

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)

Rapport bij het Jaarverslag 2024

2025



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun beleid, hun bedrijfsvoering en hun bestedingen. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?
- Zijn de zaken goed geregeld op de ministeries?
- Is het geld ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?

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 en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Pas nadat de Staten-Generaal de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en de rijkssaldi-balans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van SZW. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2024 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2024.

Inhoud

1. Onze conclusies | 5

2. Ontwikkelingen, feiten en cijfers | 7

- 2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en brede welvaart | 7
- 2.2 Feiten en cijfers ministerie van SZW | 10

3. Beleidsresultaten | 15

- 3.1 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 15
- 3.2 Extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking | 20
- 3.3 Beleidsevaluaties | 36
- 3.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 37
- 3.5 Totstandkoming beleidsinformatie | 43

4. Bedrijfsvoering | 44

- 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 44
- 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 45
- 4.3 Opgeloste onvolkomenheid | 46
- 4.4 Onvolkomenheid | 46
- 4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 48
- 4.6 Uitvoeringstoetsen | 49
- 4.7 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 55

5. Buiten het Rijk | 56

- 5.1 Algoritme Risicoscan Verwijtbare Werkloosheid bij UWV | 56

6. Financiële informatie | 61

- 6.1 Oordeel over de financiële informatie | 62
- 6.2 Toelichting financiële oordelen | 63

7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 65

- 7.1 Reactie minister van SZW | 65
- 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 67

Bijlagen | 69

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van SZW 2024 | 69

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 72

Bijlage 3 Literatuur | 78

Bijlage 4 Begrippenlijst | 81

Bijlage 5 Eindnoten | 84

1. Onze conclusies

De begrotingsgefinancierde uitgaven van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aan sociale zekerheid waren € 63,3 miljard in 2024. De premiegefinancierde uitgaven aan sociale zekerheid waren 78,1 miljard.¹ De ontvangsten van het ministerie van SZW waren € 2,6 miljard en de verplichtingen € 63,9 miljard.

Het is belangrijk dat de minister met dit geld doet en bereikt wat hij belooft. Of het nu gaat om pensioenen, uitkeringen, schijnzelfstandigheid of arbeidsuitbuiting: de minister moet realistische verwachtingen wekken over wat zijn uitvoeringsorganisaties kunnen bereiken. Hij moet ervoor zorgen dat het beleid uitvoerbaar is en regelgeving eenvoudiger wordt. Zodat burgers weten waar ze op kunnen rekenen.

Maak de WIA uitvoerbaar

De minister van SZW heeft als taak om inkomenszekerheid te bieden aan mensen die langdurig of tijdelijk niet (volledig) in hun eigen inkomen kunnen voorzien. In 2024 werd bekend dat UWV fouten heeft gemaakt bij het berekenen van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Sommige mensen hebben daardoor te veel en anderen te weinig uitkering ontvangen. We doen daar onderzoek naar. In 2023 concludeerden we al dat de WIA voor UWV niet meer uitvoerbaar is. Er zijn nog te veel langdurig zieke (ex-)werknemers die te lang wachten op een sociaal-medische beoordeling. Hun aantal daalt niet en loopt waarschijnlijk weer op. De minister is eigenaar en opdrachtgever van UWV; we dringen erop aan dat hij snel met voorstellen komt die helpen de WIA uitvoerbaar te maken.

Toezicht op rechtmatigheid bij UWV en de SVB vraagt aandacht

Alle uitgaven van de SZW-begroting samengenomen zijn rechtmatig verantwoord en de informatie hierover is betrouwbaar. De minister verantwoordt zich over de rechtmatigheid van uitkeringen (waarbij het gaat om tientallen miljarden euro's) met informatie over de kwaliteit van de auditdiensten van UWV en de SVB. Maar de minister moet inhoudelijker toezien op de controles van deze auditdiensten om te weten of uitkeringen echt rechtmatig zijn.

Banenafspraak voor mensen met een arbeidsbeperking niet gehaald

Het lukt de minister niet om samen met werkgevers 125.000 extra banen te scheppen voor mensen met een arbeidsbeperking. Vooral de overheid blijft achter. Werk is goed voor hun inkomen en welzijn, en vermindert hun beroep op maatschappelijke voorzieningen. De minister neemt maatregelen voor de extra banen, maar het is niet bekend of die werken. Hij is ook afhankelijk van wat gemeentes doen voor mensen met een arbeidsbeperking. Gemeenten krijgen hiervoor geld van de minister van SZW en uit het gemeentefonds van de ministers van BZK en Financiën.

Financieel beheer van uitkeringen in Caribisch Nederland blijft onvolkomen

Het lukt de Rijksdienst Caribisch Nederland-unit SZW al sinds 2016 niet om de rechtmatigheid van uitkeringen in Caribisch Nederland voldoende te garanderen. Bovendien is er onvoldoende uitzicht op een blijvende oplossing. Ons dringende advies aan de minister is: bepaal een realistisch en haalbaar doel om de rechtmatigheid van uitkeringen te beheersen. Blijf ook goed controleren of de verbeteracties en de kosten hiervan hieraan doelmatig bijdragen.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.

Onvolkomenheden bij ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bestaande onvolkomenheid	2021	2022	2023	2024	
1. Financieel beheer Rijksdienst Caribisch Nederland-unit SZW	✗	✗	✗	✗	
Opgeloste onvolkomenheid					
2. Autorisatiebeheer FDC			✗	✓	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd
om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang
geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

|| De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen
vooruitgang geboekt in het oplossen van de
onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Ontwikkelingen, feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Buiten het Rijk
- Hoofdstuk 6 Financiële informatie
- Hoofdstuk 7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2. Ontwikkelingen, feiten en cijfers

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verantwoordelijk voor het goed functioneren van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Denk hierbij aan: een eerlijke en inclusieve arbeidsmarkt, gezonde en veilige arbeidsomstandigheden, passende uitkeringen en re-integratie bij werkloosheid, ziekte en arbeidsbeperkingen, inkomens en armoedebelief en pensioen. De minister was tot eind 2024 ook verantwoordelijk voor de inburgering van nieuwkomers. De minister laat zijn beleid grotendeels uitvoeren door de zelfstandige bestuursorganen UWV en Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Belastingdienst en Toeslagen, en 342 gemeenten. De minister houdt toezicht op zowel de SVB als UWV.

2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en brede welvaart

Op het beleidsterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan. De krapte op de arbeidsmarkt is in 2024 iets afgenomen, maar de vraag naar personeel is nog steeds hoog. Door de jarenlange groei van de werkzame beroepsbevolking zijn er meer mensen aan het werk dan ooit. Ondanks de hoge arbeidsparticipatie staat de bestaanszekerheid van verschillende groepen mensen onder druk. Werk biedt niet voor iedereen voldoende inkomenszekerheid, met name bij flexwerkers met een tijdelijk, uitzend- of oproepcontract. Ook is het aantal huishoudens met problematische schulden de afgelopen jaren toegenomen. Het aantal mensen met een AOW-uitkering of een uitkering vanwege arbeidsongeschiktheid neemt gestaag toe. Dit betekent meer werk voor de SVB en UWV die deze uitkeringen verstrekken.

Sinds 2018 rapporteert het CBS in de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals de stand en ontwikkeling van de brede welvaart. Brede welvaart is meer dan materiële welvaart of economische groei. De definitie zoals die wordt gebruikt in de monitor luidt: de kwaliteit van leven hier en nu, en de mate waarin deze ten koste gaat van de brede welvaart van latere generaties of van die van mensen elders in de wereld.

Voor de overheid is het relevant om te weten welke invloed de ontwikkeling van de brede welvaart heeft op het gekozen beleid. En omgekeerd: hoe het overheidsbeleid de brede welvaart kan beïnvloeden. Directe verbanden met beleidsmaatregelen zijn daarbij overigens niet altijd te leggen.

In de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2025 (CBS, 2025) vallen een paar ontwikkelingen op voor het beleidsterrein van het ministerie van SZW. Vergeleken met andere EU-landen is in Nederland het aandeel werkenden van de 15- tot 74-jarigen (netto arbeidsparticipatie) met 73,2% het hoogst. Tegelijkertijd is het onbenut arbeidspotentieel relatief hoog. Nederland stond in 2023 op de 16e plaats van de 26 EU-landen als het gaat om het aandeel personen dat wil gaan werken of meer wil gaan werken, én hiervoor beschikbaar is. Van de werknemers was in 2024 bijna 80% tevreden of zeer tevreden met het werk.

Figuur 1 Geselecteerde indicatoren voor brede welvaart op SZW-terrein

Ondanks dat veel mensen werken, leeft een deel in relatieve armoede

	Trend	Positie Nederland
 Arbeid en vrije tijd		
Tevredenheid met werk (werknemers) 78,7% van de werknemers van 15-74 jaar is (zeer) tevreden in 2024	-	7/27 (2017)
Nettoarbeidsparticipatie 73,2% van de bevolking van 15-74 jaar in 2024		1/27 (2023)
 Middelen en mogelijkheden		
Onbenut arbeidspotentieel 11,2% van het totale arbeidspotentieel in 2024		16/26 (2023)
Relatieve armoede 12,1% van de bevolking leeft onder Europese armoedegrens (60% mediane inkomen) in 2024	-	4/14 (2024)
Geregistreerde problematische schulden 8,9% van alle huishoudens heeft problematische schulden op 1 januari in 2024		-

Uitleg CBS bij figuur: Als er een pijltje staat is er een significante stijging of daling, een trend op de middellange termijn, in de afgelopen jaren. De positie van Nederland is ten opzichte van andere EU-landen.

Zie voor meer informatie:

<https://www.cbs.nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals>

Bron: CBS, 2025

De hoge arbeidsparticipatie komt onder andere door het hoge aantal mensen dat in deeltijd werkt. In 2024 waren dit 4,7 miljoen mensen van de in totaal 9,8 miljoen werkenden, blijkt uit het Dashboard arbeidsmarkt (CBS, 2024a). Mensen die deeltijd-werken, voor het merendeel vrouwen, doen dit om zorgtaken met werk te kunnen combineren (CBS, 2024b). Om mensen die dit willen te stimuleren meer uren te werken, is het kabinet het programma *Meer uren werkt!* gestart (SZW, 2025a). Ondanks de hoge arbeidsparticipatie hebben veel mensen met een arbeidsbeperking geen werk, terwijl zij wel willen en kunnen werken. Hier hebben zij wel ondersteuning bij nodig. Om voor deze groep mensen meer banen te creëren heeft de minister in 2013 de banenafpraak gemaakt samen met werkgevers- en werknemersorganisaties (§ 3.2).

Mede door de stijgende prijzen zijn er mensen die moeite hebben met rondkomen, ook onder werkenden. Volgens de meest recente cijfers over relatieve armoede in de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2025 staat Nederland met 12,1% op de 4e plaats van 14 Europese landen in 2024. Dit aandeel is minder dan in 2022, toen de relatieve armoede 14,5% was. In 2024 had 8,9% van alle huishoudens geregistreerde problematische schulden. Het kabinet heeft als doel om armoede niet verder op te laten lopen dan in 2024. Ook wil het kabinet dat in 2030 de helft minder vrouwen, mannen en kinderen in armoede leven dan in 2015. Dit doel komt overeen met de Sustainable Development Goal Armoede.

Meer informatie over de factsheets brede welvaart is te vinden op de website van het CBS: www.cbs.nl.

2.2 Feiten en cijfers ministerie van SZW

Begrotingsgefinancierde uitgaven

Het ministerie van SZW heeft in 2024 € 63,3 miljard uitgegeven aan sociale zekerheid (tabel 1), inclusief € 31,2 miljard rijksbijdragen aan sociale fondsen. Dit is 16,5% van de totale rijksuitgaven over 2024. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 63,9 miljard. De ontvangsten bedroegen € 2,6 miljard. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

Tabel 1 Ministerie van SZW (XV) in miljoenen € en aantallen fte's

	2022	2023	2024
Verplichtingen	46.161	48.391	63.876
Uitgaven	46.013	48.323	63.329
Ontvangsten	6.244	3.345	2.579
Fte's	4.491	4.876	4.993

De verplichtingen en uitgaven van het ministerie van SZW zijn in 2024 fors gestegen ten opzichte van 2023. Er is € 15,0 miljard meer uitgegeven, dat is een stijging van 31%. In tabel 2 is te zien dat deze stijging voornamelijk het gevolg is van een hogere rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds, van € 17,5 miljard in 2023 naar € 27,8 miljard in 2024. Uit het Ouderdomsfonds worden de AOW-uitkeringen betaald. De forse toename van de rijksbijdrage komt voor € 1,5 miljard doordat het vermogenstekort van het fonds moest worden gecompenseerd, voor € 2,0 miljard doordat het aantal AOW-uitkeringen toeneemt, voor € 3,5 miljard door hogere geraamde uitgaven aan

AOW-uitkeringen, en voor € 3,2 miljard door lagere geraamde premie-inkomsten over 2024. Daarnaast is er € 1,3 miljard meer uitgegeven aan het kindgebonden budget, en € 0,6 miljard meer aan de kinderopvangtoeslag dan in 2023. Tot slot is in 2024 € 100 miljoen (+24%) meer uitgegeven aan loonkostensubsidies voor werknemers op basis van de Participatiewet (§ 3.2). De ontvangsten bestaan voor het grootste deel uit de werkgeversbijdragen kinderopvang van € 1,8 miljard. De totale ontvangsten zijn ten opzichte van 2023 afgenomen met € 0,8 miljard. Deze daling komt voornamelijk doordat er in 2024 geen NOW-terugbetalingen meer waren.

Tabel 2 Ministerie van SZW (XV) realisatieverschillen uitgaven 2023 en 2024 in miljoenen €

Begrotingsartikel	2023	2024	Vershil
1. Arbeidsmarkt	1.248	2.062	814
2. Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet	7.663	8.497	834
3. Arbeidsongeschiktheid	6	7	1
4. Jonggehandicapten	4.139	4.466	326
5. Werkloosheid	179	165	-14
6. Ziekte en verlofregelingen	44	21	-23
7. Kinderopvang	4.441	4.991	550
8. Oudedagsvoorziening	42	182	141
9. Nabestaanden	2	3	1
10. Tegemoetkoming ouders	8.202	9.754	1.551
11. Uitvoering	741	734	-7
12. Rijksbijdragen	20.636	31.203	10.567
13. Integratie en maatschappelijke samenhang	425	627	201
96. Apparaat Kerndepartement	555	617	62
99. Nog onverdeeld	0	0	0
Totaal	48.323	63.329	15.006

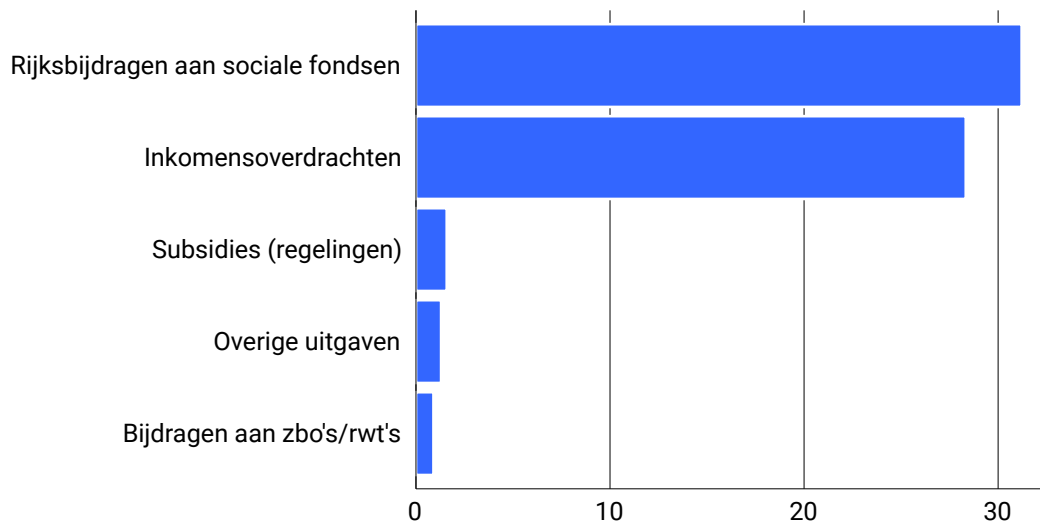
Figuur 2 geeft de begrotingsgefinancierde uitgaven in 2024 van het ministerie van SZW weer.

Figuur 2 Uitgaven ministerie van SZW in 2024 (op basis van realisatiecijfers van het ministerie van Financiën)

Van de begroting van SZW gaat het meeste geld naar bijdragen aan sociale fondsen en inkomensoverdrachten

In miljarden €

■ Uitgaven (realisatiecijfers)



Bron: De indeling van de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën.

Van de € 63,3 miljard uitgaven van de begroting van het ministerie van SZW is:

- € 31,2 miljard voor rijksbijdragen voor de sociale fondsen, zoals voor de Algemene Ouderdomswet (AOW) en regelingen voor mensen met een arbeidsbeperking;
- € 28,3 miljard bestemd voor uitkeringen en toeslagen: de bijstand, de Wajong-uitkeringen, de kinderopvangtoeslag en de algemene kinderbijslag.
 - Het ministerie van SZW voert deze taken niet zelf uit. De gemeenten keren op grond van de Participatiewet de bijstand uit. UWV voert de Wajong uit. De Dienst Toeslagen regelt de kinderopvangtoeslag, en de SVB zorgt voor de betaling van de kinderbijslag. Al deze organisaties ontvangen hiervoor geld van de begroting van het ministerie van SZW;
- € 0,9 miljard aan uitgaven om uitvoeringsorganisaties zoals UWV en de SVB goed te laten functioneren, zoals apparaatsuitgaven en inkopen;
- € 1,6 miljard voor subsidies, waaronder € 1,2 miljard aan nabetalingen minus terugontvangsten bij in 2024 vastgestelde NOW-loonkostensubsidies, en € 186 miljoen voor de Maatwerkregeling Duurzame Inzetbaarheid en Eerder Uittreden.

Wij controleren de rechtmatigheid van de begrotingsgefinancierde uitgaven met behulp van ons onderzoek naar het toezicht van de minister van SZW op UWV en de SVB (§ 4.5).

Premiegefinancierde uitgaven

De minister van SZW is niet alleen verantwoordelijk voor de besteding van het begrotingsgeld, maar ook voor het beheer van de uitgaven aan sociale zekerheid die worden gefinancierd uit sociale verzekeringspremies. Deze premiegefinancierde uitgaven bedragen € 78,1 miljard in 2024.

De premiegelden en begrotingsgelden komen samen bij de SVB en UWV, die de sociale fondsen beheren en uitkeringen betalen. Deze fondsen worden gevuld met de sociale premies die worden geheven over het inkomen. De opbrengst van de sociale premies is niet voldoende om alle uitkeringen te betalen. Om dit vermogenstekort op te heffen, draagt de minister van SZW uit zijn begroting bij aan de sociale fondsen. Zo ging vanwege het vermogenstekort € 27,8 miljard van deze rijksbijdrage in 2024 naar het Ouderdomsfonds. Ook financiert de minister van SZW de re-integratie van mensen met een uitkering met begrotings- en premiegeld.

De premiegefinancierde uitgaven zijn wel collectieve uitgaven, en samen met de sociale fondsen onderdeel van het EMU-saldo, maar ze behoren niet tot de rijksrekening. Ze hebben daarom een ander begrotings- en verantwoordingsproces dan de rijksbegrotingscyclus. Het parlement heeft geen formeel budgetrecht bij deze uitgaven. De minister, UWV en de SVB hebben geen goedkeuring nodig van het parlement voordat ze het geld uitgeven. Het parlement heeft wel indirect invloed op de premieontvangsten en premiegefinancierde uitgaven door de onderliggende wet- en regelgeving te veranderen en moties in te dienen. In deze wet- en regelgeving is vastgelegd op welke uitkeringen en toeslagen mensen aanspraak kunnen maken, en hoe de verzekeringspremies worden bepaald. De Raad van State noemt dit het materiële budgetrecht.

De Algemene Rekenkamer onderzoekt de resultaten die ministers behalen op alle beleidsterreinen. Maar we onderzoeken niet alle geldstromen. In Nederland betalen we belasting aan de rijksoverheid. Ook betaalt iedereen met een inkomen premies voor uitkeringen en zorg. De Algemene Rekenkamer controleert niet of de premiegefinancierde uitgaven volgens de regels zijn besteed (de rechtmatigheid). Voor de sociale zekerheid doen de interne auditdiensten van UWV en de SVB dat. De minister van SZW moet toezicht houden op het werk van deze auditdiensten.

Uitgavenplafond sociale zekerheid vervalt, geld via gemeentefonds niet meer zichtbaar

In de begrotingsregels van het huidige kabinet is bepaald dat het uitgavenplafond sociale zekerheid verdwijnt. Dit uitgavenplafond was bedoeld om uitgaven te beheersen. Door het laten vervallen van dit uitgavenplafond is ook de definitie van sociale zekerheidsuitgaven veranderd die wordt gebruikt om het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van SZW op te stellen. Hierdoor is de integratie-uitkering Participatie niet meer zichtbaar in het jaarverslag van SZW, maar nog wel in het jaarverslag van het gemeentefonds. Deze integratie-uitkering bestaat uit geld dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) via de begroting van het gemeentefonds beschikbaar stelt aan gemeenten. Het is bestemd voor mensen die werken in of via sociaal ontwikkelbedrijven, op grond van de Wet sociale werkvoorziening (§ 3.2).

3.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we beleidsresultaten. In § 3.1 beschrijven we hoe de minister zelf rapporteert over de resultaten van regelingen en voorzieningen om mensen met een arbeidsbeperking aan werk te helpen en te houden. Vervolgens gaan we in op de uitkomsten van ons onderzoek naar extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking (§ 3.2). Nadat we zijn ingegaan op de evaluaties van de minister naar fiscale regelingen (§ 3.3) volgt een terugblik op enkele van onze eerdere onderzoeken naar de WIA-beoordelingen, aanpak van schijnzelfstandigheid en inburgering (§ 3.4). We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van SZW in § 3.5.

In de *Staat van de rijksverantwoording 2024* geven we een rijksbreed beeld van de kabinetsresultaten, de uitkomsten van dit hoofdstuk bieden daarvoor een basis.

3.1 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

Inzicht in beleidsresultaten begint bij de minister: hij moet dat inzicht zelf hebben. Bijvoorbeeld door te monitoren en door te evalueren. Die informatie heeft de minister nodig om vast te kunnen stellen of hij met het beleid het gewenste doel bereikt en of dat op een doelmatige manier gebeurt. Bovendien heeft het parlement deze informatie nodig om zijn controlerende taak uit te kunnen voeren. Wij hebben uitgezocht hoe de minister rapporteert over de resultaten van zijn beleid om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen en te houden.

3.1.1 Verschillende regelingen voor mensen met een arbeidsbeperking

Voor mensen met een arbeidsbeperking zijn er verschillende wettelijke regelingen waarin is bepaald op welke re-integratiediensten en voorzieningen zij kunnen rekenen. UWV en gemeenten zijn verantwoordelijk voor deze ondersteuning, afhankelijk van de wettelijke regeling die van toepassing is.

UWV ondersteunt mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering naar werk

UWV is verantwoordelijk voor de begeleiding naar werk van mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering die gedeeltelijk kunnen werken. Het kan gaan om jonggehandicapten met arbeidsvermogen met een Wajong-uitkering of mensen die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn en een WIA-uitkering krijgen. De Wet WIA bestaat uit 2 regelingen: Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA) en de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsgeschikten (IVA). Ondersteuning naar werk door UWV is gericht op mensen met een WIA/WGA-uitkering. Mensen met IVA-uitkering kunnen op eigen initiatief gebruik maken van re-integratiedienstverlening van UWV. Voor werknemers die voor 2004 (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt raakten, zijn er de WAO- en de WAZ-uitkering. De minister stelt voor de begeleiding naar werk van deze groepen budget beschikbaar uit de premies werknemersverzekeringen (dat is het re-integratiebudget WIA/WAO/WAZ/ZW/WW) en uit zijn begroting (dat is het re-integratiebudget Wajong). Beide re-integratiebudgetten zijn bedoeld voor de inkoop van re-integratietrajecten en -voorzieningen. UWV voert gesprekken om te kijken naar de mogelijkheden van mensen en welke ondersteuning nodig is. De uitgaven daarvoor zijn onderdeel van de uitvoeringskosten en daarom niet inzichtelijk.

Gemeenten ondersteunen mensen in de Participatiewet naar werk

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de begeleiding naar werk van mensen met een arbeidsbeperking die behoren tot de doelgroep van de Participatiewet. Dit kan gaan om regulier of beschut werk, bij een reguliere werkgever of in een sociaal ontwikkelbedrijf. Het geldt dat gemeenten voor deze begeleiding krijgen is onderdeel van de integratie-uitkering Participatie en de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Deze gelden zijn niet apart inzichtelijk. In § 3.2 lichten we dit toe.

Banenafsprak

Mensen met een Wajong-uitkering en mensen met een arbeidsbeperking in de Participatiewet die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen, vallen onder de doelgroep banenafpraak, net als mensen met een Wsw-indicatie (Wet sociale werkvoorziening). In § 3.2 gaan we verder in op de resultaten van de banenafpraak.

3.1.2 Minister rapporteert deels in jaarverslag over doelen en resultaten

In het *Jaarverslag 2024 van het ministerie van SZW* en via het *Jaarverslag UWV 2024* rapporteert de minister van SZW over de doelen en resultaten van de ondersteuning naar werk door UWV en gemeenten. De informatie hiervoor komt uit dashboards en statistieken die zijn ingericht in opdracht van het ministerie van SZW. Dit zijn onder meer de UWV-dashboards banenafspraken en beschut werk, en de Wsw-statistiek. Deze en andere informatie is ook opgenomen in de Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten van UWV. In tabel 3 is een overzicht opgenomen van de informatie over de verschillende regelingen over 2024.

Tabel 3 De bereikte resultaten om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen en te houden in 2024, zoals de minister van SZW rapporteert in openbare bronnen (bedragen in miljoenen €)

Regeling	Mensen met een arbeidsbeperking in 2024	Financieel belang in 2024	Doel in 2024	Naar werk begeleid in 2024	Aan het werk in 2024
Participatiewet	158.162 ^a	€ 515,1 ^b	Geen	13.000 gestarte banen ^c	85.754 ^d
Wsw ^e	58.000		N.v.t.	N.v.t.	56.653 ^f
WIA/WGA	272.801 ^g	€ 129,7 ^h	3.000 mensen naar werk begeleid 65% werkt	4.500 mensen naar werk begeleid	49,7% ⁱ
WIA/IVA	181.843		Geen	Onbekend	3,0%
WAO	152.441		Geen	100 mensen naar werk begeleid	14,6%
WAZ	5.088		Geen		onbekend
Wajong met arbeidsvermogen	103.281		8.000 mensen naar werk begeleid	6.100 mensen naar werk begeleid	55,8% (57.880)
Wajong zonder arbeidsvermogen	143.569				3,1% (3.263)
Banenafpraak ^k	274.804	Zie § 3.2 ^l	10.000 extra banen t.o.v. 2023 115.000 extra banen t.o.v. 2012	3.760 extra banen t.o.v. 2023	90.024 extra banen t.o.v. 2012

Bronnen: SZW (2005), SZW (2025b), UWV (2025a), UWV (2025b), UWV (2025c).

- ^a Het aantal mensen in de Participatiewet binnen de doelgroep banenafspraken (142.527) en het aantal mensen met een positief advies beschut werk (15.635), Mensen met een Wsw-indicatie zijn niet meegeteld. Beschut werk is voor mensen die alleen onder aangepaste omstandigheden kunnen werken. Beschut werk is geregeld in de Participatiewet en ook beschikbaar voor mensen in de Wajong, WIA en WAO.
- ^b Uitgaven voor loonkostensubsidies. De overige gelden voor ondersteuning naar werk door gemeenten zijn onderdeel van de integratie-uitkering Participatie en de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De omvang hiervan is niet inzichtelijk (zie § 3.2).
- ^c Het aantal mensen dat met een baan startte na re-integratiedienstverlening van gemeenten aan mensen in de Participatiewet. Deze dienstverlening is ook voor mensen zonder arbeidsbeperking die binnen de Participatiewet vallen. Het cijfer betreft de stand medio 2024.
- ^d Dit cijfers bestaat uit het aantal mensen in de Participatiewet dat werkzaam is binnen de banenafspraken (75.135) en het aantal mensen dat werkzaam is met een positief advies beschut werk (10.619). Mensen met een Wsw indicatie zijn niet meegeteld.
- ^e Sinds 2015 is er geen nieuwe instroom meer mogelijk in de Wsw. De doelgroep Wsw bestaat uit mensen die zijn gedetacheerd, zij tellen mee voor de banenafspraken, en mensen die werkzaam zijn in een sociaal ontwikkelbedrijf, die niet meetellen voor de banenafspraken.
- ^f Dit cijfer bestaat uit het aantal mensen met een Wsw indicatie dat werkzaam is in een sociale werkplaats (33.000) en het aantal dat werkzaam is binnen de banenafspraken (23.653).
- ^g Aantal WGA'ers, dat zijn (ex-)werknemers die tijdelijk of gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn, met of zonder resterende verdiencapaciteit.
- ^h Re-integratiebudget WIA/WAO/WAZ/ZW/WW. Dit budget is ook voor mensen met een Ziektewet- of WW-uitkering.
- ⁱ Het aandeel werkende WGA'ers met resterende verdiencapaciteit.
- ^j Re-integratiebudget Wajong.
- ^k De resultaten van de banenafspraken worden gemeten in het aantal banen. Het doel van de banenafspraken is voor 2026 125.000 extra banen te creëren. Het tussentijdse doel voor 2024 is 115.00 extra banen. De gebruikte cijfers geven de tussenstand derde kwartaal van 2024 weer.
- ^l De omvang van het budget voor de doelgroep banenafspraken is beperkt inzichtelijk.

De minister heeft met UWV afgesproken hoeveel mensen in de doelgroepen WIA/WGA en Wajong in een jaar naar werk moet worden begeleid. Voor de mensen met een WIA/WGA-uitkering die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn, was het doel: in 2024 3.000 mensen naar werk begeleiden. Deze doelstelling is ruimschoots behaald. Van alle mensen met een WIA/WGA-uitkering die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn, is 50% aan het werk in 2024. Dat is minder dan de 65% die bij invoering van de WIA werd verwacht (SZW, 2005). Opmerkelijk genoeg is deze doelstelling niet opgenomen in het Jaarverslag 2024. Ook is de doelstelling om 8.000 mensen met een Wajong-uitkering aan werk te helpen in 2024 niet gehaald. Voor de WAO en WAZ zijn er geen

doelen als het gaat om werk. De minister rapporteert wel dat 100 mensen met een WAO- of WAZ-uitkering naar werk zijn begeleid in 2024. Aanvullende cijfers over deze doelgroepen zijn opgenomen in de kwantitatieve bijlage van het *Jaarverslag UWV 2024*. In de UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten wordt het aandeel werkenden bijgehouden onder mensen die zijn beoordeeld als 'minder dan 35% arbeidsongeschikt' (de '35-minners'): 52% in 2022.

De minister rapporteert in zijn jaarverslag ook over het aantal mensen met of zonder arbeidsbeperking dat door gemeenten is ondersteund naar werk. Dit waren er 13.000 in 2024. De re-integratievoorzieningen die gemeenten aanbieden, zijn ook bedoeld voor mensen zonder arbeidsbeperking. De minister rapporteert afzonderlijk over het aantal mensen dat met een Wsw-indicatie werkt in een sociaal ontwikkelbedrijf, dat zijn er 33.000 in 2024, en het aantal mensen dat werkt met een positief advies beschut werk. Dat zijn er 10.000 in 2024. Verder geeft het dashboard banenafspraken inzicht in het aantal mensen binnen de doelgroep banenafpraak met werk: 74.000 mensen via de Participatiewet in het derde kwartaal van 2024, en 24.000 mensen op een Wsw/Wiw/ID-plaatsing.

De minister rapporteert via de UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten in hoeverre mensen met een arbeidsbeperking een vast, tijdelijk of uitzendcontract hebben. Bij Wajongers was dit in 2022 respectievelijk 60%, 33% en 7%. Bij mensen die onder de Participatiewet en tot de doelgroep banenafpraak horen, was dit in 2022 respectievelijk 35%, 54% en 11%. Ook geeft de monitor inzicht in hoeverre gedeeltelijk arbeidsongeschikten met of zonder WGA-uitkering aan het werk blijven na werkhervatting.

3.1.3 Gevolgen beleidswijziging voor mensen met een arbeidsbeperking

In 2015 zijn de Participatiewet en de Wajong 2015 ingevoerd en is de Wsw gewijzigd. Dit betekende een grote verandering voor mensen met een arbeidsbeperking. Het gevolg van de wetswijzigingen was namelijk dat instroom in de Wajong voortaan alleen nog mogelijk is voor jonggehandicapten die blijvend geen arbeidsvermogen hebben, en dat instroom in de Wsw niet meer mogelijk was. Jonggehandicapten met arbeidsvermogen en mensen met een Wsw-indicatie die nog wachtten op een werkplek bij een sociaal ontwikkelbedrijf, waren vanaf dat moment voor ondersteuning naar werk aangewezen op hun gemeente op grond van de Participatiewet. Omdat deze groepen binnen de Participatiewet niet te onderscheiden zijn, worden de resultaten van deze beleidswijziging niet gevolgd. De minister van SZW heeft wel de Participatiewet laten evalueren (SCP, 2019). Uit deze evaluatie bleek dat mensen

die voorheen een beroep op de Wajong konden doen een grotere kans hebben op een baan. Maar dat is vaker flexibel werk en hun inkomenspositie is verslechterd. Mensen met een Wsw-indicatie kregen daarentegen minder vaak een baan dan vóór de beleidswijziging. Voor de evaluatie is ook gebruik gemaakt van een onderzoek over jonggehandicapten, in opdracht van het ministerie van SZW (SEO, 2019).

3.2 Extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking

3.2.1 De banenafpraak

Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister van SZW de afgelopen jaren heeft gevoerd om extra banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Werken zorgt niet alleen voor inkomsten, maar zorgt ook voor structuur, zingeving en sociale contacten. Het hebben van werk kan bovendien het gebruik van zorg of andere maatschappelijke ondersteuning verkleinen. Extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking dragen bij aan de brede welvaarts-thema's subjectief welzijn, arbeid en vrije tijd, gezondheid en materiële welvaart. Volgens het VN-verdrag Handicap is de overheid verantwoordelijk voor meer participatie van mensen met een handicap, waaronder deelname aan werk.

Het kabinet heeft in 2013 in het Sociaal Akkoord met werkgevers en werknemers afgesproken extra banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Deze afspraak is uitgewerkt in de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten (hierna: banenafpraak) die in 2015 in werking trad. Het doel is dat werkgevers voor 2026 125.000 extra banen hebben gecreëerd voor mensen met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen (zie ook tekstkader). Het gaat om extra banen, boven op de 75.000 banen die er voor deze mensen in 2013 waren. Een baan staat gelijk aan een functie van 25,5 uur per week. Eind 2024 stonden er 274.804 mensen in het doelgroepregister. In de afspraak is onderscheid gemaakt tussen het bedrijfsleven en de overheid: het bedrijfsleven moet 100.000 extra banen creëren en de overheid 25.000 extra banen.

Om verschillende redenen is het niet precies te zeggen hoeveel geld er per saldo naar de banenafpraak gaat. Hierdoor is het ook niet mogelijk om deze financiële middelen te koppelen aan de resultaten (§ 1.1.4). Vanuit de begroting SZW gaat er in elk geval € 634 miljoen naar verschillende regelingen die onder de banenafpraak vallen. Maar van andere regelingen voor de banenafpraak zijn de begrotingsuitgaven niet inzichtelijk. Daarnaast loopt een deel van de uitgaven via het gemeentefonds. Deze middelen zijn voor gemeenten vrij te besteden. Een deel hiervan is voor lonen voor mensen in de sociale werkvoorziening. Hier staan bedrijfsopbrengsten tegenover.

De resultaten van de banenafspraken blijven achter

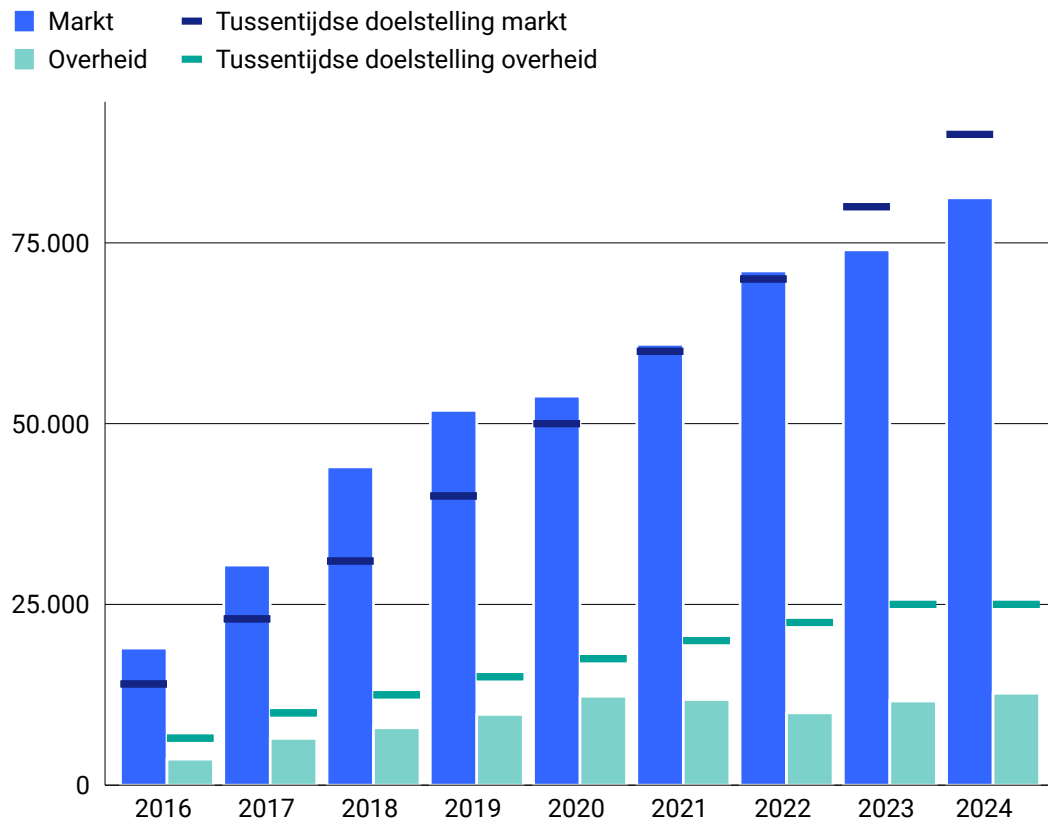
De resultaten van de banenafspraken blijven de laatste jaren achter, en dat is de aanleiding voor dit onderzoek. Daar waar overheidswerkgevers al sinds 2016 de tussentijdse doelstelling niet halen, hebben marktwerkgevers de tussentijdse doelstelling in de jaren 2016-2022 wel gehaald. In 2023 hebben marktwerkgevers de doelstelling voor het eerst niet gehaald (zie figuur 3). De verschillen tussen markt en overheid geven een enigszins vertekend beeld omdat banen die de overheid inkoopt bij het bedrijfsleven, meetellen bij de marktsector.

Eind 2024 stond de teller op 90.000 extra banen. Om de doelstelling te halen, moeten er in 2025 dus nog 35.000 banen bijkomen. Dit is niet realistisch, erkent ook de minister (Tweede Kamer, 2025). Eind 2024 was ruim de helft (52%) van de doelgroep banenafspraken, voor zover opgenomen in het doelgroepregister, aan het werk. Dat betekent dat ruim 132.000 mensen van de geregistreerde doelgroep banenafspraken niet aan het werk zijn.

Figuur 3 Doelstelling en realisatie extra banen voor markt- en overheidswerkgevers sinds 2012²

Overheidswerkgevers halen de doelstelling niet sinds 2016 en marktwerkggevers niet sinds 2023

Aantal extra banen sinds december 2012



In de cijfers van 2024 zijn de uitzendcontracten en detacheringen niet meegeteld. Het gaat om een neerwaartse correctie van in totaal 3.920 banen. De verdeling over markt en overheid is bij publicatie van dit rapport nog niet bekend.

Bron: SZW (2023a, 2023d, 2024c), UWV (2025c).

Welke doelgroepen vallen er onder de banenafspraken?

De doelgroep voor de banenafspraken bestaat uit mensen die door hun arbeidsbeperking niet zelfstandig het wettelijk minimumloon (WML) kunnen verdienen, maar met begeleiding wel aan de slag kunnen bij een reguliere werkgever.

Deze doelgroep is onderverdeeld in:

- mensen met een Wajong-uitkering (al op jonge leeftijd een beperking) met arbeidsvermogen;
- mensen die onder de Participatiewet vallen en niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen;
- jongeren uit het praktijk- of speciaal onderwijs;
- mensen met een WIW- of ID-baan (oude regelingen);
- mensen met een indicatie voor de sociale werkvoorziening (Wsw).

Wajongers (36% van de doelgroep) hebben recht op ondersteuning van UWV.

De overige groepen (63% van de doelgroep) vallen onder de verantwoordelijkheid van gemeenten.

Belangrijke knelpunten die het nakomen van de banenafspraken belemmeren

Uit bestaand onderzoek zijn verschillende knelpunten bekend die de doelen van de banenafspraken in de weg staan. Wij hebben de maatregelen onderzocht die de minister de afgelopen jaren heeft genomen om 3 belangrijke knelpunten weg te nemen of te verminderen. Deze knelpunten zijn:

1. het gebrek aan bereidheid van werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen (§ 3.2.2);
2. de belemmeringen die werkgevers ervaren bij de dienstverlening (§ 3.2.3);
3. onvoldoende capaciteit bij UWV en gemeenten voor mensen die intensieve ondersteuning nodig hebben om aan het werk te komen en te blijven (§ 3.2.4). De financiering van de banenafspraken is onderdeel van dit knelpunt. Daarom hebben we onderzocht of de financiële middelen voor de uitvoering van de banenafspraken voldoende zijn onderbouwd.

De minister neemt maatregelen, maar de effecten zijn niet bekend

Uit ons onderzoek blijkt dat de minister van SZW de 3 belangrijke knelpunten in beeld heeft en verschillende maatregelen heeft genomen om de bereidheid onder werkgevers te vergroten en de dienstverlening door UWV en gemeenten aan werkgevers eenvoudiger en toegankelijker te maken. Hoewel deze maatregelen aansluiten bij de knelpunten, is niet bekend in hoeverre deze maatregelen in de praktijk tot resultaten leiden. Het is niet aannemelijk dat hiermee het aantal afgesproken banen wordt gecreëerd. Bovendien blijven de regelingen en voorzieningen voor werkgevers ingewikkeld, ondanks vereenvoudiging. Het is aannemelijk dat UWV en gemeenten

meer re-integratiediensten moeten verlenen om meer mensen met een arbeidsbeperking aan een baan te helpen. Het is ook aannemelijk dat er maatschappelijke baten staan tegenover de inspanningen en kosten van re-integratie.

Verskillende partijen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de banenafspraken

De verantwoordelijkheden voor uitvoering van de banenafspraken zijn verdeeld over werkgevers, de minister van SZW, UWV en gemeenten. Als volgt:

- Werkgevers zijn aan zet om extra banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking, zowel overheidswerkgevers als werkgevers in het bedrijfsleven.
- De minister van SZW is verantwoordelijk voor het wettelijk stelsel en voor het toezicht op de uitvoering van de wettelijke taken door UWV. De minister van SZW stelt geld beschikbaar aan UWV en gemeenten. De ministers van BZK en van Financiën zijn verantwoordelijk voor de vaststelling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De minister van BZK coördineert de aanpak voor het realiseren van extra banen bij de overheid.
- UWV heeft de wettelijke taak om re-integratiediensten te verlenen aan mensen met een Wajong-uitkering die arbeidsvermogen hebben.
- Gemeenten hebben de taak om mensen die onder de Participatiewet vallen te ondersteunen bij hun re-integratie, ook als deze burgers geen bijstandsuitkering ontvangen. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor de sociale werkvoorziening, voor mensen die een Wsw-indicatie hebben (Wet sociale werkvoorziening). De dienstverlening door UWV en gemeenten richt zich op werkgevers en op de doelgroep zelf.

3.2.2 Werkgevers motiveren om extra banen te creëren

Bereidheid werkgevers blijft nog achter

Het is aan werkgevers om extra banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking, maar niet alle werkgevers willen en doen dit. Uit onderzoek van het SCP blijkt dat ongeveer 40% van alle werkgevers niet bereid is om mensen, of meer mensen, met een beperking in dienst te nemen. Ongeveer 10% van alle werkgevers is hiertoe wel bereid en ongeveer 50% is hiertoe misschien bereid. De bereidheid is het hoogste bij de overheid (35%) en het laagste in het onderwijs (8%) en de handel, horeca en reparatie (8,5%) (SCP, 2023a).

Uit ditzelfde onderzoek van het SCP blijkt ook dat 18,3% van de werkgevers daadwerkelijk mensen met een arbeidsbeperking in dienst heeft. Ruim 80% van alle werkgevers heeft dus geen mensen met een arbeidsbeperking in dienst. Ook hier

zijn verschillen tussen sectoren te zien: werkgevers in de zakelijke dienstverlening en handel, horeca en reparatie hebben het minst vaak mensen met een beperking in dienst (respectievelijk 13,8% en 14,8%). Overheidswerkgevers hebben het vaakst mensen met een beperking in dienst (58,8%).

Onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW laat zien dat er verschillende redenen zijn waarom werkgevers (bij overheid en bedrijfsleven) geen mensen met een beperking in dienst willen nemen. Werkgevers willen het liefst werk bieden aan mensen voor wie zo min mogelijk aanpassingen en inspanningen (in termen van uren, functie of begeleiding) nodig zijn. Het gevolg is dat zij vaker banen aanbieden aan mensen met een relatief lichte arbeidsbeperking (Berenschot, 2019). Ook kunnen vooroordelen een rol spelen. Werkgevers denken bij voorbaat al dat het moeilijk is om mensen met een arbeidsbeperking passend werk te bieden. De bereidheid van werkgevers verschilt naar de aard van de beperking. Zo is de bereidheid om mensen met een psychische beperking aan te nemen (24%) lager dan de bereidheid om mensen met een fysieke beperking aan te nemen (50%). Maar de groep mensen met een psychische beperking is juist het grootst (Berenschot, 2019). Werkgevers hebben ook niet allemaal dezelfde mogelijkheden voor passende ondersteuning. Vooral kleine bedrijven (minder dan 15 werknemers) hebben minder mogelijkheden om mensen langdurig te begeleiden.

De minister onderneemt acties om bereidheid te verhogen, effecten niet bekend

Om de bereidheid bij werkgevers in het bedrijfsleven en de overheid te verhogen, heeft de minister van SZW verschillende maatregelen genomen. Allereerst heeft de minister opdracht gegeven voor een campagne met als doel werkgevers te inspireren en te stimuleren om banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. De campagne zet in op de intrinsieke motivatie van werkgevers. Uit onderzoek blijkt echter dat de bereidheid bij werkgevers in de jaren 2019-2022 niet is toegenomen (Berenschot, 2019; SCP 2023a). Het is mogelijk dat de coronacrisis hier invloed op heeft gehad.

Verder heeft de minister afgelopen jaren gewerkt aan een nieuwe quotumregeling. De huidige regeling bleek niet uitvoerbaar (zie tekstkader). Daarom heeft de minister in 2018 besloten geen boetes op te leggen totdat er een nieuwe regeling is. Eind 2018 werd besloten hoe deze regeling eruit moest zien. De Tweede Kamer heeft op 17 februari 2025 de Wet vereenvoudiging banenafpraak aangenomen. In deze nieuwe regeling is het boetesysteem vervangen door een bonus-malus systeem. Dit houdt in dat werkgevers die wel aan het quotum voldoen een financiële beloning kunnen krijgen (en werkgevers die dit niet doen, kunnen een boete krijgen). Daarnaast

vervalt het onderscheid tussen markt en overheid op termijn (SZW, 2023b). Hiermee beoogt de minister een intensievere samenwerking tussen markt- en overheidswerkgevers. Dit kan door bij diensten die de overheid bij marktwerkgevers inkoopt, de afspraak te maken dat een deel hiervan wordt uitgevoerd door mensen met een arbeidsbeperking.

Uit de evaluatie van de banenafpraak in 2019 bleek dat de quotumdreiging voor werkgevers in de marktsector nauwelijks een rol heeft gespeeld bij het creëren van extra banen. In hoeverre de quotumregeling voor extra banen heeft gezorgd, is niet precies bekend. Voor overheidswerkgevers was de quotumregeling wel een belangrijk motief om mensen aan te nemen. Een verklaring kan liggen in het feit dat het bedrijfsleven toen nog ruim de doelstellingen haalde en dat voor de overheidswerkgevers de quotumdreiging reëel was (Panteia, 2019).

In het Tweede Kamerdebat over de vereenvoudiging van de banenafpraak van 5 februari 2025 gaf de minister zelf al aan dat het niet realistisch is dat met de vereenvoudiging van de wet alleen de doelstellingen bereikt worden; er is meer nodig. De minister werkt momenteel aan een toekomstige banenafpraak waarin de doelen, de afbakening van de doelgroep en hoe je werkgevers kunt stimuleren, worden heroverwogen.

Quotumregeling: doelen niet gehaald, maar tot nu toe geen boetes

De minister van SZW heeft met de banenafpraak ook een quotumregeling ingesteld. Deze regeling houdt in dat werkgevers (zowel markt als overheid) een boete kunnen krijgen als ze het afgesproken quotumpercentage niet halen. De overheid behaalt al sinds 2016 de doelen niet en daarom is de quotumregeling per 2018 geactiveerd. Er zijn echter nooit boetes opgelegd, omdat dit volgens de minister in de huidige vorm niet uitvoerbaar bleek. Dit komt onder andere door de administratie voor het bijhouden van de inleenverbanden die complex is voor zowel werkgevers als UWV (SZW, 2023b). In de uitvoeringstoets van UWV in 2014 werd de quotumregeling nog als uitvoerbaar aangemerkt (UWV, 2014). Inmiddels is het opleggen van boetes uitgesteld tot nieuwe wetgeving is ingevoerd.

Goed voorbeeld van werkgever die mensen met een arbeidsbeperking aanneemt

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is een van de rijksorganisaties die vooroploopt in het aannemen van mensen met een arbeidsbeperking. Eind 2024 had de NVWA 82 medewerkers in dienst met een arbeidsbeperking. Hiermee is het gestelde quotum van 2,76% (ruimschoots) gehaald. De NVWA werkt samen met recruiters van team Diversiteit en Inclusie van O&P Rijk en met Binnenwerk. Binnenwerk is een rijksbreed werkende organisatie, die zich richt op plaatsing van mensen in teamverband met een vaste teamleider en individuele begeleiding van een jobcoach (O&P Rijk, 2025).

3.2.3 Vereenvoudigen van dienstverlening aan werkgevers

Ingewikkelde dienstverlening voor werkgevers

Werkgevers die bereid zijn om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, kunnen hierbij alsnog belemmeringen ervaren. Deze werkgevers kunnen ondersteuning krijgen van UWV en gemeenten. In onderstaand tekstkader beschrijven we de verschillende soorten ondersteuning. Deze regelingen zijn bedoeld als financiële tegemoetkoming, om financiële risico's te verlagen, of om werkgevers te helpen om mensen langer in dienst te houden.

Ondersteuning voor werkgevers die mensen uit de doelgroep banenafpraak in dienst nemen

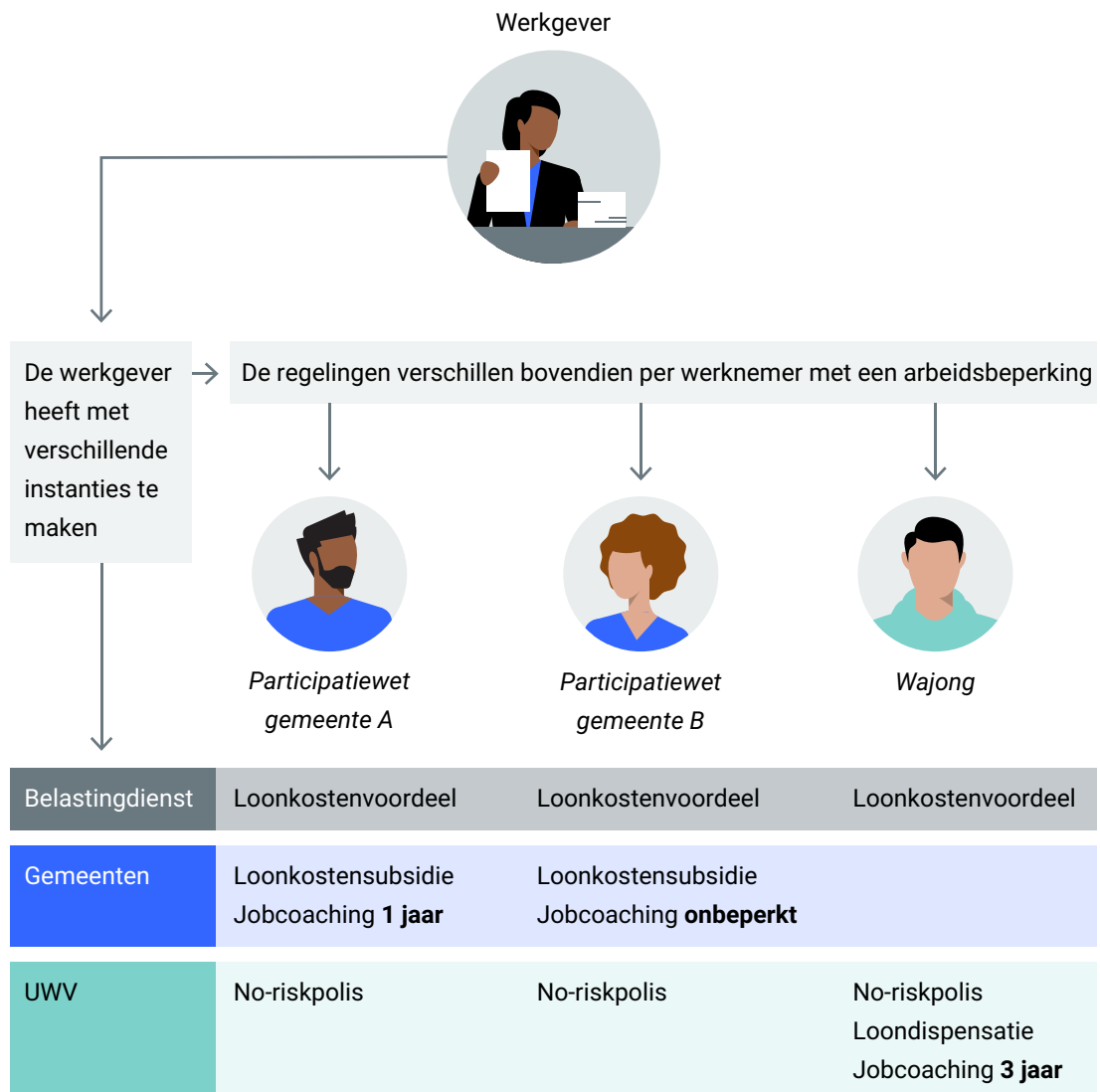
- Een belangrijk financieel instrument is loonkostensubsidie. In 2024 gaven gemeenten hier € 515,1 miljoen aan uit. Het ministerie van SZW financiert dit via het macrobudget participatiewetuitkeringen. De gedachte achter loonkostensubsidie is dat mensen onder de doelgroep banenafpraak niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen. Ze hebben een lagere 'loonwaarde' dan andere werknemers in dezelfde functie, want ze kunnen minder werk doen in dezelfde tijd. De werkgever ontvangt loonkostensubsidie om het loon van deze werknemers aan te vullen tot het wettelijk minimumloon. Een soortgelijke regeling is er voor werkende Wajongers. Zij krijgen een aanvulling op hun loon als dit beneden het wettelijk minimumloon ligt: de loondispensatie. UWV stort deze direct op de rekening van de Wajonger. Loondispensatie wordt gefinancierd uit de totale uitkeringslasten voor de Wajong en wordt door UWV niet als aparte post bijgehouden.

- Met jobcoaching kan een werknemer met een arbeidsbeperking een coach krijgen voor begeleiding op de werkvloer. De coach kan bijvoorbeeld helpen bij het inwerken, of een werkplan maken. Het kan gaan om een externe coach, of iemand in dienst bij de werkgever. De jobcoach wordt gefinancierd door UWV uit het re-integratiebudget voor Wajongers met arbeidsvermogen (in 2024 € 86,8 miljoen) en door gemeenten uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds voor de overige doelgroepen.
- Het loonkostenvoordeel is een financiële tegemoetkoming die werkgevers kunnen aanvragen bij de Belastingdienst wanneer zij iemand met een arbeidsbeperking in dienst hebben. In 2024 is er € 26,7 miljoen uitgegeven, gefinancierd door het ministerie van SZW.
- De no-riskpolis zorgt ervoor dat werkgevers financieel gecompenseerd worden als een werknemer met een arbeidsbeperking uitvalt door ziekte. De no-riskpolis is onderdeel van de totale uitgaven voor Ziektewet-uitkeringen (premiegefinancierd).

Uit meerdere onderzoeken blijkt dat werkgevers al deze vormen van dienstverlening ervaren als ingewikkeld en niet duidelijk vindbaar (Berenschot, 2019; Panteia 2019; Arbeidsinspectie 2023). Er zijn meerdere regelingen, met steeds andere voorwaarden die verschillen per doelgroep. Bovendien kunnen de voorwaarden voor dienstverlening per gemeente verschillen door de beleidsvrijheid die gemeenten hebben. Bijvoorbeeld: 2 mensen hebben een vergelijkbare beperking, ze kunnen evenveel werk verrichten en zijn in dienst bij dezelfde werkgever. Maar omdat ze niet in dezelfde gemeente wonen, verschillen de voorzieningen die hun werkgever kan aanvragen. In de ene gemeente kan iemand bijvoorbeeld een jobcoach voor 1 jaar krijgen, terwijl dat in de andere gemeente 3 jaar of onbeperkt is. Ook moeten werkgevers de voorzieningen aanvragen bij verschillende instanties (zie figuur 4).

Figuur 4 Regelingen voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en te houden

Regelingen voor re-integratie zijn ingewikkeld voor werkgevers



Gelijktrekken en toegankelijker maken van regelingen

Om de dienstverlening aan werkgevers toegankelijker te maken en gelijk te trekken, heeft de minister van SZW voorgesteld de Participatiewet aan te passen. Dat is inmiddels gebeurd door middel van de Wet breed offensief. Hierin is bijvoorbeeld de toekenning van loonkostensubsidie op verschillende manieren aangepast. Een voorbeeld van zo'n aanpassing is dat er nu nog maar één manier is waarop iemands loonwaarde wordt vastgesteld. Eerder waren dat verschillende methoden. Ook biedt de Participatiewet de minister de mogelijkheid extra maatregelen te nemen als er nog steeds grote verschillen zijn in de dienstverlening tussen gemeenten. In 2019 hebben de VNG en Divosa een modelverordening opgesteld voor gemeenten, die moet zorgen voor eenvormige regels en voorwaarden voor re-integratiedienstverlening.

De minister heeft voorstellen gedaan om de Wet structuur uitvoeringsorganisaties werk en inkomen (SUWI) aan te passen om de toegang tot en vindbaarheid van de arbeidsmarktdienstverlening aan werkgevers te verbeteren. Dit wil de minister bereiken met één regionaal loket in elke arbeidsmarktregio (onder de naam Werkcentrum). In dit loket werken onder andere gemeenten, UWV, sociale partners en onderwijspartijen samen.

We constateren dat de maatregelen van de minister aansluiten bij de knelpunten die werkgevers ervaren. Desondanks blijft de complexiteit van de regelingen bestaan: het verschilt per regeling en per doelgroep van welke instrumenten werkgevers en mensen met een arbeidsbeperking gebruik kunnen maken. De effecten van de maatregelen zijn nog niet bekend. In 2025 laat de minister een invoeringstoets uitvoeren met daarin de eerste resultaten van de maatregelen die volgen uit het *Breed offensief*.

3.2.4 Financiering van re-integratie

Niet altijd re-integratieondersteuning voor mensen die intensieve ondersteuning nodig hebben

UWV en gemeenten geven aan dat zij onvoldoende capaciteit hebben voor de re-integratiebegeleiding van de doelgroep banenafpraak (Arbeidsinspectie 2022; 2024). Uit onderzoek van het SCP blijkt dat een grote groep mensen (37%) in de Participatiewet niet of nauwelijks ondersteuning krijgt (SCP 2023b). Klantmanagers van gemeenten en UWV geven aan dat geldtekort een reden is waarom het niet lukt om passende ondersteuning en begeleiding te bieden aan alle mensen met een arbeidsbeperking (Arbeidsinspectie 2022; 2024). Minder budget betekent dat er minder professionals kunnen worden ingezet om mensen te begeleiden. Hierdoor is de werklast per medewerker hoger en is er minder tijd voor de begeleiding per persoon.

Door de beperkte tijd en capaciteit bij UWV en gemeenten lopen juist de mensen die intensieve ondersteuning nodig hebben het risico geen passende begeleiding te krijgen. Klantmanagers zetten hun tijd namelijk in voor mensen waarbij de ondersteuning eenvoudiger is, waardoor mensen met een complexere ondersteuningsbehoefte minder of geen aandacht krijgen. Zo blijkt uit onderzoek van de Arbeidsinspectie dat 35% van de mensen die onder de banenafpraak vallen niet aan het werk is geweest in de periode 2019-2022 en dat 11% van deze doelgroep minder dan een jaar heeft gewerkt. Deze groep komt moeilijk aan regulier werk omdat het vaak gaat om mensen die relatief veel ondersteuning nodig hebben vanwege multi-problematiek, zoals financiële problemen, zorgtaken, sociale of woonproblemen

(Nederlandse Arbeidsinspectie, 2024). Voor sommigen is regulier werk zelfs niet haalbaar, blijkt uit een interne analyse van de Participatiewet van het ministerie van SZW (2022).

Verschillende geldstromen voor re-integratie

De minister van SZW is verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van geld aan UWV en gemeenten voor de begeleiding van de doelgroep banenafpraak. Omdat deze doelgroep uit verschillende deelgroepen bestaat, is er niet één uitgavenpost, maar zijn er meerdere (zie figuur 5). Vanuit de begroting SZW gaat er in elk geval € 634 miljoen naar verschillende regelingen die onder de banenafpraak vallen. Daarnaast zijn er uitgaven voor de banenafpraak vanuit de begroting van SZW waarvan de omvang niet inzichtelijk is: loondispensatie.

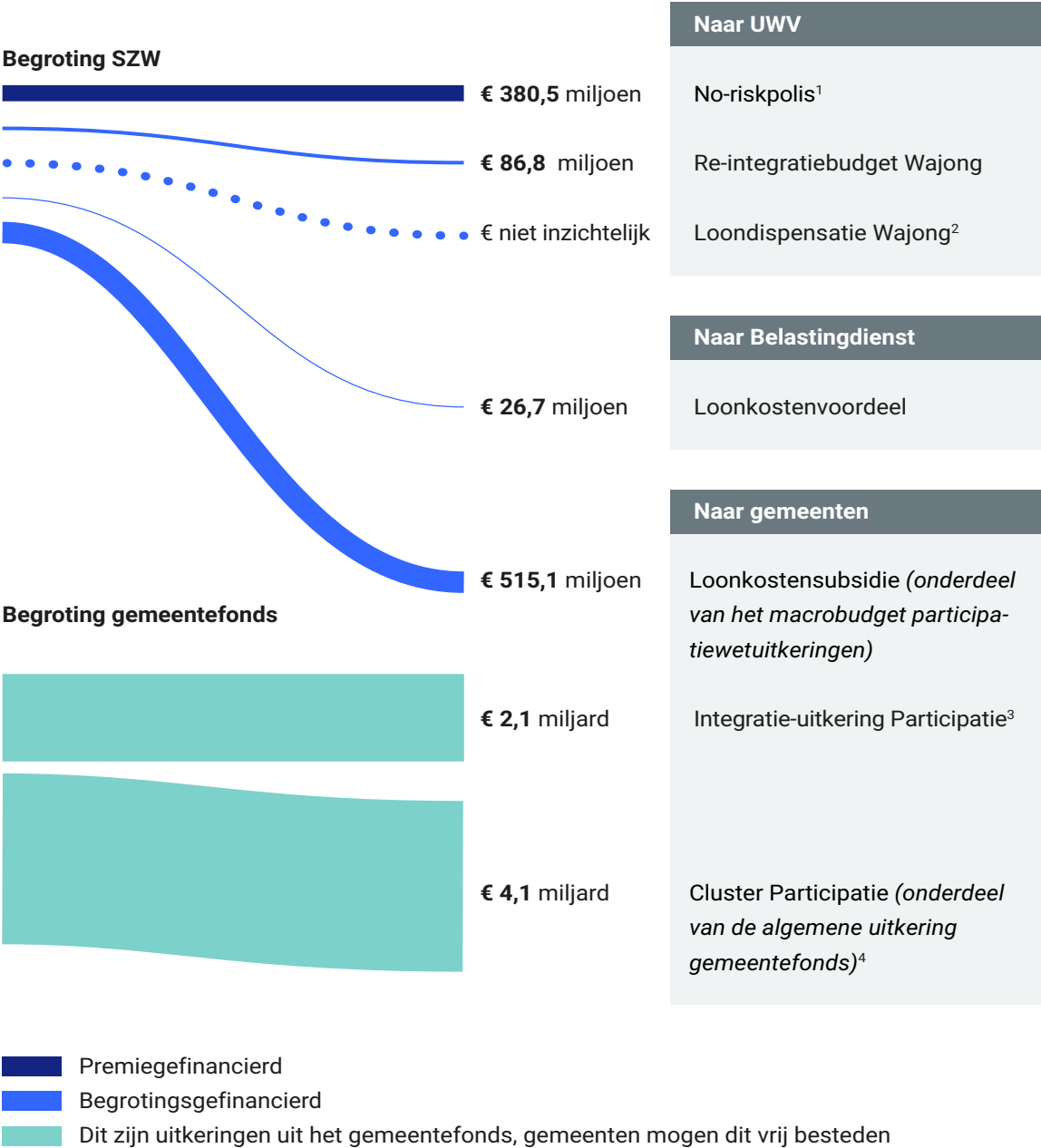
UWV ontvangt vanuit de begroting SZW een re-integratiebudget voor de begeleiding van Wajongers met arbeidsvermogen, en keert aan hen de loondispensatie uit. Dit is een taakstellend en geoormerkt budget voor de inkoop van werkvoorzieningen, re-integratietrajecten en scholing. Dit houdt in dat UWV zoveel geld krijgt als nodig is voor de uitstroom van Wajongers naar werk, volgens de afspraken tussen UWV en het ministerie van SZW. Via de Belastingdienst ontvangen werkgevers het loonkostenvoordeel.

Gemeenten ontvangen loonkostensubsidie uit het macrobudget participatiewet-uitkeringen, een specifieke uitkering. Deze loonkostensubsidie wordt betaald uit de SZW-begroting. We constateren dat de minister de gemeentelijke budgetten voor loonkostensubsidie vanaf 2022 zodanig heeft aangepast, dat gemeenten die dit middel actief inzetten worden beloond. Gemeenten ontvangen namelijk budget op basis van de werkelijke uitgaven aan loonkostensubsidies in het vorige jaar. Verder ontvangen gemeenten re-integratiemiddelen via de integratie-uitkering Participatie uit het gemeentefonds voor mensen met een Wsw-indicatie, en de algemene uitkering uit het gemeentefonds voor mensen onder de Participatiewet.

Loonkostensubsidie, loondispensatie, loonkostenvoordeel, re-integratiemiddelen en uitkeringen uit no-riskpolissen zijn weliswaar uitgaven om de banenafpraak te realiseren, maar hier staan besparingen op uitkeringen (Wajong, bijstandsuitkeringen) tegenover. De omvang van deze besparingen, en hoe deze zich verhouden tot de uitgaven, hebben we niet onderzocht.

Figuur 5 Financiering van regelingen die onder de banenafpraak vallen (in 2024)

De financiering voor de banenafpraak is beperkt inzichtelijk



¹ De uitgaven voor de no-rikspolis zijn onderdeel van de Ziektewet-uitkeringen. De no-riskpolis is ook voor doelgroepen buiten de banenafpraak.

² Loondispensatie is onderdeel van het totale budget voor Wajonguitkeringen (€ 4,4 miljard).

³ Deze uitkering bestaat uit een rijksbijdrage voor loonkosten en overige kosten voor Wsw'ers (€ 1.949,8 miljoen) en een rijksbijdrage voor beschut werk (€ 121,1 miljoen).

⁴ In dit cluster vallen bijdragen voor re-integratie doelgroep Participatiewet, het minimabeleid (schuldhelpverlening en bijzondere bijstand) en uitvoeringskosten Sociale diensten.

Gemeenten hebben bestedingsvrijheid, minister kan geen relatie leggen met resultaten

Gemeenten hebben door de wetgever bepaalde taken, waaronder de re-integratie van mensen met een arbeidsbeperking. Ze krijgen voor deze taken geld via de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Hieruit kunnen gemeenten onder andere re-integratie financieren. Voor de vaststelling van deze algemene uitkering zijn de ministers van BZK en Financiën verantwoordelijk (art. 10 Financiële verhoudingswet). Gemeenten zijn vrij om eigen keuzes te maken bij de besteding van de algemene uitkering. Over deze uitgaven leggen ze geen verantwoording af aan de minister, maar uitsluitend aan de gemeenteraad. Dit heeft tot gevolg dat de omvang van de re-integratiemiddelen voor gemeenten niet bekend is, dat de minister van SZW geen zeggenschap heeft over omvang en besteding, en ook geen relatie kan leggen tussen uitgaven en resultaten.

Het is dus niet bekend hoeveel gemeenten uitgeven aan re-integratie van mensen met een arbeidsbeperking. Maar het is de minister van SZW wel bekend dat de re-integratiemiddelen die bij de invoering van de Participatiewet in 2015 zijn toegevoegd aan de algemene uitkering in het gemeentefonds, ontoereikend zijn om alle mensen onder de Participatiewet passende ondersteuning naar werk te bieden. Dit komt ook doordat er in de periode 2010 tot en met 2018 is bezuinigd op deze re-integratiemiddelen. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW laat zien dat gemeenten meer uitgeven dan de rijksoverheid voor re-integratie heeft geraamd (Berenschot, 2020).

Vanaf 2024 gaat er meer geld naar de integratie-uitkering Participatie met de bedoeling gemeenten in staat te stellen de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven te versterken. Sociaal ontwikkelbedrijven bieden werk aan mensen met een Wsw-indicatie, en detacheren of begeleiden mensen naar regulier werk. Ook bieden ze dienstverlening aan werkgevers. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het bepalen van de rol van sociaal ontwikkelbedrijven, en ook voor een toekomstbestendige inrichting ervan. De infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven staat onder druk doordat de instroom per 2015 is gestopt en er dus steeds minder mensen werken. Ook de lage opbrengsten van het werk zelf in verhouding tot de bedrijfskosten die erbij komen kijken dragen hieraan bij. De minister van SZW heeft aannemelijk gemaakt dat met de extra gelden voor een betere infrastructuur meer werkzoekenden geholpen kunnen worden (SZW, 2023c).

Maatschappelijke baten door investeren in mensen met minste kansen

Een deel van de mensen met een arbeidsbeperking heeft ook andere problemen, zoals financiële problemen, zorgtaken, sociale of woonproblemen. Op basis van onderzoek van het SCP en CPB is aannemelijk gemaakt dat een baan de kans op gebruik van zorg of andere maatschappelijke ondersteuning verkleint en dat mogelijk voor een deel van de mensen met een arbeidsbeperking de maatschappelijke baten van werk hebben opwegen tegen de kosten van re-integratie (CPB/SCP, 2020). Maar gemeenten profiteren niet van al deze maatschappelijke baten, bijvoorbeeld als werk leidt tot minder beroep op medische zorg.

De minister van SZW heeft op dit moment geen zicht in hoeverre gemeenten hun re-integratiebeleid onderdeel laten zijn van een meer integraal beleid in het sociaal domein. Maatschappelijke kostenbatenanalyse kan voor gemeenten een zinvol instrument zijn om keuzes te maken in hun re-integratiebeleid, en om de doelmatige inzet van geld te verbeteren. In 2023 was er een wijziging in de model-re-integratieverordening van gemeenten. Gemeenten moeten door deze wijziging regels stellen voor het inrichten van integrale dienstverlening. De minister laat met de invoeringstoets *Breed offensief* onderzoeken in hoeverre gemeenten aan deze plicht voldoen.

3.2.5 Conclusies en oordeel

Conclusies

- De tussentijdse doelstellingen van de banenafpraak tussen de minister van SZW en werkgevers om tot 2026 125.000 extra banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking worden al meerdere jaren niet gehaald. Er zijn eind 2024 bijna 90.000 extra banen gecreëerd, terwijl de tussentijdse doelstelling voor dat jaar op 115.000 banen staat.
- De minister heeft maatregelen genomen om de bereidheid te vergroten bij werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, en de dienstverlening aan werkgevers te verbeteren. De maatregelen sluiten aan bij de knelpunten die werkgevers ervaren bij het uitvoeren van de banenafpraak, maar de effecten van de maatregelen zijn niet bekend. Ondanks vereenvoudiging blijven regelingen en voorzieningen voor werkgevers ingewikkeld. Er zijn meer maatregelen nodig om de doelstelling van de banenafpraak te halen.
- Mensen die intensieve ondersteuning naar werk nodig hebben, lopen het risico geen passende ondersteuning te krijgen.
- De minister kan geen relatie leggen tussen de uitgaven van re-integratieondersteuning door gemeenten en de resultaten hiervan.

- Het is aannemelijk dat tegenover de kosten van re-integratiedienstverlening, waarmee mensen met een arbeidsbeperking aan het werk komen, ook maatschappelijke baten staan. Een baan kan bijdragen aan iemands welbevinden en dat kan weer een positief effect hebben op de gezondheid. Dit kan bijvoorbeeld besparingen opleveren in de zorg, maatschappelijke ondersteuning en uitkeringen. Een deel van deze baten komt terecht bij gemeenten, maar een deel ook niet. De minister weet op dit moment niet in hoeverre gemeenten het inzicht in maatschappelijke baten benutten bij het bieden van integrale ondersteuning.

Aanbeveling

De minister van SZW laat de banenafpraak in 2026 evalueren. We bevelen de minister aan om in deze evaluatie ook de belemmeringen te betrekken die gemeenten onderkennen bij de re-integratiediensten aan mensen met een intensieve ondersteuningsbehoefte, waaronder het feit dat gemeenten niet profiteren van alle maatschappelijke baten hiervan.

Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre de resultaten van het gevoerde beleid van de minister voldoen aan de daaraan te stellen normen. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk.

De resultaten van het beleid voor extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking beoordelen wij als matig. Daarbij wegen we mee dat een substantieel aantal banen is gecreëerd: 90.000 tot en met 2024. Tegelijkertijd ligt dit een kwart onder de doelstelling van 115.000 banen. Bovendien zijn er meer maatregelen nodig om de doelstelling te halen dan de minister tot nu toe genomen heeft.

Oordeel



3.3 Beleidsevaluaties

Goede evaluaties van beleid zijn essentieel voor de verantwoording over geld en resultaten. Elke begroting bevat een Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Dit is een overzicht van de evaluaties die de minister heeft laten uitvoeren en die nog gepland staan.

De minister van Financiën schrijft in een brief aan de Tweede Kamer (17 december 2024) dat het de bedoeling is dat departementen vanaf 2025 jaarlijks meer inzicht geven in de opvolging van bevindingen en aanbevelingen uit periodieke rapportages. Daarnaast komt er een vast format voor de samenvatting van de periodieke rapportages. Ook moet beter duidelijk worden welk deel van de begroting de in de SEA opgenomen evaluaties afdekken.

Voor de controlerende taak van het parlement is dit een belangrijk instrument, omdat het inzichtelijk maakt hoe het beleid is geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. De SEA voor het ministerie van SZW is te vinden in de begroting en online op <https://evaluaties.rijksfinancien.nl>.

De Tweede Kamer heeft ons naar aanleiding van de motie-Van Vroonhoven/Vermeer gevraagd de SEA's bij de begrotingshoofdstukken te beoordelen. Over het verantwoordingsjaar 2024 hebben we onderzoek gedaan naar beleidsevaluaties van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO) en van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN).

Een van de instrumenten die de minister kan inzetten om zijn beleidsdoelen te halen is de zogenoemde fiscale regeling. Net als voor andere beleidsmaatregelen geldt voor fiscale regelingen een plicht om te evalueren. Maar er zijn ook enkele belangrijke verschillen:

- Fiscale regelingen zijn niet terug te vinden in de vorm van verplichtingen en uitgaven in de begroting en het jaarverslag van de minister van SZW.
- Voor fiscale regelingen geldt zelden een limiet: iedereen die aan de voorwaarden voldoet, heeft recht op het belastingvoordeel. Daardoor is sprake van een lager bedrag aan belastingontvangsten, ofwel gederfde belastingopbrengsten. De gederfde belastingopbrengsten van de fiscale regelingen zijn terug te vinden in de verantwoording van de minister van Financiën.

Het financieel beang van de fiscale regelingen van het ministerie van SZW is voor 2024 geraamd op € 58,4 miljard. De minister van SZW noemt onder meer de volgende fiscale regelingen in zijn begroting: de arbeidskorting, inkomensafhankelijke combinatiekorting, en de aftrek van pensioen- en lijfrentepremies.

In 2024 heeft de minister van SZW samen met de minister van Financiën, als verantwoordelijke voor de fiscale wetgeving en uitvoering door de Belastingdienst, de volgende fiscale regelingen laten evalueren: de arbeidskorting, inkomensafhankelijke combinatiekorting en jonggehandicaptenkorting (Centerdata, 2024). Dit zijn heffingskortingen voor de inkomstenbelasting. De uitkomsten van de evaluatie zijn samengevat in tabel 4.

Tabel 4 *Uitkomsten evaluatie heffingskortingen op SZW-terrein*

Fiscale regeling	Belastingderving in 2024	Doeltreffend voor inkomensondersteuning?	Doeltreffend voor stimuleren arbeidsdeelname?	Doelmatig?
Arbeidskorting	€ 34,6 miljard	Ja	Beperkt	Beperkt
Inkomensafhankelijke combinatiekorting	€ 2,1 miljard	Niet van toepassing, geen doelstelling	Beperkt	Beperkt
Jonggehandicaptenkorting	€ 218 miljoen	Ja	Niet van toepassing, geen doelstelling	Ja

Bron: Centerdata (2024).

Heffingskortingen zijn nauwelijks doeltreffend bij de laagste inkomens. Deze betalen namelijk geen of weinig belasting en profiteren daardoor niet of weinig van heffingskortingen. De doelmatigheid van deze heffingskortingen bleek nauwelijks te beoordelen omdat hiervoor geen concrete doelen zijn gesteld.

3.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

3.4.1 Uitvoerbaarheid sociaal-medisch beoordelen WIA

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2022* van het ministerie van SZW concludeerden we dat de WIA niet meer uitvoerbaar is. We verwachtten dat het aantal verzekeringsartsen blijvend niet toereikend is om de te lange wachtrijen bij de sociaal-medische beoordelingen op te lossen. In ons verantwoordingsonderzoek 2023 constateerden we dat de minister zich wel beter laat informeren over dit hardnekkige probleem en over het effect van de maatregelen die het ministerie van SZW en UWV hiertegen

nemen. Door de lange wachttijden verkeren langdurig zieke (ex-)werknemers in onzekerheid over hun uitkering. De gevolgen raken ook werkgevers en verzekeraars. UWV moet hen dwangsommen betalen: € 11,1 miljoen in 2024.

Achterstanden aangepakt, maar 'dweilen met de kraan open'

In 2024 zijn ongeveer 7.000 meer WIA-aanvragen behandeld dan in 2023. Toch is het aantal WIA-aanvragers dat te lang wacht op een claimbeoordeling maar licht afgenomen in 2024, van 14.482 naar 14.030. Deze afname is veel minder dan in 2023. Dat komt omdat het aantal aanvragen blijft toenemen. De beroepsbevolking veroudert en er zijn veel mensen met langdurige klachten na een Corona-besmetting. Twee maatregelen hebben geholpen om de achterstanden weg te werken: de tijdelijke buitenwettelijke maatregel om 60-plussers niet meer door een verzekeringsarts te laten beoordelen en een tijdelijke overwerkmaatregel bij UWV. Aanvragers van boven de 60 jaar kregen zo sneller duidelijkheid en UWV kon ongeveer 10.000 extra beoordelingen per jaar doen. Dit was naar tevredenheid van cliënten en werkgevers.

Waarschijnlijk zullen de achterstanden in 2025 weer gaan oplopen (SZW, 2024b). Beide tijdelijke maatregelen zijn gestopt per 1 januari 2025. Overwerk is niet structureel vol te houden. En de 60-plussersmaatregel maakte wel capaciteit vrij, maar kost ook € 130 miljoen per jaar omdat meer 60-plussers een WIA-uitkering kregen. De minister vond dat te duur. Door het tekort aan capaciteit geeft UWV minder prioriteit aan beoordelingen van mensen in de Ziektewet-periode vóór hun WIA-aanvraag, en aan herbeoordelingen. Het eerste betekent een hogere instroom omdat hierdoor minder mensen re-integreren in de eerste 2 ziektejaren. Het tweede betekent een lagere uitstroom omdat mensen hun WIA-uitkering behouden, ook als hun gezondheid zo is verbeterd dat zij niet meer arbeidsongeschikt zijn. Het is dus maar de vraag wat duurder is. Ook de hersteloperaties die UWV moet uitvoeren vanwege onjuist verstrekte uitkeringen kosten capaciteit die ten koste gaat van het wegwerken van achterstanden. Het terugdringen van achterstanden is dus eigenlijk dweilen met kraan open.

Nog niet bekend of andere maatregelen werken

Van andere ingevoerde maatregelen is nog niet bekend in hoeverre deze werkelijk soelaas bieden. In 2021 is UWV gestart met het model van sociaal-medische centra. De werkwijze van deze centra is gericht op een efficiëntere inzet van verzekeringsartsen, zodat ze meer keuringen kunnen doen. De minister verwacht van deze centra pas vanaf 2026 een positief effect op de productiviteit van sociaal-medisch beoordelen (SZW, 2024b). Van de maatregel 'praktisch beoordelen', die op 1 juli 2024 is gestart, is het resultaat nog niet bekend. Deze maatregel maakt de beoordeling van arbeidsongeschiktheid en resterende verdien capaciteit makkelijker bij mensen die werken.

Daar komt ook bij dat het aantal mensen dat te lang wacht op een WIA-herbeoordeling hardnekkig groot blijft en toeneemt. Eind 2024 ging het om 21.400 mensen ten opzichte van 19.700 mensen eind 2023. Als een herbeoordeling te laat gebeurt, is het onzeker of iemand nog de juiste uitkering krijgt. Want als de gezondheid intussen zo is verslechterd dat iemand minder kan verdienen door te werken, krijgt iemand een te lage uitkering. En als de gezondheid juist is verbeterd een te hoge. Ook bij de Wajong neemt het aantal te late beoordelingen toe: van 344 in 2023 naar 620 in 2024.

Nu maatregelen nodig die WIA beter uitvoerbaar maken

Omdat de achterstanden bij sociaal-medisch beoordelen en het aantal WIA-aanvragen naar verwachting toenemen, zijn nu maatregelen nodig die de WIA veel beter uitvoerbaar maken. De WIA pakt voor arbeidsongeschikte (ex-)werknemers doorgaans uit zoals bedoeld, maar geeft ook onbedoeld inkomensonzekerheid bij een deel van hen. Dit heeft diverse oorzaken, maar de belangrijkste is de ingewikkelde regelgeving (Algemene Rekenkamer, 2024). In februari 2024 publiceerde de Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) haar eindrapport met verschillende oplossingsrichtingen voor een toekomstig arbeidsongeschiktheidsstelsel. De minister van SZW heeft deze varianten uitgewerkt en gedeeld in zijn Kamerbrief *Opvolging rapport OCTAS* van 28 januari 2025, samen met zijn inzichten voor een toekomstig stelsel. Maar hij heeft hierin nog geen concrete voorstellen gedaan.

De minister van SZW is beleidsmatig verantwoordelijk voor het arbeidsongeschiktheidsstelsel. Hij is ook eigenaar en opdrachtgever van UWV. Wij dringen er bij de minister op aan dat hij snel met voorstellen komt die helpen de WIA uitvoerbaar te maken om zo de doelen te bereiken: het inkomen beschermen van (ex-)werknemers die arbeidsongeschikt zijn geworden, en stimuleren dat zij kunnen werken voor zover zij dat nog kunnen.

3.4.2 Aanpak schijnzelfstandigheid

Op 1 januari 2025 heeft de Belastingdienst de handhaving hervat op inhuur van schijnzelfstandigen: werkenden die geen zelfstandig ondernemer en dus eigenlijk werknemer zijn. Deze actie maakt veel los op de arbeidsmarkt. Opdrachtgevers gaan zich anders gedragen en kijken scherper of ze wel voldoen aan de criteria als ze zelfstandigen inhuren. En zzp'ers beraden zich of zij zelfstandig willen blijven of in dienstverband willen werken. Of het aantal schijnzelfstandigen hierdoor afneemt, moet nog blijken.

In onze rapporten bij het *Jaarverslag 2022* en dat van 2023 van het ministerie van SZW constateerden we dat de minister van SZW weinig zicht had op het aantal

schijnzelfstandigen. Dit komt ook doordat de Belastingdienst de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (Wet DBA) sinds de invoering ervan in 2016 nauwelijks heeft gehandhaafd bij opdrachtgevers. Hierdoor weet de minister ook niet wat de gevolgen zijn van inhuur van schijnzelfstandigen, voor henzelf en voor de schatkist. Zelfstandigen die geen financiële buffer hebben, zijn niet beschermd tegen inkomensverlies door werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, zoals bij werknemers wel het geval is. Ook dragen zelfstandigen geen premies af voor werknemersverzekeringen, betalen ze minder inkomstenbelasting door fiscale voordelen, en bouwen ze geen verplicht pensioen op. In bepaalde sectoren lopen zelfstandigen risico op uitbuiting, vooral arbeidsmigranten. Voor de Wet DBA zijn de minister van SZW en de minister van Financiën samen verantwoordelijk. De minister van SZW is verantwoordelijk voor het tegengaan van schijnzelfstandigheid, de minister van Financiën voor de fiscale gevolgen, de inning van premies en belastingen, en de handhaving.

Minder verschillen tussen zzp'ers en werknemers

Om een gelijkere fiscale behandeling van werkenden in loondienst en zelfstandigen te bereiken en de financiële prikkel om als zelfstandige te werken te verminderen, is in 2024 de zelfstandigenaftrek verder verlaagd naar € 3.750. Deze aftrek wordt stapsgewijs afgebouwd tot € 900 in 2027. Maar als het gaat om een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen, heeft de minister nog geen oplossing gevonden voor de uitvoering van dit plan (SZW, 2025c).

Minder zzp'ers

De minister schat het aantal schijnzelfstandigen in 2024 op 200.000 (Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel VBAR). De eerste signalen, waaronder de Zzp-monitor van de Kamer van Koophandel, duiden erop dat het aantal zzp'ers sinds begin 2025 afneemt en dat werkgevers indiensttreding aantrekkelijker maken. De minister is van plan te gaan monitoren of de inhuur van schijnzelfstandigen afneemt en er een verschuiving is naar indiensttreding.

Duidelijker criteria voor het bepalen van de arbeidsrelatie

Het is aan opdrachtgevers en opdrachtnemers om te bepalen of sprake is van schijnzelfstandigheid aan de hand van criteria die in de wet en in rechterlijke uitspraken worden genoemd.³ Om hen hierbij te helpen, heeft het ministerie van SZW de webmodule *Beoordeling Arbeidsrelatie* ontwikkeld. Maar ook met hulp van de webmodule blijft het in sommige gevallen lastig. Om duidelijker te kunnen vaststellen of iemand in een bepaalde werksituatie een werknemer of zelfstandig ondernemer is, bereidt de minister van SZW het wetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (VBAR) voor (SZW, 2025c). Het wetsvoorstel verwerkt uitspraken

van de rechter, waaronder de recente uitspraak van de Hoge Raad in de zaak-Uber (zie tekstkader). Dit voorstel betekent dat in de wet wordt vastgelegd dat voor het bepalen van de aard van de arbeidsrelatie moet worden gekeken naar criteria die duiden op werken als werknemer of juist als zelfstandige, en criteria die erop wijzen dat een persoon zich als zelfstandig ondernemer gedraagt, ook buiten de arbeidsrelatie. De handhaving door de Belastingdienst gaat al uit van deze 'holistische toets'.

Uitspraak Hoge Raad in de zaak-Uber

De Hoge Raad heeft op 21 februari 2025 antwoord gegeven op prejudiciële vragen van het Hof in de zaak over Uber-chauffeurs, die vakbond FNV had aangespannen. De Hoge Raad zegt dat criteria die erop wijzen dat iemand zich gedraagt als ondernemer (extern ondernemerschap) altijd moeten worden meegewogen naast andere criteria om te bepalen of er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Deze uitspraak betekent dat bij 2 personen met hetzelfde werk voor dezelfde werkgever of opdrachtgever de ene persoon aangemerkt kan worden als werknemer, en de andere als zelfstandig ondernemer. Dit kan als de laatste zich als ondernemer gedraagt, bijvoorbeeld door voor meerdere opdrachtgevers te werken. ECLI:NL:HR:2025:319

Handhaving op schijnzelfstandigheid

Voorlopig past de Belastingdienst een zachte landing toe bij de handhaving bij opdrachtgevers op inhuur van schijnzelfstandigen: tot 1 januari 2026 legt de Belastingdienst geen boetes op. Wel kan hij een naheffing voor loonbelasting en socialezekerheidspremies opleggen, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2025. Het ministerie van SZW ontvangt voortgangsinformatie over de prestaties en resultaten van de handhaving. Ook zijn medewerkers van het ministerie betrokken bij het marktteam van de Belastingdienst dat met branchepartijen in gesprek is over het vergroten van de kennis en bewustwording als het gaat om de juiste contractvorm bij arbeidsmarktpartijen.

Het Rijk is zelf ook aan zet om de inhuur van schijnzelfstandigen terug te dringen, en is hierin ten minste deels succesvol. Dit draagt ook bij aan de geloofwaardigheid van de handhaving bij het bedrijfsleven. Departementen en uitvoeringsorganisaties zijn zelf verantwoordelijk voor het volgens de regels inhuren van personeel. De minister van BZK coördineert de rapportage over aantallen en aanpak van schijnzelfstandigheid bij het Rijk. In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Financiën* constateren we dat het ministerie van Financiën eind 2024 geen schijnzelfstandigen meer inhuurt, behalve bij de hersteloperatie toeslagen. Ook het ministerie van BZK stuurt met succes aan op het terugdringen van schijnzelfstandigen

bij de onderdelen SSC-ICT en Logius (*Rapport bij het Jaarverslag 2024 van het ministerie van BZK*). We hebben geconstateerd dat het ministerie van SZW maatregelen neemt om het aantal schijnzelfstandigen in de eerste helft van 2025 terug te dringen tot nul. Door deze aanpak te delen met andere departementen, helpen medewerkers van het ministerie van SZW om ook daar schijnzelfstandigheid bij inhuur te verminderen.

De invoering van de Wet VBAR was gepland op 1 januari 2025, maar is vertraagd. Dit kan tot gevolg hebben dat minder aanspraak kan worden gemaakt op gelden uit het Herstel en Veerkrachtplan van de Europese Commissie.

Wij dringen erop aan dat de minister van SZW:

- samen met de minister voor Rechtsbescherming haast maakt met de gewenste wijziging in de wetgeving om arbeidsrelaties te verduidelijken;
- ook bij UWV, de SVB en het Inlichtingenbureau nagaat of zij schijnzelfstandigheid terugdringen, en zicht houdt op de gevolgen hiervan voor de continuïteit van hun dienstverlening.

3.4.3 Inburgering

In ons onderzoek naar de voorganger van de huidige inburgeringswet, de Wet inburgering 2013 (Wi2013), gaven we de minister van SZW een aantal aanbevelingen (Algemene Rekenkamer, 2017). Doel van de aanbevelingen was de participatie in de maatschappij van inburgeraars te stimuleren, en te zorgen voor beter inzicht in de uitgaven voor inburgering. Deze aanbevelingen zijn gedeeltelijk opgevolgd in de nieuwe inburgeringswet, de Wi2021.

Een van de belangrijkste conclusies uit het onderzoek uit 2017 was dat door de Wi2013 inburgeraars door hun inburgeringsverplichtingen pas laat toekomen aan participatie in de maatschappij. We bevalen daarom de minister van SZW aan om inburgeraars die onderwijs op mbo 2-niveau of hoger volgen, langer de tijd te geven om aan hun inburgeringsplichten te voldoen. Deze aanbeveling heeft de minister opgevolgd door deze inburgeraars tijdelijk vrij te stellen van de inburgeringsplicht. Na het behalen van hun diploma wordt de tijdelijke vrijstelling omgezet in een definitieve. Wanneer ze hun opleiding zonder diploma beëindigen, gaat hun inburgeringstermijn weer lopen. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, die sinds 2 juli 2024 verantwoordelijk is voor inburgering, stelt nu voor dat ook betaald werk reden kan zijn om inburgeraars langer de tijd te geven, onder voorwaarden. Inburgeraars die minimaal 6 aaneengesloten maanden ten minste 32 uur per week werken tijdens de inburgeringstermijn, hebben dan volgens de staatssecretaris langer de tijd om aan hun verplichtingen te voldoen.⁴

Ook deden we de aanbeveling aan de minister om gemeenten tijd en rust te gunnen om de inburgering van statushouders effectief en efficiënt uit te voeren. Veranderingen in de inburgeringswet zijn namelijk al in gang gezet nog voordat het effect van de vorige wet duidelijk is. Of gemeenten wel rust gegund wordt onder de huidige wet is nog onzeker. De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is namelijk van plan gelijktijdig met de wijziging van de Huisvestingswet de wettelijke taakstelling statushouders voor gemeenten te schrappen.

3.5 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van SZW betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

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 2023 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen (§ 4.3 en § 4.4) beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten (§ 4.5). Daarna volgen de uitkomsten van ons onderzoek naar uitvoeringstoetsen (§ 4.6) en de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van SZW in het *Jaarverslag 2024* verstrekt (§ 4.7).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De minister van SZW is voor het bereiken van zijn doelen vrijwel volledig afhankelijk van de prestaties van andere organisaties en andere bestuurslagen. De Belastingdienst en Toeslagen van het ministerie van Financiën, gemeenten en zelfstandige bestuursorganen voeren wetten en regelingen uit waarvoor de minister van SZW verantwoordelijk is. De 2 grootste uitvoeringsorganisaties zijn de zelfstandige bestuursorganen SVB en UWV. Zij geven jaarlijks tientallen miljarden aan publiek geld uit, in de vorm van uitkeringen en andere voorzieningen die bijdragen aan de bestaanszekerheid van burgers. De minister is verantwoordelijk voor het toezicht op het werk van de SVB en UWV. Dit uitvoeringstoezicht heeft de minister ook nodig om aan de Tweede Kamer verantwoording af te leggen over de uitvoering van de publieke taken en de besteding van publiek geld door de SVB en UWV.

Vorig jaar hebben we een opmerking gemaakt over het toezicht van de minister op de auditdiensten van de SVB en UWV. De minister weet niet zeker of deze uitvoeringsorganisaties de rechtmatigheid van de verstrekte uitkeringen voldoende beheersen. Dit jaar maken we hiervan een aandachtspunt. Dit lichten we toe in § 4.5.1.

De minister heeft snel stappen gezet om het autorisatiebeheer bij het Financieel Dienstencentrum op orde te brengen. Hierdoor beoordelen wij dit niet meer als onvolkomen (§ 4.3.1).

De Rijksdienst Caribisch Nederland-unit SZW is het onderdeel van het ministerie dat de sociale zekerheid uitvoert voor inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Sinds 2016 beoordelen wij het financieel beheer van uitkeringen in dit deel van Caribisch Nederland als onvolkomen, ook in 2024. Omdat er ook onvoldoende uitzicht is op een structurele oplossing, dringen we er bij de minister op aan om een concreet en haalbaar einddoel te bepalen voor de beheersing van de rechtmatigheid van deze uitkeringen (§ 4.4.1).

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 2024 aan de gestelde eisen, met uitzondering van een onvolkomenheid.

Onvolkomenheden bij ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bestaande onvolkomenheid	2021	2022	2023	2024	
1. Financieel beheer Rijksdienst Caribisch Nederland-unit SZW	✗	✗	✗	✗	
Opgeloste onvolkomenheid					
2. Autorisatiebeheer FDC			✗	✓	

- ✗ Onvolkomenheid
- ✗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

- De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid
- || De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3 Opgeloste onvolkomenheid

4.3.1 Autorisatiebeheer Financieel Dienstencentrum op orde

Het Financieel Dienstencentrum (FDC) verzorgt de financiële administratie en factuurbetaling voor 5 ministeries: SZW, VWS, OCW, BZK en Financiën. Vorig jaar hebben wij meerdere tekortkomingen geconstateerd in het autorisatie- en wijzigingsbeheer. Goed autorisatiebeheer zorgt ervoor dat de juiste medewerkers de juiste rechten en bevoegdheden hebben in het IT-systeem. Hiermee worden ongewenste betalingen via het systeem of ongewenste wijzigingen in het systeem voorkomen.

Conclusie

Het FDC heeft in 2024 aan de hand van een verbeterplan verbeteracties uitgevoerd. Hiermee zijn de belangrijkste tekortkomingen in het autorisatiebeheer opgelost. Wij concluderen dat daarmee de onvolkomenheid is opgelost.

4.4 Onvolkomenheid

4.4.1 Financieel beheer uitkeringen Caribisch Nederland

De tekortkomingen in het financieel beheer van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN)-unit SZW bestaan al sinds 2016 en zijn moeilijk op te lossen. In 2024 heeft de unit verder gewerkt aan de verbeteracties uit het meerjarige verbeterplan dat de unit in 2023 samen met de minister heeft gemaakt. Maar we constateren dat de rechtmatigheid van uitkeringen in 2024 nog niet zichtbaar is verbeterd. De unit stelde dat zelf ook vast. Hierdoor bestaat het risico dat uitkeringen onterecht zijn verstrekt, of te hoog of te laag zijn vastgesteld.

Volgens de RCN-unit SZW worden de tekortkomingen vooral veroorzaakt door de gebrekkige IT-ondersteuning. De unit is van plan om in 2025 de aanbesteding van nieuwe IT-systemen voor te bereiden, de nieuwe systemen vanaf 2026 te ontwikkelen en vervolgens in gebruik te nemen. Maar de RCN verwacht dat de ontwikkeling van nieuwe IT-systemen wordt belemmerd omdat er niet genoeg gekwalificeerd IT-personeel beschikbaar is in Caribisch Nederland. Het oplossen van de tekortkomingen zal hierdoor nog langer duren en meer geld kosten.

Wij vinden het niet realistisch te verwachten dat uitvoering van het verbeterplan leidt tot beter financieel beheer, zodat de rechtmatigheid van uitkeringen in Caribisch Nederland aan de normen voldoet. Daarbij houden we er rekening mee dat het voor de RCN-unit SZW ingewikkeld is om de sociale zekerheid uit te voeren. De Rijksdienst Caribisch Nederland opereert op een schaal van een kleine gemeente van ongeveer 30.000 inwoners, terwijl hij taken uitvoert van meerdere ministeries. Deze ingewikkelde situatie en de afhankelijkheid van IT-vernieuwing en IT-personeel maken een beter financieel beheer moeilijk.

Conclusie

Wij beoordelen het financieel beheer van de RCN-unit SZW als onvolkomen. Hierbij wegen we mee dat de onvolkomenheid al bestaat sinds 2016, en daarmee een van de langst bestaande onvolkomenheden is in de bedrijfsvoering van de rijksoverheid. Omdat er onvoldoende uitzicht is op een structurele oplossing, dringen wij er bij de minister op aan dat hij nog in 2025 een realistisch einddoel bepaalt voor de interne beheersing van de rechtmatigheid van uitkeringen in Caribisch Nederland. En dat hij een haalbaar tijdspad daarnaartoe benoemt en hierover het parlement informeert. Het einddoel en tijdspad moeten de medewerkers van de RCN-unit SZW duidelijk maken wat er van hen wordt verwacht om fouten en onzekerheden in het proces van uitkeren te voorkomen, signaleren en corrigeren. Ook verwachten wij van de verantwoordelijke directies Werknemersregelingen en FEZ van het ministerie dat zij hiermee de aanpak van de problemen de juiste prioriteit geven en doelmatige keuzes maken als het gaat om de mensen en middelen die hiervoor nodig zijn. Want de uitvoering van het verbeterplan moet de komende jaren leiden tot meer rechtmatige uitkeringen, maar niet tegen te hoge kosten. De totale uitgaven van de RCN-unit SZW zijn met ongeveer € 131 miljoen in 2024 maar een klein deel (0,2%) van de SZW-begroting.

4.5 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.5.1 Sturing en toezicht op rechtmatigheid uitkeringen

De minister van SZW moet zich aan de Tweede Kamer verantwoorden over de rechtmatige besteding van het geld dat hij aan de SVB en UWV geeft voor de uitvoering van hun wettelijke taken. Deze uitvoeringsorganisaties verstrekken onder meer arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, AOW-uitkeringen en kinderbijslag. De SVB en UWV controleren in eerste instantie zelf de rechtmatigheid hiervan. Daarbij gaat het vooral om de vraag of mensen krijgen waar zij volgens de wet recht op hebben, niet te veel en niet te weinig. De SVB en UWV hebben, als zbo, een eigen interne auditdienst. Om te kunnen beoordelen of de minister zich voor zijn verantwoording kan baseren op de rechtmatigheidspercentages die de SVB en UWV rapporteren in hun jaarverslagen, moet de minister toezicht houden.

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2023 van het ministerie van SZW* waren wij kritisch over de invulling van dit toezicht. Onderdeel van dit toezicht was een driejaarlijkse review op de auditdiensten van de SVB en UWV die de controle op de jaarrekeningen uitvoeren. Maar deze werd in 2023 geschrapt. In plaats hiervan gebruikt de minister alleen de toetsen die onderdeel zijn van het kwaliteitssysteem van de auditdiensten. Met deze toetsen wordt wel beoordeeld of de processen van de auditdiensten aan de eisen voldoen, maar niet of hun controles op de rechtmatigheid effectief zijn. Ook de externe accountant van de SVB en UWV oordeelt niet over de rechtmatigheid, maar wel over de getrouwheid van de publieke jaarrekening. Hiermee krijgt de minister onvoldoende zekerheid over de rechtmatigheid van de verstrekte uitkeringen. Aanvullend constateren we dat de minister geen analyse maakt van de bevindingen uit de eerder genoemde toetsen. Ook maakt hij geen afspraken met de auditdiensten over verbeteracties, en bewaakt hij de opvolging hiervan niet.

Conclusie

Wij benoemen het toezicht van de minister van SZW op de rechtmatige besteding van middelen door de SVB en UWV als aandachtspunt. Het gaat jaarlijks om tientallen miljarden euro's aan publiek geld, en we verwachten van de minister een periodieke inhoudelijke controle op de rechtmatigheid van de besteding van dit publieke geld. Dat is belangrijk voor het vertrouwen in de overheid en de solidariteit in de sociale zekerheid.

Lopend onderzoek naar de WIA-problematiek

Op 21 juni 2024 zijn nieuwe problemen in de uitvoering van de WIA publiekelijk bekend geworden. De minister van SZW heeft hierover de Tweede Kamer geïnformeerd op 4 september 2024. Het gaat mogelijk om tienduizenden onjuiste WIA-uitkeringen vanaf 2020 tot 2024. De Algemene Rekenkamer heeft op 22 oktober 2024 ingestemd met een verzoek van de minister van SZW om onafhankelijk onderzoek te doen naar de sturing en verantwoording over de kwaliteit van het sociaal-medisch beoordelen binnen UWV, en tussen SZW en UWV. Het toezicht van de minister op de rechtmatigheid van uitkeringen zal ook onderdeel uitmaken van dit onderzoek. De uitkomsten zullen we in het najaar van 2025 rapporteren.

4.6 Uitvoeringstoetsen

4.6.1 Inleiding

Nieuwe wet- en regelgeving kan substantiële gevolgen hebben voor uitvoeringsorganisaties. Daarom worden zij gevraagd een uitvoeringstoets te maken. In een uitvoeringstoets geven zij onder andere een oordeel over de uitvoerbaarheid van maatregelen. Het is belangrijk dat de minister in zijn rol als medewetgever bij nieuwe wet- en regelgeving zicht heeft op de uitvoerbaarheid ervan. Er wordt namelijk al langere tijd gesignaleerd dat er te weinig personeel is om publieke taken uit te voeren.

Wij hebben onderzocht of in uitvoeringstoetsen op het werkkterrein van de ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Financiën rekening wordt gehouden met personele gevolgen van nieuwe wet- en regelgeving. We constateren dat de minister van SZW uitvoeringstoetsen laat uitvoeren en dat daar altijd een oordeel over uitvoerbaarheid in staat. Uit ons verdiepend onderzoek blijkt dat uitvoeringsorganisaties positief zijn over de totstandkoming van uitvoeringstoetsen. Het valt ons op dat meer aandacht besteed kan worden aan hoeveel extra personeel nodig is voor nieuwe wet- en regelgeving. In de volgende paragrafen beschrijven we de resultaten van een uitgebreide documentstudie en daarna de resultaten van verdiepend onderzoek naar enkele uitvoeringstoetsen.

4.6.2 Onderzoek naar uitvoeringstoetsen

Nagenoeg alle uitvoeringstoetsen uitgevoerd

We hebben nieuwe wetten en algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) onderzocht die naar verwachting gevolgen hadden voor uitvoeringsorganisaties. Dit waren er 83 in de periode januari 2023 – september 2024 op het terrein van de 3 onderzochte ministeries. Bij 1 wet op het terrein van de minister van SZW mist 1 uitvoeringstoets.

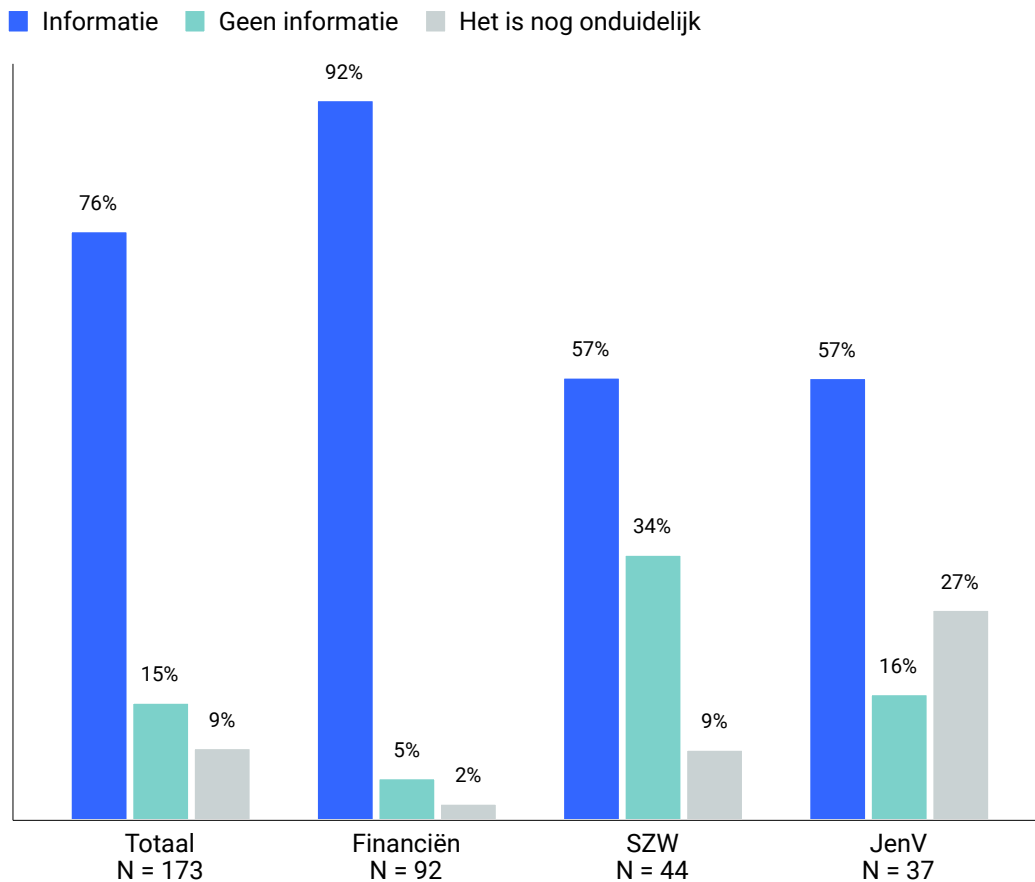
Missende informatie over personele capaciteit

Bij 1 wetsvoorstel kan meer dan een uitvoeringstoets worden uitgevoerd. In totaal hebben we op het terrein van de 3 ministeries 173 uitvoeringstoetsen onderzocht. Op het terrein van de minister van SZW geven uitvoeringstoetsen altijd een oordeel over de uitvoerbaarheid van beleid. In 5% van de gevallen is die uitvoerbaarheid nog onduidelijk en in 5% is het oordeel 'niet uitvoerbaar'. In 50% van de gevallen stellen de uitvoeringsorganisaties voorwaarden voor uitvoerbaarheid. Dat gaat bijvoorbeeld om het aanleveren van bepaalde extra informatie aan de uitvoeringsorganisatie.

76% van de uitvoeringstoetsen bij de 3 ministeries samen vermeldt hoeveel personeel extra nodig is of dat er geen extra personeel nodig is. Op het terrein van SZW is dit beduidend lager (zie figuur 6). In slechts 57% van de gevallen worden hierover uitspraken gedaan. In bijna de helft van de uitvoeringstoetsen zonder informatie over personele consequenties gaat het om pensioenwet- en regelgeving die wordt uitgevoerd door zelfstandige organisaties op het terrein van de minister van Financiën. Bijvoorbeeld bij de Wet toekomst pensioenen, waarvoor de minister van SZW wel verantwoordelijk is. In 9% van de gevallen is het voor uitvoeringsorganisaties op het terrein van SZW nog onduidelijk wat de personele consequenties zullen zijn.

Figuur 6 *Personele consequenties in uitvoeringstoetsen*

In uitvoeringstoetsen op het terrein van de minister van SZW ontbreekt het vaakst informatie over personele consequenties



Volgens de 44 uitvoeringstoetsen zijn op het terrein van SZW in totaal 4 fte structureel en 120 fte incidenteel nodig voor nieuwe wet- en regelgeving. Het aantal medewerkers dat structureel nodig is voor nieuwe wet- en regelgeving, komt ons voor als weinig. Gedeeltelijk ligt dit aan ontbrekende informatie over personeel. Bij 19 toetsen ontbreekt informatie over personele consequenties of wordt gesteld dat het nog onduidelijk is hoeveel personeel nodig is. Daarnaast zijn er 17 toetsen waarin staat dat de nieuwe wet- en regelgeving geen consequenties heeft voor de structurele personele capaciteit. Er zijn ook 4 toetsen waarbij in totaal 40 fte structureel minder nodig is, vanwege het afschaffen van bepaalde taken. Daartegenover staan 4 toetsen waarbij in totaal 44 fte structureel extra nodig is.

Daarnaast geldt dat in 80% van de uitvoeringstoetsen geen duidelijke berekening staat die duidelijk maakt waarom een bepaalde hoeveelheid personeel nodig is. Ook hiervoor geldt dat het vaak (60%) gaat om uitvoeringstoetsen van uitvoeringsorganisaties op het terrein van Financiën. Deze organisaties maken wel uitgebreidere berekeningen, maar vermelden dit niet in de toets.

Uitvoeringstoetsen Nederlandse Arbeidsinspectie niet openbaar

In beginsel moeten uitvoeringstoetsen bij nieuwe wetten openbaar worden gemaakt. Hoeveel uitvoeringstoetsen openbaar worden verschilt per ministerie. Bij het ministerie van SZW is 51% van de uitvoeringstoetsen niet openbaar, of wel openbaar maar niet naar de Kamer gestuurd. Dit komt deels doordat dit uitvoeringstoetsen zijn bij AMvB's. Deze worden niet altijd gedeeld met de Kamer. Daarnaast zijn de onderzochte uitvoeringstoetsen van de Nederlandse Arbeidsinspectie niet openbaar.

Doorwerking nog niet altijd duidelijk

Met een vragenlijst hebben wij voor enkele uitvoeringstoetsen onderzocht wat er volgens het ministerie en uitvoeringsorganisaties gebeurt met uitvoeringstoetsen. In deze zelfrapportages is door medewerkers van het ministerie van SZW aangegeven dat 65% van de uitvoeringstoetsen heeft geleid tot aanpassingen in de wet- en regelgeving. Op het terrein van het ministerie van SZW staat in 18% van de zelfrapportages dat er mensen zijn geworven en in 12% dat er sprake is van een herprioritering van taken. We kunnen niet uitsluiten dat er alsnog mensen geworven of taken geherprioriteerd worden in de komende periode, omdat we recente wet- en regelgeving hebben onderzocht.

4.6.3 Verdiepend onderzoek

Voor een beter begrip van de praktijk van uitvoeringstoetsen, hebben wij ook enkele uitvoeringstoetsen nader onderzocht. Voor het ministerie van SZW hebben we 4 uitvoeringstoetsen onderzocht: de wijziging van de Participatiewet, de wijziging van het kindgebonden budget, de wijziging van regelgeving over de opvang van asielzoekers op zeeschepen, en het afschaffen van het lage-inkomensvoordeel (LIV) en wijziging van het loonkostenvoordeel (LKV).

Het verdiepende onderzoek bevestigt ons beeld dat het proces rondom uitvoeringstoetsen op het terrein van SZW goed verloopt, maar dat personele capaciteit daarin niet altijd een grote rol speelt. In deze paragraaf beschrijven wij enkele observaties uit dit verdiepende onderzoek.

Weinig aandacht voor personeel

In geen van de diepgaander onderzochte uitvoeringstoetsen zien we grote aandacht voor personele consequenties. Deels komt dit doordat er volgens de uitvoeringsorganisaties sprake is van 'kleine taken'. Maar zeker voor het afschaffen van de LIV en wijzigen van het LKV zou het volgens ons logisch zijn geweest dat het UWV had

aangegeven wat de personele consequenties zijn. Enerzijds is dat omdat er juist een besparing van personeel ontstaat door het afschaffen van de LIV. Anderzijds is volgens de toets jaarlijks €1,3 miljoen extra nodig. Dat impliceert dat er juist extra mensen nodig zijn.

Proces naar tevredenheid betrokkenen

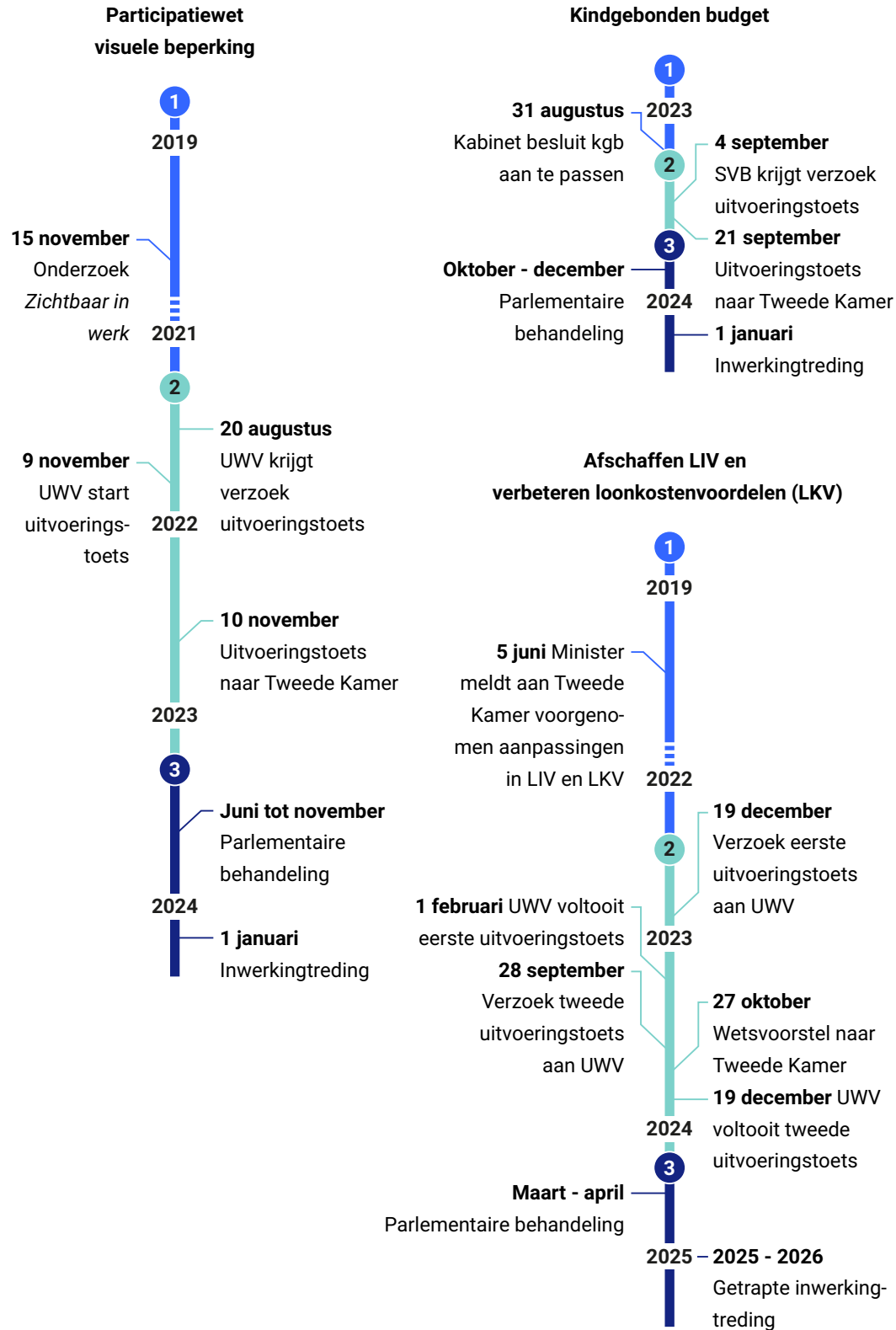
Uit de onderzochte uitvoeringstoetsen blijkt dat uitvoeringsorganisaties de benodigde tijd kunnen nemen om uitvoeringstoetsen op te stellen. Bij de wijziging van de regeling over asielzoekers op zeeschepen oefende het ministerie van SZW druk uit om snel een uitvoeringstoets op te leveren. De opvang van asielzoekers op zeeschepen zou namelijk al snel realiteit worden. Toch kon de NLA de tijd nemen voor een juridische analyse van haar bevoegdheden en het doen van een tweede uitvoeringstoets. In figuur 7 is ook te zien dat de periode voor de uitvoeringstoets van het kindgebonden budget relatief kort was. De SVB had maar 8 dagen om een uitvoeringstoets te doen. Dit lukte omdat de SVB kon teruggrijpen op een eerdere impactanalyse. Bij de afschaffing van het LIV en de wijziging van LKV is een tweede uitvoeringstoets uitgevoerd. Ook dat moest onder tijdsdruk gebeuren. Door goede onderlinge communicatie kon het UWV alvast beginnen aan de toets voor het wetsvoorstel helemaal rond was.

Ons verdiepend onderzoek bevestigt het beeld dat uitvoeringstoetsen op het terrein van SZW leiden tot wijzigingen van het wetsvoorstel.

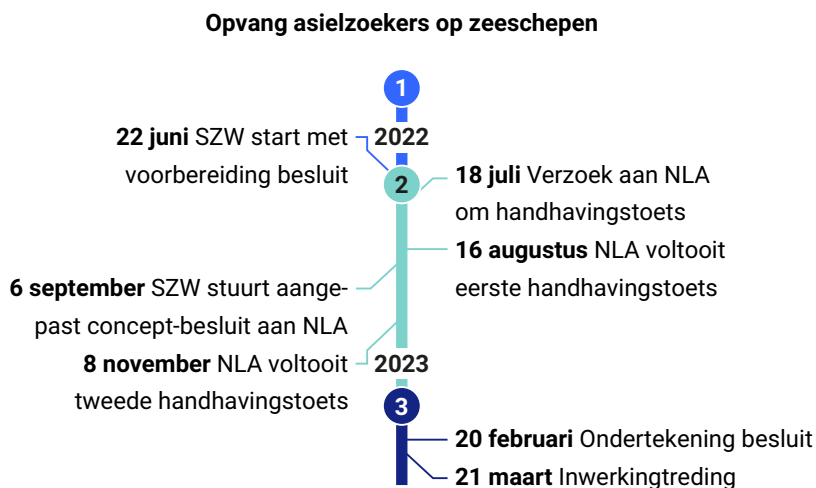
Figuur 7 Tijddlijnen

De tijddlijnen laten grote verschillen in beleidsprocessen zien

- 1 Voortraject
 2 Uitvoeringstoets tot aanbieding Kamer
 3 Parlementaire behandeling en inwerkingtreding



Figuur 7 *Tijdlijnen (vervolg)*



4.6.4 Conclusie

Burgers en bedrijven rekenen erop dat beleid dat wordt beloofd ook wordt uitgevoerd. Het is daarom belangrijk dat de minister weet of voorgenomen wet- en regelgeving uitvoerbaar is. Het parlement kan aan de hand van deze informatie ook beter zijn controlerende taak uitvoeren. In ons onderzoek naar uitvoeringstoetsen op het terrein van SZW zien we dat het proces goed vormgegeven is: uitvoeringstoetsen worden uitgevoerd en bevatten altijd een concreet oordeel over de uitvoerbaarheid. Uit ons verdiepend onderzoek blijkt dat uitvoeringsorganisaties positief zijn over de totstandkoming van uitvoeringstoetsen. Het valt ons op dat relatief vaak informatie over de personele consequenties van nieuw wet- en regelgeving ontbreekt. Dit geldt overigens vaker voor de gevolgen bij uitvoeringsorganisatie die onder andere ministers vallen. Dit is wel informatie die de minister van SZW moet hebben om een volledig beeld te krijgen over de uitvoerbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving.

4.7 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van SZW betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.

Buiten het Rijk

De rijksoverheid en daarmee verbonden organen gebruiken algoritmes om handelingen te automatiseren, een probleem op te lossen of een voorspelling te doen. De inzet van algoritmes biedt kansen voor een doelmatige en transparantere overheid. Maar een onzorgvuldige toepassing van algoritmes brengt ook risico's met zich mee. Niet alleen voor burgers en bedrijven, maar ook voor de overheid zelf. Daarom doet de Algemene Rekenkamer sinds een aantal jaar onderzoek naar de inzet van algoritmes bij de overheid. Dit jaar hebben we risicogericht opnieuw 3 algoritmes onderzocht: 2 bij het ministerie van Financiën (zie Verantwoordingsonderzoek ministerie van Financiën) en 1 bij UWV. We hebben daarbij specifiek gekozen voor risicomodellen, omdat hier maatschappelijk veel zorgen over zijn. Risicomodellen worden gebruikt om een eerste selectie te maken van burgers of bedrijven die nader gecontroleerd of geholpen worden. Bij UWV hebben we onderzoek gedaan naar de inzet van de Risicoscan Verwijtbare Werkloosheid.

5.1 Algoritme Risicoscan Verwijtbare Werkloosheid bij UWV

Verwijtbare werkloosheid

Burgers die werkloos worden, kunnen een WW-uitkering aanvragen bij UWV. In 2024 ontvingen ongeveer 384.000 personen een WW-uitkering. In totaal werd hiervoor € 3.418 miljoen euro uitgekeerd. Voor het recht op een WW-uitkering moet aan verschillende voorwaarden worden voldaan. Een van deze voorwaarden is dat de aanvrager niet werkloos is geworden door eigen schuld. Dit wordt 'verwijtbaar werkloos' genoemd. Iemand die verwijtbaar werkloos is geworden, heeft bijvoorbeeld zelf ontslag genomen of is ontslagen doordat diegene zich ernstig heeft misdragen.

Soms verhullen aanvragers van een WW-uitkering dat zij door eigen schuld werkloos zijn geworden. In 2018 hebben de Nederlandse media meermaals gerapporteerd over fraude met WW-uitkeringen. De minister van SZW heeft UWV in die periode de opdracht gegeven een risicogerichte aanpak van verwijtbare werkloosheid in te voeren om beter te kunnen controleren op verwijtbare werkloosheid (Minister van SZW, 2018).

De Risicoscan Verwijtbare werkloosheid

De Risicoscan Verwijtbare Werkloosheid is onderdeel van de risicogerichte aanpak van verwijtbare werkloosheid. UWV gebruikt de risicoscan sinds 2022 met als doel te signaleren of er sprake kan zijn van mogelijk verwijtbare werkloosheid bij een WW-aanvraag. De risicoscan maakt op basis van een aantal kenmerken een zo goed mogelijke inschatting van de kans dat het bij een aanvraag gaat om verwijtbare werkloosheid. De kenmerken zijn bijvoorbeeld gegevens over eerdere WW-aanvragen en gegevens over het arbeidsverleden. Als de risicoscan aangeeft dat er een hoge kans op verwijtbare werkloosheid is, gaat het dossier van een WW-aanvraag naar een behandelaar die moet onderzoeken wat de reden is van het einde van het dienstverband van de aanvrager. 70% van de dossiers voor onderzoek komt voort uit de risicoscan, 30% wordt op basis van een willekeurige steekproef toegevoegd. De behandelaar voert vervolgens uitgebreid onderzoek uit op basis van hoor- en wederhoor met de aanvrager en werkgever. Behandelaars weten niet of een dossier willekeurig of door de risicoscan is geselecteerd. Zo wordt een bevooroordeelde beoordeling voorkomen. Na het onderzoek besluit de behandelaar of er sprake is van verwijtbare werkloosheid of niet.

Toegevoegde waarde van de risicoscan

Figuur 8 laat zien dat het gebruik van de risicoscan een effectieve en efficiënte manier is om te signaleren of er onterecht een uitkering wordt versterkt. Door het gebruik van de risicoscan is het proces minder intensief geworden, zowel voor de aanvrager als voor UWV. Door de risicoscan kan de behandelaar het onderzoek gericht uitvoeren. De behandelaar hoeft nu minder documenten en dossiers uitvoerig te bekijken om verwijtbare werkloosheid te herkennen.

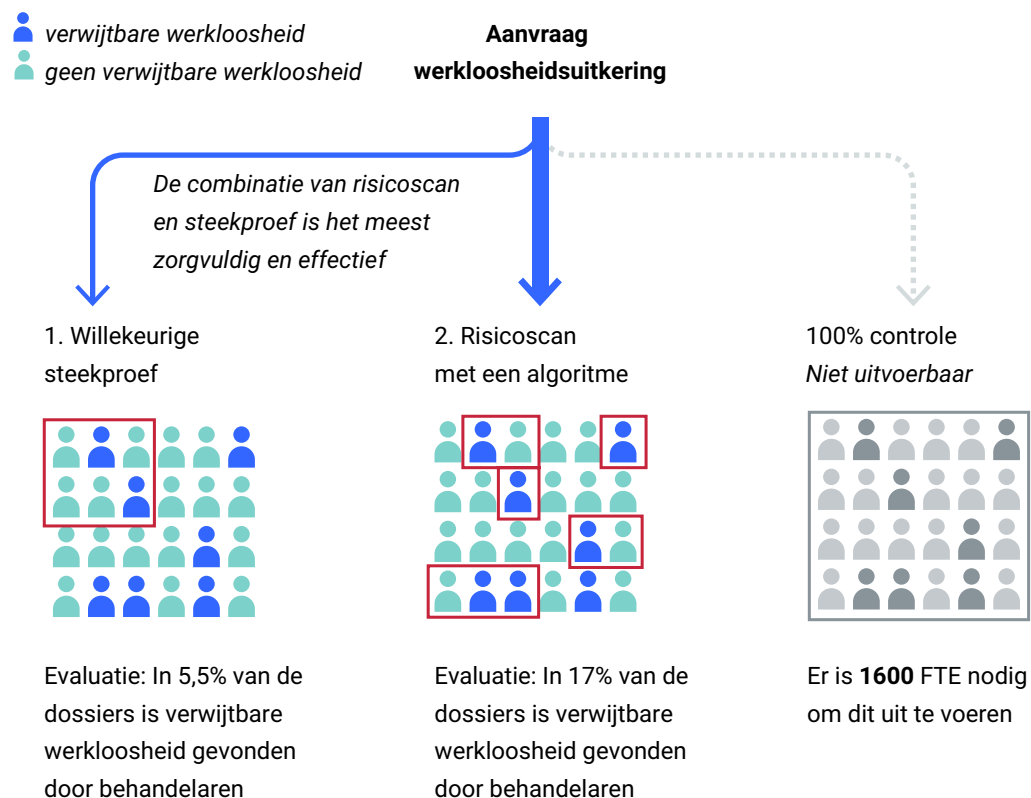
De risicoscan blijkt een effectieve manier om verwijtbare werkloosheid te onderzoeken. Na signalering door de risicoscan vinden behandelaars 3 keer zo veel verwijtbare werkloosheid vergeleken met een willekeurige steekproef. Ook heeft UWV een schatting gemaakt van de baten en lasten van het gebruik van de risicoscan. Daarbij vallen de baten fors hoger uit dan de lasten. De kosten van de uitvoering met de risicoscan worden geschat op ongeveer €14 miljoen. Dit zijn voornamelijk personele

kosten en de implementatiekosten van het model. De schatting van de potentiële baten ligt volgens UWV tussen de €29 en €44 miljoen per jaar, afhankelijk van het aantal aanvragen. Ook blijkt de risicoscan een efficiënte manier om verwijtbare werkloosheid te onderzoeken. UWV verwachtte in 2020 dat werken met het risico-model ongeveer 145 fte zou kosten. Het alternatief om elke WW-aanvraag te onderzoeken zou ten minste 1.600 fte's kosten.

Figuur 8 Toegevoegde waarde van de risicoscan verwijtbare werkloosheid

De risicoscan blijkt 3 keer zo effectief als een steekproef

UWV kijkt nu op 2 manieren naar verwijtbare werkloosheid.



Risicobeheersing

In dit onderzoek hebben we het algoritme, de risicoscan, getoetst aan de hand van het toetsingskader algoritmes van de Algemene Rekenkamer, te vinden op onze website (rekenkamer.nl/onderwerpen/algoritmes/toetsingskader). We hebben voor 55 risico's bij de thema's sturing en verantwoording, data en model, privacy en IT-beheer gecontroleerd of UWV de risico's mitigeert. Figuur 9 laat voor de belangrijkste normen zien hoe hoog de overgebleven risico's zijn.

Figuur 9 Toets van de belangrijkste risico's bij de risicoscan verwijtbare werkloosheid

Openstaande risico's bij algoritme verwijtbare werkloosheid door UWV

Sturing en verantwoording		
Doel van algoritme	✓	
Kwaliteits- en prestatiedoelstellingen	⚠	
Risicoafweging	✓	
Governance bij uitbesteding	–	
Monitoring	✓	
Data en model		
Functioneren in lijn met doel	✓	
Uitlegbaar	✓	
Controles en monitoring	✓	
Modelkwaliteit	✓	
Bias	✓	
Dataminimalisatie	✓	
Privacy		
Verantwoordelijkheden	✓	
DPIA	✓	
Toets op discriminatie	⚠	
Informerend/impact betrokkenen	⚠	
IT-beheer		
Toegangsbeheer	⚠	
Logging en monitoring	✗	
Wijzigingenbeheer	✗	
Back-up en recovery	⚠	
	✗	Het resterende risico is hoog
	⚠	Het resterende risico is midden
	✓	Het resterende risico is laag
	–	Element uit toetsingskader niet van toepassing op algoritme

Figuur 9 laat zien dat UWV veruit de meeste risico's goed beperkt. UWV heeft bijvoorbeeld goed beargumenteerd waarom het voor dit model heeft gekozen. Daarnaast heeft UWV veel maatregelen getroffen om de privacyrisico's te beheersen. Zo heeft het voor elke variabele in het model beschreven waarom het gebruik daarvan nodig is en ook statistisch onderbouwd in hoeverre elke variabele bijdraagt aan de conclusie dat er een risico bestaat op verwijtbare werkloosheid. Wel zien we nog een aantal onderdelen waarop de risico's nog niet volledig worden beheerst.

IT-beheer

UWV heeft het IT-beheer van de risicoscan op verschillende aspecten onvoldoende geregeld. Zo heeft UWV de functiescheiding tussen beheerrollen onvoldoende ingericht. Datzelfde geldt voor het wijzigingenproces voor het algoritme. Hierdoor bestaat het risico dat het algoritme ongemerkt of ongeautoriseerd gewijzigd wordt. UWV verwacht dat in 2025 enkele van de risico's door de migratie naar een nieuw IT-platform ondervangen worden.

Informeren van burgers

Daarnaast constateren we dat UWV burgers niet actief informeert over de verwerking van hun persoonsgegevens. Hiermee voldoet UWV niet aan een van de privacyregels (AVG). Wel is het algoritme opgenomen in het algoritmeregister en staat er informatie over het gebruik en de werking op de website van UWV.

Toets op discriminatie

Nadat de Autoriteit Persoonsgegevens het fraudealgoritme van Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) als discriminerend beoordeeld heeft, is duidelijker geworden welke maatregelen organisaties moeten nemen om directe en indirecte discriminatie door algoritmes te mitigeren (Autoriteit Persoonsgegevens, 2024). Het risicomodel verwijtbare werkloosheid van UWV maakt geen direct onderscheid op basis van discriminerende kenmerken. Ook bewijst UWV voor elk kenmerk dat het helpt bij het voorspellen van verwijtbare werkloosheid. Daarmee is er geen sprake van directe discriminatie. Daarnaast toetst UWV of het algoritme indirect discrimineert op leeftijd en geslacht. UWV toetst nog niet of het algoritme indirect discrimineert op grond van ras of nationaliteit. UWV is wel een pilot gestart met het Centraal Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek om te kijken hoe ze dit zouden kunnen toetsen.

Conclusie

Met het gebruik van de risicoscan verwijtbare werkloosheid kan UWV op efficiënte en effectieve manier controleren op verwijtbare werkloosheid. In de WW-aanvragen die door de risicoscan worden gesignaleerd, wordt door de behandelaar 3 keer zo veel verwijtbare werkloosheid gevonden. UWV beheerst ook de meeste risico's bij dit algoritme. Het is wel van belang dat UWV de risico's rond IT-beheer in 2025 daadwerkelijk aanpakt.

6.

Financiële informatie

Wij hebben de financiële informatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van SZW op 2 punten gecontroleerd:

- Kloppen de cijfers in het jaarverslag (betrouwbaar) en is het jaarverslag goed gemaakt (ordelijk)?
- Is het geld volgens de regels besteed (rechtmatig)?

Wanneer cijfers niet kloppen of wanneer geld niet volgens de regels is besteed, dan noemen we dat een *fout*. Als de minister niet voldoende kan aantonen of geld volgens de regels is besteed of dat de cijfers kloppen, dan noemen we dat een *onzekerheid*. Het is niet realistisch te verwachten dat alles goed gaat. Daarom hanteren we tolerantiegrenzen. Als het totaal van de fouten en onzekerheden boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding en komen we tot een negatief oordeel.

Onze controle hebben wij op 2 niveaus uitgevoerd, op het niveau van het hele jaarverslag en per begrotingsartikel. Op het niveau van het hele jaarverslag hebben wij gecontroleerd of de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed. Per begrotingsartikel hebben wij alleen gecontroleerd of het geld volgens de regels is besteed.

6.1 Oordeel over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.

Het ministerie van SZW maakt voor de financiering van onder andere uitkeringen en subsidies geld over aan gemeenten en zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Deze organisaties moeten het geld rechtmatig besteden. De minister is hier verantwoordelijk voor. Conform CW 7.12 is de rechtmatigheid die de Algemene Rekenkamer controleert, afgebakend tot de begrotingsuitgaven van het ministerie. De premiegefinancierde uitgaven van de zbo's maken dus geen deel uit van het rechtmatigheidsoordeel.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Verantwoorde bedragen over 2024 In miljoenen €	Oordelen	Omvang fouten en onzekerheden In miljoenen €
Verplichtingen	Volgens de regels ✓	-
Totaal 63.875,5	Cijfers kloppen ✓	-
Artikelen 5, 8 en 9	Volgens de regels ✗	
De andere 12 artikelen	Volgens de regels ✓	
Uitgaven en Ontvangsten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 65.908,2	Cijfers kloppen ✓	-
Artikelen 3, 6 en 9	Volgens de regels ✗	
De andere 12 artikelen	Volgens de regels ✓	
Afgerekende Voorschotten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 18.746,0	Cijfers kloppen ✓	-
Saldibalans	Volgens de regels ✓	-
Totaal 26.406,4	Cijfers kloppen ✓	-

In § 6.2 lichten wij de negatieve oordelen toe. Meer cijfermatige details over bijvoorbeeld de omvang van de fouten en onzekerheden per begrotingsartikel staan in bijlage 1.

6.2 Toelichting financiële oordelen

Bij de controle van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten hebben wij geconstateerd dat de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens op enkele artikelen overschrijden. Dit zijn grotendeels dezelfde fouten en onzekerheden als vorig jaar. Ten opzichte van vorig jaar is het percentage fouten en onzekerheden rechtmatigheid voor zowel de verplichtingen als de uitgaven licht afgenomen. Ten opzichte van het totaal van het SZW-jaarverslag zijn de fouten en onzekerheden beperkt van omvang. In deze paragraaf lichten we deze toe.

6.2.1 Verplichtingen

Er is onzekerheid over de rechtmatigheid van verplichtingen bij Caribisch Nederland en over de rechtmatigheid van verplichtingen bij de regeling crisisdienstverlening. Deze onzekerheden zijn het gevolg van onvoldoende controles en vastleggingen bij het toekennen van de uitkeringen. Achteraf kan niet altijd worden aangetoond dat de toekenning terecht was en dat het juiste bedrag is toegekend voor de juiste duur van de aanspraak.

Rechtmatigheid verplichtingen sociale uitkeringen Caribisch Nederland onzeker

Voor de artikelen die verband houden met uitkeringen aan de bewoners van Caribisch Nederland is er onzekerheid over de rechtmatigheid voor een deel van de verplichtingen op de artikelen 8 Oudedagsvoorziening en 9 Nabestaanden (€ 27,4 miljoen). Deze onzekerheid is deels het gevolg van onvoldoende controles bij nieuwe toekenningen. Zie de toelichting bij deze onvolkomenheid in § 4.4.1.

Rechtmatigheid verplichtingen regeling crisisdienstverlening onzeker

In 2021 is de Tijdelijke regeling aanvullende crisisdienstverlening ingevoerd. De regeling was bedoeld om mensen met psychische problemen te ondersteunen bij het zoeken naar werk. De regeling werd uitgevoerd door 35 verschillende regionale mobiliteitsteams (rmt's) en is eind 2024 geëindigd. Met de rmt's zijn bij de start van de regeling geen afspraken gemaakt over hoe ze de verplichtingen moeten vastleggen en verantwoorden. Ook is voor € 47,4 miljoen op artikel 5 Werkloosheid niet zeker of de toegekende bedragen voldoen aan de voorwaarden en of ze rechtmatig zijn.

6.2.2 Uitgaven

Rechtmatigheid uitkeringen Caribisch Nederland onzeker

De uitkeringen aan inwoners van Caribisch Nederland bedroegen € 131,0 miljoen in 2024. Over een deel van dit bedrag is onzekerheid over de rechtmatigheid (€ 10,8 miljoen). Niet alleen bij het toekennen van uitkeringen aan de bewoners van Caribisch Nederland, maar ook bij het verstrekken van uitkeringen bestaat onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven. Deze uitgaven hebben betrekking op de artikelen 3 Arbeidsongeschiktheid, 6 Ziekte en verlof en 9 Nabestaanden. Deze onzekerheid wordt veroorzaakt doordat er onvoldoende controles zijn, en niet altijd kan worden aangetoond dat uitkeringen rechtmatig waren. Zie hiervoor onze toelichting op de onvolkomenheid in § 4.4.1.

7.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van SZW heeft op 28 april 2025 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

7.1 Reactie minister van SZW

De minister van SZW heeft met belangstelling kennisgenomen van ons rapport en is verheugd dat de onvolkomenheid van gebrekkig autorisatiebeheer van het Financieel Dienstencentrum (FDC) is opgelost.

Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)

Op onze oproep om de uitvoering van de WIA te verbeteren geeft de minister aan grote zorgen te hebben over de oplopende achterstanden en de kwaliteit van de sociaal-medische beoordelingen. De mismatch tussen de vraag en het aanbod van sociaal-medische beoordelingen zal de komende jaren aanhouden, onder andere doordat de WIA-aanvragen zijn toegenomen. Het kabinet heeft daarom aan UWV middelen beschikbaar gesteld voor het tijdelijk herinvoeren van de 60-plusmaatregel. Het structureel hervormen van het stelsel van arbeidsongeschiktheidsregelingen blijft prioriteit van het kabinet. Volgens de minister is het huidige stelsel te complex en dat heeft een negatieve impact op de mensen die ervan gebruik maken én voor de uitvoeringsorganisatie. Het volledig hervormen van het arbeidsongeschiktheidsstelsel vergt een lange adem en is urgent. De minister informeert de Kamer voor de zomer over de herstelacties, sociaal-medisch beoordelen en de verdere uitwerking van de aanbevelingen van de commissie OCTAS.

Extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking (banenafspraken)

De minister betreurt het dat er tot nu toe nog onvoldoende banen zijn gerealiseerd binnen de banenafspraken en wil graag dat er meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk gaan. De minister zal onze aanbeveling om de rol van gemeenten te betrekken meenemen bij het ontwikkelen van een langetermijnvisie voor de banenafspraken en de te plannen evaluatie van de banenafspraken.

Schijnzelfstandigheid

De minister geeft aan dat het kabinet besloten heeft om het wetsvoorstel 'Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden' (Vbar) aan te passen naar de recente antwoorden op de prejudiciële vragen van de Hoge Raad in de Uber-zaak. De minister verwacht het gewijzigde wetsvoorstel voor de zomer in te dienen bij de Kamer. Verder zegt de minister toe aandacht te hebben voor de aanpak van schijnzelfstandigheid bij zbo's.

Inburgering

De minister licht toe dat zowel in de Wet inburgering 2013 als in de Wet inburgering 2021 inburgeraars die mbo-2 niveau of hoger volgen een tijdelijke vrijstelling krijgen van de inburgeringsplicht. Na het behalen van het diploma wordt de tijdelijke vrijstelling een definitieve. Wanneer deze inburgeraars de opleiding verlaten zonder diploma worden ze alsnog inburgeringsplichtig. Volgens de minister lijkt onze aanbeveling om de inburgeringstermijn te verlengen voor deze inburgeraars daarmee niet te passen bij het feit dat zij al tijdelijk zijn vrijgesteld.

Onvolkomenheid RCN-unit SZW

Op onze aanbeveling om realistische en haalbare doelen te stellen voor het financieel beheer van de RCN-unit SZW, zegt de minister toe het komende jaar graag tot werkbare kaders voor de bedrijfsvoering te willen komen die passen bij de context van Caribisch Nederland. Op deze wijze hoopt de minister op een andere manier verdere voortgang te maken in het adresseren van deze onvolkomenheid. Daarnaast gaat de minister de komende jaren door met het ingezette verbeterplan om de verouderde ICT te vervangen en het financieel beheer hiermee beter in control te krijgen.

Sturing en toezicht op rechtmatigheid uitkeringen

De minister onderschrijft het belang van goed toezicht op de beheersing van de rechtmatigheid van de zbo's. Bij zijn toezicht gaat de minister ervan uit dat hij moet kunnen vertrouwen op de door het zbo aangeleverde informatie. Het oordeel van de interne auditdienst van UWV geeft de benodigde zekerheid voor het rechtmatigheidscijfer. De interne auditdiensten worden periodiek beoordeeld op de kwaliteit van hun

functioneren. Een aanvullende toetsing, zoals eerder door een review door de ADR, leverde geen aanvullend inzicht. Tegelijkertijd beaamt de minister dat vanuit de WIA-casus de vraag is ontstaan naar de betekenis van de rechtmatigheidscijfers. De minister gaat met UWV in gesprek over hoe meer betekenisvolle rechtmatigheidscijfers en duiding daarvan mogelijk zijn, en ziet uit naar de resultaten van ons onderzoek naar het toezicht op de rechtmatigheid.

Interdepartementaal onderzoek naar uitvoeringstoetsen

De minister deelt onze mening dat iedere uitvoeringstoets uitspraak dient te doen over de personele consequenties van een voorstel. De minister zegt toe voor nieuwe (wets)voorstellen alle uitvoeringstoetsen hierop kritisch te bezien.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister zegt toe onze aanbevelingen op te volgen over het financieel beheer van uitkeringen in Caribisch Nederland, banen voor mensen met een arbeidsbeperking (banenafpraak), de personele gevolgen in uitvoeringstoetsen, en de aanpak van schijnzelfstandigheid.

We zien dat de minister structureel extra middelen inzet om de achterstanden bij de sociaal-medische beoordelingen voor de WIA te beperken. We onderstrepen daarbij het belang dat de minister zijn inzichten om het arbeidsongeschiktheidsstelsel te hervormen en te vereenvoudigen (Kamerbrief Opvolging rapport OCTAS van 28 januari 2025) een vervolg geeft met voorstellen die ervoor zorgen dat de WIA uitvoerbaar wordt én uitpakt zoals bedoeld voor de mensen die ervan afhankelijk zijn. Een concreet einddoel en een realistisch tijdpad bij deze voorstellen kan perspectief bieden aan UWV als uitvoerder én aan mensen die een beroep moeten doen op de WIA.

De minister benoemt dat hij bij het toezicht op de rechtmatigheid van uitkeringen de toetsing van de kwaliteit van het functioneren van de auditdiensten van UWV en de SVB betreft. Maar hij gaat niet in op onze conclusie dat we een periodieke inhoudelijke controle verwachten op de rechtmatigheid van uitkeringen. We waarderen het dat de minister met UWV in gesprek gaat over een meer betekenisvol rechtmatigheidscijfer.

De minister zegt toe dat hij de rol van gemeenten betreft bij de langetermijnvisie en de evaluatie van de banenafpraak. We benadrukken dat onze aanbeveling hierover specifiek gaat over belemmeringen die gemeenten ondervinden bij de re-integratiediensten aan mensen met een intensieve ondersteuningsbehoefte, waaronder het feit dat gemeenten niet profiteren van alle maatschappelijke baten hiervan.

We hebben met belangstelling kennisgenomen van de toelichting van de minister op de inburgeringsplicht voor inburgeraars die een opleiding volgen, en hebben de rapporttekst op dit punt aangepast.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van SZW 2024

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 2024* van het ministerie van SZW.

Voor de controle van de verantwoording is gebruikgemaakt van steekproeven. Bij toepassing van een statistische steekproef wordt de maximale fout berekend. Deze is groter dan de meest waarschijnlijke fout. Als de maximale fout de tolerantiegrens overschrijdt, baseren wij ons oordeel op de maximale fout. Dat doen we ook als de meest waarschijnlijk fout kleiner is dan de tolerantiegrens. In onderstaande tabel is aangegeven waar de tolerantiegrens is overschreden vanwege de maximale fout.

	Meest waarschijnlijke fout en onzekerheid (in € mln.)	Tolerantiegrens (in € mln.)	Maximale fout en onzekerheid (in € mln.)
Uitgaven Artikel 9 Nabestaanden	0,14	0,28	0,32

De hierna volgende figuur geeft cijfermatige details over onze financiële oordelen.

- Aan de linkerkant staan de verantwoorde bedragen.
- Voor elk verantwoord bedrag is een tolerantiegrens aangegeven voor de omvang van fouten en onzekerheden die we toelaatbaar vinden. Dit zijn de bedragen bij de verticale, gestippelde lijn.
- Met een kleine bol is de omvang van de fouten en onzekerheden geplot. Wanneer de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens blijven is de bol zwart gekleurd. Wanneer de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden is de bol rood gekleurd en is ons oordeel negatief.

Fouten en onzekerheden bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid

⋮ Tolerantiegrens*

● Fouten en onzekerheden **onder** de tolerantiegrens ● Fouten en onzekerheden **boven** de tolerantiegrens

Verantwoorde bedragen over 2024		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)	
Bedragen in miljoenen €		Bedragen in miljoenen €	
Verplichtingen			
Totaal	63.875,5		
Artikel 5 Werkloosheid	164,4		
Artikel 8 Oudedagsvoorziening	183,0		
Artikel 9 Nabestaanden	2,8		
Bij de resterende 12 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
Uitgaven en Ontvangsten			
Totaal	65.908,2		
Artikel 3 Arbeidsongeschiktheid	8,4		
Artikel 6 Ziekte en verlofregelingen	49,2		
Artikel 9 Nabestaanden	2,8		
Bij de resterende 12 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
Afgerekende Voorschotten			
Totaal	18.746,0		
Saldibalans			
Totaal	26.406,4		

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens die gebaseerd is op de omvang van het verantwoorde bedrag.

** De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid.

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 per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries. De resultaten van ons onderzoek leggen wij vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid).

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's). Deze zijn onderdeel van het INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP; zie <https://www.issai.org>). Bij het toepassen van de ISSAI's houden wij rekening met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Deze bijlage beschrijft de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024.

Algemeen

De gegevens die zijn gebruikt voor figuur 2 en tabellen 1 en 2 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Beleidsresultaten

In ons onderzoek naar de beleidsresultaten gaat het vooral om de vraag of burgers en bedrijven waar voor hun geld krijgen en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Wij onderzoeken of:

- het beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

In ons onderzoek naar extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking (§ 3.2) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de resultaten ervan voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

Ons onderzoek naar zelfrapportage (§ 3.1) heeft niet geleid tot bevindingen of oordelen, omdat er geen toetsing aan normen is geweest. Met andere woorden: het is geen toetsend onderzoek.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, onderzoeken we of de beleidsinformatie in het jaarverslag betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf. We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de verplichte bijlagen.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bedrijfsvoering

Wij onderzoeken per ministerie of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;

- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 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.

Voor het onderzoek naar het algoritme Risicoscan Verwijtbare werkloosheid bij UWV (§ 4.8) gebruikt de Algemene Rekenkamer een eigen toetsingskader. Dit toetsingskader is een vertaling van bestaande normenkaders, richtlijnen en wet- en regelgeving naar verschillende onderdelen waarop algoritmes kunnen worden getoetst. We toetsen in hoeverre de belangrijkste risico's bij het algoritme worden beheerst vanuit de volgende 5 perspectieven:

- sturing en verantwoording: de invulling van rollen, taken en verantwoordelijkheden bij het algoritme;
- model en data: waaronder de datakwaliteit, mogelijke vooroordelen in data en toetsing van de output van het gebruikte model;
- privacy: verwerken van (bijzondere) persoonsgegevens;
- general IT-controls (GITC): beheersingsmaatregelen voor betrouwbare en integere IT-systemen;
- ethische richtlijnen.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. In plaats daarvan maken we 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 vermelden we in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid). De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid). Wij controleren of het jaarverslag voldoet aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften

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 (artikel 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een transactie niet aan deze regelgeving, dan is dit een fout in de rechtmatigheid. Als niet is vast te stellen of een transactie voldoet aan de regelgeving, spreken we van een onzekerheid in de rechtmatigheid.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijke financiële standen en transacties, zoals verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (artikel 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 (artikel 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en 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 (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij voor ons onderzoek naar de financiële informatie (financial audit) zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij stellen vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Onze opdracht ligt vast in de Comptabiliteitswet.

De Algemene Rekenkamer geeft 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.

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen.

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.

Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal goed te keuren budgetten

Voor de slotverschillen geldt dat het parlement deze achteraf goedkeurt. Dit betekent dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die hieronder vallen, zijn betrokken in ons oordeel onder voorbehoud dat het parlement de slotwet aanneemt die bij het jaarverslag hoort.

Keuren de Staten-Generaal de daarmee samenhangende slotverschillen niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2017). *Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024). *Grip op menselijke maat. Onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers*. Den Haag: eigen beheer.

Autoriteit Persoonsgegevens (2024). *Fraudeaanpak DUO discriminerend en illegaal*. <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/actueel/fraudeaanpak-duo-discriminerend-en-illegaal>

Berenschot (2019). *Ervaringen van werkgevers met de Participatiewet*.

Berenschot (2020). *Onderzoek re-integratiekosten nieuwe doelgroep Participatiewet*.

CBS (2024a). *Dashboard arbeidsmarkt*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werkenden>

CBS (2024b). *Emancipatiemonitor 2024*. <https://longreads.cbs.nl/emancipatiemonitor-2024//>

CBS (2025). *Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2025*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Centerdata (2024). *Evaluatie heffingskortingen en tariefstructuur*.

CPB/SCP (2020). *De brede baten van werk*.

Financiën (2024). *Brief van de minister van Financiën, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 31 865, nr. 267*.

Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). *Spiegel bestaanszekerheid*.

Nederlandse Arbeidsinspectie (2023). *Kansen op de arbeidsmarkt: de regionale werkgeversservicepunten aan zet*.

Nederlandse Arbeidsinspectie (2024). *Op papier arbeidsvermogen, in de praktijk geen reële kans op werk.*

O&P Rijk (2025). <https://www.oprijk.nl/>

Panteia (2019). *Evaluatie Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten.*

SCP (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet.*

SCP (2023a). *Arbeidsmarkt in kaart – werkgevers editie 4.*

SCP (2023b). *Een brede blik op bijstand.*

SEO (2019). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet.*

SZW (2005). *Memorie van toelichting bij Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen.*
Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 034, nr. 3.

SZW (2018). *Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies.* Kamerbrief 17 050, nr. 565.

SZW (2022). *Participatiewet in balans.* Uitkomsten beleidsanalyse.

SZW (2023a). *Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten Kennisdocument*, p. 5.

SZW (2023b). *Memorie van toelichting Wet Vereenvoudiging van de banenafspraken en de quotumregeling voor mensen met een arbeidsbeperking (Wet banenafspraken)*
Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 449, nr. 3.

SZW (2023c). *Brief van de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen.*
Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 34 352, nr. 307.

SZW (2023d). *Bijlage 1 bij brief resultaten banenafspraken 2022.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 34 352, nr. 299.

SZW (2024a). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het jaar 2025.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 600 XV, nr. 1.

SZW (2024b). *Voortgangsbrief mismatch sociaal-medische beoordelen* – 23 oktober 2024.

SZW (2024c). *Bijlage 1 bij brief resultaten banenafspraken 2023*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 34 352, nr. 320.

SZW (2025a). *Programma meer uren werkt*. <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/programmas/meer-uren-werkt>

SZW (2025b). *Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid 2024*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, XV, nr. 1.

SZW (2025c). *Voortgangsbrief werken met en als zelfstandige(n)*, 27 maart 2025.

Tweede Kamer (2025). *Stenogram debat Vereenvoudiging van de banenafspraken en de quotumregeling voor mensen met een arbeidsbeperking (Wet banenafspraken) (36449)* (ongecorrigeerd).

UWV (2014). *Uitvoeringstoets lagere regelgeving Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperking* (onderdeel doelgroepregister en quotumheffing en -berekening) 24 juli 2014.

UWV (2025a). *UWV jaarverslag 2024*. Kwantitatieve bijlage.

UWV (2025b). *Dashboard Beschut werk*. <https://www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/dashboards/beschut-werk>

UWV (2025c). *Dashboard Banenafspraken*. <https://www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/dashboards/banenafspraken>

Bijlage 4 Begrippenlijst

Auditdienst Rijk (ADR)

De Auditdienst Rijk is de interne auditor van het Rijk. De ADR controleert de jaarverslagen van de ministeries. De Algemene Rekenkamer beschouwt de ADR als een interne accountant, die zijn werk onafhankelijk doet. Wij maken in ons verantwoordingsonderzoek dan ook gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR.

agentschap

Een onderdeel van een ministerie dat meer zelfstandigheid heeft dan andere onderdelen. Een agentschap voert een eigen administratie, los van de administratie van het ministerie. Maar de minister is wel verantwoordelijk voor de begroting en financiële verantwoording.

bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering is de manier waarop alle bedrijfsprocessen van een ministerie zijn georganiseerd. Onder de bedrijfsvoering vallen ook alle maatregelen en procedures die er zijn om vast te stellen of het beleid van een minister volgens plan wordt uitgevoerd, en waar nodig bij te sturen.

beleidsinformatie

De beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de resultaten van diens beleid, wat daarvoor is gedaan en hoeveel het kostte. We noemen beleidsinformatie ook wel niet-financiële informatie.

betrouwbaar

De cijfers in het jaarverslag zijn betrouwbaar als deze overeenkomen met de werkelijke financiële standen en transacties.

budgetrecht

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder ministerie. De Tweede en Eerste Kamer bepalen dus hoeveel geld een minister maximaal kan uitgeven en waaraan. Dit noemen we het budgetrecht van het parlement.

Comptabiliteitswet

De Comptabiliteitswet regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. In de Comptabiliteitswet staat ook welke taken de Algemene Rekenkamer heeft.

decharge verlenen

Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de slotwetten goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: die zijn dan niet meer verantwoordelijk voor het financieel beheer in het afgelopen jaar.

fouten

We spreken van een fout als:

- de minister geld niet heeft uitgegeven of ontvangen volgens de wetten en regels die daarvoor gelden;
- in het jaarverslag niet juist of volledig is opgeschreven waar het geld vandaan komt of aan is uitgegeven.

jaarverslag

Dit is de verantwoording van de minister over het gevoerde beleid, met daarin opgenomen een beleidsverslag inclusief bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarrekening.

onvolkomenheid

Als wij in ons onderzoek zien dat een bedrijfsvoeringsproces van een ministerie niet goed is ingericht of wordt uitgevoerd, noemen we dat een onvolkomenheid. Als het om veel geld gaat en/of het probleem op meer plekken bij een ministerie voorkomt, noemen we het een ernstige onvolkomenheid.

onzeker

Wij noemen financiële informatie 'onzeker' als wij niet kunnen vaststellen of verplichtingen, uitgaven of ontvangsten aan de regels voldoen of op de juiste manier in het jaarverslag staan.

ordelijk

De cijfers in het jaarverslag zijn ordelijk als de financiële informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

rechtmatig

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan de wetten en regels die daarvoor gelden. Voldoet een transactie niet aan de regels, dan is dit een fout. Als we niet kunnen vaststellen of een transactie aan de regels voldoet, noemen we dat een onzekerheid.

Rijksbegrotingsvoorschriften

De minister van Financiën stelt elk jaar de Rijksbegrotingsvoorschriften op. Dit zijn de regels waaraan de begrotingen en jaarverslagen van het Rijk moeten voldoen.

saldibalans

De saldibalans is een overzicht van bedragen die aan het einde van het jaar nog openstaan. Bijvoorbeeld vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

slotverschillen

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus. Met die wet worden de begrote uitgaven, verplichtingen en ontvangsten in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke bedragen. De slotwet wordt tegelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer. Zie ook 'decharge'.

(overschrijding van de) tolerantiegrens

Grens waarbinnen een afwijking geen gevolgen heeft voor het oordeel van de Algemene Rekenkamer. Wij gebruiken de tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden er in de jaarverslagen zitten. De regelgeving schrijft voor dat de minister overschrijding van de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid moet melden in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

verplichting

Een verplichting is een uitgave in de toekomst, waarvoor een minister een (juridische) verplichting is aangegaan.

voorschot

Een voorschot is een vooruitbetaling voor producten of diensten die nog geleverd moeten worden. Een voorschot kan ook een vooruitbetaling van een subsidie, bijdrage of lening zijn.

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Ons onderzoek naar de financiële informatie en de totstandkoming beleidsinformatie heeft betrekking op de begrotingsgefinancierde gelden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ons onderzoek heeft geen betrekking op de premiegefinancierde gelden in het jaarverslag van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 2 In figuur 3 zijn, nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van SZW voor bestuurlijk wederhoor de cijfers aangepast, zodat de uitzendcontracten en detacheringen nu zijn meegeteld. Het gaat hier om feitelijke verbeteringen van de cijfers.
- 3 Het Deliveroo-arrest van de Hoge Raad (ECLI:NL:HR:2023:443) bevat een niet complete opsomming van feiten en omstandigheden die van belang zijn voor het bepalen of sprake is van een arbeidsovereenkomst.
- 4 De tekst in deze alinea is, nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van SZW voor bestuurlijke wederhoor, aangepast, omdat onze aanbeveling om inburgeraars die onderwijs op mbo 2-niveau of hoger volgen, langer de tijd te geven om aan hun inburgeringsplichten te voldoen, wel door de minister is opgevolgd. Het gaat om feitelijke verbeteringen van de tekst in het rapport.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 13 mei 2025.

Dit document is op 21 mei 2025
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2025