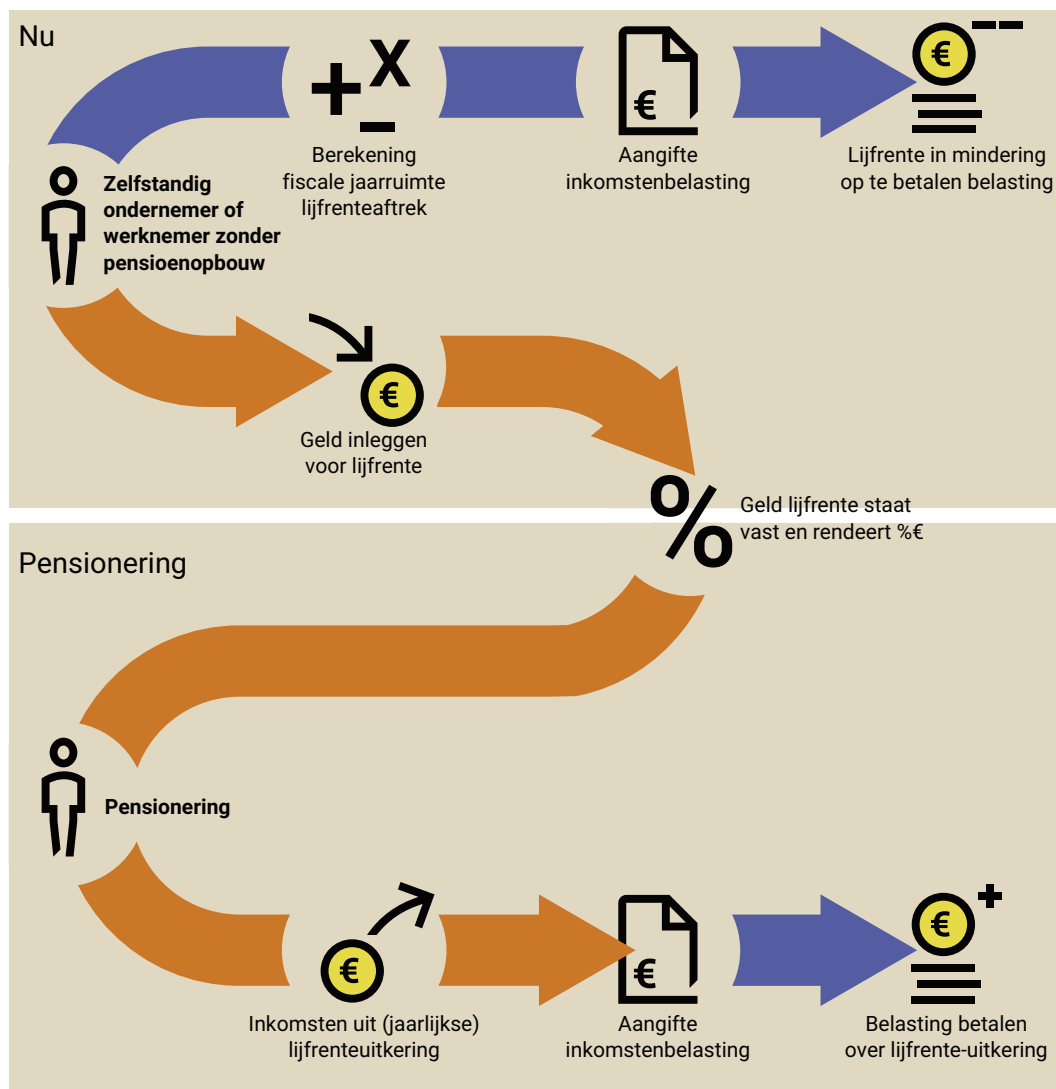
De lijfrentepremie trekt de belastingplichtige af van het inkomen uit werk en woning in het jaar dat hij de premie betaalt. Daarmee is de premie aftrekbaar tegen het marginale belastingtarief van de inkomstenbelasting in dat jaar. Het marginale belastingtarief is het percentage dat iemand extra aan inkomstenbelasting moet betalen als hij of zij een extra euro gaat verdienen. In 2021 bedraagt het tarief 37,1% tot een inkomen van € 68.507, daarboven is het tarief 49,5%.

Na de inleg van de premie voor een lijfrente breekt de fase aan waarin het ingelegde vermogen rendeert. Over dit aangroeiende vermogen betaalt de belastingplichtige geen inkomstenbelasting vanwege een belastingvrijstelling in box 3. De lijfrente-uitkering wordt als inkomen belast in box 1 van de inkomstenbelasting. Het belangrijkste fiscale voordeel voor de belastingplichtige is dat hij over de lijfrente-uitkeringen meestal een *lager* belastingtarief betaalt dan het percentage waartegen de premie is afgetrokken in de opbouwfase, en de vrijstelling in box 3.

Figuur 7 laat zien hoe en wanneer een gebruiker van de lijfrente wel of juist niet belasting betaalt.

Figuur 7 De werking van de fiscale faciliteit lijfrenten

Lijfrente: belastingaftrek bij inleg, bij uitkering belasting betalen tegen lager tarief



Belemmeringen in het gebruik

Werkenden zonder adequaat pensioen stellen het starten met een lijfrente in de praktijk lang uit of beginnen hier helemaal niet aan (§ 5.1.7). Hierdoor lopen zij jaarlijks een fiscaal voordeel mis en wordt hun beleggingshorizon korter. Daardoor missen ze langjarig rendement op de ingelegde premie. Het is dan ook belangrijk om aandacht te vragen voor pensioenopbouw door ondernemers en werknemers zonder pensioenopbouw tot 40 jaar. Zij maken namelijk minder vaak gebruik van de faciliteit.

Het starten met individueel pensioensparen vinden velen die er gebruik van willen maken ingewikkeld, blijkt uit gesprekken die wij voerden met een werkgeversorganisatie, zzp-organisaties en een aanbieder van zzp-pensioen. Uit signalen uit de praktijk en de belastingaangiftegegevens blijkt, dat veel belastingplichtigen het moeilijk vinden om de fiscale jaar- en reserveringsruimte te berekenen en de belastingaangifte correct in te vullen. De rekentool op de site van de Belastingdienst is hierbij behulpzaam, maar ondernemers en werknemers zonder pensioenopbouw moeten de informatie over het pensioengevend inkomen van de afgelopen jaren en over de pensioenopbouw via hun werkgever (al dan niet uit het recente verleden) zelf bij elkaar zoeken. Dit is de belangrijkste praktische drempel om de lijfrenteaf trek te benutten. De belastingplichtige komt daarmee in de verleiding de start met individueel pensioensparen uit of af te stellen. In § 5.1.7 komen wij hier nader op terug.

5.1.3 Verantwoordelijkheidsverdeling

De minister van SZW is verantwoordelijk voor de pensioenwetgeving en het arbeidsmarktbeleid, en beleidsverantwoordelijk voor het pensioenakkoord (figuur 8). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de budgettaire gevolgen van de lijfrenteaf trek, de belastingderving, de fiscale wetgeving, en de uitvoering door de Belastingdienst. Lijfrente als oudedagsvoorziening is geen onderdeel van de Pensioenwet, maar van de Wet inkomstenbelasting 2001. De minister Financiën is verantwoordelijk voor fiscale wetgeving voor de lijfrenteaf trek. Het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst hebben de leidende rol bij de uitvoering van de regeling. Uitgangspunt daarbij is logische en uitlegbare wetgeving, ook in relatie tot het pensioen in de tweede pijler. Beide ministers zijn verantwoordelijk voor de fiscale regeling en de evaluatie vanuit de invalshoek van hun eigen beleidsterrein.

Wij stellen vast dat de minister van SZW bij het aanvullend pensioen in de derde pijler lange tijd geen actieve bemoeienis heeft gehad ondanks zijn verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein. Hij had vooral oog voor het pensioen in de tweede pijler. Dit terwijl voor een grote groep werkenden en zelfstandigen de oudedagsvoorziening in de derde pijler noodzakelijk is om, fiscaal gefaciliteerd, een adequate oudedagsvoorziening op te bouwen.

Bij de voorbereidingen van het pensioenakkoord is meer overleg en samenwerking tussen beide ministeries ontstaan over de tweede en de derde pijler. Daarbij is meegenomen om de fiscale ruimte van de tweede en derde pijler beter op elkaar te laten aansluiten.

Figuur 8 Ministeriële verantwoordelijkheden bij fiscale regelingen

Bij veel fiscale regelingen zijn 2 ministers verantwoordelijk

	Minister van Financiën 	Beleidsverantwoordelijk minister 
	Verantwoordelijk voor fiscale wetgeving	Verantwoordelijk voor beleidsterrein waar fiscale regeling betrekking op heeft
	Verantwoordelijk voor uitvoering van het fiscale beleid	
	Verantwoordelijk voor de fiscale regeling en de evaluatie daarvan vanuit invalshoek eigen beleidsterrein	Verantwoordelijk voor de fiscale regeling en de evaluatie daarvan vanuit invalshoek eigen beleidsterrein
	Verantwoordelijk voor budgettaire verantwoording	

5.1.4 Belastingderving fiscale regeling lijfrenteaftrek

De lijfrenteaftrek leidt enerzijds tot lagere belastingopbrengsten bij de inleg van de premie en anderzijds tot hogere opbrengsten bij de uitkering van de lijfrente. Ook de vrijstelling van de ingelegde lijfrentepremie in box 3 (vermogen) leidt tot derving van belastinginkomsten. In de Miljoenennota 2020 is € 622 miljoen geraamd voor de derving van de inleg van lijfrentepremie, € 225 miljoen voor de lijfrentevrijstelling in box 3 en € 384 miljoen aan opbrengsten; per saldo € 463 miljoen derving. Dat er naast belastinguitgaven ook -opbrengsten zijn, heeft te maken met de zogenoemde ‘omkeerregel’: inkomen belasten op het moment van genieten (figuur 7). Het Ministerie van Financiën raamt op basis van de data van de aangiften inkomstenbelasting. Deze informatie is ook opgenomen in de begroting van het Ministerie van SZW en is door ons als goed navolgbaar beoordeeld. De minister van SZW verantwoordt zich in het jaarverslag niet over de belastingderving. Omdat de lijfrenteaftrek in mindering komt op de belastingontvangsten is de uiteindelijke derving pas in latere jaren met meer zekerheid vast te stellen.

5.1.5 Geen evaluatie uitgevoerd

De lijfrenteaftrek is bedoeld om werkenden met een pensioentekort te stimuleren om een oudedagsvoorziening op te bouwen. De minister van SZW heeft echter niet bepaald in welke mate de lijfrenteaftrek moet bijdragen aan het daadwerkelijk bereiken van het beleidsdoel dat werkenden een goede oudedagsvoorziening opbouwen. Verder zou het pensioenkader alle werkenden evenveel fiscale ruimte moeten bieden om een adequate oudedagsvoorziening op te laten bouwen.

De fiscale regeling is sinds de invoering van de Wet IB 2001 in 2001 niet geëvalueerd, noch is een evaluatie gepland. Ook heeft er geen evaluatie plaatsgevonden van de Wet Banksparen die onderdeel uitmaakt van de fiscale regelgeving over de lijfrente. In deze wet uit 2008 is een verplichte evaluatie voorgeschreven na 5 jaar, maar die is niet uitgevoerd. Verder heeft de minister van SZW geen beleidsinformatie verzameld of gedeeld over het gebruik en de gebruikers van de lijfrenteaftrek. In § 5.1.7 beschrijven we het gebruik van de lijfrenteaftrek aan de hand van ons eigen data-onderzoek.

5.1.6 Toetsingskader

Een minister die een fiscale regeling wil inzetten, moet de noodzaak daarvan onderbouwen. De minister van Financiën heeft hiervoor een toetsingskader opgenomen in de rijksbegrotingsvoorschriften (figuur 9). Het zijn 7 vragen. Uitsluitend als het antwoord op álle vragen een volmondig en weloverwogen 'ja' is, mag de minister een fiscale regeling inzetten. Ook bij evaluatie van een bestaande regeling moet het toetsingskader worden gebruikt. Als daarbij blijkt dat de regeling niet meer aan de voorwaarden voldoet, moet de minister aanpassing of afschaffing overwegen.

Figuur 9 Toetsingskader voor fiscale regelingen

De lijfrenteaftrek voldoet niet aan de meeste criteria



Wij bekeken de lijfrenteaftrek met dit toetsingskader in de hand. Bij 4 van de 7 vragen is het antwoord: nee. Op de vraag of financieel ingrijpen noodzakelijk is om te bevorderen dat werkenden een pensioen opbouwen, is het antwoord onomwonden: ja. Er is deels sprake van een heldere probleemstelling. De vraag of een fiscale regeling beter

werkt dan een subsidie is echter voor de lijfrenteaf trek niet relevant. Het doel is namelijk om de opbouw van aanvullende pensioenen in de derde pijler dezelfde fiscale ruimte te bieden als de opbouw van werknemerspensioenen in de tweede pijler. Het belasten van de pensioenen op het moment van uitkeren past ook bij de inkomensbeleving.

5.1.7 Gebruik lijfrenteaf trek

De lijfrenteaf trek is bedoeld als faciliteit voor in de regel zelfstandigen of werknemers met een pensioentekort. De algemene beleidsdoelstelling voor oudedagsvoorzieningen gaat uit van een stimulans voor de opbouw van oudedagsvoorzieningen door toepassing van fiscale regelingen, waaronder lijfrenten. Belanghebbenden zullen een (geblokkeerde) lijfrenterekening alleen openen als de fiscale behandeling van de inleg, opbouw en uitkering van de lijfrente voldoende voordelen biedt om geld voor een langere tijd vast te kunnen zetten. Bij belastingplichtigen is er dus een causale relatie te leggen tussen het gebruik van de lijfrenteaf trek en de fiscale voordelen.

Wij hebben in onze data-analyse de aangiftegegevens van de inkomstenbelasting 2018 onderzocht. Wij hebben inzicht gekregen in (de kenmerken van) alle 475.123 personen die in hun aangiftebiljet inkomstenbelasting 2018 een bedrag aan ingelegde premie hebben afgetrokken voor een zogenoemde (oudedags)lijfrente. Een onderzoeksverantwoording is opgenomen in Bijlage 2.

We onderscheiden in ons onderzoek 3 categorieën werkenden:

1. Ondernemers voor de inkomstenbelasting
2. Werknemers in dienstbetrekking
3. Resultaatgenieters (werkenden met neveninkomsten)

Deze categorieën hebben wij ontleend aan de Wet Inkomstenbelasting 2001. Hierbij is het van belang dat de categorie 'werknemers' vaker of in een sterkere mate een pensioenregeling (voor al hun inkomsten) hebben.

Tabel 3 Percentage gebruikers van de lijfrenteaftrek per doelgroep naar leeftijdscohort

Groep	18-30 jaar	31-40 jaar	41-50 jaar	51-60 jaar	61-66 jaar	Totaal
IB-ondernemers	1,0	5,1	11,8	14,6	10,5	9,6
Werknemers	0,2	2,0	7,1	9,9	8,0	4,8
Resultaatgenieters	0,3	2,4	5,9	8,1	6,2	4,8

Bron: eigen analyse van gegevens Belastingdienst

Wij hebben de aantallen gebruikers van de lijfrenteaftrek per doelgroep afgezet tegen de totale populatie in diezelfde doelgroep. Uit de onderzochte data van de gebruikers van de lijfrenteaftrek kan worden afgeleid dat ondernemers voor de inkomstenbelasting ongeveer 2 keer zoveel gebruik maken van de regeling in vergelijking met werknemers en resultaatgenieters (tabel 3). Daarnaast zien we dat er een duidelijke toename is van het procentuele aantal gebruikers van de faciliteit na het passeren van de 40-jarige leeftijd. De meeste ondernemers hebben geen pensioenregeling zoals werknemers die wel hebben. Daardoor zullen zij een groter pensioentekort hebben dan werknemers die verplicht pensioen opbouwen. Ondernemers hebben dus de lijfrentefaciliteit harder nodig.

Dit is nog sterker het geval bij ondernemers die de zelfstandigenaftrek hebben toegepast. Ondernemers die meer dan 1.225 uur aan hun onderneming besteden, mogen de zelfstandigenaftrek toepassen. De kans dat zij daarnaast een dienstverband hebben, met een eventuele pensioenregeling, is klein. Tabel 4 laat zien dat bij de ondernemers die de zelfstandigenaftrek toepassen het percentage gebruikers stijgt tot 12%.

Tabel 4 Percentage gebruikers van de lijfrenteaftrek per doelgroep naar leeftijdscohort

Groep	18-30 jaar	31-40 jaar	41-50 jaar	51-60 jaar	61-66 jaar	Totaal
Ondernemers zonder zelfstandigenaftrek	0,3	1,8	5,5	7,9	10,1	4,4
Ondernemers met zelfstandigenaftrek	1,7	7,0	14,3	17,0	10,6	12,0

Bron: eigen analyse van gegevens Belastingdienst

De hoogte van de fiscale ruimte voor de lijfrenteaftrek is het afgelopen decennium niet bijgesteld aan de lagere rente, terwijl de fiscale ruimte in de tweede pijler om

pensioenpremies af te trekken hierdoor wel is vergroot. De verhoging van de fiscale jaarruimte is voorzien voor 1 januari 2022. Van degenen die de jaarruimte benutten, gebruikt bijna 33% nagenoeg de maximale jaarruimte (90 tot 100% van de berekende maximale jaarruimte).

Voor belastingplichtigen zijn er wettelijke en praktische belemmeringen in de regeling. Een wettelijke beperking voor werkenden die starten met een onderneming of een dienstverband zonder pensioenregeling, is dat de fiscale ruimte wordt bepaald door het inkomen en de aangroei van het pensioen van het voorgaande jaar. Dat betekent dat zij soms, in vergelijking met een werknemer met een pensioenregeling, pas een jaar later kunnen starten met een fiscaal gefaciliteerde oudedagsvoorziening. Een treffend voorbeeld daarvan betreft startende ondernemers die de (verhoogde) zelfstandigenaftrek toepassen. Uit onze data-analyse blijkt dat, vergeleken met de totale populatie van ondernemers (met zelfstandigenaftrek) die de lijfrenteaftrek toepassen, startende ondernemers procentueel 3 keer minder de lijfrenteaftrek toepassen. Zij hebben immers minder inkomen in het voorgaande jaar dan andere ondernemers en/of inkomen uit dienstverband waarvoor wel een pensioenregeling gold. Om die reden hadden zij minder fiscale ruimte.

Zeker voor diegenen met wisselende inkomens is een buffer in de vorm van vrij (spaar)vermogen noodzakelijk en wenselijk. Dat betekent in de praktijk dat werkenden en ondernemers in jaren met een lager inkomen en weinig vermogen de jaarruimte niet benutten. Deze niet-benutte jaarruimte kunnen zij onder voorwaarden later inhalen met de reserveringsruimte. Er gelden 3 grenzen voor het toepassen van de reserveringsruimte:

1. er moet sprake zijn van niet-benutte jaarruimte in de afgelopen 7 kalenderjaren (opgebouwde reserveringsruimte);
2. 17% van het pensioengevende inkomen (procentueel maximum);
3. een absoluut maximum van € 7.167 (belastingplichtigen verder dan 10 jaar voor hun AOW-leeftijd) of € 14.152 (belastingplichtigen binnen 10 jaar voor hun AOW-gerechtigde leeftijd).

Wij hebben de eerste en de derde grens onderzocht. In totaal waren er 11.348 personen die precies het absolute maximum aan reserveringsruimte hebben gebruikt. Afgezet tegen het totale aantal van 221.870 personen die de reserveringsruimte gebruikten, liepen 5,1% van de belastingplichtigen tegen de derde grens aan. Deze groep had mogelijk ruimer gebruik willen maken van de lijfrenteaftrek.

Bij het analyseren van de eerste grens (opgebouwde reserveringsruimte) viel ons nog iets op. Belastingplichtigen moeten in hun aangifte de opgebouwde reserveringsruimte in de voorgaande 7 kalenderjaren opgeven. Bij de opgebouwde reserveringsruimte in de aangiften gaven onevenredig veel belastingplichtigen exact het maximum van de derde grens op dat in 2018 mag worden afgetrokken. Belastingplichtigen geven bij de opgebouwde reserveringsruimte met andere woorden het maximumbedrag op dat dat jaar maximaal mag worden gebruikt. Afgezet tegen het totaal aantal gebruikers van de reserveringsruimte geeft bijna 14% van de belastingplichtigen bij de eerste grens exact het bedrag van de derde grens op. Dit is een indicatie dat veel belastingplichtigen moeite hebben om hun opgebouwde reserveringsruimte correct te berekenen. Daarmee kunnen ze zichzelf tekortdoen.

5.1.8 Conclusies

Wij concluderen dat:

- de minister van SZW verantwoordelijk is voor het pensioenbeleid en de arbeidsmarkt. Door toedoen van het pensioenakkoord werkt hij actiever aan de vormgeving van de oudedagsvoorziening in de tweede en derde pijler;
- de minister van Financiën verantwoordelijk is voor de fiscale wetgeving, de omvang van de belastingderving en de uitvoering door de Belastingdienst;
- de raming van de belastingderving voor de lijfrenteaf trek is opgenomen in een bijlage van de Miljoenennota en in de begroting van het Ministerie van SZW. De 'realisatie' volgt enkele jaren later door de afhankelijkheid van belastingaangifte-data. De minister van SZW verantwoordt de 'realisatie' niet in zijn jaarverslag;
- er een algemene doelstelling is dat het opbouwen van oudedagsvoorzieningen moet worden gestimuleerd. Maar het blijft onduidelijk in hoeverre de lijfrenteaf trek voor welke groepen werkenden en in welke mate aan deze doelstelling een bijdrage levert;
- de lijfrenteaf trek niet is geëvalueerd;
- de wettelijk voor 2013 voorgeschreven evaluatie van de Wet Banksparen niet is uitgevoerd;
- de minister van SZW het gebruik van de lijfrenteaf trek niet monitort en dus ook niet weet of de doelgroep in voldoende mate gebruik maakt en kan maken van de fiscale regeling;
- bijna 5% van de werknemers en 10% van de ondernemers de lijfrentefaciliteit toepast in 2018 (dit blijkt uit eigen data-onderzoek). Na het passeren van de 40-jarige leeftijd wordt de lijfrentefaciliteit actiever toegepast;
- 67% van de mensen niet de maximale fiscale jaarruimte om premie in te leggen voor een lijfrente benut;

- er voor werkenden een hoge drempel bestaat om te starten met de lijfrentefaciliteit. Er zijn verschillende wettelijke en praktische belemmeringen die het gebruik van de lijfrenteaf trek tegenhouden;
- de fiscale aftrekbaarheid van premies voor aanvullend pensioen in de tweede pijler ruimer is dan in de derde pijler.

5.1.9 Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van SZW aan voor het gebruik van aanvullende pensioenen in de derde pijler streefcijfers te formuleren, het gebruik van de lijfrenteaf trek te monitoren, en belemmeringen te inventariseren en waar mogelijk weg te nemen.

Als het wetsvoorstel Wet toekomst pensioenen later van kracht wordt dan voorzien per 2022, geven wij de minister van SZW in overweging om de voorgestelde verruiming van de lijfrenteaf trek *wel* op 1 januari 2022 te laten ingaan om een arbeidsvorm-neutraal pensioenkader in te stellen.

De belemmeringen in de praktijk betreffen de benutting van de maximale jaarruimte en de mogelijkheid om niet-benutte ruimte in een later jaar in te halen. Door vereenvoudigingen kunnen werkenden die geen (of een beperkte) werknemerspensioenregeling kennen beter een aanvullende oudedagsvoorziening opbouwen. Dit vinden wij belangrijk omdat zo werkenden in de derde pijler een zo gelijkwaardig mogelijke oudedagsvoorziening kunnen opbouwen als werkenden in de tweede pijler.

Belastingplichtigen ervaren hoge drempels om te starten met de lijfrentefaciliteit. Om die reden bevelen wij aan om de lijfrenteaf trek te vereenvoudigen en zo drempels weg te nemen.

Daarnaast zou kunnen helpen om de fiscale faciliteit lijfrenten een andere naam te geven, bijvoorbeeld "aanvullend pensioensparen". Zelfs de makers van Monopoly hebben na 85 jaar besloten afscheid te nemen van de kanskaart '*lijfrente vervalt, u ontvangt f 100*', omdat hij uit de tijd is.

5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

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

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van SZW is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6.

Buiten de rijksrekening

De uitgaven aan sociale zekerheid en zorg worden grotendeels gefinancierd met premies en deels uit de rijksbegroting. De premiegefinancierde uitgaven vallen wel onder de collectieve uitgaven volgens de EMU-definitie, maar behoren niet tot de rijksrekening. Deze uitgaven kennen een ander begrotings- en verantwoordingsproces dan de rijksbegrotingscyclus. Ook de betrokkenheid van het parlement is anders. Het parlement heeft namelijk geen budgetrecht bij de premiegefinancierde uitgaven. Dit betekent dat vooraf geen autorisatie nodig is van het parlement om uitgaven te doen, met uitzondering van de uitgaven onder het dekkader dat gefinancierd wordt met begrotingsgeld (Algemene Rekenkamer, 2018). De enige mogelijkheid voor het parlement om invloed uit te oefenen op premiegefinancierde uitgaven is door de onderliggende wet- en regelgeving te veranderen.

Ook bij regelingen die met premiegeld worden gefinancierd is het van belang dat het parlement zich een integraal beeld kan vormen over doelen, middelen en resultaten. In dit hoofdstuk van ons verantwoordingsonderzoek geven we daarom het parlement hierin meer inzicht. Dit deden we voor het eerst in ons verantwoordingsonderzoek 2016 waarin we op hoofdlijnen de wetten, geldstromen en verantwoording van de uitgaven binnen de premiesectoren lieten zien (Algemene Rekenkamer, 2017a en 2017b). In latere verantwoordingsonderzoeken hebben we inzicht gegeven in de uitgaven aan de langdurige zorg, het re-integratiebudget, de zorguitgaven, en de AOW.

Eerder hebben we aandacht besteed aan de re-integratiedienstverlening aan WGA-gerechtigden en de resultaten die zijn behaald met extra middelen hiervoor van het kabinet (Algemene Rekenkamer, 2019). We constateerden dat inzicht in de

doeltreffendheid en doelmatigheid van de WGA-dienstverlening ontbrak, en dat de minister onvoldoende informatie had om te bepalen hoeveel middelen nodig waren om alle WGA-gerechtigden basale dienstverlening te bieden (Algemene Rekenkamer, 2019). Ook merkten we op dat de minister van SZW in zijn Jaarverslag 2018 niet expliciet aangaf op welke WGA-gerechtigden de prestatieafspraken met UWV over de re-integratiedienstverlening betrekking hadden. De minister had het parlement beter kunnen informeren over welke personen met een WGA-uitkering wel en geen dienstverlening krijgen.

In het huidige verantwoordingsonderzoek richten we het vizier op de re-integratiedienstverlening door UWV aan WGA-gerechtigden in 2020, het jaar van de coronacrisis. Hieronder lichten we eerst de WGA-regeling toe en wat SZW en UWV over de dienstverlening hebben afgesproken. Vervolgens bespreken we de ontwikkeling van claimbeoordeling en re-integratiedienstverlening tijdens de coronacrisis, en doen op basis hiervan aanbevelingen aan de minister van SZW.

6.1 Re-integratiedienstverlening aan WGA-gerechtigden door UWV tijdens de coronacrisis

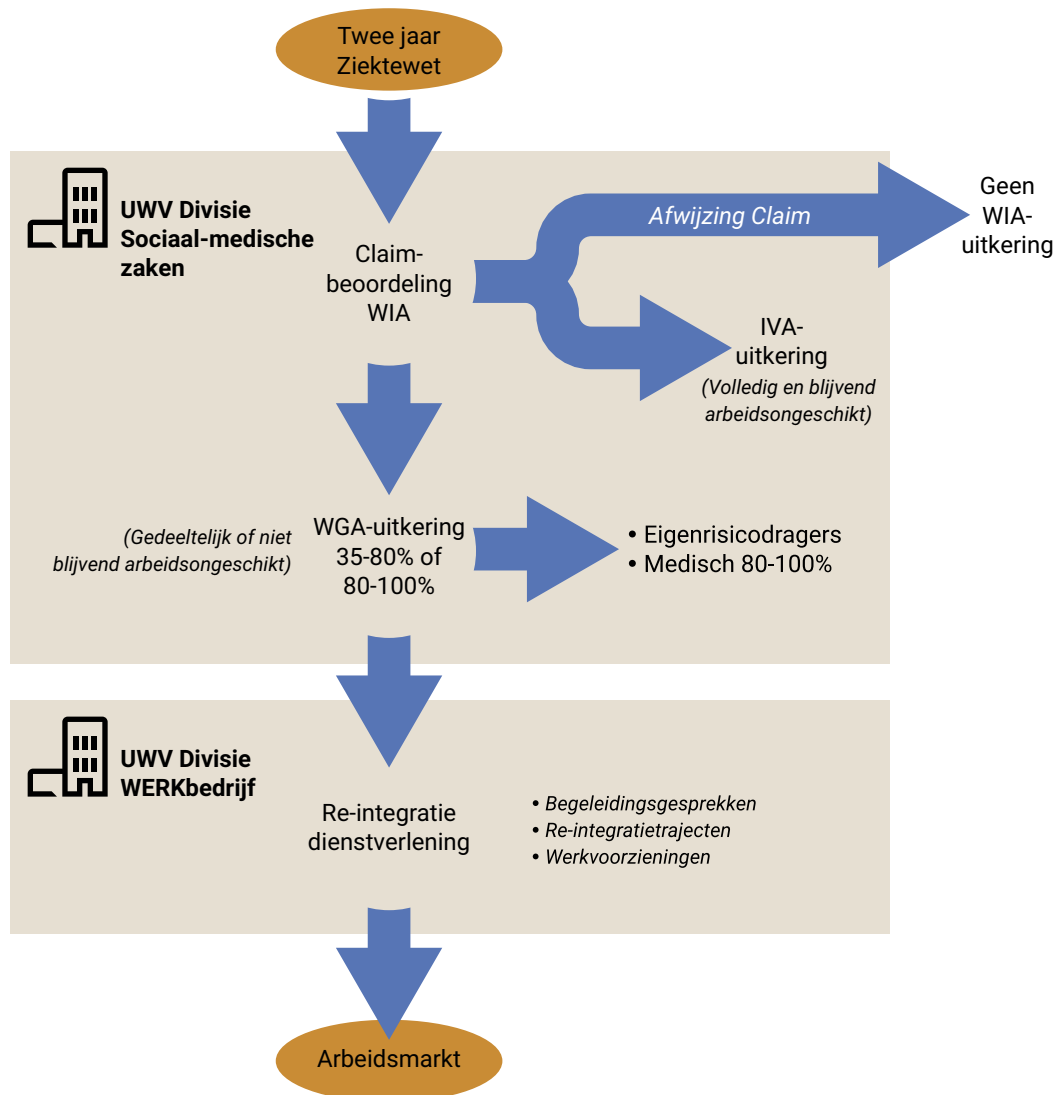
6.1.1 WGA-regeling en re-integratiedienstverlening

Mensen die door ziekte minder kunnen werken en daardoor ook minder verdienen, komen in aanmerking voor een uitkering op basis van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). De WIA is een verzekering die beschermt tegen loonverlies, het gaat om economische arbeidsongeschiktheid. De WIA kent 2 verschillende uitkeringen (figuur 10).

- Personen die blijvend volledig arbeidsongeschikt zijn, hebben recht op een IVA-uitkering (Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten).
- Personen met arbeidsvermogen die voor ten minste 35% arbeidsongeschikt zijn, nu of in de toekomst, vallen onder de regeling Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA). De WGA heeft als doel om zo veel mogelijk gedeeltelijk arbeidsgeschikten aan het werk te helpen of te houden.

Figuur 10 WGA: van Ziektewet naar arbeidsmarkt

WGA: van Ziektewet naar arbeidsmarkt



WGA-gerechtigden hebben een re-integratieplicht. Zij worden geacht hun resterende arbeidsvermogen (restverdiencapaciteit) te benutten. UWV is de eerste 5 jaar na instroom van WGA-gerechtigden verantwoordelijk voor het actief aanbieden van dienstverlening gericht op re-integratie op de arbeidsmarkt. Na die 5 jaar krijgen personen dit alleen op eigen verzoek. De minister van SZW en UWV hebben afgesproken dat vanaf 2017 alle nieuwe WGA-gerechtigden gedurende 5 jaar basale dienstverlening ontvangen, met de volgende prestatieafspraken:

1. WGA-gerechtigden die zijn ingestroomd vanaf 2017, hebben gemiddeld 1,8 gesprekken per jaar met UWV.
2. Van de WGA-gerechtigden die zijn ingestroomd vanaf 2017, heeft ten minste 90% minimaal 1 keer per jaar contact met UWV.

Bij voldoende capaciteit gaf UWV in 2020 ook aan personen die in 2015 en 2016 waren ingestroomd basale dienstverlening. Deze dienstverlening moet primair de rechtmatigheid van de uitkering borgen, en daarnaast is de gedachte dat er een activerende werking van uitgaat.

Alleen (ex-)werknemers die via hun werkgever publiek verzekerd zijn bij UWV tegen arbeidsongeschiktheid hebben een wettelijk recht op ondersteuning bij hun re-integratie, evenals personen die in de eerste 2 ziektejaren en/of bij het ontstaan van het recht op een WIA-uitkering geen werkgever hadden (vangnet van de Ziektewet). (Ex-)werknemers van eigenrisicodragers – werkgevers die het arbeidsongeschiktheidsrisico voor eigen rekening nemen – komen niet voor dienstverlening in aanmerking.

Hoewel de minister van SZW dit niet expliciet meldt aan het parlement, constateren wij dat de prestatieafspraken alleen gelden voor diegenen die UWV ondersteuning biedt richting arbeidsmarkt. UWV biedt echter niet aan alle publiek verzekerde WGA-gerechtigden deze dienstverlening aan. Personen die tijdelijk volledig arbeidsongeschikt zijn op medische gronden ('medisch 80-100') ontvangen geen re-integratiedienstverlening. Deze mensen zijn immers tijdelijk niet in staat om te werken. Zij blijven in beeld bij de divisie Sociaal Medische Zaken tot het moment dat hun situatie zodanig verbeterd is dat ze van UWV ondersteuning krijgen bij hun re-integratie. Het betreft circa 20% van de toegekende WGA-aanvragen (UWV, 2020c). Voor deze groep is wel de prestatie-indicator met betrekking tot het aantal nog uit te voeren WIA-herbeoordelingen relevant. De afspraak is dat dit er minder moeten zijn dan 7.500.

Andere WGA-gerechtigden die geen re-integratiedienstverlening ontvangen, zijn personen die bij hun huidige werkgever re-integreren en WGA-gerechtigden die hun resterende arbeidsvermogen al volledig benutten. Ook personen van wie de WIA-claimbeoordeling niet kan worden afgerond krijgen geen dienstverlening richting arbeidsmarkt. Van hen staat niet vast of en in welke mate ze arbeidsvermogen hebben en zij zijn dan ook (nog) niet WIA- of WGA-gerechtigd.

Eind 2020 waren er 213.000 personen met een WGA-uitkering (SZW, 2021). Dit aantal is vanaf de invoering van de WIA steeds toegenomen. Eind 2017 waren het er nog 179.000. In 2020 heeft UWV € 3,4 miljard aan WGA-uitkeringen verstrekt, zoals toegelicht onder artikel 3 Arbeidsongeschiktheid. In 2017 was dit bedrag € 2,9 miljard. De uitkeringen komen ten laste van het Arbeidsongeschiktheidsfonds en de Werkhervattingskas die worden gefinancierd met premies werknemersverzekeringen.

6.1.2 WGA-dienstverlening in de praktijk

We hebben onderzocht hoe UWV en het Ministerie van SZW zijn omgegaan met de gevolgen van de coronacrisis. We hebben gekeken naar de inzet van mensen en middelen en welke gevolgen dit had voor de claimbeoordelingen, de dienstverlening en de re-integratie op de arbeidsmarkt in 2020 ten opzichte van 2019.

Om te beginnen willen wij de betrokken medewerkers van UWV een compliment maken. Wij constateren dat UWV de WIA-claimbeoordelingen en de re-integratiedienstverlening in 2020 onder moeilijke omstandigheden grotendeels op aanvaardbaar peil heeft gehouden (figuur 11). Omdat er door oplopende werkloosheid en de uitvoering van de noodmaatregelen extra druk op de organisatie lag, is dat geen geringe prestatie. Dit heeft UWV gedaan door de claimbeoordelingen en dienstverlening, die normaal fysiek plaatsvinden, vanaf maart 2020 volledig om te zetten naar telefonisch en/of digitaal contact. Vanaf medio juni 2020 was face-to-facecontact weer beperkt mogelijk. Daarbij heeft UWV prioriteit gegeven aan oriëntatiegesprekken (eerste gesprekken) en aan contact met niet-digivaardige personen. Vanaf de tweede lockdown in oktober 2020 heeft UWV de fysieke afspraken weer beperkt.

Echter zien we ook enkele risico's als gevolg van het wegvallen van het fysiek contact (figuur 11). Hieronder gaan we daar verder op in.

Figuur 11 WIA-claimbeoordeling en dienstverlening door UWV in 2020

In 2020 meer dienstverlening per WGA-gerechtigde vergeleken met 2019



Bronnen: eigen analyse van gegevens UWV; UWV

Claimbeoordelingen op afstand

WIA-claimbeoordelingen door verzekeringsartsen vinden doorgaans plaats op een fysiek spreekuur. Door de coronamaatregelen was dit vanaf maart 2020 niet meer mogelijk. Verzekeringsartsen zijn daarom zoveel mogelijk overgestapt op claimbeoordelingen op basis van het werkgeversdossier en een telefonisch spreekuur. Als zij een fysiek spreekuur noodzakelijk vonden, werden claimbeoordelingen uitgesteld. Hiermee werd de kwaliteit van de claimbeoordelingen en daarmee de rechtmatigheid van de uitkeringen zo goed mogelijk gewaarborgd.

UWV heeft in 2020 meer claimbeoordelingen afgerond dan in 2019. Het aantal afgehandelde WIA-aanvragen is in 2020 toegenomen met 3% ten opzichte van 2019: van 60.500 naar 62.500 afgehandelde WIA-aanvragen (UWV, 2021). Tegelijkertijd is de werkvoorraad WIA-claimbeoordelingen toegenomen met ruim 20%: van 15.207 eind augustus 2019 naar 18.328 eind augustus 2020 (UWV, 2020c). Deze toename is toe te schrijven aan claimbeoordelingen die niet binnen de wettelijke termijn werden afgerond: dit waren er 2.494 in 2019 en 5.528 in 2020. Omdat claimbeoordelingen prioriteit hebben boven herbeoordelingen, leidt de toename in de werkvoorraad claimbeoordelingen tot vertraging bij het wegwerken van de werkvoorraad herbeoordelingen, zoals bij de groep medisch 80-100. Door een tekort aan verzekeringsartsen is de voorraad herbeoordelingen al enkele jaren hoger dan het streefgetal van <7.500, en bovendien oplopend van 31.700 eind 2019 naar 34.900 eind 2020 (UWV, 2021).

In de periode maart tot en met juni 2020 werd 30% van de WIA-claimbeoordelingen uitgesteld omdat de verzekeringsarts hiervoor een fysieke afspraak nodig vond. Daarbij gaat het vooral om complexe claimbeoordelingen (UWV, 2020b). Eind 2020 was een deel hiervan nog niet afgerond. Hierdoor kregen in heel 2020 11.085 personen tijdelijk een voorschot gelijk aan de maximale WGA-uitkering (UWV, 2021). Dat is 7.600 personen meer dan in 2019.

Deze personen zijn daarmee in onzekerheid over hun claimbeoordeling en hun inkomen, en lopen hierdoor een financieel risico. De voorschotten moeten later immers worden verrekend met hun definitieve WGA-uitkering, of met hun WW-uitkering als zij geen recht op een WGA-uitkering blijken te hebben (UWV, 2020b). Als deze mensen helemaal geen recht hebben op een uitkering via UWV, kan UWV het voorgeschoten bedrag terugvorderen. In bijzondere gevallen kan UWV van terugvordering afzien, namelijk als dit onaanvaardbare gevolgen heeft voor de betrokkene. Het UWV kon ons geen opgave verstrekken van het bedrag aan voorschotten dat in 2020 is uitgekeerd.

Daarnaast komen deze mensen nog niet in aanmerking voor actieve dienstverlening gericht op re-integratie omdat nog niet vaststaat of en in welke mate zij arbeidsongeschikt zijn. Deze personen blijven in beeld bij Sociaal Medische Zaken tot hun claimbeoordeling is afgerond. Personen van wie de later afgeronde claimbeoordeling uitwijst dat ze arbeidsvermogen hebben, moeten dus wachten op dienstverlening gericht op hun terugkeer naar de arbeidsmarkt. Dat verkleint hun kans op een spoedige werkhervatting.

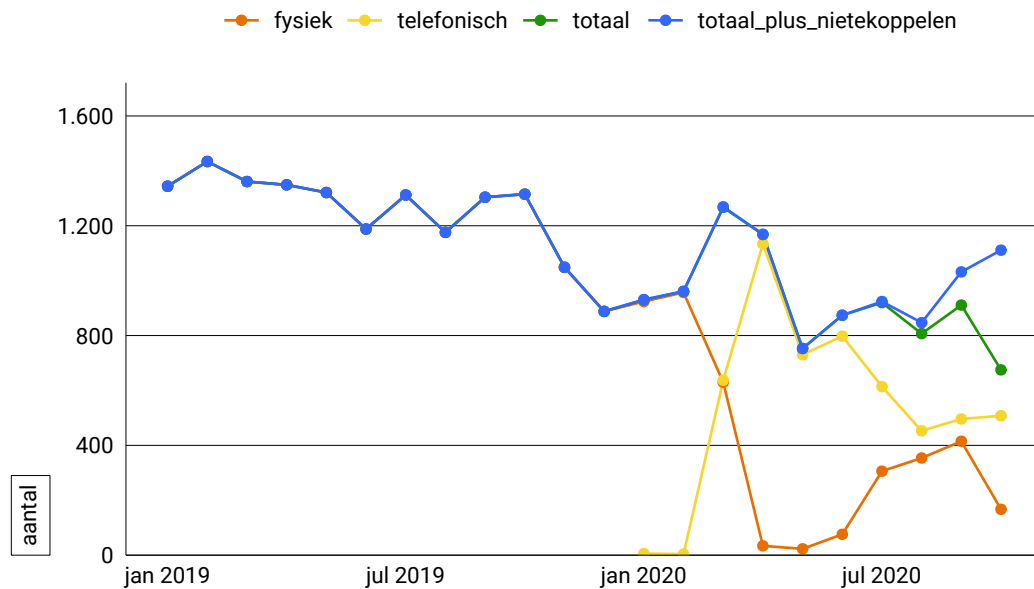
Telefonische en digitale gesprekken in 2020 gelijk gebleven met minder instroom in de re-integratiedienstverlening

UWV rapporteert in een bijlage bij het Achtmaandenverslag dat de instroom in de re-integratiedienstverlening in 2020 is verminderd, hoewel het aantal nieuwe WGA-uitkeringen, inclusief voorschotten, is toegenomen. Deze instroom lag in de eerste 8 maanden van 2020 onder het niveau van dezelfde periode een jaar eerder, namelijk 11.047 personen ten opzichte van 11.497 personen in 2019 (UWV, 2020c). De gedaalde doorstroom van Sociaal Medische Zaken naar WERKbedrijf heeft te maken met de opschorting van een deel van de WIA-claimbeoordelingen zoals hierboven beschreven.

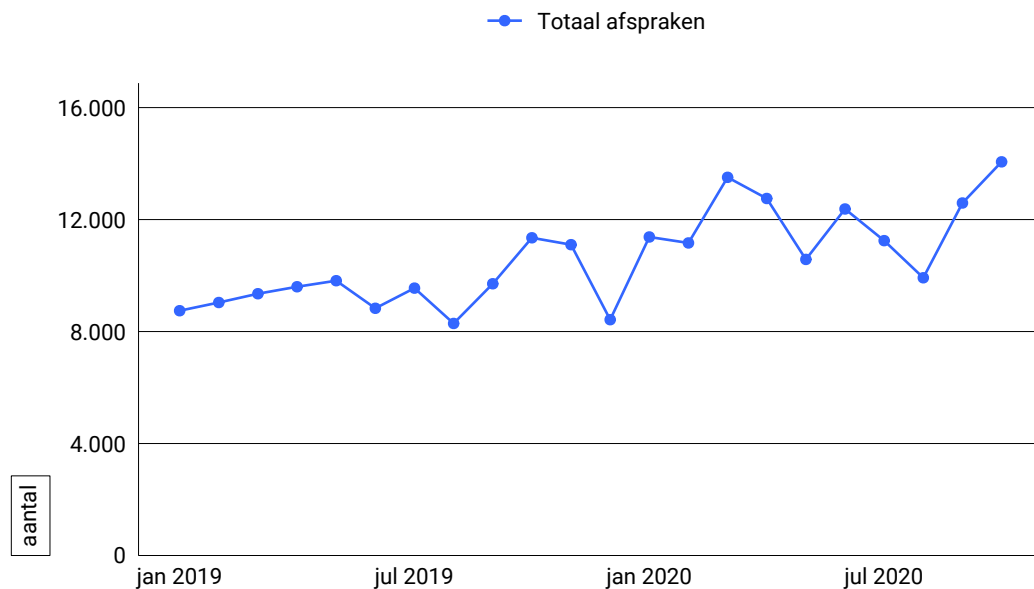
De gedaalde instroom in de re-integratiedienstverlening is terug te zien in het aantal gevoerde oriëntatiegesprekken met WGA-gerechtigden (figuur 12a). Vanaf maart 2020 daalt het aantal oriëntatiegesprekken om vervolgens op een lager niveau te stabiliseren. De omschakeling naar telefonische en digitale dienstverlening is terug te zien in het aantal (oriëntatie)gesprekken. Het totaal aantal gesprekken nam na maart 2020 tijdelijk af, maar herstelde enkele weken na de lockdown-maatregelen tot het pre-crisisniveau (figuur 12b). De dip in augustus komt door de zomervakantie. Na een tijdelijke dip tijdens de eerste lockdown in het voorjaar, herstelde het aantal ingekochte re-integratietrajecten zich (figuur 12c). Het aantal ingekochte trajecten is goed hersteld, zeker als we dit afzetten tegen de verslechterende arbeidsmarkt. Het aantal trajecten is een indicatie voor de intensiteit van de activerende dienstverlening.

Figuur 12a-c Aantal oriëntatiegesprekken (a), alle gesprekken (b), en ingekochte re-integratietrajecten (c) in 2019 en 2020 (tot en met oktober), bij WGA-instroomcohorten vanaf 2015

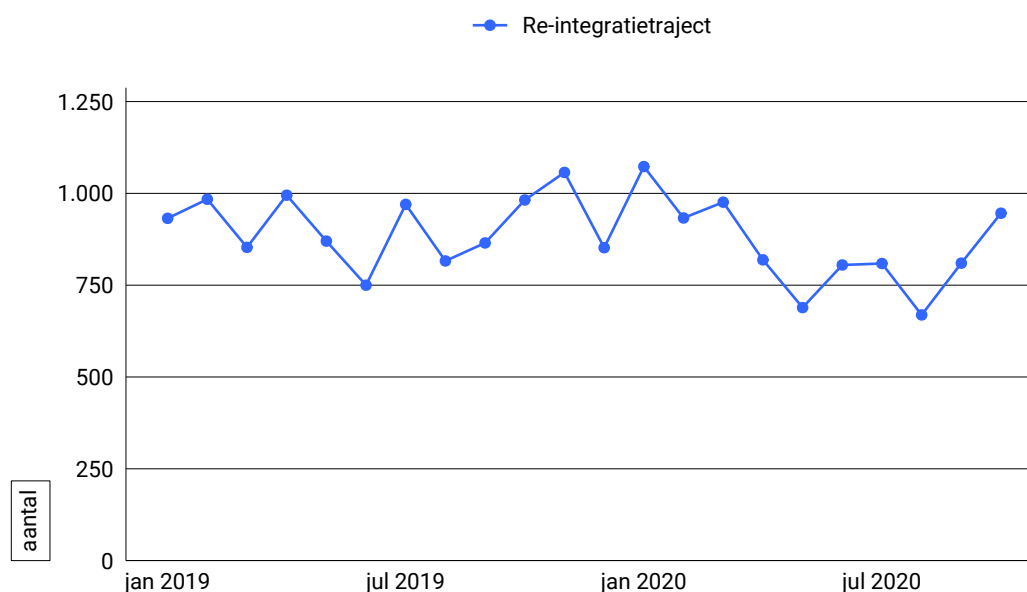
Dienstverlening: oriëntatiegesprekken



Dienstverlening: afspraken



Dienstverlening: aantal ingekochte re-integratietrajecten



Bron: eigen analyse van gegevens UWV

Niet te koppelen afspraken betreft personen die (nog) niet geverifieerd konden worden met de polisadministratie. Alle gesprekken (b) zijn voor de laatste maanden inclusief de niet te koppelen afspraken.

UWV heeft in 2020 geprobeerd om de WGA-dienstverlening op peil te houden, onder meer door medewerkers niet in te zetten voor andere taken. Dit gebeurde terwijl UWV ook de NOW-regeling moest uitvoeren en meer WW-aanvragen moest verwerken. UWV heeft hiervoor capaciteit vrijgemaakt door volgens hen niet-bedrijfskritische activiteiten op te schorten (UWV, 2020b). Wij constateren dat de opgeschorte activiteiten slechts zeer beperkt betrekking hebben op de uitvoering van de WGA-regeling.

Door analyse van UWV-gegevens hebben we de re-integratiedienstverlening in 2019 en 2020 onderzocht aan WGA-gerechtigden die vanaf 2015 deze dienstverlening krijgen. Voor een zuivere vergelijking hebben we dit alleen onderzocht bij personen van wie de dienstverlening niet was beëindigd vóór 31 oktober 2019 respectievelijk 2020 vanwege werkhervatting of andere redenen. In de analyse hebben we de 2 parameters gebruikt uit de prestatieafspraken tussen SZW en UWV over de dienstverlening. Van de genoemde WGA-gerechtigden had 7-20% van januari tot en met oktober 2020 geen gesprek gehad, afhankelijk van het jaar van instroom, vergeleken met 10-34% in dezelfde periode in 2019 (tabel 5). WGA-gerechtigden die in de laatste 4 jaar vóór 2019 respectievelijk 2020 zijn ingestroomd in de re-integratiedienstverlening, hebben gemiddeld 2,0 gesprekken gehad van januari tot en met oktober 2020, vergeleken met gemiddeld 1,7 gesprekken in dezelfde periode in 2019.

Tabel 5 Gesprekken met WGA-gerechtigden in 2019 en 2020 naar jaar van instroom in de dienstverlening. Personen met actieve re-integratiedienstverlening van 1 januari tot en met 31 oktober

Jaar van instroom in dienstverlening	Januari – oktober 2019			Januari – oktober 2020		
	Aantal personen	Geen afspraak	Gemiddeld aantal afspraken	Aantal personen	Geen afspraak	Gemiddeld aantal afspraken
2015	7.431	34%	1,2	6.328	20%	1,4
2016	9.624	26%	1,3	8.274	21%	1,4
2017	11.669	12%	1,8	9.813	10%	1,8
2018	13.739	10%	2,0	11.740	8%	2,1
2019	NVT	NVT	NVT	12.941	7%	2,3
2015-2018	42.463	18%	1,7	36.155	14%	1,7
2016-2019	NVT	NVT	NVT	42.768	11%	2,0

Bron: eigen analyse van gegevens UWV

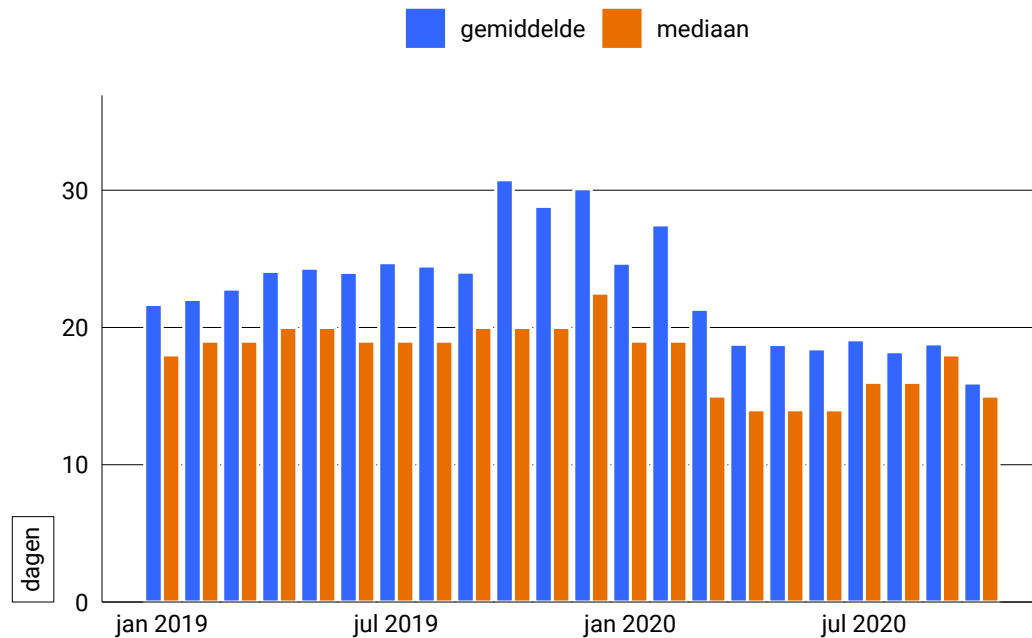
Hoewel de dienstverlening zoals gedefinieerd in de prestatieafspraken tussen SZW en UWV in 2020 is verbeterd vergeleken met 2019, geven deze afspraken niet het volledige beeld van de dienstverlening. WGA-gerechtigden die vóór 2017 zijn ingestroomd zijn namelijk niet zichtbaar in de prestatieafspraken. Voor zover deze personen geschikt zijn voor re-integratie op de arbeidsmarkt krijgen zij echter dezelfde dienstverlening.

Bovendien is het aantal gesprekken geen goede indicator van de kwaliteit en doeltreffendheid van de dienstverlening. Uit ons onderzoek blijkt namelijk dat medewerkers bij telefonische en/of digitale dienstverlening meer gesprekken nodig hadden dan bij fysieke afspraken om een juiste inschatting te kunnen maken van de persoonlijke situatie en een werkplan op te stellen.

Ontvangers van WGA-dienstverlening zijn over het algemeen tevreden over de dienstverlening. Dit blijkt uit een eigen tevredenheidsmeting van UWV van medio 2020. Respondenten gaven de dienstverlening een gemiddelde score van 7,8. Een positieve ontwikkeling is ook dat de wachttijd tot het oriëntatiegesprek na instroom in de re-integratiedienstverlening afgenomen is (figuur 13). Hierbij moet bedacht worden dat de instroom relatief laag was terwijl de inzet van personeel gelijk bleef. Dat de mediaan iets lager ligt dan het gemiddelde betekent dat de meeste mensen korter dan gemiddeld moesten wachten, terwijl een minderheid langer dan gemiddeld moest wachten.

Figuur 13 Wachtijd tot eerste gesprek na instroom in de re-integratiedienstverlening in dagen

De wachttijd tot het eerste gesprek is lager in 2020



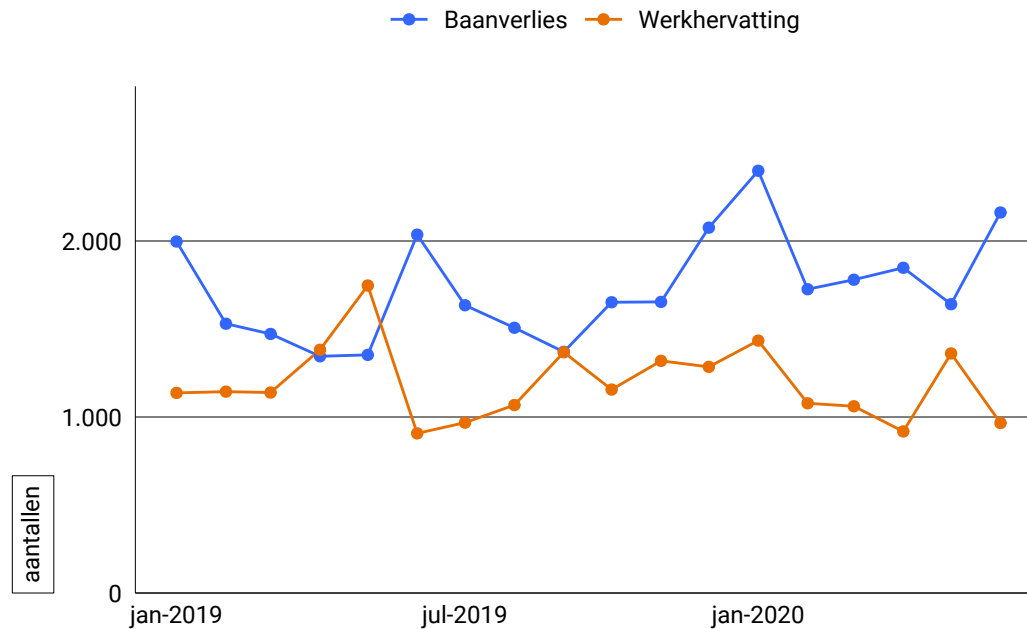
Bron: eigen analyse van gegevens UWV

6.1.3 Minder WGA-gerechtigden hebben werk

Het aantal WGA-gerechtigden dat een baan heeft gekregen is in 2020 afgenomen (figuur 14). Het betreft hier alle personen met een WGA-uitkering, exclusief de eigen-risicodragers. Tegelijkertijd hebben meer WGA-gerechtigden hun baan verloren. In het tweede kwartaal van 2020, dat wil zeggen het eerste kwartaal na het begin van de coronacrisis, daalde het aantal werkherstellingen met 20% ten opzichte van het tweede kwartaal van 2019. Deze daling steekt relatief gunstig af vergeleken met de verslechterende situatie op de arbeidsmarkt in 2020. Het aantal vacatures per 100 werknemers, indicatief voor de kans om een baan te vinden, is namelijk gedaald tot 57 in het tweede kwartaal van 2020, vergeleken met 93 in hetzelfde kwartaal in 2019 (CBS, 2021). Dit is een daling van ruim een derde.

Figuur 14 Werkhervattingen en baanverlies in 2019 en 2020 bij alle personen met een WGA-uitkering, exclusief de eigenrisicodragers. Gegevens tot en met juni 2020

In 2020 minder werkherhvatting van WGA-gerechtigden en meer baanverlies



Bron: eigen analyse van gegevens UWV

Onze berekening van het aantal werkherhvattingen komt 2 keer hoger uit dan UWV rapporteert (UWV, 2020a). Over de eerste 4 maanden van 2019 en 2020 komen wij uit op 6.344 respectievelijk 7.743 werkherhvattingen, terwijl UWV 3.402 respectievelijk 3.357 werkherhvattingen rapporteert. Dit komt door verschillen in definitie en brongegevens. Wij leiden werkherhvattingen en baanverlies af uit de polisadministratie waarin gegevens over dienstverbanden van WGA-gerechtigden zijn opgenomen. Zodra een persoon in een volgende maand verandert van geen dienstverband naar wel dienstverband, dan tellen we dit als werkherhvatting, en andersom als baanverlies. De polisadministratie is een betrouwbare bron omdat op basis hiervan de uitkeringen worden verstrekt. UWV rapporteert in de vier- en achtmaandenverslagen over werkherhvatting op basis van de SONAR-administratie van het WERKbedrijf. In deze administratie is van werkherhvatting pas sprake als een WGA-gerechtigde zijn of haar restverdiencapaciteit volledig benut. Dan eindigt namelijk ook het dienstverleningstraject. Door de polisadministratie te gebruiken tellen we ook werkherhvattingen mee die niet leiden tot volledige benutting van de restverdiencapaciteit van WGA-gerechtigden, maar die wel van betekenis zijn voor hun re-integratie op de arbeidsmarkt.

6.1.4 Prestatieafspraken geven te beperkt beeld van dienstverlening

Wij constateren dat de verantwoording over de dienstverlening richting het parlement op basis van de tussen SZW en UWV afgesproken prestatie-indicatoren een te beperkt beeld geeft van het niveau van de re-integratiedienstverlening aan WGA-gerechtigden. UWV doet uitgebreid verslag aan de minister van SZW van de ontwikkelingen in de uitvoering van de WGA-regeling, de geleverde prestaties en de werkhervattingen. De prestatie-indicatoren zijn echter uitsluitend kwantitatief en zeggen niets over de inhoud en kwaliteit van de dienstverlening. Bovendien zijn met de huidige indicatoren de personen die vóór 2017 in de re-integratiedienstverlening zijn ingestroomd niet in beeld. Daarnaast is de groep personen waarvan de WIA-claimbeoordeling moet worden uitgesteld in geen enkele prestatie-indicator zichtbaar. Prestatie-indicatoren over dienstverlening en sociaal-medische beoordelingen behoren alle personen in beeld te brengen die daarop recht hebben.

De minister van SZW houdt toezicht op UWV en moet van UWV informatie verkrijgen om goed zicht op de uitvoering van het beleid te houden. Wij bevelen de minister van SZW daarom aan om met UWV te komen tot indicatoren die meer zeggen over de kwaliteit en doeltreffendheid van de re-integratiedienstverlening en de gewenste (tussen)resultaten. We vragen de minister het parlement hierover te informeren. Ook kan de minister van SZW het parlement beter informeren over welke personen met een WGA-uitkering wel en geen dienstverlening krijgen en waarom dat zo is. De informatie die UWV hierover geeft in zijn rapportages is hiervoor toereikend.

Wij constateren dat personen van wie de WIA-claimbeoordeling is uitgesteld in veel gevallen een voorschot op de uitkering hebben gekregen. Personen die later geen recht op een WIA-uitkering of andere uitkering via UWV blijken te hebben moeten hun voorschot terugbetalen. Ook constateren we dat de uitgestelde claimbeoordeling een spoedige werkhervatting in de weg staat. Wij bevelen de minister van SZW daarom aan om duidelijk te maken hoe hij ervoor zorgdraagt dat de achterstand in claimbeoordelingen zo spoedig mogelijk wordt weggewerkt.

Tot slot merken we op dat de minister in zijn jaarverslag het aandeel werkende WGA-gerechtigden rapporteert (voorraadvariabele), maar niet de werkhervattingen en baanverlies in het jaar van verslag (stroomvariabele). Ook valt ons op dat UWV in de vier- en achtmaandenverslagen over WGA-gerechtigden alleen werkhervattingen rapporteert en geen baanverlies. Op die manier blijven de ontwikkelingen in baanverlies en werkhervattingen van WGA-gerechtigden buiten beeld die van betekenis

zijn voor hun re-integratie op de arbeidsmarkt. Door ook deze informatie op te nemen, kan de minister het parlement vollediger informeren over de arbeidsparticipatie van WGA-gerechtigden.

6.1.5 Geen inzicht in totale uitgaven, doeltreffendheid en doelmatigheid WGA-dienstverlening

Vorig jaar constateerden we dat de minister van SZW in zijn begroting en jaarverslag inmiddels beter inzicht geeft in de uitgaven voor re-integratiedienstverlening voor WGA-gerechtigden, de financiering daarvan via premies voor werknemersverzekeringen, en de doelen die hij hiermee beoogt of realiseert (Algemene Rekenkamer, 2020a). In zijn jaarverslag over 2020 geeft de minister echter nog geen volledig inzicht in de totale uitgaven voor re-integratiedienstverlening aan WGA-gerechtigden.

- De uitgaven voor de re-integratiedienstverlening door UWV aan WGA-gerechtigden, inclusief de inkoop van werkvoorzieningen en re-integratietrajecten, is opgenomen in de premiegefinancierde uitgaven voor arbo- en re-integratiedienstverlening aan personen die een beroep doen op de Ziektewet of een van de regelingen voor arbeidsongeschiktheid. Deze zijn in totaal € 106,6 miljoen in 2020 (beleidsartikel 11). Het budget hiervoor wordt jaarlijks door de minister vastgesteld. Hierin begrepen zit € 10 miljoen die het kabinet vanaf 2019 jaarlijks extra beschikbaar heeft gesteld om de dienstverlening aan WGA-gerechtigden te versterken.
- De uitgaven voor re-integratietrajecten en werkvoorzieningen die UWV inkoop worden bekostigd uit het re-integratiebudget. De uitgaven, € 92 miljoen in 2020, betreffen eveneens personen die een beroep doen op de Ziektewet of een van de regelingen voor arbeidsongeschiktheid (beleidsartikel 3). Het re-integratiebudget wordt jaarlijks door de minister vastgesteld.
- UWV investeert vanaf 2019 jaarlijks € 15 miljoen euro in de doorontwikkeling van de dienstverlening aan WGA-gerechtigden. Deze middelen komen uit de door UWV in eerdere jaren opgebouwde reserves en niet uit premies of een rijksbijdrage in 2020. Deze middelen worden om die reden niet verantwoord in het SZW *Jaarverslag 2020*.

Hoewel er enig inzicht is in de uitgaven van de WGA-dienstverlening, ontbreekt het aan inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid. De minister van SZW en ook UWV onderkennen dit. UWV is daarom in oktober 2019 gestart met het dienstverleningsexperiment om te onderzoeken wat nodig is om gedeeltelijk arbeidsgeschikten succesvol te laten re-integreren. Hiermee geeft de minister opvolging aan onze aanbeveling om het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van WGA-dienstverlening te vergroten, en het parlement te informeren over de doelen, middelen en behaalde resultaten hiervan (Algemene Rekenkamer, 2019).

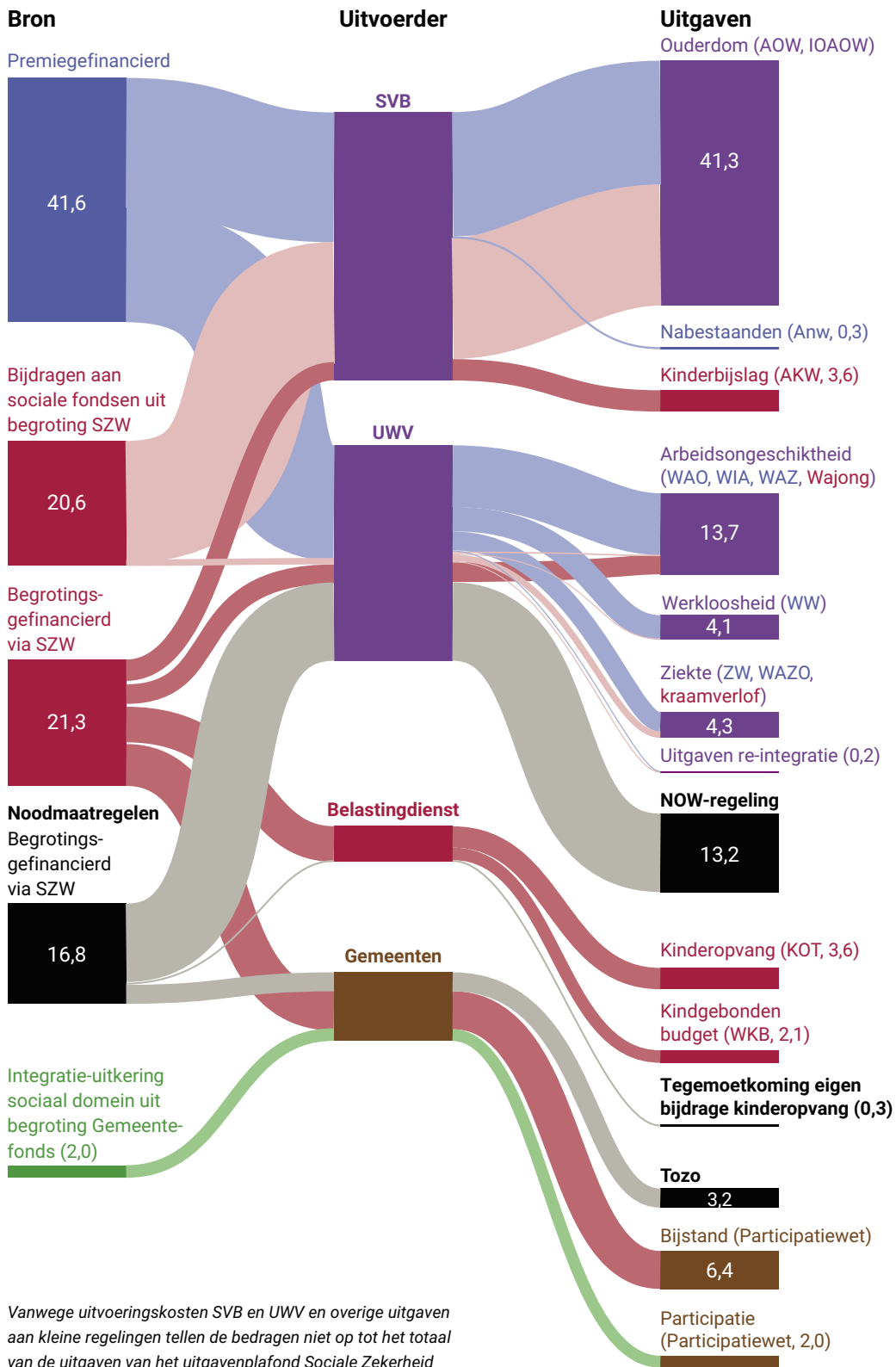
In datzelfde kader bevelen we de minister van SZW en UWV aan om ook de kosten en doeltreffendheid van telefonische en/of digitale dienstverlening ten opzichte van face-to-facedienstverlening aan WGA-gerechtigden te analyseren, en hierover het parlement te informeren. Dit kan bijvoorbeeld in de rapportage over de resultaten van het dienstverleningsexperiment. Inzicht in effectiviteit en doelmatigheid van telefonische dienstverlening is nuttig bij de vormgeving van toekomstige dienstverlening.

6.2 Vermenging premie- en begrotingsgeld

In 2020 zijn de gerealiseerde uitgaven binnen het uitgavenplafond Sociale Zekerheid € 102,5 miljard. Deze uitgaven worden gefinancierd door geïnde premies ter hoogte van € 41,6 miljard, de rijksbijdragen van € 20,6 miljard aan de sociale fondsen, de algemene middelen van de begroting SZW ter hoogte van € 21,3 miljard en uit de integratie-uitkering sociaal domein van begroting B gemeentefonds ter hoogte van € 2,0 miljard. De coronacrisismaatregelen ter hoogte van € 16,8 miljard komen ook uit de algemene middelen. De minister van SZW is verantwoordelijk voor het handhaven van de uitgaven onder het uitgavenplafond Sociale Zekerheid. Deze uitgaven worden gedaan door onder andere de Belastingdienst/Toeslagen, de SVB, UWV en gemeenten. Voor de financiering van de sociale zekerheid komen premie- en begrotingsgelden samen bij de SVB en UWV die de sociale fondsen beheren en de uitkeringen betalen. In figuur 15 laat de paarse kleur zien waar in 2020 sprake is van vermenging van premie- en begrotingsgeld (SZW, 2021). Zo wordt het Ouderdomsfonds gefinancierd met premiegelden en met begrotingsgelden afkomstig van de begroting van de minister van SZW. Uit dit fonds financiert de SVB uitkeringen aan AOW-gerechtigden. Ook financiert de minister van SZW de re-integratie van mensen met een uitkering met begrotings- en premiegeld.

Figuur 15 Geldstromen van het uitgavenplafond Sociale Zekerheid in 2020

Noodmaatregelen zijn extra post naast gebruikelijke geldstromen in sociale zekerheid (bedragen in miljard €)



We hebben de terugvorderingen op de ontvangsten meegenomen voor zover die in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van SZW zijn opgenomen.

7.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van SZW heeft op 28 april 2021 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

7.1 Reactie minister van SZW

De minister van SZW schrijft:

“Coronacrisis noodmaatregelen

U beveelt aan om te blijven investeren in goede voorlichting over de crisismaatregelen. Deze aanbeveling steun ik van harte. Ik zal zoveel mogelijk blijven communiceren over de regelingen en de werking daarvan voor werkgevers en zelfstandigen. Ook nu de coronacrisis langer duurt is eenvoudig een noodzakelijke voorwaarde om de huidige regelingen uitvoerbaar te houden. Ik blijf echter continu in gesprek met ondernemers, zelfstandigen en andere relevante partijen om te onderzoeken hoe mogelijk aan de behoeftes kan worden voldaan. In die gevallen waarbij de balans tussen uitvoerbaarheid en dienstverlening tot dilemma's leidt, blijf ik de Kamer over de besluitvorming daarover met de grootste transparantie informeren.

Coronacrisis en bijstelling werkwijze bij Inspectie SZW

U beveelt aan de bredere kennis die nu bestaat over de bijdrage van werk aan de verspreiding van het coronavirus en over andere gevolgen van dit virus voor de arbeidsrisico's mee te nemen in de gebruikelijke risico- en omgevingsanalyses om

tot een integrale afweging te komen. Voor het lopende jaar 2021 heeft de Inspectie al invulling gegeven aan uw aanbeveling. De Inspectie SZW zal in de toekomst vanzelfsprekend de coronasituatie blijven betrekken bij haar integrale afweging.

Sturing en toezicht uitvoering kinderopvangtoeslag

In uw rapport constateert u een verbeterde samenwerking tussen SZW en Financiën. Deze samenwerking wordt in 2021 verder geïntensiveerd. De nieuwe governance-structuur die sinds dit jaar bestaat en gebaseerd is op het driehoeksmodel geeft verdere invulling aan het goede gesprek tussen opdrachtgever(s) en uitvoering, van ambtelijk tot bestuurlijk niveau. Onderdeel daarvan is de Interdepartementale Werkgroep Toeslagen waar SZW samen met de andere opdrachtgevendende departementen aan deelneemt. Hier start ook het proces van het komen tot een gecoördineerde en uitvoerbare (jaarlijkse) opdracht aan DG Toeslagen. We onderschrijven hierbij uw constatering dat in de huidige constellatie het coördinerend opdrachtgeverschap bij het ministerie van Financiën ligt en uw aanbeveling om verder te blijven investeren in de samenwerking met Financiën.

Financieel beheer uitkeringen Caribisch Nederland

De RCN-unit SZW zet het verbetertraject voort, waarbij de in uw aanbevelingen genoemde verbijzonderde interne controle en de doorontwikkeling van de ICT belangrijke pijlers zijn. De coronacrisis heeft een groot beslag gelegd op de capaciteit van de RCN-unit SZW en de huidige verwachting is dat dit ook in 2021 het geval is. Het gevolg hiervan is waarschijnlijk dat de resterende verbeterpunten in het financieel beheer nog niet volledig in 2021 kunnen worden opgelost.

Financieel beheer Rijksschoonmaakorganisatie

Het beheer van het handboek met een beschrijving van de administratieve procedures is inmiddels belegd in de organisatie. De verdere implementatie en de borging daarvan zal in 2021 haar beslag krijgen. Ook wordt het contractenregister en het bijhouden van de verplichtingenadministratie in 2021 opgepakt en afgerond.

WGA-dienstverlening

Dit najaar start mijn ministerie het gesprek met UWV over de prestatie indicatoren bij de WGA-dienstverlening, teneinde met ingang van het verantwoordingsjaar 2023 te komen tot een herziene set aan indicatoren en toelichting op welke personen in de WIA activerende dienstverlening van UWV ontvangen.

Ik zal onderzoeken of het mogelijk is in de monitor Arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten van het UWV de informatie over baanbeëindiging en werkhervatting op te nemen.

Gelet op het gegeven dat die onderzoeken tijdrovend zijn en cijfers daardoor met vertraging van (ruim) een jaar beschikbaar komen, vind ik opname in de SZW-begroting niet geschikt.

U beveelt mij aan om duidelijk te maken hoe ik ervoor zorgdraag dat de achterstand in claimbeoordelingen zo spoedig mogelijk wordt weggewerkt. Ik heb de Tweede Kamer geïnformeerd over twee omslagen in werkwijzen bij het UWV die op termijn de mismatch in vraag en aanbod van sociaal-medische dienstverlening moeten verkleinen. Tegelijkertijd is dit waarschijnlijk onvoldoende om de mismatch volledig weg te nemen. Daarom zal ik ook met onder andere sociale partners in gesprek treden over verdere maatregelen.

Het is niet mogelijk om de effectiviteit van telefonische dienstverlening in het kader van het experiment te vergelijken met de face-to-face dienstverlening. Wel ben ik voornemens om samen met UWV in het kader van het gezamenlijke kennisprogramma 'Onbeperkt aan het werk' te bezien of, en op welke wijze de verschillen in impact tussen telefonische dienstverlening en face-to-face dienstverlening kunnen worden onderzocht.

Lijfrenteaftrek

U beveelt mij aan streefcijfers te formuleren voor het gebruik van aanvullende pensioenen, het gebruik van de lijfrenteaftrek te monitoren, belemmeringen te inventariseren en waar mogelijk weg te nemen. In het Pensioenakkoord van juni 2019 zijn maatregelen opgenomen die pensioensparen onder de doelgroep van de lijfrentefaciliteit beogen te stimuleren: de introductie van een arbeidsvormneutraal pensioenkader en het aanvalsplan witte vlek. Daarnaast bevat het conceptwetsvoorstel toekomst pensioenen een experimenteerbepaling waarmee ruimte wordt geboden om experimenten met vrijwillige aansluiting van zelfstandigen in de tweede pijler mogelijk te maken. Het kabinet is van mening dat pensioenopbouw voor zelfstandigen hierdoor beter wordt gefaciliteerd.

Omdat de aftrekbare lijfrentepremies nu nog meelopen in het geheel van de aanstaande pensioenhervorming is er op dit moment geen afzonderlijke evaluatie beoogd. Bekeken zal worden hoe de evaluatie van de aftrekbare lijfrentepremies na effectuering van de hervorming vormgegeven kan worden. In de evaluatie zullen uw conclusies en aanbevelingen worden meegenomen.

Het gebruik van de derde pijler door werknemers en zelfstandigen wordt reeds periodiek gemonitord door het CBS. Deze cijfers geven echter alleen aan of iemand

in enig jaar gebruik heeft gemaakt van deze faciliteit en niet in welke mate. Bovendien kan op veel verschillende manieren voorzien worden in een adequate oude dag. Vanwege bovenstaande ben ik van mening dat een streefcijfer te weinig informatie biedt en neem ik uw aanbeveling niet over.

Tot slot beveelt u mij aan om in geval het wetsvoorstel toekomst pensioenen later van kracht wordt dan voorzien, de voorgestelde fiscale verruiming van de lijfrente-aftrek wel op 1 januari 2022 te laten ingaan. Vanwege de inhoudelijke samenhang met de brede herziening van het pensioenstelsel, acht ik het niet wenselijk een afzonderlijk wetstraject op te starten voor de fiscale verruiming van de lijfrenteaftrek.”

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij stellen vast dat de minister van SZW zich in onze conclusies en aanbevelingen over de bedrijfsvoering kan vinden. De minister noemt in zijn reactie bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag de nieuwe governancestructuur en intensievere samenwerking met het Ministerie van Financiën als coördinerend opdrachtgever. De inzet van beide ministers zal uiteindelijk merkbaar moeten zijn voor ouders: in goed uitvoerbare regelgeving die gericht is op het tijdig corrigeren van voorschotten en het voorkomen van hoge terugvorderingen, en die ruimte biedt om rekening te houden met bijzondere omstandigheden en/of doelgroepen. Ook dient de minister van SZW alert te zijn op signalen van zaken die in de uitvoering door de dienst Toeslagen niet goed gaan en deze waar hij kan op te pakken, zoals het verkorten van de doorlooptijd van de behandeling van verzoeken.

Onze conclusies en aanbevelingen over de WGA-dienstverlening neemt de minister gedeeltelijk over. De minister geeft aan dat de achterstand in WIA-claimbeoordelingen verband houdt met een mismatch tussen vraag en aanbod van de sociaal-medische dienstverlening die met de huidige maatregelen niet is op te lossen. De achterstand leidt bij WIA-aanvragers echter tot onzekerheid over hun uitkering, risico op terugvorderingen en uitstel van hun re-integratie. Om te voorkomen dat deze mensen onnodig in de problemen komen, hebben wij aanbevolen dat de minister moet aangeven hoe en op welke termijn hij deze achterstand inloopt.

Wij constateren dat de minister onze bevindingen bij ons onderzoek naar de lijfrenteaftrek enerzijds niet tegensprekt, maar anderzijds onze aanbevelingen niet overneemt om deze fiscale faciliteit te evalueren en streefcijfers te formuleren. Wij zien in de door ons geconstateerde patronen in het gebruik en de wettelijke en praktische belemmeringen om de lijfrenteaftrek te gebruiken, alle redenen om deze fiscale faciliteit te

evalueren. Wij hebben laten zien hoe de belastingaangiftegegevens hiervoor kunnen worden gebruikt. Deze bevatten veel rijkere informatie dan de CBS-data die de minister noemt. Met deze evaluatie en het formuleren van streefcijfers, kan de minister monitoren of de lijfrenteaf trek tot gewenste resultaten leidt en voldoende bijdraagt aan een adequate oudedagsvoorziening voor de beoogde doelgroep. Als de minister zijn voornemen handhaaft om de fiscale verruiming van de lijfrenteaf trek mee te laten lopen met de herziening van het pensioenstelsel, kan het beoogde arbeidsvorm-neutrale karakter hiervan nog vele jaren op zich laten wachten. Het aanzienlijke verschil in fiscale jaarruimte bij de lijfrenteaf trek ten opzichte van het werknemers-pensioen – 13,3% ten opzichte van 30% van het pensioengevend inkomen – rechtvaardigt een verruiming binnen afzienbare termijn.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van SZW 2020

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 2020* van het Ministerie van SZW.

Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020 vindt u een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

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

De infographic bevat ons oordeel op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid en ordelijkheid*. De figuur kent 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 geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen.
- De verticale rode streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De groene balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

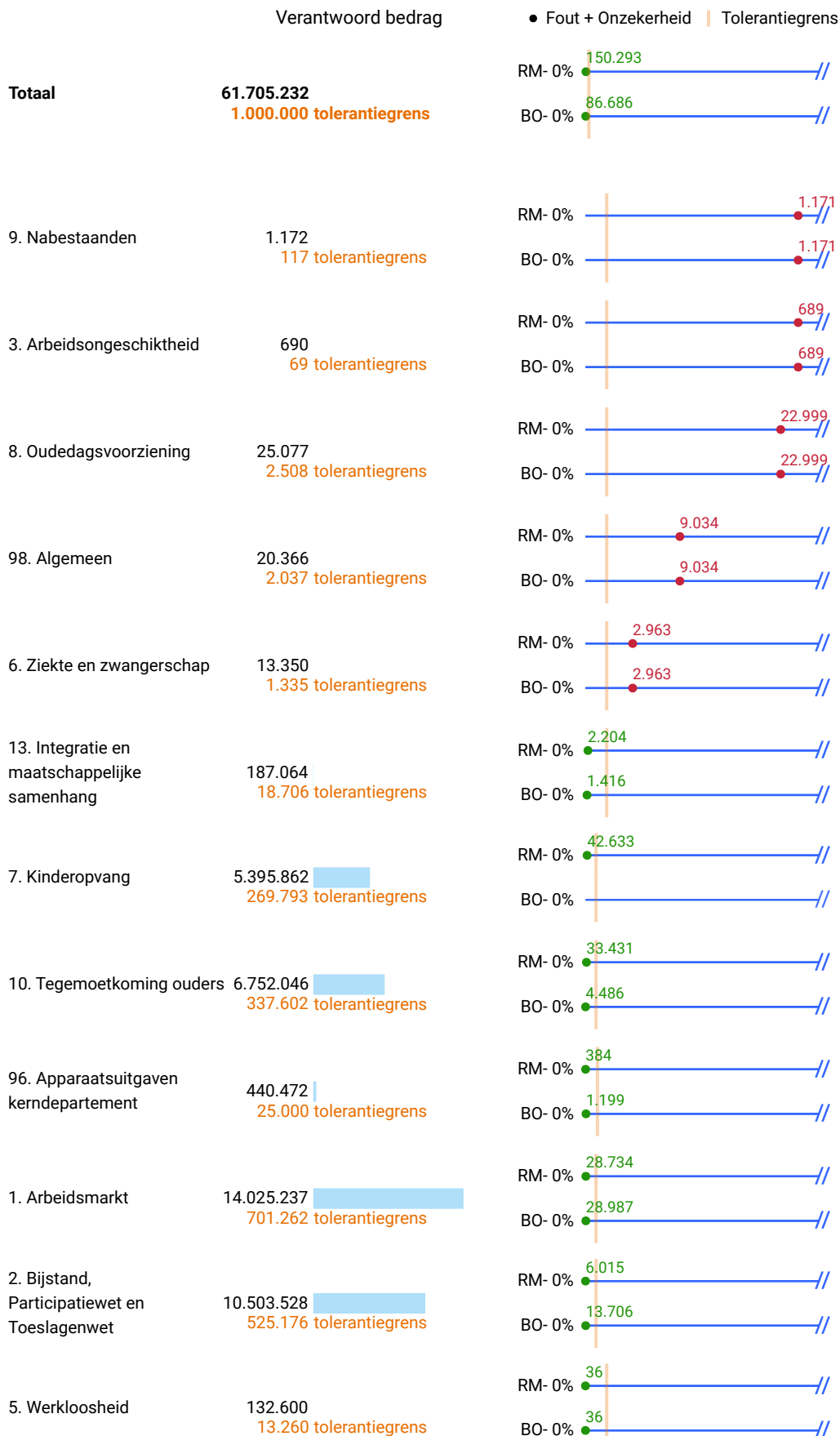
Verplichtingen (bedragen x € 1.000)

Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) Verplichtingen Bedragen x € 1.000



Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)

Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) Uitgaven + Ontvangsten Bedragen x € 1.000



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 de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries gedurende het begrotingsjaar.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale kwaliteitsstandaarden voor rekenkamers, de International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAIs). Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten door een interne kwaliteitstoets uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (art. 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (art. 2.29 CW 2016, 4e lid).

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 (art. 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 (art. 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 (art. 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Het oordeel van de Algemene Rekenkamer is een bestuurlijk oordeel, 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 (art. 7.22 CW 2016, 6e lid).

Wij onderzoeken de jaarverslagen van de ministeries. De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of de financiële verantwoordingsinformatie voldoet aan de normen van betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid. Ook onderzoeken we of de jaarverslagen op de juiste manier zijn ingericht (art. 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAIs aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSAIs toe, rekening houdend met de inrichting van het Nederlandse controlebestel en de comptabele regelgeving. De jaarverslagen van de ministeries worden gecontroleerd door de Auditdienst Rijk (ADR). De ADR geeft bij elk jaarverslag een controleverklaring af. Om efficiënt te werken maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast ligt onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (art. 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke 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.

Deze fouten en onzekerheden nemen wij op in een toelichtende paragraaf bij ons oordeel.

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

- de bedrijfsvoering van het ministerie;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
- het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken en de daartoe gevoerde administraties (art. 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (art. 3.5 CW 2016);
- de overige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, ITbeheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 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.

Het normenkader voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komt voort uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO bevat maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. We toetsen een selectie van deze beheersmaatregelen binnen 4 aandachtsgebieden: governance, organisatie, risicomanagement en incidentmanagement. Daarmee richten we ons op het fundament van de informatiebeveiliging binnen organisaties. We toetsen zowel de beschreven procedures en verantwoordelijkheidsverdeling op papier, als de werking daarvan in de praktijk.

Voor elke organisatie beoordelen we de effectiviteit van de beheersmaatregelen: in hoeverre dragen zij bij aan het beheersen van een informatiebeveiligingsrisico? Vervolgens bepalen we met een risico-impactanalyse de ernst van de bevinding per beheersmaatregel. De ernst hangt onder andere af van de context van het departement en of het ministerie aanvullende beheersmaatregelen heeft getroffen bij het risico. Daarnaast nemen we in ons eindoordeel mee in hoeverre onze aanbevelingen uit eerdere verantwoordingsonderzoeken zijn opgevolgd.

Het normenkader voor het onderzoek naar het lifecyclemanagement van het IT-landschap is gebaseerd op relevante normen en best practices uit de internationaal geaccepteerde raamwerken COBIT, ITIL en ASL. Deze normen en best practices zijn vervolgens gemodelleerd naar de situatie bij het Rijk.

Het normenkader is opgebouwd uit de 5 stappen in het lifecyclemanagementproces, het inzicht in het IT-landschap en de PDCA-cyclus van Deming (Plan, Do, Check, Act). In het verantwoordingsonderzoek 2020 beoordelen wij de beheersingsmaatregelen die zijn getroffen om te voldoen aan de normen met betrekking tot het inzicht in het IT-landschap.

Een groot deel van de taken en verantwoordelijkheden die horen bij lifecyclemanagement zijn belegd bij de departementale CIO's. We toetsen alleen de normen bij hun taken en verantwoordelijkheden voor het lifecyclemanagement. Deze taken en verantwoordelijkheden zijn bijvoorbeeld vastgelegd in (openbare) Kamerstukken, maar ook in stukken die in het rijksbrede CIO-beraad zijn gepasseerd.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. Wij maken 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 geven wij een oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid;
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (art. 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is (art. 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of de belastingbetaler waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. De eisen waaraan beleid 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 selecteren de beleidsterreinen die wij onderzoeken op basis van thema en maatschappelijke relevantie. De concrete vraagstelling en normstelling verschilt per onderzoek.

Onderzoek fiscale faciliteit lijfrenten

Datalevering en omschrijving gegevens

Voor ons onderzoek naar de aftrek van lijfrentepremies (§ 5.1) hebben wij aangiftegegevens Inkomstenbelasting 2018 opgevraagd bij de Belastingdienst. In deze dataset bevinden zich geanonimiseerd alle belastingplichtigen die in 2018 in de aangifte een van de volgende rubrieken heeft ingevuld:

- Aftrek die ten laste gaat van de jaarruimte
- Aftrek die ten laste gaat van de reserveringsruimte
- Aftrek in de vorm van stakingslijfrente en/of omzetting oudedagsreserve in lijfrente.

De gegevens zijn van februari 2021 en zijn een combinatie van voorlopige en definitieve aanslagen. De analyses zijn uitgevoerd met het programma SPSS. Deze analyses betreffen aantallen belastingplichtigen die gebruik maken van de lijfrenteaftrek. De netto-lijfrente of niet-fiscaal aftrekbare premies voor de lijfrente zijn niet meegenomen in de analyse. Verder hebben we van de Belastingdienst gegevens ontvangen over het totaal aantal belastingplichtigen die geen lijfrentepremie hebben afgetrokken en deelpopulaties hiervan, uitgesplitst per leeftijdsgroep.

Onderscheiden groepen belastingplichtigen

We hebben onderscheid gemaakt tussen de volgende groepen naar type inkomen, op basis van de verschillende uitgangspositie die deze werkenden hebben om een fiscaal gefaciliteerde oudedagsvoorziening te kunnen opbouwen. Personen kunnen onderdeel uit maken van meerdere groepen:

1. Ondernemers voor de inkomstenbelasting. Belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting die een winstaangifte hebben ingediend in 2018. Deze belastingplichtigen genieten in de regel winst uit een onderneming voor eigen risico en rekening. Hiertoe behoren zowel ondernemers die een organisatie van kapitaal en arbeid drijven, waarbij een winstoogmerk bestaat als zelfstandigen. Tot deze categorie ondernemers behoren niet directeur-groootaandeelhouders die hun onderneming laten drijven voor rekening en risico van een rechtspersoon, zoals een BV. Ondernemers voor de inkomstenbelasting vallen niet onder de Pensioenwet en kunnen dus in principe niet deelnemen aan een pensioenregeling in de tweede pijler.
2. Werknemers in dienstbetrekking. Er is in de dataset geen onderscheid mogelijk tussen werknemers die wel en werknemers die geen pensioenregeling hebben via de werkgever.
3. Resultaatgenieters. Personen die inkomsten uit overige werkzaamheden opgeven bij hun aangifte. Voor deze werkzaamheden kan in principe niet worden deelgenomen aan een pensioenregeling.

Gebruik van de lijfrenteaftrek

Aangezien het gaat om het faciliteren van de opbouw van de aanvullende oudedagsvoorziening, hebben we de afgetrokken lijfrentepremies vergeleken met de maximaal toegestane premieaftrek. Voor degenen die de jaarruimte benutten, konden wij deze berekening uitvoeren, hoewel bij een relatief gering aantal personen hier data

ontbraken. Het niet-gebruik van de fiscale regeling bij de jaarruimte bestaat uit het niet-gebruik door deze laatste groep en alle personen die in het geheel geen gebruik maken van de jaarruimte, maar wel over jaarruimte beschikken.

Bij de reserveringsruimte en de stakingslijfrenteaf trek is de vergelijking tussen opgebouwde en benutte reserveringsruimte – op basis van de onderzochte data – niet goed mogelijk gebleken. Dit heeft te maken met het aantal kennelijke fouten of ontbrekende cijfers die wij in de dataset hebben aangetroffen. Bij de reserveringsruimte hebben wij onderzocht hoeveel personen de maximale reserveringsruimte aftrekken. Voor personen waarvan de AOW-leeftijd meer dan 10 jaar groter is dan leeftijd was het maximale bedrag in 2018 € 7.167. De ‘oudere’ deelnemers binnen 10 jaar van de AOW-leeftijd kunnen € 14.152 aan reserveringsruimte gebruiken. Wij hebben het aantal personen onderzocht die het maximale absolute bedrag hebben benut en dit afgezet tegen de totale populatie die de reserveringsruimte in enige mate benutte in 2018. Omdat per jaar maximaal 17% van het pensioengevende inkomen mag worden afgetrokken, kan de maximale reserveringsruimte lager uitvallen dan het eerdergenoemde. Dat hebben wij echter niet betrokken in onze analyse. De reserveringsruimte bij niet-gebruikers van de lijfrente konden wij niet in kaart brengen.

Onderzoek re-integratiedienstverlening aan WGA-gerechtigden

Voor ons onderzoek naar de re-integratiedienstverlening door UWV aan WGA-gerechtigden (§ 6.1) hebben we een data-analyse uitgevoerd op basis van gegevens van UWV. We hebben de ontwikkeling van de geboden dienstverlening door UWV aan WGA-gerechtigden per onderdeel van de dienstverlening in kaart gebracht en de arbeidsparticipatie van WGA-gerechtigden. Hieronder geven we op hoofdlijnen de methodologische verantwoording van dit onderzoek weer.

Datalevering en omschrijving gegevens

Voor dit onderzoek hebben wij via een beveiligde portaal 5 databestanden ontvangen van UWV:

- databestand met alle personen met een WIA-uitkering en (eventueel) een dienstverband tot en met september 2020;
- databestand met personen met een WGA-uitkering die in de periode 2015 tot en met oktober 2020 op enig moment re-integratiedienstverlening kregen;
- 3 databestanden met op persoonsniveau de afspraken, aangeboden instrumenten en re-integratietrajecten in de periode 2015 tot en met oktober 2020.

Dataselectie bij de analyse

De data-analyse hebben we gericht op WGA-gerechtigden voor wie UWV een re-integratieverantwoordelijkheid heeft. Dat betekent dat we zijn uitgegaan van het 2e databestand, dus WGA-gerechtigden die vanaf 2015 instroomden in de dienstverlening. De geboden dienstverlening, fysiek en telefonisch (oriëntatiegesprekken, gesprekken, re-integratietrajecten) in 2019 en 2020 hebben we voor deze personen weergegeven. Daarbij hebben we zowel personen met een gedeeltelijke WGA-uitkering (35-80% loonverlies) als met een volledige WGA-uitkering (80-100% loonverlies) meegenomen. Alleen personen in de controlegroep van het dienstverleningsexperiment zijn niet meegenomen in de analyse, omdat deze personen alleen dienstverlening op verzoek krijgen.

Voor een zuivere vergelijking van de geboden dienstverlening in 2019 en 2020 (het percentage WGA-gerechtigden met minimaal 1 contactmoment; het gemiddeld aantal gesprekken dat WGA-gerechtigden hebben gehad), hebben we aanvullend op het voorgaande een selectie gemaakt van personen die vanaf 2015 zijn ingestroomd in de re-integratiedienstverlening, en die gedurende januari tot en met oktober 2019 respectievelijk januari tot en met oktober 2020 dienstverlening kregen. WGA-gerechtigden van wie de dienstverlening eindigde vóór 31 oktober 2019 respectievelijk vóór 31 oktober 2020 zijn niet meegenomen.

Voor het berekenen van de wachttijd tot een eerste gesprek na instroom in de dienstverlening hebben we de oriëntatiegesprekken geselecteerd (fysiek en telefonisch). Dit is een eerste gesprek na instroom in de re-integratiedienstverlening om de situatie van een klant te bepalen en om de re-integratiedienstverlening op maat te kunnen invullen. Omdat wij de periode 2019-2020 onderzoeken, hebben we bij deze analyse alleen de personen die in 2019 en 2020 instroomden meegenomen.

Voor de analyse van werkhervattingen en baanverlies onder WGA-gerechtigden hebben we de personen uit het 1e databestand geselecteerd die een WGA-uitkering ontvangen en geen eigenrisicodrager zijn. De werkhervattingen en baanverlies na instroom in de WGA-uitkering hebben we geteld op basis van de loonaangiftegegevens in dit databestand.

Beperkingen van de data

UWV heeft aangegeven dat de geleverde gegevens afkomstig zijn uit diverse registraties van UWV. Het gevolg was een wisselende actualiteit van gegevens. Waar het gaat om WGA-uitkeringen en de dienstverbanden die WGA-gerechtigden hebben, mag volgens UWV worden aangenomen dat de voor het 1e databestand gebruikte registraties het

best mogelijke beeld van de werkelijkheid geven, omdat ze de basis vormen voor de verstrekking van uitkeringen. De gegevens over dienstverbanden van WGA-gerechtigden loopt circa 3 maanden achter omdat een deel van de loonaangiftegegevens met vertraging wordt aangeleverd. De voor ons beschikbare gegevens gaan tot en met september 2020. Daarom konden we de meest recente gegevens over dienstverlening niet bij alle personen op individueel niveau koppelen met de gegevens uit het 1e databestand met gegevens over uitkeringen en dienstverbanden.

De kenmerken van personen die dienstverlening ontvangen, zoals of het om een persoon met WGA 80-100 of WGA 35-80 gaat, komen niet altijd overeen tussen het 1e en 2e databestand. Dit is waarschijnlijk het gevolg van het feit dat gegevens van personen die dienstverlening ontvangen worden geactualiseerd en vervolgens overschreven. Wij beschikken alleen over de gewijzigde gegevens in het 2e databestand.

Door overleg met UWV zijn we zo goed als mogelijk omgegaan met de beperkingen van de data. Er zijn geen aanwijzingen dat de data zoals we die hebben gebruikt een zodanig verkeerd beeld gaven van de werkelijkheid dat deze onbruikbaar waren voor het uitvoeren van ons onderzoek.

Ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid binnen het verantwoordingsonderzoek leidt tot bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2014). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 Ministerie van Financiën (IXB)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 33 942 nr. 1, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014.

Algemene Rekenkamer (2017a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 725-XV nr. 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017.

Algemene Rekenkamer (2017b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 725-XV nr. 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017.

Algemene Rekenkamer (2018). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 950-XV nr. 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018.

Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35 200-XV nr. 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

Algemene Rekenkamer (2020a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk -XV nr. 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020.

Algemene Rekenkamer (2020b). Kamerbrief *Uitkomsten onderzoek naar M&O-beleid van NOW-regeling*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 420 nr. 140.

Algemene Rekenkamer (2020c). Kamerbrief *Toeslagen: lessen uit 15 jaar onderzoek*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 31 066, nr. 599.

CBS (2017). *Pensioenregelingen bij werkgevers zonder verplichtstelling. Verdiepend kwalitatief onderzoek bij analyse witte vlekken*. CBS: eigen beheer.

CBS (2021). *Dashboard arbeidsmarkt. Aantal vacatures per 100 werklozen*. (<https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt>). Website bezocht op 7 april 2021.

Deloitte (2020). *Hoe zzp'er zich verhoudt tot werknemer: minder pensioen maar meer vermogen, een onderzoek naar de opbouw van de pensioenvoorziening van zzp'ers in Nederland*. Nederland: eigen beheer.

Financiën/EZK/SZW (2020). *Strategie evaluatie steunpakketten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 420 nr.227.

Financiën (2021). *5e voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag*, 1 februari 2021.

Stichting van de Arbeid (2020). *Aanvalsplan witte vlek pensioenen*.

SZW (2019a). *Begroting 2020 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35300-XV nr. 2.

SZW (2019b). *Brief over jaarplan 2020 van de Inspectie SZW*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35300-XV nr. 18.

SZW (2020a). *Noodpakket banen en economie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 420 nr. 11.

SZW (2020b). *Bijstelling jaarplan 2020 van de Inspectie SZW*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35300-XV nr. 96.

SZW (2021). *Jaarverslag 2020 van het Ministerie van SZW*.

Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020). *Ongekend onrecht*. Den Haag: Tweede Kamer.

Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen balie en beleid*. Den Haag: Tweede Kamer.

UWV (2020a). *Viermaandenverslag 2020*. Amsterdam: eigen beheer.

UWV (2020b). *Achtmaandenverslag 2020*. Amsterdam: eigen beheer.

UWV (2020c). *Kwantitatieve informatie bij achtmaandenverslag 2020*. Amsterdam: eigen beheer.

UWV (2021). *Jaarverslag 2020*. Amsterdam: eigen beheer.

Wet Inkomstenbelasting 2001. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 727 nr. 3, p. 45 e.v.

Bijlage 4 Eindnoten

- 1 De Fraude Signalering Voorziening (FSV) betreft een applicatie van de Belastingdienst waarin risicosignalen over belastingen en toeslagen van personen werden geregistreerd. Deze applicatie was in strijd met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en is op 27 februari 2020 uitgeschakeld.
- 2 In een regulier jaar zijn er 80.000 tot 90.000 bijstandsaanvragen en een paar duizend aanvragen voor de bijstand voor zelfstandigen (Bbz).
- 3 NOW 1, NOW 2, NOW 3.1, NOW 3.2 en NOW 4.

De volgende tekstdelen zijn aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van SZW voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om feitelijke verbeteringen van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen zijn niet in onderstaande lijst opgenomen.

- 4 In het conceptrapport hadden we vermeld dat de inspectie deze prioriteiten stelde naar aanleiding van aanbevelingen van het Aanjaagteam arbeidsmigranten en van het maatschappelijk belang om het nieuwe coronavirus te bestrijden. 'Mede' is toegevoegd om meer recht te doen aan de feiten.
- 5 In het conceptrapport hadden we hier 9% opgenomen omdat dit ten tijde van op het opstellen hiervan zo vermeld was in het *Jaarverslag 2020* van het Ministerie van SZW. Later is dit gecorrigeerd naar 5%.

Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Den Haag, mei 2021