VERANTWOORDINGSONDERZOEK

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)

Rapport bij het Jaarverslag 2025

2026

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 rijkssaldibalans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2025 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2025*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2025.

Inhoud

1. Onze conclusies | 5

2. Actuele ontwikkelingen en risico's | 7

2.1 Actuele ontwikkelingen | 7

2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025) | 9

3. Inzicht in geld | 11

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie | 11

3.2 Ontwikkeling van de uitgaven | 12

3.3 Premiefinanciering | 14

4. Resultaten van geld en beleid | 17

4.1 Opvolgonderzoek arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling | 17

4.2 Beleidsevaluaties | 27

4.3 Fiscale regelingen | 28

4.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 28

4.5 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 32

4.6 Totstandkoming beleidsinformatie | 35

5. Bedrijfsvoering | 37

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 37

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 38

5.3 Onvolkomenheden | 39

5.4 Uitvoeringstoetsen | 42

5.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 43

6. Geld gecontroleerd | 44

6.1 Oordelen over de financiële informatie | 45

6.2 Toelichting financiële oordelen | 46

7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 49

7.1 Reactie minister van SZW | 49

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 51

Bijlagen | 53

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van SZW 2025 | 53
Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 55
Bijlage 3 Literatuur | 58
Bijlage 4 Begrippenlijst | 61
Bijlage 5 Eindnoten | 65

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) waren in 2025 de uitgaven € 60,9 miljard, de ontvangsten € 2,6 miljard en de verplichtingen € 60,9 miljard.

De minister van SZW moet er beter op letten dat sociale uitkeringen volgens de regels aan burgers worden betaald. Het zijn de organisaties UWV en SVB die de uitvoering doen, de minister erkent dat hij daar beter toezicht op moet houden. Daarnaast zien wij nog weinig verbetering in de bescherming van slachtoffers van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling door werkgevers.

Ontoereikend toezicht

De minister heeft in zijn toezicht op het UWV en de SVB te weinig aandacht voor de juistheid van uitkeringsbesluiten. Naast de WIA betreft dit ook andere uitkeringen. De minister heeft daarom geen zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven aan de Wajong (€ 4,4 miljard). Voor de kinderbijslag en de AOW geldt dit niet, omdat deze regelingen eenvoudiger zijn en de kans op fouten daardoor kleiner is.

Weinig vooruitgang in bestrijding arbeidsuitbuiting

De minister probeert arbeidsuitbuiting te bestrijden, maar voorlopig zien wij nog niet veel effect. Wel deelt de inspectie meer boetes en waarschuwingen uit dan een paar jaar geleden. In dit onderzoek hebben wij vooral gekeken naar de bescherming van slachtoffers van uitbuiting als er geen strafzaak van komt. Deze ‘ernstig benadeelden’ kunnen sinds kort een noodbed krijgen, dus tijdelijk ergens anders wonen, maar daar wordt nog weinig gebruik van gemaakt. Of andere hulp werkt, weet de minister niet. Al met al beoordelen we de bestrijding van arbeids-uitbuiting en ernstige benadeling als matig.

Eigen rapportages minister zeggen weinig over effecten

De minister publiceert ook zelf resultaten van zijn beleid. Dit jaar hebben we gekeken naar de rapportages over:

- aanpak van arbeidsuitbuiting;
- hulp aan mensen die hun energierekening niet of nauwelijks kunnen betalen (Tijdelijk Noodfonds Energie);
- subsidies om te zorgen dat mensen gezond langer kunnen doorwerken of juist vroeger stoppen als dat nodig is (MDIEU-regeling).

De minister publiceert wel enkele cijfers over deze onderwerpen, maar die zeggen niet veel over de vraag of dit beleid nu echt geholpen heeft om het probleem op te lossen.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Negatieve oordelen bij het totaal van de afgerekende voorschotten en bij 3 artikelen

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen. Het geld is volgens de regels besteed, met uitzondering van het totaalbedrag van de afgerekende voorschotten.

Voor de artikelen 3, 8 en 9 is ons oordeel negatief.

Onvolkomenheden bij ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Financieel beheer Rijksdienst Caribisch Nederland-unit SZW	✗	✗	✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
2. Sturing en toezicht op rechtmatigheid uitkeringen				✗	

✗ 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 Actuele ontwikkelingen en risico's
- Hoofdstuk 3 Inzicht in geld
- Hoofdstuk 4 Resultaten van geld en beleid
- Hoofdstuk 5 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 6 Geld gecontroleerd
- Hoofdstuk 7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2. Actuele ontwikkelingen en risico's

2.1 Actuele ontwikkelingen

Op het beleidsterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan.
Hoewel diverse sectoren (met de bouwnijverheid als koploper) blijven kampen met personeelstekorten, is de krapte op de arbeidsmarkt als geheel in 2025 opnieuw iets afgenomen. De werkloosheid in Nederland bleef licht stijgen na een laagterecord in 2022. Eind 2025 was 4% van de beroepsbevolking werkloos, tegen 3,7% een jaar eerder. In Europees perspectief is dat nog steeds laag. Onder jongeren van 15 tot 25 jaar steeg de werkloosheid tot 9,2%, het hoogste percentage in meer dan 4 jaar (CBS, 2026a). De Nederlandsche Bank concludeert op basis van de cijfers dat de extreme krapte op de arbeidsmarkt voorbij is en dat vraag en aanbod beter in balans zijn gekomen (DNB, 2025, 2026). De Bredewelvaartsindex geeft informatie over het aandeel van de bevolking tussen 15 en 75 jaar dat betaald werk heeft, de netto-arbeidsparticipatie. Die was eind 2025 met 73,2% historisch hoog. De langdurige werkloosheid, het deel van de beroepsbevolking dat een jaar of langer werkloos was, daalde in 2025 naar 0,5%. Nederlanders oordelen ook steeds positiever over hun werk. In 2024 was 79,4% van de Nederlandse werkenden tevreden over zijn of haar werk. In december 2025 hadden 191.459 mensen een WW-uitkering, ten opzichte van 174.837 in december 2024.

Aanpak schijnzelfstandigheid
De aanpak van schijnzelfstandigheid lijkt in de cijfers zichtbaar te zijn. Na een jarenlange stijging van het aantal zzp'ers in Nederland, daalde dit in 2025 met 71.000 naar 1,5 miljoen. Afgelopen jaar was te zien dat zzp'ers overstappen naar vaste banen en

dat er minder mensen als zzp'er beginnen. Dat is volgens de minister goed omdat werknemers met vaste banen beter zijn beschermd en omdat mensen in loondienst meer sociale premies afdragen. Sinds 1 januari 2025 scherpt de Belastingdienst de handhaving op schijnzelfstandigheid aan, hoewel er op verzoek van de Tweede Kamer nog wel coulance wordt betracht.

Armoede en schulden

Naar verwachting daalt het deel van de bevolking dat in armoede leeft in 2025 naar 2,9% ten opzichte van 3,4% in 2024. Daarmee lijkt de doelstelling voor 2025 gehaald te worden, namelijk niet boven het streefcijfer van 2024 uitkomen. Ditzelfde geldt voor kinderarmoede, waar het percentage naar verwachting van 3,2% in 2024 naar 2,9% in 2025 daalt. Hoewel het aantal mensen in armoede dus afneemt, neemt de armoede-intensiteit de afgelopen jaren toe: van 10% in 2021 naar 19% in 2024. Deze meetlat over de diepte van armoede laat zien hoe ver het besteedbare inkomen van mensen die in armoede leven onder de armoedegrens ligt. Verder lijkt er een stijging te zijn van het aantal huishoudens dat kampt met armoede in combinatie met een relatief hoge energierekening. Volgens de meest recente cijfers ging het in 2024 om circa 510.000 huishoudens, 6,1% van het totaal aantal huishoudens. Het CBS schatte dat in de periode 2022-2023 nog op 4% (TNO, 2025). De minister van SZW stelde in 2025 geld beschikbaar voor een *Tijdelijk Noodfonds Energie* (zie daarvoor § 4.6).
Na een jarenlange stijging is het aantal huishoudens met geregistreerde problematische schulden licht afgenomen. Op 1 januari 2025 waren dat 724.110 huishoudens (8,6%), tegen 747.560 huishoudens (8,9%) een jaar eerder (CBS, 2026b). Het doel van de minister van SZW is dat minder huishoudens problematische schulden krijgen en hebben.

WIA

Eind 2025 hadden 873.000 mensen een uitkering voor arbeidsongeschiktheid. Daaronder vallen 483.000 WIA-uitkeringen. We zien dat het aantal aanvragen voor een WIA-beoordeling nog steeds stijgt. Mensen moeten langer wachten op hun keuring, ook omdat het tekort aan verzekeringsartsen nog niet is opgelost.
De stijging vlakt wel af. Er zijn in 2025 3% meer aanvragen voor een medische beoordeling, terwijl die groei een jaar eerder nog 15% was.

Banenafspraak overheid-bedrijfsleven

Mensen die wel kunnen werken, maar daarbij ondersteuning nodig hebben omdat ze een geestelijke of lichamelijke beperking hebben, vallen onder de doelgroep voor de banenafspraak tussen overheid en bedrijfsleven. Van deze mensen had de helft

(92.450) in het derde kwartaal van 2025 een baan (UWV, 2026). Dat blijft ruim achter bij het doel van de minister uit 2013: eind 2025 125.000 extra banen voor deze doelgroep.

AOW en pensioenen

In Nederland zijn er 3,7 miljoen AOW-gerechtigden. Hun aantal is in 2025 met 2% gestegen. Door de vergrijzing stijgt de komende jaren het aantal AOW'ers verder en daarmee worden ook de AOW-uitgaven hoger. In 2025 zijn de eerste 6 pensioenfondsen overgestapt naar het nieuwe pensioenstelsel (Wet toekomst pensioenen). Per 1 januari 2026 zijn 30 fondsen overgestapt, zoals die voor de sectoren bouw en zorg en welzijn. In totaal zijn nu 36 van de 137 fondsen over naar het nieuwe stelsel. Bij elkaar gaat dit om de helft van het aantal deelnemers, ongeveer 10 miljoen mensen (SZW, 2026a). Het ABP, met 3 miljoen deelnemers bij overheid en onderwijs, stapt per 1 januari 2027 over naar het nieuwe stelsel.

Verantwoordelijkheden minister

De minister van 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 armoedebeleid en pensioen. De minister laat zijn beleid grotendeels uitvoeren door de zelfstandige bestuursorganen Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Belastingdienst en Toeslagen, en 342 gemeenten. De minister houdt toezicht op zowel de SVB als UWV.

2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025)

De Tweede Kamer heeft voor de verantwoording over 2025 als focusonderwerp gekozen: risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld. De ministers besteden hier extra aandacht aan in de jaarverslagen. De minister van SZW heeft in zijn jaarverslag de volgende risico's benoemd.

Tabel 1 *Risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld volgens de minister van SZW*

Risico	Toelichting	Bedrag
Uitvoerbaarheid WIA	De uitvoerbaarheid van het stelsel van ziekte en arbeidsongeschiktheid staat onder druk. Mensen zitten in onzekerheid door late beoordelingen en UWV staat voor grote organisatorische uitdagingen.	€ 12,2 miljard aan uitkeringen WIA (2025)
Hervorming inkomensondersteuning	Het huidige stelsel van inkomensondersteuning is voor groepen mensen onbegrijpelijk en kan tot onzekerheid en onrechtvaardige uitkomsten leiden.	Grote hoeveelheid aan regelingen, bedrag niet genoemd
Weerbaarheid	Door de geopolitieke situatie is de kans groter geworden dat Nederland als lid van een bondgenootschap betrokken raakt bij een conflict. Daardoor kunnen arbeidsmarkt, sociale zekerheid en sociale stabiliteit onder druk komen te staan. De digitale weerbaarheid van SZW vraagt speciale aandacht.	Niet genoemd

Wij vinden de risico's die de minister in zijn top 3 noemt herkenbaar.

3. Inzicht in geld

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van SZW heeft in 2025 € 60,9 miljard uitgegeven. Dit is 16,1% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 60,9 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 2 *Ministerie van SZW in miljoenen € en aantallen fte's*

XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2023	2024	2025
Verplichtingen	48.391	63.876	60.882
Uitgaven	48.323	63.329	60.927
Ontvangsten	3.345	2.579	2.589
Fte's	4.876	4.994	5.042

De uitgaven van het begrotingshoofdstuk XV waren in 2025 € 2,4 miljard lager dan in 2024. Tabel 3 laat zien op welke artikelen de uitgaven gedaan worden en hoe ze zijn veranderd ten opzichte van vorig jaar. Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen niet altijd precies overeen met het totaal.

Tabel 3 *Ministerie van SZW verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €*

Begrotingsartikel	2024	2025	Verschil
1. Arbeidsmarkt	2.062	627	-1.435
2. Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet	8.497	9.037	540
3. Arbeidsongeschiktheid	7	9	2
4. Jonggehandicapten	4.466	4.726	260
5. Werkloosheid	165	120	-45
6. Ziekte en verlofregelingen	21	24	3
7. Kinderopvang	4.991	5.681	690
8. Oudedagsvoorziening	182	62	-120
9. Nabestaanden	3	3	0
10. Tegemoetkoming ouders	9.754	10.044	290
11. Uitvoering	734	722	-13
12. Rijksbijdragen	31.203	29.182	-2.021
13. Integratie en maatschappelijke samenhang	627	51	-576
96. Apparaat Kerndepartement	617	639	22
99. Nog onverdeeld	0	0	0
Totaal	**63.329**	**60.927**	**-2.402**

Voor het begrotingshoofdstuk XV zien we de grootste verschillen bij de artikelen 12 en 1, respectievelijk rijksbijdragen en arbeidsmarkt.

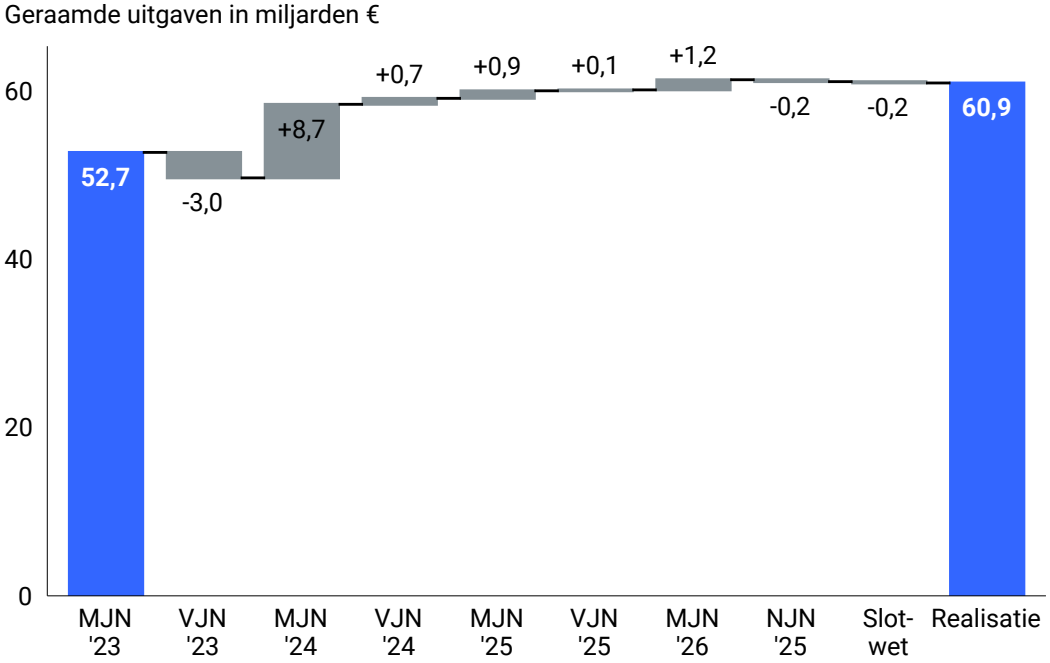
3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgaven van 2025 van het ministerie van SZW. We kijken terug op de ontwikkelingen van de uitgaven over de afgelopen 3 jaar, van de Miljoenennota 2023 tot het jaarverslag 2025. Daarna benoemen we de 4 belangrijkste veranderingen die deze ontwikkeling hebben veroorzaakt.

In figuur 1 staan standen van de geraamde uitgaven op verschillende begrotings-momenten. Als een stand op een bepaald moment is gewijzigd kan dat worden veroorzaakt door meerdere veranderingen. We lichten alleen de grootste veranderingen toe in de tabel 4, daarom zijn de bedragen in onderstaand figuur en de tabel niet een-op-een aan elkaar te koppelen.

Figuur 1 *De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025 van het ministerie van SZW*

De ramingen van SZW zijn aanzienlijk naar boven bijgesteld



Bron: De standen komen uit de verticale toelichtingen vanaf de Miljoenennota 2023

Figuur 1 laat zien hoe de uitgaven van 2025 per begrotingsmoment zijn veranderd. Bij de Miljoenennota 2023 was het plan om € 52,7 miljard uit te geven voor het begrotingshoofdstuk van SZW. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 60,9 miljard. De toename komt vooral op het conto van de Miljoenennota 2024, toen de uitgaven met € 8,7 miljard stegen. Dat gebeurde na een daling van € 3 miljard in de Voorjaarsnota 2023.

Tabel 4 toont de 4 grootste veranderingen voor de uitgaven van 2025, van de Miljoenennota 2023 tot het jaarverslag 2025.

Tabel 4 *De grootste wijzigingen in de uitgaven van het ministerie van SZW in de afgelopen 3 jaar (bedragen in miljoenen €)*

Begroting	Wijziging	2025
MJN 2024	Rijksbijdragen	5.421
MJN 2024	Toevoeging nominale ontwikkeling 2023	2.078
VJN 2023	Rijksbijdragen	-1.973
VJN 2023	Uitstel invoering nieuw financieringsstelsel kinderopvang	-1.900

In de ontwikkeling van de ramingen voor 2025 valt op dat de grootste wijzigingen niet komen door gevolgen van beleid, maar door aanpassingen van de ramingen op basis van de meest recente macro-economische inzichten. Zo gaat het bij de post Rijksbijdragen om het geld dat vanuit de begroting naar sociale fondsen gaat om premiegelden aan te vullen en zo alle uitkeringen te kunnen betalen. De raming van deze post verandert nogal vaak: in de Voorjaarsnota 2023 stelde de minister de verwachtingen voor deze uitgave naar beneden bij met bijna € 2 miljard, onder andere als gevolg van meevallende premie-inkomsten voor de ouderdomsvoorziening (AOW). In de Miljoenennota 2024 steeg deze post juist weer flink met € 5,4 miljard, onder meer omdat er een tekort in het Ouderdomsfonds werd verwacht. In diezelfde Miljoenennota zagen we ook een verhoging van ruim € 2 miljard door een aanpassing voor begrotingsuitgaven aan het prijspeil. Dit staat in de tabel als 'toevoeging nominale ontwikkeling'.

De grootste beleidsmatige verandering is het uitstel van de invoering van het nieuwe stelsel voor kinderopvang, van 2025 naar 2027. Dit geeft zowel de uitvoering als de branche meer tijd om klaar te zijn voor het nieuwe stelsel. Daardoor werd in de Voorjaarsnota 2023 ongeveer € 1,9 miljard minder geraamd voor 2025. In de Voorjaarsnota 2025 is overigens opnieuw besloten tot 2 jaar uitstel, nu naar 2029.

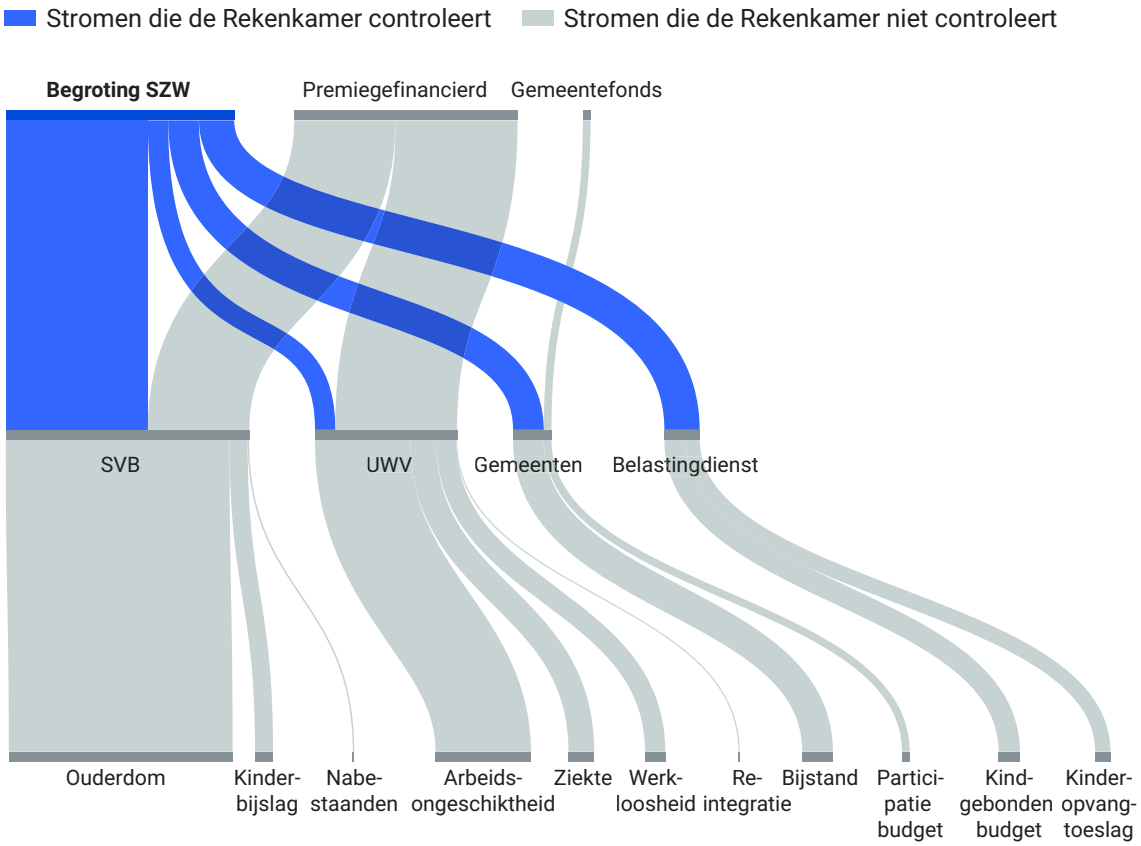
3.3 Premiefinanciering

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is niet alleen verantwoordelijk voor de besteding van het begrotingsgeld, maar moet ook toezicht houden op het beheer van de uitgaven aan sociale zekerheid die worden gefinancierd uit socialeverzekeringspremies. Deze premiegefinancierde uitgaven vormen het grootste deel van de uitgaven aan sociale zekerheid, namelijk € 88,3 miljard. Daarvan is de oudedagsvoorziening met € 55,2 miljard verreweg de grootste post.

Financiering sociale fondsen
SVB en UWV beheren de sociale fondsen voor de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen en betalen uitkeringen en toeslagen aan burgers. Deze fondsen worden gevuld met de sociale premies die de Belastingdienst heft over het inkomen. De opbrengst van de premies is niet voldoende om alle uitkeringen te betalen. Om dit vermogenstekort te compenseren, draagt de minister van SZW uit zijn begroting bij aan de sociale fondsen. Zo ging in 2025 € 29,2 miljard aan rijksbijdragen naar de sociale fondsen, met name voor de AOW die goed is voor € 28,9 miljard.

Figuur 2 *De geldstromen voor de sociale zekerheid uit begroting en premies*

De Algemene Rekenkamer controleert een deel van de uitgaven aan sociale zekerheid op rechtmatigheid



Premiegefinancierde uitgaven

De premiegefinancierde uitgaven zijn collectieve uitgaven. Het jaarlijkse verschil tussen inkomsten en uitgaven van de fondsen heeft invloed op het EMU-saldo en de fondsvermogens maken deel uit van de EMU-schuld. Maar de premiegefinancierde uitgaven en de premie-inkomsten behoren niet tot de rijksrekening.

Ze kennen een ander begrotings- en verantwoordingsproces dan de rijksbegrotingscyclus. Het parlement heeft geen formeel budgetrecht bij deze uitgaven. De minister heeft geen goedkeuring nodig van het parlement voordat SVB en UWV de uitkeringen kunnen betalen. Het parlement heeft als medewetgever wel invloed op de hoogte van de premiegefinancierde uitgaven en de premieontvangsten via onderliggende wet- en regelgeving en moties. In deze wet- en regelgeving is vastgelegd op welke uitkeringen en toeslagen mensen recht hebben. De Raad van State noemt dit het materiële budgetrecht. De minister van SZW stelt de premies voor de sociale verzekeringen vast.

Controle

De Algemene Rekenkamer onderzoekt de resultaten die ministers behalen op alle beleidsterreinen. Ook op het gebied van de sociale zekerheid. Maar we onderzoeken in het verantwoordingsonderzoek niet alle geldstromen.

De Algemene Rekenkamer controleert in het verantwoordingsonderzoek 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 dit. De minister van SZW moet toezicht houden op het werk van deze auditdiensten.

4. Resultaten van geld en beleid

- De minister probeert arbeidsuitbuiting te bestrijden. Wij zien weinig voor-uitgang sinds wij daar in 2021 onderzoek naar deden. De minister weet niet goed of slachtoffers van arbeidsuitbuiting beter worden geholpen, vooral niet als er geen strafzaak van komt. En er zijn niet veel strafzaken tegen daders, al groeit dat aantal wel iets.
- De minister rapporteert zelf over de resultaten van zijn beleid, maar de gepubliceerde resultaten waar wij naar hebben gekeken zeggen niet veel over de effecten van het beleid. Dat geldt voor 3 beleidsonderwerpen: de aanpak van arbeidsuitbuiting, het Tijdelijk Noodfonds Energie en voor de MDIEU-regeling die ervoor moet zorgen dat mensen gezond langer kunnen doorwerken of juist vroeger stoppen met werken als dat nodig is.

4.1 Opvolgonderzoek arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling

4.4.1 Inleiding

Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister van SZW sinds 2021 voert om slachtoffers van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling te beschermen. De uitgaven aan dit beleid bedroegen in 2025 € 30,1 miljoen.[1] Het gaat daarbij om mensen die gedwongen worden te werken en/of dit werk onder zeer slechte omstandigheden moeten doen. In 2021 deed de Algemene Rekenkamer hier al onderzoek naar. In het rapport *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen* constateerden we dat de instrumenten om dit aan te pakken

niet effectief waren (Algemene Rekenkamer, 2021). Wet- en regelgeving bleken een effectieve aanpak in de weg te staan en slachtoffers bleven buiten beeld. Ook ontbrak een goede informatievoorziening. We deden destijds 4 aanbevelingen aan de minister van SZW:

1. Verbeter bestaande instrumenten zoals wetten zodat daders worden gestopt en slachtoffers hulp en bescherming krijgen.
2. Verbeter de positie van slachtoffers van ernstige benadeling door meer hulp en bescherming te bieden en samen te werken met netwerkpartners.
3. Krijg slachtoffers beter in beeld door de meldingsbereidheid van netwerkpartners en inspecteurs te verhogen.
4. Verbeter informatie over de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.

In dit opvolgonderzoek kijken we naar de tweede en derde aanbeveling. We komen tot de conclusie dat slachtoffers in de praktijk nog geen betere positie hebben. Wel zien we dat inspecteurs zelf meer meldingen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling maken. Ook geeft de Arbeidsinspectie meer waarschuwingen en legt ze meer boetes op dan ten tijde van ons vorige onderzoek.

4.1.2 De aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling

Wat is arbeidsuitbuiting en wat is ernstige benadeling?

We spreken van *arbeidsuitbuiting* als werknemers in hun werk te maken krijgen met dwang, geweld, misleiding, lange werkdagen en/of onderbetaling.[2] Arbeidsuitbuiting is een vorm van mensenhandel en het is een strafbaar feit. Soms is dit juridisch moeilijk aantoonbaar, terwijl werkgevers wel degelijk meerdere arbeidswetten overtreden en werknemers ernstiger duperen dan bij ‘reguliere’ overtredingen. In die gevallen spreken we van *ernstige benadeling*, een vergrijp waartegen bestuursrechtelijk kan worden opgetreden. In dit rapport gebruiken we voor beide categorieën de term *slachtoffer* voor de werknemers om wie het gaat. Werkgevers die arbeidsuitbuiting plegen of arbeidswetten overtreden noemen we in dit rapport *daders*.[3]

Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling: verborgen delicten

Naar de precieze omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in Nederland is het gissen. Het is een verborgen delict, omdat uitbuiting vaak niet zichtbaar is. Ook bevinden slachtoffers zich vaak in een benarde positie. Ze zijn afhankelijk van hun werkgever, bijvoorbeeld voor hun huisvesting en zorgverzekering. Ze zullen dus niet gauw problemen of misstanden aankaarten, omdat ze daarmee hun woning, zorg en inkomen op het spel zetten. Dat arbeidsuitbuiting en ernstig benadeling nog steeds

urgente problemen zijn, blijkt uit onderzoek van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel uit 2024. Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) kreeg in 2024 meldingen van 356 slachtoffers van arbeidsuitbuiting, meer dan de 299 meldingen uit 2023 (CoMensha, 2025; Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2025). Het gaat hier om het topje van de ijsberg en vanwege het verborgen karakter is het onbekend hoeveel slachtoffers van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling er in Nederland zijn (Algemene Rekenkamer, 2021).

Extra kwetsbaar zijn mensen die laaggeletterd zijn, de Nederlandse taal niet spreken of geen sociaal netwerk hebben. Zij weten vaak niet wat hun rechten zijn of waar ze misstanden kunnen aankaarten. Met name arbeidsmigranten lopen aanzienlijke risico's. Dat zijn er in Nederland minstens 290.000 (CPB, 2025). Werkgevers maken soms bewust misbruik van de kwetsbare positie van hun werknemers. In het kader beschrijven we een voorbeeld waarin werknemers het slachtoffer zijn van arbeids-uitbuiting of ernstige benadeling.

Een voorbeeld van mogelijke arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling[4] (Arbeidsinspectie, 2025b)

In een '*dark kitchen*' in Weesp werkten 3 mensen uit India. Zij maakten daar eten klaar voor bezorging en online platforms. Ze werkten en sliepen in dezelfde te warme bedrijfsruimte, zonder ramen of sanitaire voorzieningen. Ze hadden geen werkvergunning, moesten 6 nachten per week werken en kregen een te laag salaris contant uitbetaald. De klanten hadden geen idee onder welke omstandigheden hun maaltijden werden bereid.

Recente ontwikkelingen bij aanpak arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling

Sinds ons onderzoek uit 2021 heeft de minister 2 wetten voorbereid om de aanpak te verbeteren, maar die zijn nog niet in werking: een nieuw stelsel voor toelating van uitzendbureaus en een wet om de strafbaarheidstelling van arbeidsuitbuiting beter te regelen. De minister zag eind 2025 af van een voornemen om werkgevers de moge-lijkheid te ontnemen het loon van werknemers in te houden voor huisvestingskosten (SZW 2025). De aanpassing van de strafbaarheidstelling is belangrijk om dat we in ons eerdere onderzoek vaststelden dat de huidige bepaling dusdanig geformuleerd is dat een strafrechtelijke aanpak moeizaam verloopt.

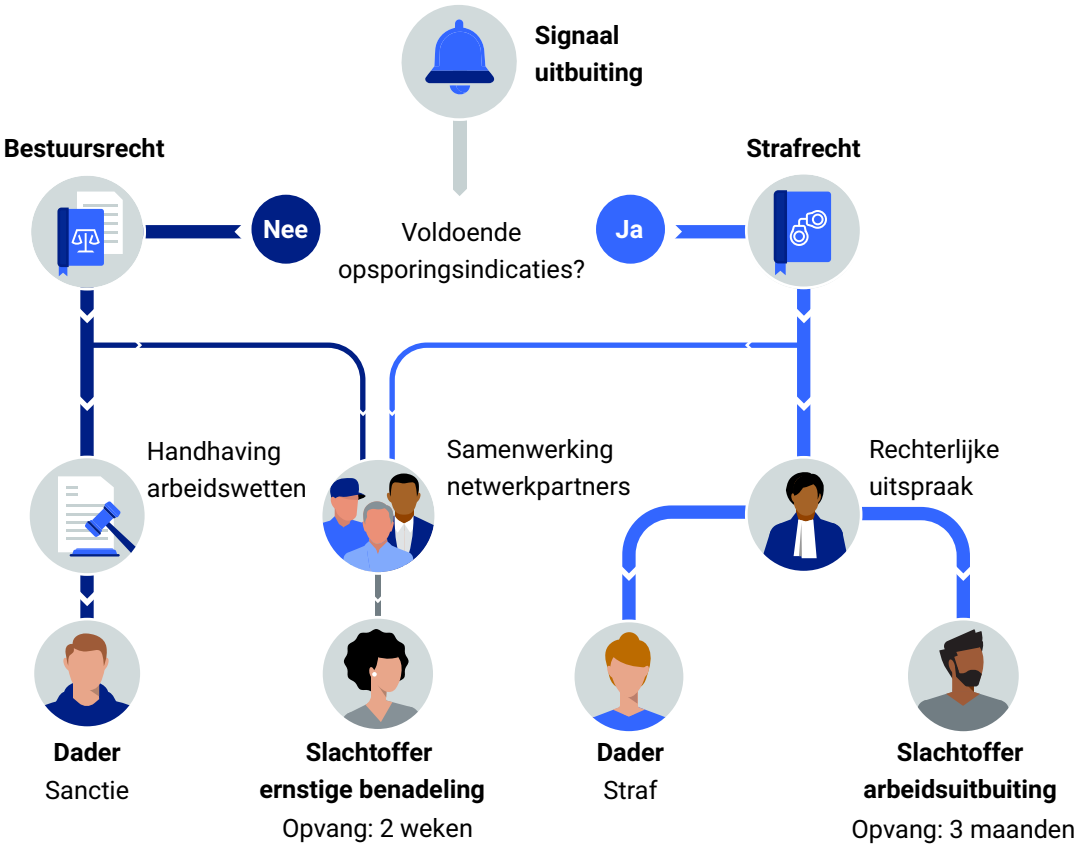
Een strafrechtelijk of bestuursrechtelijk vervolg

Opsporing, vervolging en berechting van daders van arbeidsuitbuiting blijft achter bij andere vormen van mensenhandel (Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2024). De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de naleving van arbeidswetten en controleert

of werkomstandigheden eerlijk, gezond en veilig zijn. In 2025 beschikte de Arbeidsinspectie in totaal over 1.850 fte om de ongeveer 332.000 werkgevers in Nederland te controleren. In 2025 werd van die formatie 36 fte (€ 4,6 miljoen) ingezet voor ernstige benadeling en 82 fte voor de strafrechtelijke opsporing van arbeidsuitbuiting (€ 11,8 miljoen). Dat is ongeveer 6% van het totaal aantal medewerkers. Bij de Arbeidsinspectie is het Meldingen informatiecentrum (MIC) het centrale loket voor meldingen en verzoeken van burgers, bedrijven en netwerkpartners over onveilig, ongezond en oneerlijk werk. Het MIC beoordeelt meldingen, verrijkt de meldingen met informatie en geleidt deze door voor de juiste opvolging. Hierna kunnen meldingen bij de Arbeidsinspectie 2 routes volgen, zoals te zien is in figuur 3.

Figuur 3 *De strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling*

De aanpak heeft verschillende gevolgen voor daders en slachtoffers



Indien er voldoende aanwijzingen en opsporingsindicaties zijn voor arbeidsuitbuiting, krijgt de melding een strafrechtelijk vervolg. Sinds 2023 beschikt de Arbeidsinspectie over een nieuwe specialistische afdeling: Recherche Arbeidsuitbuiting, waar misstanden ook rechtstreeks gemeld kunnen worden. Die recherche houdt zich onder gezag van het Openbaar Ministerie (OM) bezig met strafrechtelijke onderzoeken, die kunnen leiden tot boetes of gevangenisstraf. Het aantal opsporingsonderzoeken is echter klein.

In de periode 2022 – 2025 rondde de Arbeidsinspectie respectievelijk 4, 5, 6 en 10 strafrechtelijke onderzoeken af (Arbeidsinspectie 2023, Arbeidsinspectie 2024, Arbeidsinspectie 2025a). In 2025 gebeurde dit in overeenstemming met het 'target' dat met het OM is afgesproken in het *Handhavingsarrangement*. Bij 4 van die zaken ging het echter om ontneming. Dat zijn afgeleiden van een oorspronkelijke strafzaak die daarmee in de statistieken nogmaals worden geteld (Arbeidsinspectie, 2025a).

Naast deze afdeling Recherche is er de afdeling Toezicht van de Arbeidsinspectie, die een specifiek programma heeft voor Arbeidsuitbuiting en Ernstige Benadeling. Dit programma richt zich op de bestuursrechtelijke aanpak van werkgevers die zich schuldig maken aan ernstige benadeling. Zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke onderzoeken kunnen lang duren, soms meer dan een jaar. Het aantal afgeronde zaken is de afgelopen jaren afgenomen van 103 in 2022 naar 74 in 2024. Volgens de Arbeidsinspectie kon van de zaken in 2024 achteraf wel vaker worden vastgesteld dat het inderdaad om ernstige benadeling ging.

Als we kijken naar enkele instrumenten die de Arbeidsinspectie bestuursrechtelijk inzet om ernstige benadeling aan te pakken, zien we een groei ten opzichte van ons vorige onderzoek: het aantal boetes ligt sinds 2022 min of meer stabiel op zo'n 90 per jaar, met een opgelegd bedrag in 2024 van € 1,1 miljoen. In de periode 2017-2019 werden er maximaal 30 boetes per jaar opgelegd (Nederlandse Arbeidsinspectie, 2021). Ook deelt de Arbeidsinspectie meer waarschuwingen voor preventieve stilleggingen aan bedrijven uit: in 2017 en 2018 waren dat er in totaal 5 (Algemene Rekenkamer, 2021). Vanaf 2021 waren dat er tussen de 8 en 23 per jaar. Maar wat het effect van die acties is op het terugdringen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling is onduidelijk.

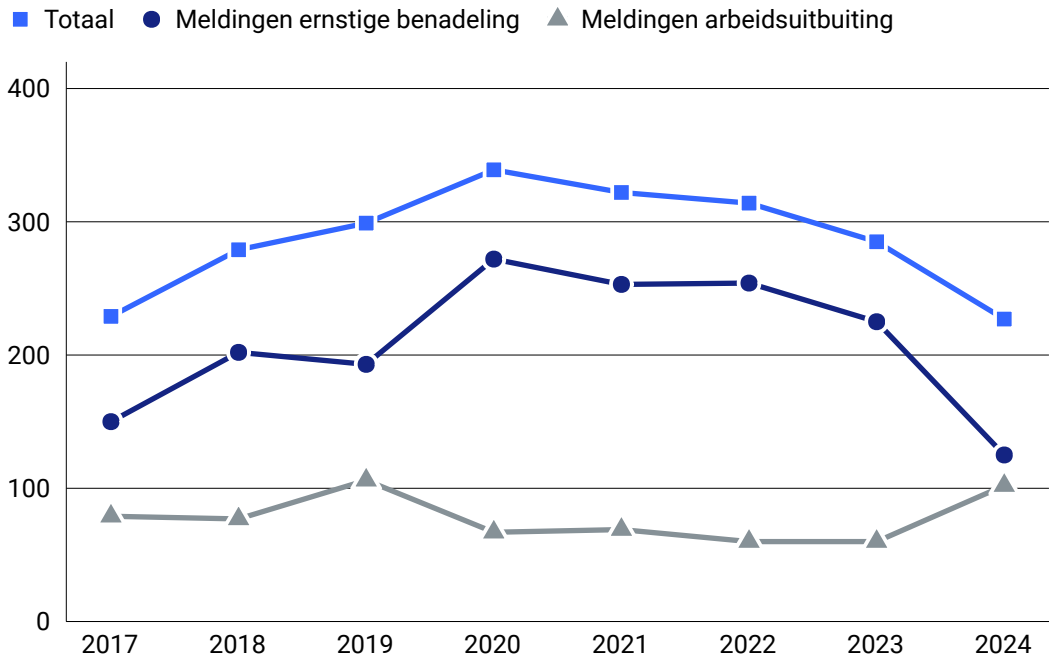
4.1.3 Het is niet duidelijk of de Arbeidsinspectie slachtoffers beter in beeld heeft

We hebben onderzocht of de Arbeidsinspectie slachtoffers beter in beeld heeft dan in de periode van ons vorige onderzoek uit 2021. De cijfers van nu sluiten echter niet goed aan op de registraties die we voor dat onderzoek gebruikten. Wel kunnen we kijken naar de ontwikkelingen sinds 2021. Dan zien we dat er meer meldingen op het gebied van 'eerlijk werk' bij de Arbeidsinspectie binnengekomen zijn: in 2022 waren dat er 4.748 en in 2025 ging het om 6.354 meldingen (+33,8%). Het totaal aantal meldingen dat de Arbeidsinspectie vervolgens aan arbeidsuitbuiting toeschrijft is 2021 en 2024 gestegen van 69 naar 102 (+47,8%). Het aantal meldingen van ernstige benadeling is sterk gedaald van 253 naar 125 (-50,1%), zoals te zien is in figuur 4. Terwijl we geen indicatie hebben dat de totale omvang van arbeidsuitbuiting afneemt, omdat bijvoorbeeld het aantal aanmeldingen van slachtoffers bij CoMensha toeneemt.

De Arbeidsinspectie zelf zegt dat de daling van het aantal doorgeleide meldingen komt doordat interne processen zijn veranderd en ze beter in staat is ernstige benadeling te herkennen. Wij hebben niet onderzocht of de Arbeidsinspectie hier beter in is geworden.

Figuur 4 *Aantal meldingen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2017 – 2024*

Sinds 2020 neemt het aantal doorgeleide meldingen ernstige benadeling af



In 2021 constateerden we dat de bereidheid van inspecteurs om melding te maken van verdenkingen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling omhoog moest. Zij zijn inderdaad meer gaan melden, het aantal meldingen steeg van 25 in 2022 naar 45 in 2024. Vermoedelijk heeft dat onder meer te maken met een basismodule in de opleiding van inspecteurs die hen leert om situaties van arbeidsuitbuiting te herkennen. Deze stijging werd de afgelopen jaren meer dan tenietgedaan door een sterke daling in het aantal meldingen door partijen waarmee de Arbeidsinspectie samenwerkt, van 195 in 2022 naar 111 (-43,1%) in 2024. Het aantal meldingen van burgers, anonieme melders of (ex-)werknemers daalde van 94 in 2022 naar 68 (-27,7%) in 2024.

4.1.4 Maatregelen om de positie van slachtoffers van ernstige benadeling te verbeteren

Slachtoffers van arbeidsuitbuiting hebben recht op meer hulp en bescherming dan slachtoffers van ernstige benadeling

Uit ons onderzoek van 2021 bleek onder meer dat slachtoffers van ernstige benadeling geen recht hebben op bescherming en ondersteuning. De bescherming van het slachtoffer van arbeidsuitbuiting is gekoppeld aan het strafrecht. Daar geldt:

bij de geringste aanwijzing van mensenhandel, waar ook arbeidsuitbuiting onder valt, moeten opsporingsambtenaren van de Arbeidsinspectie het slachtoffer een bedenktijd van 3 maanden aanbieden. In die tijd kunnen slachtoffers nadenken of ze aangifte willen doen. Intussen hebben ze recht op opvang, vergoeding van kosten van levensonderhoud, medische bijstand en rechtshulp. Als ze illegaal in Nederland verblijven, schort de Immigratie- en Naturalisatiedienst hun vertrek tijdelijk op. Slachtoffers van ernstige benadeling daarentegen hebben geen recht op deze bedenktijd en hadden in 2021 ook geen recht op opvang. Vandaar dat we er in 2021 bij de minister op aandrongen deze slachtoffers beter te beschermen en hun positie te verbeteren.
De minister heeft 2 maatregelen genomen: noodbedden en Work in NL. Daarnaast moet ook betere samenwerking leiden tot een betere positie van slachtoffers.

Slachtoffers van ernstige benadeling beter beschermd door noodbedden
Een jaar na ons onderzoek startte de minister een pilot waarin hij ook voor slachtoffers van ernstige benadeling noodbedden beschikbaar stelde. ‘Noodbedden’ is de term voor een opvanglocatie waar slachtoffers tijdelijk verblijven. Sinds 2012 konden vermoedelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting al gebruik maken van een noodbed. Een inspecteur kan nu ook slachtoffers van ernstige benadeling een noodbed aanbieden, voor 2 weken. De noodlocatie mag dit verlengen met nog eens 2 weken. Op 2 locaties in Nederland zijn in totaal 20 noodbedden beschikbaar.[5] Voor deze nieuwe opvang is € 120.000 per jaar begroot en vanaf 2026 is de pilot omgezet in structurele opvang. Tijdens hun verblijf op de opvanglocatie krijgen slachtoffers leefgeld en de nodige zorg. Veel van hen hebben fysieke klachten en kunnen een arts bezoeken. Slachtoffers mogen niet werken zolang ze gebruikmaken van een noodbed, maar ze kunnen wel onder begeleiding op zoek gaan naar ander werk.

De Arbeidsinspectie en maatschappelijke organisaties die voor deze slachtoffers in de bres springen (we noemen ze hier ‘netwerkpartners’) zien toegevoegde waarde in deze noodbedden. Netwerkpartners geven aan dat de bedden een stap in de goede richting zijn. Inspecteurs vertellen dat het bij gesprekken met vermoedelijke slachtoffers heel nuttig is om ook hulp te kunnen bieden. De slachtoffers zitten in een kwetsbare situatie; ze lopen het risico hun werk, inkomsten en hun onderkomen te verliezen. Ook merken inspecteurs dat slachtoffers tijdens inspecties vaak niet in staat zijn meteen het volledige verhaal te vertellen. Plaatsing in de opvang geeft slachtoffers rust, waardoor zij uiteindelijk uitgebreider over hun ervaringen kunnen vertellen aan inspecteurs.

De noodbedden hebben de positie van de slachtoffers van ernstige benadeling die de Arbeidsinspectie in beeld heeft in theorie verbeterd. Toch blijft het de vraag hoe effectief deze maatregel daadwerkelijk is. Het gebruik van deze voorziening blijft

namelijk sterk achter bij de verwachting van de minister. Die hield er rekening mee dat 53 slachtoffers per jaar gebruik zouden maken van de noodbedden. In 2025 waren dat er 19. In de periode 2022 – 2025 hebben in totaal 47 ernstig benadeelden een noodbed gebruikt. Van hen vonden 7 met begeleiding ander werk, 6 keerden terug naar hun land van herkomst en bij 8 personen ging het om een bij nader inzien zwaardere zaak, die overgenomen is door de opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie (met een strafrechtelijk in plaats van bestuursrechtelijk vervolg). Van de overige 24 slachtoffers is onduidelijk of ze verder zijn geholpen. Overigens accepteren slachtoffers niet altijd een noodbed. Ze zijn soms bang om hun inkomsten te verliezen. Slachtoffers die een noodbed gebruiken, mogen immers tijdelijk niet werken.

Onbekend of andere maatregelen zorgen voor verbetering positie slachtoffers van ernstige benadeling

Een ander project waarmee de minister probeert om de positie van slachtoffers van ernstige benadeling te verbeteren, is Work in NL (WIN). Met een structureel budget van € 66,6 miljoen voor de periode 2025 – 2028 is dit project financieel gezien een stuk groter dan de noodbedden. Met WIN wil de minister goede informatie, hulp en ondersteuning organiseren voor arbeidsmigranten uit de EU, onder wie slachtoffers van ernstige benadeling. Met WIN financiert de minister onder meer laagdrempelige rechtspraak via de 'regelrechter', ondersteuning van het Juridisch Loket en een netwerk van lokale informatiepunten (WIN-punten).

Wij constateren dat het project, dat in 2025 van start ging, in opzet goed is onderbouwd. Maar de minister weet nog niet of WIN de positie van slachtoffers van ernstige benadeling ook echt verbetert. Dit is de situatie:

- In december 2025 hadden 12 van de 35 arbeidsmarktregio's[6] een operationeel WIN-punt. Het is de bedoeling dat elke arbeidsmarktregio zo'n punt krijgt. Op WIN-punten zijn van november 2024 tot eind 2025 16.500 contactmomenten geweest. De minister weet echter niet hoeveel arbeidsmigranten met een vraag over ernstige benadeling zijn geholpen. Ook weet de minister niet hoeveel arbeidsmigranten via een WIN-punt zijn doorgestuurd naar de Arbeidsinspectie.
- Het Juridisch Loket biedt ondersteuning aan arbeidsmigranten. Van mei 2024 tot september 2025 bood het Juridisch Loket hulp aan 3.330 mensen. De minister weet echter niet hoeveel van hen slachtoffer zijn of waren van ernstige benadeling.
- De regelrechter startte in maart 2025 in 4 van de 11 rechtbankgebieden. Dit zijn rechtbankgebieden waar relatief veel arbeidsmigranten wonen en werken. In het eerste halfjaar heeft de regelrechter 17 zaken in het arbeidsrecht behandeld. De minister weet echter niet wat de uitkomst is van deze zaken en hoeveel mensen slachtoffer zijn of waren van ernstige benadeling. Overigens gaan werkgevers bij

een positieve uitspraak voor de werknemer meestal niet meteen over tot betaling van achterstallig loon. Daarvoor moet de werknemer vaak eerst een deurwaarder inschakelen. In het kader lichten we dit toe.

Terugvorderen achterstallig loon lastig voor slachtoffers

Wanneer een werkgever achterstallig loon niet betaalt, kan een slachtoffer een civiele procedure starten. Maar zonder juridische bijstand is dat moeilijk en de procedure kost vaak meer dan wat de werkgever nog schuldig is aan het slachtoffer. Als een werkgever de Wet minimumloon overtreedt, kan de Arbeidsinspectie ook een rol spelen bij de terugvordering van achterstallig loon. De Arbeidsinspectie kan dan een 'last onder dwangsom' opleggen. Dat betekent dat de werkgever voor elke periode dat hij of zij het achterstallig loon niet betaalt, een dwangsom moet betalen. Bij een overtreding van de Wet minimumloon stuurt de Arbeidsinspectie een brief aan het slachtoffer. Het slachtoffer kan deze brief gebruiken als bewijs in een civiele procedure. De Arbeidsinspectie kan deze overtreding echter alleen vaststellen als dit blijkt uit de administratie van de werkgever. Als er geen administratie is, moet het slachtoffer zonder brief van de Arbeidsinspectie bewijzen dat er een werkrelatie is tussen hem of haar en de werkgever. Dit is lastig en tijdrovend.

Bescherming slachtoffers door samenwerking

In ons onderzoek uit 2021 concludeerden we ook dat de Arbeidsinspectie voor het beschermen van slachtoffers van ernstige benadeling beter moest samenwerken met netwerkpartners. De Arbeidsinspectie werkt onder meer samen met CoMensha, Fairwork en gemeenten.

- CoMensha zet zich in voor de belangen en rechten van slachtoffers van mensenhandel in Nederland. De organisatie coördineert de eerste plaatsing van slachtoffers in opvanginstellingen (zoals noodbedden) of verwijst hen naar passende hulpverlening.
- FairWork biedt ondersteuning aan arbeidsmigranten die geen eerlijk loon krijgen of in onfatsoenlijke arbeidsomstandigheden werken. Medewerkers van Fairwork informeren arbeidsmigranten over hun rechten en verwijzen hen naar andere organisaties.
- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving op de basisregistratie en huisvesting. Zij hebben hierdoor een belangrijke rol in het signaleren van misstanden zoals arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.

We kunnen niet vaststellen of de samenwerking tussen de Arbeidsinspectie en netwerkpartners sinds 2021 is verbeterd. En ook niet in hoeverre samenwerking heeft

bijgedragen aan een betere bescherming van slachtoffers. De Arbeidsinspectie houdt niet bij hoeveel slachtoffers van ernstige benadeling ze tijdens inspecties aantreft en naar welke partijen ze hen doorverwijst. Wel zoekt de Arbeidsinspectie op verschillende niveaus de samenwerking met netwerkpartners op, maar ze heeft daarvoor geen doelen geformuleerd. Alleen met Fairwork heeft de Arbeidsinspectie in 2021 samenwerkingsafspraken schriftelijk uitgewerkt. Maar deze afspraken waren eind 2025 nog niet uitgevoerd. Door het gebrek aan concrete afspraken over samenwerking, kunnen wij ook niet vaststellen of de doelen daarvan zijn behaald. Er is ook geen indicatie dat de samenwerking sinds 2021 is geïntensiveerd. De Arbeidsinspectie zelf erkent dat de samenwerking met netwerkpartners beter kan.

4.1.5 Conclusies en oordeel

Conclusies

Op de door ons onderzochte onderdelen van de aanpak van arbeidsuitbuiting zien wij een gemengd beeld ten opzichte van de situatie in 2021:

- Het aantal meldingen van ernstige benadeling neemt af sinds 2020, terwijl er geen indicatie is dat de totale omvang van arbeidsuitbuiting afneemt. Ook het aantal afgeronde bestuursrechtelijke onderzoeken hiernaar is gedaald. Inspecteurs van de Arbeidsinspectie zelf zijn meer gaan melden, netwerkpartners, burgers en anonieme melders juist minder. Het aantal afgeronde strafrechtelijke onderzoeken naar arbeidsuitbuiting is laag, al stijgt het iets.
- De Arbeidsinspectie maakt meer gebruik van enkele bestuursrechtelijke instrumenten om arbeidsuitbuiting tegen te gaan, in vergelijking met de periode 2017-2019. Ze legt meer boetes op en geeft meer waarschuwingen aan bedrijven, al weten we niet wat het effect daarvan is.
- Noodbedden hebben de positie van slachtoffers van ernstige benadeling in theorie verbeterd, maar er wordt nog niet veel gebruik van gemaakt.
- De minister weet niet of het project Work in NL de positie van slachtoffers van ernstige benadeling heeft verbeterd.
- We hebben geen indicaties dat de samenwerking tussen de Arbeidsinspectie en netwerkpartners sinds 2021 beter is geworden.

Aanbevelingen

Omdat we vinden dat er te weinig aantoonbare verbetering is ten opzichte van de situatie uit 2021 herhalen we de 2 aanbevelingen uit ons vorige onderzoek. We bevelen de minister aan:

- de positie van slachtoffers in de bestuursrechtelijke aanpak te verbeteren en meer mogelijkheden voor hulp en bescherming voor slachtoffers te bieden in de bestuursrechtelijke aanpak. Om dit te bewerkstelligen is het nodig dat de

Arbeidsinspectie samenwerkt, en daarover afspraken maakt, met partners, bijvoorbeeld gemeenten en hulpverleningsorganisaties, die hulp en bescherming kunnen bieden aan slachtoffers;
- slachtoffers van arbeidsuitbuiting beter in beeld te krijgen, door de meldingsbereidheid van netwerkpartners te verhogen.

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 gevoerde beleid voor bescherming van slachtoffers van ernstige benadeling beoordelen wij als matig.

Oordeel



4.2 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.

Voor de controlerende taak van het parlement is de SEA 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 kwaliteit van een (selectie van) recente periodieke rapportages te beoordelen. In onze publicatie *Evaluaties evalueren – naar betere inzichten en effectiever gebruik van periodieke rapportages*, die we ook op Verantwoordingsdag 2026 uitbrengen, staan de overkoepelende conclusies en aanbevelingen. Er zaten geen rapportages over het ministerie van SZW in dit onderzoek.

4.3 Fiscale regelingen

Een van de instrumenten die de minister kan inzetten om 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. Het budgettaire belang van de fiscale regelingen is terug te vinden in een bijlage bij de Miljoenennota.

Het financieel belang van de fiscale regelingen van het ministerie van SZW is voor 2025 geraamd op € 65 miljard. De minister van SZW noemt onder meer de volgende fiscale regelingen in zijn begroting: arbeidskorting, niet-belaste pensioenpremie en jonggehandicaptenkorting.

Evaluatie Werkkostenregeling

In 2025 heeft de minister de werkkostenregeling (WKR) laten evalueren. Die regeling bepaalt welke vergoedingen een werkgever extra, dus boven het loon, aan een werknemer mag geven in geld en materieel (‘verstrekkingen’ en ‘terbeschikkingstellingen’) zonder dat de werknemer daar belasting over hoeft te betalen. De onderzoekers die de evaluatie deden, zagen de WKR als doeltreffend en (deels) doelmatig. Wel is de regeling volgens hen complex door een groot aantal vrijstellingen en een ‘vrije ruimte’. Ook deden de onderzoekers de aanbeveling zeer terughoudend te zijn in gebruik van de WKR voor aanvullende doelen. Bijvoorbeeld bij de wens om filedrukte te verminderen door mogelijkheden voor reisvergoedingen aan te passen (SEO 2025). Omdat de minister demissionair was, liet hij de beoordeling van deze evaluatie over aan het nieuwe kabinet.

4.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

In deze paragraaf belichten we enkele onderzoeken die we de afgelopen jaren op het beleidsterrein van het ministerie hebben gedaan.

Uitvoering van de arbeidsongeschiktheidsverzekering WIA

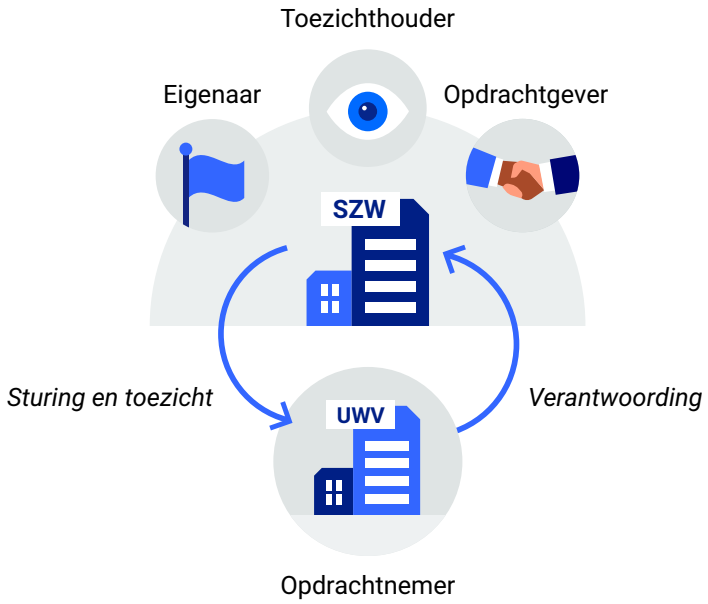
Op verzoek van de minister deden we in 2025 onderzoek naar de uitvoering van de arbeidsongeschiktheidsverzekering WIA. Dit verzoek kwam na signalen over fouten

bij de beoordeling door uitvoeringsorganisatie UWV. Op 3 december 2025 publiceerden we het rapport *Fouten bij WIA-uitkeringen: blind voor de signalen, burgers geraakt*. Daarin constateerden we dat UWV in de periode 2020 tot 2024 bij sociaal-medische beoordelingen aanzienlijk meer fouten maakte dan in voorgaande jaren. Het gaat om fouten bij berekeningen voor de duur of lengte van uitkeringen, of bij de vastlegging van gegevens in systemen. De fouten hebben gevolgen voor het inkomen van arbeidsongeschikte werknemers.

De oorzaken van de fouten zijn velerlei: de WIA is door de ingewikkelde regels foutgevoelig, de IT-systemen die de beoordelingen ondersteunen zijn verouderd en de controle op kwaliteit was bij UWV niet centraal aangestuurd. Ook speelde de coronacrisis een grote rol in het toenemend aantal fouten: UWV zag zich genoodzaakt minder te controleren op kwaliteit en doordat veel medewerkers thuiswerkten was er minder onderlinge hulp. Dat het hoge aantal fouten ondanks zorgelijke signalen tot 2024 kon aanhouden heeft volgens ons te maken met de manier waarop de sturingsrelatie functioneert tussen de minister als eigenaar, opdrachtgever en toezichthouder en het UWV als opdrachtnemer. Zo had de minister een blinde vlek voor het kwaliteitsmanagement bij UWV en dan in het bijzonder de divisie Sociaal-medische Zaken. In zijn toezicht was de minister niet alert op kwaliteitsrisico's die financiële gevolgen kunnen hebben voor uitkeringsgerechtigden.

Figuur 5 *De rollen van het ministerie van SZW en uitvoeringsorganisatie UWV*

De sturingsrelatie tussen de minister van SZW en UWV verdient aandacht



In de sturing en het toezicht van de minister en bij kritieke prestatie-indicatoren constateren we een gebrek aan aandacht voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering van UWV. Het toezicht van de minister heeft te weinig diepgang en scherpte om de bedrijfsvoering van UWV te kunnen verbeteren. Onze conclusies over het toezicht hebben gevolgen voor ons oordeel over het jaarverslag van het ministerie van SZW. In § 5.3. gaan wij daar nader op in. De minister werkt intussen aan een andere inrichting van zowel het toezicht op UWV als dat op de andere grote uitvoeringsorganisatie, de SVB. Naast verbetering in sturing en toezicht, hebben we de aanbeveling gedaan om de vereenvoudiging van de WIA slagvaardiger aan te pakken. De complexiteit van de WIA, voor zowel de uitvoerder als voor de burger, staat aan de basis van de fouten.

Menselijke maat

In 2024 deden we ook al onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de WIA voor werknemers. Toen publiceerden wij ons rapport *Grip op menselijke maat*. De inzichten uit dit onderzoek hebben we uitgewerkt in een *Leidraad voor menselijke maat* voor het parlement, ministers, ministeries en uitvoeringsorganisaties. We concludeerden dat de WIA en de uitvoering daarvan voor de meeste mensen uitpakt volgens de bedoeling van de wet, maar voor een deel van de mensen niet. Mensen in de WIA zijn soms onzeker over hun inkomen door terugvorderingen, hebben gebrekkig overzicht over hun financiën, maken geen gebruik van toeslagen waar ze mogelijk wel recht op hebben en ondervinden problemen bij de terugkeer naar werk. We deden de aanbeveling aan de minister van SZW om alle gevolgen van de WIA en de uitvoering daarvan die tegen de bedoeling van de wet in gaan, te beoordelen en maatregelen te overwegen om deze gevolgen tegen te gaan. De minister heeft toegezegd om deze aanbeveling mee te nemen in de opvolging van de adviezen van de Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS).

Wij vinden het positief dat de minister maatregelen heeft genomen om enkele negatieve gevolgen voor uitkeringsgerechtigden te verbeteren. Zo heeft de minister een tijdelijke tegemoetkoming ingesteld voor huishoudens met een UWV-uitkering die door een samenloop van regelingen onbedoeld onder het bestaansminimum terechtkomen (SZW, 2024). Vanaf 2028 wordt deze alleenverdienersproblematiek structureel opgelost door een wijziging van fiscale wet- en regelgeving. Daarnaast heeft de minister op basis van uitspraken van de Centrale Raad van Beroep een maatregel in voorbereiding om het negatieve effect op te heffen dat loonloze tijdvakken (periodes waarin iemand niet gewerkt heeft en geen loon heeft ontvangen) kunnen hebben op de WIA-uitkering. Tot slot is de werkwijze voor het verrekenen van inkomsten met een WIA-uitkering aangepast bij grote schommelingen in het inkomen. Hierdoor kan UWV voorschotten eerder bijstellen en worden terugvorderingen voorkomen.

We constateren echter ook dat de minister niet álle gevolgen van de WIA heeft beoordeeld die tegen de bedoeling van de wet ingaan. Zo hebben gedeeltelijk arbeidsongeschikten bijvoorbeeld minder vaak betaald werk dan bij de invoering van de WIA werd verwacht. De minister heeft begin 2025 varianten voor een toekomstig arbeidsongeschiktheidsstelsel uitgewerkt op basis van het eindrapport van de OCTAS (SZW, 2025b). Hij heeft hierin nog geen concrete voorstellen gedaan. Ook heeft de minister eind 2025 *Werk aan de WIA – naar een stelsel dat weer werkt* aan de Tweede Kamer gestuurd (Rijksoverheid, 2025), een uitwerking van beleidsopties voor een beter arbeidsongeschiktheidsstelsel. Wij blijven met belangstelling volgen hoe de minister de andere onbedoelde gevolgen van de WIA beoordeelt en waar nodig maatregelen instelt.

Toezicht op arbeidsomstandigheden in de asbestsector

In ons rapport bij het *Jaarverslag* van 2023 van het ministerie van SZW publiceerden we de uitkomsten van ons onderzoek naar het toezicht op arbeidsomstandigheden in de asbestsector. We concludeerden daarin dat de Arbeidsinspectie geen toereikende handhavingsinstrumenten heeft ervoor om te zorgen dat asbestverwijderingsbedrijven die veelvuldig overtredingen begaan, zich beter gaan gedragen. Dat komt door strikte eisen aan het opleggen van zwaardere maatregelen en door lange bezwaar- en beroepsprocedures. Op basis van onze constateringen heeft de minister extra maatregelen genomen bij de invoering van de nieuwe Europese asbestrichtlijn (SZW, 2025c). Het wetsvoorstel biedt onder meer de mogelijkheid om de Wet Bibob in te zetten. Daarmee kunnen overheidsinstanties de integriteit van bedrijven beoordelen voordat deze een vergunning krijgen. Als ernstig gevaar dreigt voor misbruik van een vergunning, kan de minister van SZW een aanvraag weigeren of een afgegeven vergunning intrekken. Wij vinden het positief dat de minister extra maatregelen heeft genomen, en we blijven deze ontwikkelingen met belangstelling volgen.

Daarnaast zagen we ook dat het de Arbeidsinspectie niet lukt om het nalevingsgedrag van hardnekkige overtreders te verbeteren. We concludeerden dat de aannames achter de aanpak van deze bedrijven onvoldoende zijn onderbouwd. Dat er onvoldoende zicht is op de effectiviteit van interventies zagen we al in eerder onderzoek, bijvoorbeeld in onze onderzoeken naar arbeidsuitbuiting en milieucriminaliteit (Algemene Rekenkamer, 2021a; 2021b). We raadden toen de minister van SZW aan om te onderzoeken of de Arbeidsinspectie ook in andere sectoren te weinig kan doen tegen recidivisten omdat effectieve handhavingsinstrumenten ontbreken. De minister heeft toegezegd dat te zullen doen. De minister heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de effectiviteit van boeteverhogingen om naleving van arbeidswetten voor eerlijk werk te bevorderen. Maar een onderzoek naar de naleving van de arbeidsomstandighedenwet is nog niet

uitgevoerd. Uit het onderzoek naar de effectiviteit van boetes van de minister blijkt dat de reële waarde van boetes is gedaald, door inflatie en het achterwege blijven van indexatie. Op basis van de conclusies van dit onderzoek heeft de minister besloten boetes voor overtredingen van wetten over eerlijk werk eenmalig te verhogen en vervolgens jaarlijks te indexeren (SZW, 2025d). Later heeft de minister in reactie op het SER-advies over arbeidsmigratie dezelfde maatregelen aangekondigd voor de Arbowet- en regelgeving en de Arbeidstijdenwet (SZW, 2026b). Wij vinden het positief dat de minister extra maatregelen heeft genomen, en ook deze ontwikkelingen blijven we met belangstelling volgen.

Rijksincassovisie

In 2023 publiceerden we het rapport *Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk*. Daarin concludeerden we dat het Rijk er voor een groep burgers met schulden niet in slaagt om de doelen van de Rijksincassovisie te bereiken. Deze mensen dreigen met een opeenstapeling van schulden en betalingsregelingen onder het bestaansminimum te zakken. Dat komt onder meer doordat uitvoeringsorganisaties niet goed in kaart brengen wat burgers in de praktijk maandelijks kunnen afdragen. De minister van SZW is verantwoordelijk voor het Nationaal Programma Armoede en Schulden en heeft een coördinerende rol voor de Rijksincassovisie die erin voorziet dat het Rijk schulden kan innen zonder burgers dieper in de problemen te brengen. In zijn Kamerbrief van 6 juli 2025 schrijft hij dat overheidsorganisaties werken aan het vereenvoudigen en verbeteren van de publieke dienstverlening door zoveel mogelijk als één overheid te werken. Er komt een vorderingenoverzicht Rijk en alle deelnemende partijen moeten vanaf 2027 de mogelijkheid bieden om één gezamenlijke betalingsregeling aan te gaan voor alle schulden en betalingsachterstanden bij het Rijk (SZW 2025e).

We maken ons echter zorgen omdat de minister in diezelfde brief zegt dat het structurele budget voor de aanpak hiervan vanaf 2029 vervalt. Volgens hem is een van de gevolgen hiervan dat het niet mogelijk is een integraal schuldenoverzicht te realiseren. Voor andere partijen, zoals de Belastingdienst, maakt dit het moeilijker om de inning van schulden te verbeteren.

4.5 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 voor de maatregelen

in tabel 5 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in zijn jaarverslag en in andere openbare bronnen.

We kozen ervoor 3 maatregelen te onderzoeken: de aanpak van arbeidsuitbuiting, het noodfonds energie en de MDIEU-regeling. Deze maatregelen zijn namelijk terug te voeren op belangrijke beleidsprioriteiten van de minister. Het valt ons op dat de minister bij al die maatregelen wel rapporteert over enkele meetbare indicatoren voor resultaten van beleid. Maar uiteindelijk maken die indicatoren niet duidelijk of de minister met deze maatregelen inderdaad de gewenste maatschappelijke effecten bereikt.

Tabel 5 *De bereikte resultaten, zoals de minister van SZW rapporteerde in openbare bronnen*

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Bedrag	Resultaat
Een vangnet bieden aan mensen als dat echt nodig is.	Energiearme huishoudens helpen bij het betalen van hun energierekening, door middel van het **Tijdelijk Noodfonds Energie (TNE)**.	€ 56,3 miljoen vanuit het Rijk voor de huishoudens; € 28,2 miljoen private inleg voor uitvoeringskosten.	120.000 huishoudens ontvingen gemiddeld € 80 per maand voor een periode van 6 maanden als tegemoetkoming.
Het stimuleren van duurzame arbeidsrelaties en een toekomstbestendige arbeidsmarkt.	Het faciliteren van maatwerkafspraken rondom duurzame inzetbaarheid, langer doorwerken en eerder uittreden met **Maatwerkregeling Duurzame Inzetbaarheid en Eerder Uittreden (MDIEU)**.	€ 133 miljoen (2025); in totaal € 790 miljoen (2021– 2024).	Duurzame inzetbaarheid: • 50% van de werknemers onder een sectoraal samenwerkingsverband; • 13% van de werknemers werkt bij een bedrijf met subsidie; • werknemers werken niet langer door. Eerder uittreden: • instroom 13.200 werknemers in de Regeling voor Vervroegd Uittreden (RVU) in 2024; • zonder RVU werken deelnemers 2 jaar langer door.

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Bedrag	Resultaat
Uitbuiting en misstanden actief tegengaan.	**Aanpak arbeidsuitbuiting:** • nieuwe wetgeving voor strafbaarstelling en uitzendconstructies; • 2025: 10 straf-onderzoeken naar arbeidsuitbuiting.	Uitgaven voor aanpak arbeids-uitbuiting niet uitgesplist op basis van openbare bronnen.	Arbeidsuitbuiting: • Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstel-ling mensenhandel door Tweede Kamer; Wet toelating terbeschikking-stelling van arbeidskrach-ten door Eerste Kamer; • 10 onderzoeken naar arbeidsuitbuiting, waarvan 4 ontnemingen.
	Arbeidsinspectie-breed: • interventiedekking eerlijk werk van 3,8% naar 5%; • handhavingspercentage eerste inspectie eerlijk werk minimaal 50% en herinspectie minder dan 50%; • beslaglegging op alle domeinen van Opsporing: € 13,4 miljoen.	Totale uitgaven inspectie: € 239 miljoen, waarvan € 201 miljoen personele kosten.	Arbeidsinspectie-breed: • interventiedekking eerlijk werk: 4,9%; • handhavingspercentage eerste inspectie eerlijk werk: 51%; • handhavingspercentage herinspectie eerlijk werk: 37%; • beslaglegging : € 17,7 miljoen.

Bronnen: Arbeidsinspectie (2026), SEOR (2025), SZW (2025g).

Het Tijdelijk Noodfonds Energie (TNE)

In 2025 heeft de minister geld beschikbaar gesteld aan de Stichting Tijdelijk Noodfonds Energie voor huishoudens die hun energierekening niet of nauwelijks kunnen betalen. Huishoudens met een inkomen tot 200% van het sociaal minimum en een relatief hoge energierekening, konden een aanvraag doen voor geld uit het noodfonds. Na een week werd de inschrijving al gesloten omdat er voldoende aanvragen waren die aan de voorwaarden voldeden. Uiteindelijk kregen dus 120.000 huishoudens geld uit het fonds. Vooraf heeft de minister gezegd dat de beschikbare € 56,3 miljoen niet genoeg zou zijn om alle huishoudens in energiearmoede (circa 510.00 in 2024) te helpen (SZW, 2025f, TNO, 2025). De minister zegt dat hij initiatieven heeft ondernomen om de mensen voor wie het fonds bedoeld was te bereiken (SZW, 2025g). Onduidelijk blijft echter of het de meest kwetsbare huishoudens waren die met deze regeling zijn geholpen.

Maatwerkregeling Duurzame Inzetbaarheid en Eerder Uittreden (MDIEU)

De minister wil dat mensen die dat kunnen ‘duurzaam’ langer kunnen doorwerken, en tegelijkertijd dat mensen met zwaar werk eerder kunnen stoppen. Daarvoor heeft hij de Maatwerkregeling Duurzame Inzetbaarheid en Eerder Uittreden (MDIEU) ingesteld. Die liep eind 2025 af. In totaal is in de jaren 2021-2024 € 790 miljoen subsidie verleend

aan bedrijven om hun werknemers hierbij te helpen. De doelen van de MDIEU zijn ruim geformuleerd, dus het is lastig te beoordelen wat nu het precieze effect is geweest. De gerapporteerde resultaten gaan over wie met de regeling is bereikt, niet over de vraag of werknemers daardoor langer in goede gezondheid doorwerken. Uit de tussenevaluatie blijkt wel dat werknemers vooralsnog niet langer doorwerken dan ze vooraf hadden bedacht (SEOR, 2025). Mensen die vervroegd uittreden werken vaak 2 jaar korter. Dat heeft meestal te maken met de zwaarte van het werk en gezondheid. Maar uit de gepubliceerde instroomcijfers wordt niet duidelijk hoeveel mensen daarbij gebruik hebben gemaakt van een MDIEU-subsidie. Later in 2026 komt er nadere informatie over de effecten en resultaten van de regeling beschikbaar. Dan volgt ook het eindrapport over de MDIEU-regeling.

Aanpak arbeidsuitbuiting

De minister wil arbeidsuitbuiting en de aanpak van misstanden tegengaan. Daarom bereidt hij nieuwe wetgeving voor om de aanpak in de toekomst te verbeteren. Deze wetten zijn nog niet ingegaan, dus de effecten daarvan moeten nog blijken. Intussen moet de Nederlandse Arbeidsinspectie er met opsporing, toezicht en handhaving voor zorgen dat arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling nu al worden teruggedrongen. De doelen die de inspectie stelt en de rapportages daarover geven maar heel beperkt antwoord op de vraag of dit ook echt gebeurt. De Arbeidsinspectie haalt het doel van 10 strafonderzoeken, maar gecorrigeerd voor ontnemingen zijn dat 6 unieke zaken. De gerapporteerde interventiedekking gaat over de bredere categorie ‘eerlijk werk’. Sinds 2022 publiceert de Arbeidsinspectie voor de Tweede Kamer de factsheet *Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling* over het aantal aangiften en onderzoeken (Arbeidsinspectie, 2022). Niet duidelijk is echter welke instrumenten de Arbeidsinspectie inzet, zoals een last onder dwangsom en waarschuwing preventieve stillegging en wat het effect is van deze interventies.

4.6 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 2025* van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 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.

5. Bedrijfsvoering

- We constateren een onvolkomenheid in het toezicht door de minister van SZW op de uitvoeringsorganisaties UWV en SVB. Het gaat daarbij om de rechtmatigheid van uitkeringen.
- Hoewel er wel verbeteringen zichtbaar zijn, is het financieel beheer van de SZW-unit van de Rijksdienst Caribisch Nederland nog onvoldoende op orde.
- We vragen bij de minister aandacht voor uitvoeringstoetsen bij uitvoeringsorganisaties die niet onder zijn ministerie vallen. Die hebben soms ook te maken met de gevolgen van wetgeving van de minister van SZW.

5.1 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 uitvoering van de sociale zekerheid loopt via 2 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.

Het is zaak dat de minister goede afspraken maakt bij de opdrachtverstrekking, de resultaten monitort en via toezicht stuurt op de uitvoering van het werk van deze organisaties. Voor 2025 constateren we een onvolkomenheid in het toezicht op SVB en UWV. Dit is een gevolg van leemtes die we zagen in ons onderzoek naar het functioneren van de arbeidsongeschiktheidsverzekering WIA. In § 5.4.1. gaan wij hier nader op in.

De onvolkomenheid in het financieel beheer van de Rijksdienst Caribisch Nederland, unit SZW blijft ook in 2025 staan. Er zijn voorzichtige verbeteringen zichtbaar, maar de unit heeft naar ons oordeel nog te weinig grip op het financieel beheer. In § 5.4.2. leggen wij dit verder uit.

Zorgen heeft de minister zelf ook over de beveiliging van informatie en privacy, zoals al opgemerkt in § 2.2. De stappen die de minister in 2025 heeft gezet om de digitale weerbaarheid groter te maken en de privacy te waarborgen hebben nog niet geleid tot aantoonbare verbeteringen, zo schrijft hij in het *Jaarverslag 2025 van het ministerie van SZW*.

5.2 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 2025 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden.

Onvolkomenheden bij ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Financieel beheer Rijksdienst Caribisch Nederland-unit SZW	✗	✗	✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
2. Sturing en toezicht op rechtmatigheid uitkeringen				✗	

✗ 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

5.3 Onvolkomenheden

5.3.1 Sturing en toezicht op rechtmatige uitkeringen

Voor 2025 constateren we een nieuwe onvolkomenheid, namelijk in het toezicht van de minister van SZW op de rechtmatigheid van de uitgaven van sociale uitkeringen. Voor de uitbetaling van deze uitkeringen zijn de zelfstandige bestuursorganen UWV en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) verantwoordelijk.

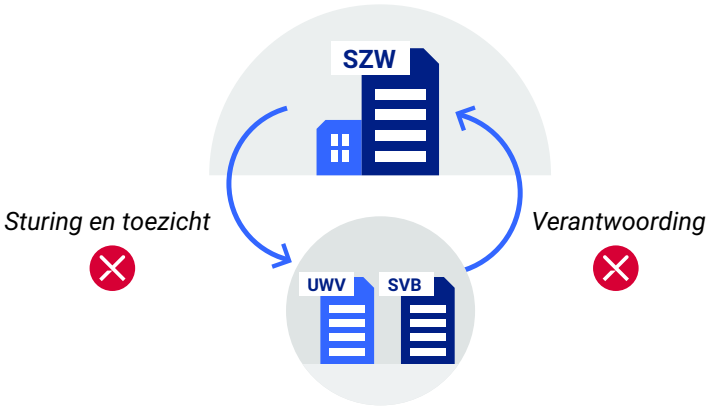
Jaarlijks verstrekt de minister tientallen miljarden euro's aan beide uitvoerings-organisaties voor de bekostiging van uitkeringen. Dit zijn uitgaven, die voor een groot deel worden gefinancierd uit de begroting van het ministerie van SZW, door middel van maandelijkse voorschotten. In het jaarverslag legt de minister verantwoording af over de vraag of deze uitgaven rechtmatig zijn. Door toezicht te houden op UWV en de SVB zou de minister zekerheid moeten verkrijgen over de rechtmatige besteding van dat geld.

Dat laatste blijkt een probleem. Uit interne controles van het UWV kwamen fouten naar boven bij 2 uitkeringen die door deze organisatie worden verstrekt: de WIA (de regeling voor arbeidsongeschikten) en de Wajong (voor jonggehandicapten). De minister heeft het parlement geïnformeerd over de uitkomsten: bij een groot aantal WIA- (14%) en Wajong-uitkeringen (13%) zijn er fouten gemaakt of kan de juistheid van de uitkering niet worden bepaald. Deze percentages hebben betrekking op aantallen dossiers en gaan niet over bedragen (SZW, 2025h).

Op verzoek van de minister hebben wij in 2025 onderzoek uitgevoerd naar fouten bij de uitvoering van de WIA (Algemene Rekenkamer 2025a), zie daarvoor ook § 4.5. In dit onderzoek komen we tot de conclusie dat het toezicht van de minister van SZW op UWV ontoereikend is. Het voldoet namelijk niet aan de eisen die de minister zelf stelt. Zo weet de minister niet zeker of de WIA-uitkeringen wel rechtmatig zijn, met andere woorden: of ze volgens de regels worden verstrekt.

Figuur 6 *Sturing, toezicht en verantwoording tussen het ministerie van SZW en zijn uitvoeringsorganisaties*

Het toezicht van SZW op de rechtmatigheid van sociale uitkeringen is ontoereikend



De nieuwe onvolkomenheid geldt voor het toezicht op de naleving van de regels voor alle sociale uitkeringen. Het toezicht van de minister op andere UWV-uitkeringen, maar ook op die van de SVB, werkt op dezelfde manier. Uit ons onderzoek naar de WIA komt naar voren dat de minister onvoldoende informatie heeft over de werkzaamheden van de interne auditdienst van het UWV om zeker te zijn over de rechtmatigheid van uitkeringen. Voor het toezicht op de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) maakt de minister gebruik van de uitkomsten van kwaliteitstoetsen van de interne auditdiensten van de zbo's. Deze toetsen gaan niet specifiek in op de rechtmatigheid van de uitkeringen of controles hierop, maar zeggen iets over de kwaliteit van werkzaamheden van de interne auditdiensten in algemene zin.

Door de problemen met het toezicht, heeft de minister dus geen zekerheid over de rechtmatige besteding van de uitgaven aan de zbo's, die de minister financiert uit zijn begroting. De minister trekt hieruit net als wij de conclusie dat er onzekerheid is ontstaan over de afgerekende voorschotten voor de Wajong-uitkering. De WIA-uitkeringen zijn volledig premiegefinancierd, het rechtmatigheidsoordeel daarover wordt afgegeven door de interne accountant en is opgenomen in het jaarverslag van UWV. In § 3.3 staat meer uitleg over premiegefinancierde uitgaven. Voor de AOW-uitkeringen en de kinderbijslag, beide uitbetaald door de SVB, zijn er volgens de minister geen grote onzekerheden. Dat komt doordat uitkeringen bij de SVB minder foutgevoelig zijn en er bij ons geen signalen bekend zijn van fouten of onzekerheden bij het verstrekken daarvan.

De minister heeft begin 2026 acties in gang gezet om het toezicht op de uitvoeringsorganisaties te verbeteren. Met deze acties wil de minister de informatievoorziening

door UWV en de SVB verbeteren. Het huidige cijfer voor de financiële rechtmatigheid geeft geen goed beeld van het totaal aan fouten in uitkeringen, en evenmin van de financiële risico's voor burgers door een onjuiste beoordeling. Daarom onderzoekt de minister of hij voor zijn toezicht gebruik kan maken van betekenisvollere cijfers over rechtmatigheid van UWV en de SVB. Dit heeft hij toegezegd in zijn bestuurlijke reactie op het WIA-rapport. In het vorige verantwoordingsonderzoek hadden wij het toezicht op zbo's al aangemerkt als aandachtspunt.

5.3.2 Financieel beheer uitkeringen Caribisch Nederland

Al sinds 2016 is er een onvolkomenheid voor het financieel beheer door de unit Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN). Die unit verzorgt de sociale uitkeringen voor de inwoners van de bijzondere gemeenten Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Ook in 2025 is daarom sprake van een onvolkomenheid omdat we niet zien dat verbeteringen hebben geleid tot voldoende en bestendig financieel beheer.

In 2025 hebben wij de minister geadviseerd om een 'realistisch einddoel' en een 'haalbaar tijdpad' te bepalen voor een structurele verbetering van het financieel beheer van de RCN-unit. De minister heeft onze aanbeveling gedeeltelijk overgenomen. De minister vindt dat er al een goede basis is gelegd voor beter financieel beheer door de al ingevoerde aanpassingen in de interne beheersing, blijkt uit een interne voortgangsnotitie uit november 2025. Volgens hem zal dat beheer vanaf 2026 verantwoord kunnen worden uitgevoerd. Het is in zijn ogen daarom niet nodig om daarvoor nieuwe acties te plannen. De komende jaren wil het ministerie van SZW de automatisering moderniseren. Dat is volgens de minister belangrijk om de interne beheersing verder te verbeteren.

Inderdaad zijn er verbeteringen zichtbaar. In 2025 heeft de RCN-unit de eerste-lijnscontroles versterkt. Dit heeft geleid tot minder fouten en onzekerheden bij het verstrekken van uitkeringen dan een jaar eerder. De RCN-unit heeft in 2025 echter geen tweedelijnscontroles uitgevoerd. Voor inzicht in de fouten en onzekerheden is het ministerie van SZW afhankelijk van de Auditdienst Rijk (ADR). Voor zijn oordeel bij het SZW-jaarverslag voert de ADR jaarlijks controles uit en rapporteert hij over de uitkomsten aan de minister. Voor 2025 is nog niet aangetoond dat de RCN-unit voldoende in staat is om fouten en onzekerheden te voorkomen en zelf te signaleren.

De RCN-unit kan evenmin goed aantonen dat de maatregelen die ze tot dusver heeft doorgevoerd leiden tot voldoende en bestendig financieel beheer. Bij het toekennen en uitbetalen van uitkeringen gebeuren relatief veel controles nu nog handmatig.

Door de handmatige controles worden weliswaar minder fouten gemaakt, maar ze zijn arbeidsintensief en worden niet afgedwongen door systemen.

5.4 Uitvoeringstoetsen

In ons verantwoordingsonderzoek over 2024 concludeerden we dat het ministerie van SZW het proces voor uitvoeringstoetsen goed ingericht heeft (Algemene Rekenkamer 2025b). In dit verantwoordingsonderzoek over 2025 hebben we onder andere gekeken naar de uitvoeringstoetsen die uitvoeringsorganisaties op het terrein van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben gedaan (Algemene Rekenkamer 2026). Daaruit komt naar voren dat de Wet invoering minimumuurloon en de Wet aanpassing regeling dienstverlening aan huis, substantiële gevolgen hebben voor de zorgkantoren. De zorgkantoren voeren de Wet langdurige zorg (Wlz) uit. Ze zijn onder andere verantwoordelijk voor het regelen van betalingen via een persoonsgebonden budget (pgb).

Beide wetten raken aan de uitvoeringstaken van zorgkantoren. Maar deze geven aan dat hun niet om een uitvoeringstoets is gevraagd. Het ministerie van SZW zegt dat het een beperktere rol heeft bij initiatiefwetten zoals de Wet invoering minimumuurloon en dat het ministerie van VWS de zorgkantoren betrok bij de voorbereiding van de Wet aanpassing Rdah.

Wij concluderen, in lijn met de bevindingen van vorig jaar, dat het ministerie van SZW niet stuurt op uitvoeringstoetsen door uitvoeringsorganisaties die niet onder zijn eigen toezicht vallen. Dit is ongewenst, omdat opnieuw blijkt dat de uitvoering van wet- en regelgeving op het terrein van de minister van SZW deels gebeurt via uitvoeringsorganisaties van andere ministeries. We raden de minister aan om de regie op deze interdepartementale uitvoering te versterken en scherper in beeld te brengen hoe de verantwoordelijkheden tussen ministeries zijn verdeeld. Ook bij initiatiefwetten zoals de Wet invoering minimumuurloon moet de minister alle relevante uitvoerings-organisaties tijdig om een uitvoeringstoets vragen. Het staat initiatiefnemers in de Tweede Kamer natuurlijk ook vrij om zelf om een uitvoeringstoets van de betrokken organisaties te vragen.

5.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 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.

6. Geld gecontroleerd

De financiële informatie in een jaarverslag controleren wij op 2 punten:

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

Als cijfers niet kloppen of geld niet volgens de regels is besteed, spreken we van een *fout*. Als de minister niet voldoende kan aantonen dat geld is besteed volgens de regels of dat de cijfers kloppen, noemen we dat een *onzekerheid*. Het is niet realistisch te verwachten dat alles goed gaat. Daarom zijn in de rijksbegrotingsvoorschriften grenzen aangegeven voor de omvang van de fouten en onzekerheden die toelaatbaar zijn. Die grenzen noemen we tolerantiegrenzen. Is het totaal van de fouten en de onzekerheden groter dan die grens, dan spreken we van een overschrijding en geven wij een negatief oordeel over de financiële informatie.

Wij controleren 3 belangrijke financiële totaalbedragen in het jaarverslag:

- het totaal van de *verplichtingen* (het totaal van de toezeggingen om in de toekomst geld uit te geven);
- het totaal van de *uitgaven en ontvangsten*;
- de *afgerekende voorschotten* (het totaal van de bedragen die in een eerder jaar als voorschot zijn betaald en in dit jaarverslag zijn verantwoord of terugbetaald).

Daarnaast controleren wij de relevante posten op de *saldibalans* (het totaal van onder meer de vorderingen, de openstaande schulden en de openstaande verplichtingen).

Naast deze totaalbedragen controleren we ook de bedragen van afzonderlijke begrotingsartikelen. Het parlement bepaalt namelijk per begrotingsartikel hoeveel verplichtingen een minister mag aangaan en hoeveel geld een minister mag uitgeven. Ook kan de Tweede Kamer per begrotingsartikel wijzigingen voorstellen (en zelfs daarbinnen). Wij controleren bij de begrotingsartikelen alleen of de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten volgens de regels zijn besteed.

Hierna gaan we eerst in op onze oordelen over de financiële informatie in het jaarverslag van het ministerie.

6.1 Oordelen over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Negatieve oordelen bij het totaal van de afgerekende voorschotten en bij 3 artikelen
Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen. Het geld is volgens de regels besteed, met uitzondering van het totaalbedrag van de afgerekende voorschotten.
Voor de artikelen 3, 8 en 9 is ons oordeel negatief.

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 hiervoor verantwoordelijk. In 2025 heeft de Algemene Rekenkamer vastgesteld, dat het toezicht van SZW op de zbo's ontoereikend is (zie § 5.2).

De minister kan door beter toezicht op de zbo's meer zekerheid verkrijgen over de rechtmatige besteding van begrotingsgeld. De minister heeft sinds begin dit jaar acties gepland om de informatievoorziening door UWV en de SVB te verbeteren. Wij vragen de minister om duidelijke doelen te stellen en de voortgang nauwgezet te bewaken.

Afgrenzing controle
Conform artikel 7.12 van de Comptabiliteitswet 2016 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. Zie daarvoor ook figuur 2 op pagina 14.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 7 *Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

Verantwoorde bedragen over 2025 Bedragen in miljoenen €		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel In miljoenen €
Verplichtingen		**Cijfers kloppen:**	✓	
Totaal	€ 60.882,1	**Volgens de regels:**	✓	
Alle 15 artikelen		Volgens de regels:	✓	
Uitgaven en Ontvangsten		**Cijfers kloppen:**	✓	
Totaal	€ 63.516,4	**Volgens de regels:**	✓	
Artikel 3 Arbeidsongeschiktheid		Volgens de regels:	✗	€ 0,4
Artikel 8 Oudedagsvoorziening		Volgens de regels:	✗	€ 23,1
Artikel 9 Nabestaanden		Volgens de regels:	✗	€ 0,6
De andere 12 artikelen		Volgens de regels:	✓	
Afgerekende voorschotten		**Cijfers kloppen:**	✓	
Totaal	€ 20.550,8	**Volgens de regels:**	✗	€ 4.420,5
Saldibalans		**Cijfers kloppen:**	✓	
Totaal	€ 26.906,2	**Volgens de regels:**	✓	

Meer cijfermatige details over onze financiële oordelen zijn opgenomen in bijlage 1.

6.2 Toelichting financiële oordelen

Bij de controle van de afgerekende voorschotten hebben wij geconstateerd dat de tolerantiegrens voor rechtmatigheid is overschreden. Voor de uitgaven is voor 3 artikelen sprake van een overschrijding van de tolerantiegrens voor rechtmatigheid. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe.

6.2.1 Afgerekende voorschotten

Voor de financiering van sociale uitkeringen verstrekt het ministerie maandelijks voorschotten aan de zbo's (UWV en SVB). Over 2025 was dit € 21,1 miljard. Jaarlijks vindt een afrekening van deze voorschotten plaats. De minister geeft dan goedkeuring aan de zbo's voor de uitgaven die zij hebben gedaan en met begrotingsgeld zijn gefinancierd.

Om goedkeuring te kunnen verlenen aan de zbo's heeft de minister betrouwbare informatie nodig over de rechtmatige besteding van het begrotingsgeld. Door ontoereikend toezicht op de zbo's heeft de minister hier onvoldoende zekerheid over.

In 2025 heeft de Algemene Rekenkamer in opdracht van de minister een onderzoek gedaan naar de WIA. Uit dit onderzoek bleek, dat het toezicht op de zbo's ontoereikend is (zie § 5.2). Voor de uitkeringen WIA en Wajong heeft de minister de Tweede Kamer in 2025 geïnformeerd, dat sprake is van fouten en onzekerheden. Uit controles is gebleken, dat bij 14% van de dossiers WIA en bij 13% van de dossiers Wajong fouten zijn gemaakt (SZW, 2025h).

Als gevolg van de aangetoonde fouten en het ontoereikende toezicht heeft de minister van SZW onvoldoende zekerheid over de rechtmatige besteding van geld aan de WIA en de Wajong. De WIA-uitkeringen worden gefinancierd vanuit de premies werknemersverzekeringen en worden daarom niet verantwoord in de begroting en het jaarverslag van SZW. 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 dit. De minister van SZW moet toezicht houden op het werk van deze auditdiensten. De Wajong-uitkeringen worden echter gefinancierd uit de begroting en maken daarom onderdeel uit van de begroting en het jaarverslag van de minister van SZW. Deze uitgaven vallen wel onder de controle van de Algemene Rekenkamer. Wij merken de rechtmatigheid van deze uitgaven, net als de minister van SZW zelf, aan als onzeker.

De minister heeft de financiële omvang van de fouten en onzekerheden niet kunnen kwantificeren. Het gevolg hiervan is, dat het volledige bedrag van de afgerekende voorschotten Wajong over 2024 (€ 4.420,5 miljoen) als onzeker voor de rechtmatigheid is verantwoord in het jaarverslag van SZW. Als UWV meer inzicht zou hebben in de omvang en onzekerheden zou het waarschijnlijk mogelijk zijn geweest om aan te tonen, dat een groot deel hiervan wel rechtmatig is besteed. Voor de AOW en kinderbijslag, beide ook (deels) begrotingsgefinancierd, geldt die onzekerheid niet, want die zijn minder foutgevoelig en bij ons zijn er geen signalen bekend van fouten of onzekerheden bij het verstrekken daarvan.

6.2.2 Uitgaven

Voor de uitgaven op artikelniveau is sprake van dezelfde fouten en onzekerheden als vorig jaar. Deze hebben betrekking op het uitkeringsproces in Caribisch Nederland. Ten opzichte van vorig jaar is het aantal fouten en onzekerheden rechtmatigheid verder afgenomen (zie § 5.3.2).

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 uitgaven op de artikelen 3) Arbeidsongeschiktheid, 8) Oudedagsvoorziening en 9) Nabestaanden (€ 24,0 miljoen). Deze onzekerheid wordt grotendeels (€ 23,6 miljoen) veroorzaakt, doordat in 2010 gegevens over uitkeringsgerechtigden verloren zijn gegaan. Deze onzekerheid kan niet worden hersteld en zal de komende jaren geleidelijk afnemen als gevolg van overlijden van de uitkeringsgerechtigden.

7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van SZW heeft op 24 april 2026 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025. 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.

Onvolkomenheid sturing en toezicht op rechtmatigheid uitkeringen
De minister onderschrijft het belang van goed toezicht op de zbo's. Mede naar aanleiding van ons WIA-onderzoek uit december 2025 zijn er verbeteracties aangekondigd en in gang gezet. Hij zal het toezicht binnen SZW verstevigen en bundelen, het contact met de auditdiensten van UWV en de SVB intensiveren, de risicodialoog intensiveren en de gesprekscyclus verbeteren. Ook de op 7 april 2026 aangekondigde aanvullende maatregelen ter verbetering van (het toezicht op) UWV als organisatie, dragen hieraan bij. Daarnaast werkt de minister samen met UWV en de SVB aan een meer betekenisvolle invulling van het rechtmatigheidsbegrip dat vanaf 2027 gebruikt moet gaan worden. Om te komen tot een structurele verantwoording over de kwaliteit van de uitvoering werkt SZW met UWV aan reguliere kwaliteitsmetingen per regeling. Daarmee verkrijgen SZW en UWV periodiek een actueel beeld van de juistheid van uitkeringen, en bijvoorbeeld ook de effectiviteit van maatregelen om fouten te voorkomen. De minister zal ons op de hoogte houden van de voortgang en blijft hierover graag in gesprek.

Onvolkomenheid RCN-unit

De minister deelt ons oordeel dat het financieel beheer van de RCN-unit SZW in Caribisch Nederland in 2025 is verbeterd, maar dat die verbetering nog niet bestendig genoeg is om de onvolkomenheid op te heffen. De minister is blij met de verbeteringen die zijn gerealiseerd. Het doel van het verdere verbetertraject is om de tijdige en rechtmatige verstrekking van de uitkeringen aan mensen in Caribisch Nederland te borgen, waardoor een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de sociale zekerheid. De minister schrijft dat wij aangeven dat in 2025 een goede basis is gelegd voor het financieel beheer en de verantwoording. Daarom continueert hij in 2026 de extra genomen organisatorische maatregelen. Zijn streven is om in 2026 de eerstelijns-controle dusdanig verstevigd te hebben, dat het controleteam van de unit zich kan richten op de tweedelijnscontrole, op basis van het interne controleplan.

Uitvoeringstoetsen

De minister zal er conform ons advies zorg voor dragen dat SZW de regie op inter-departementale samenwerking bij uitvoeringstoetsen versterkt en scherper in beeld krijgt hoe de verantwoordelijkheden tussen ministeries zijn verdeeld.

Beleidsonderzoek arbeidsuitbuiting

De minister bespreekt onze herhaalde aanbevelingen om de positie en bescherming van slachtoffers van arbeidsuitbuiting te verbeteren en om slachtoffers beter in beeld te krijgen. Slachtoffers van arbeidsuitbuiting verdienen volgens hem uiteraard in de volle breedte ondersteuning. In dat verband refereert hij aan wetgeving die in het parlement ligt om de mogelijkheden voor strafrechtelijk optreden te vergroten waardoor daders sneller kunnen worden vervolgd en er een grotere groep kwetsbare personen kan worden beschermd. Hij noemt daarnaast onder meer de noodbedden die steeds beter worden benut, en een centraal informatiepunt van het landelijk coördinatiecentrum tegen mensenhandel (CoMensha) waar slachtoffers, professionals en burgers terechtkunnen.

De minister steunt uitdrukkelijk het Actieplan Samen tegen Mensenhandel, waarin wordt verkend of het vaststellen van slachtofferschap losgekoppeld kan worden van het strafrechtelijk onderzoek. Dat is in het voordeel van de aandacht voor slachtoffers. De Arbeidsinspectie werkt op operationeel niveau al samen met partners die hulp en bescherming kunnen bieden. De minister zal nader bezien of aanvullende afspraken nodig zijn om die samenwerking te verbeteren.

Beleidsresultaten van aanpak arbeidsuitbuiting, de MDIEU-regeling en het Tijdelijk Noodfonds Energie (TNE)

In reactie op onze constatering dat het niet altijd duidelijk is of SZW de gewenste maatschappelijke effecten bereikt, onderschrijft de minister dat inzicht in de effecten van beleid belangrijk is. Tegelijkertijd noemt hij dit complex. SZW werkt doorlopend aan het zo inzichtelijk mogelijk maken van de effecten van beleid.

Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

Naar aanleiding van het WIA-onderzoek (2025) en Grip op menselijke maat (2024) schrijft de minister dat hij maatregelen neemt om de WIA eenvoudiger, uitvoerbaarder en begrijpelijker voor burgers te maken. Daarbij is de menselijke maat een belangrijk uitgangspunt. Verder begrijpt de minister naar aanleiding van ons onderzoek naar Betalingsregelingen (2023) onze zorgen over het vanaf 2029 vervallen van het structurele budget voor de uitvoering van de Rijksincassovisie. Daarmee stopt namelijk de voortzetting van een integraal schuldenoverzicht. De minister zegt zich samen met andere bewindspersonen in te zetten voor het zoveel mogelijk werken als één overheid. Verder werkt het kabinet aan de invulling van het door de coalitie afgesproken extra budget van € 150 miljoen voor een effectieve aanpak van armoede en problematische schulden.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We danken de minister voor zijn toezeggingen en kijken uit naar de voortgang.

We blijven graag met de minister in gesprek over de verbetering van het toezicht op organisaties die sociale uitkeringen verstrekken. Het is goed dat de minister actie onderneemt, zowel voor het toezicht op deze zbo's in algemenere zin als in het bijzonder voor controles op de rechtmatigheid. Veel hangt hierbij echter af van de concrete invulling die de minister geeft aan deze voornemens. Ook verwachten we dat hij de verbeteringen met spoed zal invoeren. Ten aanzien van de WIA-uitkeringen herhalen wij onze boodschap om tempo te maken met vereenvoudiging van regelgeving die al mogelijk is zonder het arbeidsongeschiktheidsstelsel te herzien. Een concreet einddoel en een realistisch tijdpad bij dergelijke voorstellen kan perspectief bieden aan UWV als uitvoerder én aan mensen die een beroep doen op de WIA.

De minister schrijft in zijn reactie op ons oordeel over de bedrijfsvoering van de RCN-unit van SZW dat wij aangeven dat er in 2025 een goede basis is gelegd voor het financieel beheer en de verantwoording. We zien inderdaad verbeteringen, maar constateren nog niet dat de basis op orde is. Net als vorig jaar roepen we de minister

op een realistisch einddoel te bepalen 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 betreft hier een onvolkomenheid die al sinds 2016 bestaat.

We zijn verheugd over de toezegging van de minister om de regie te versterken bij uitvoeringstoetsen die meerdere departementen betreffen. Ook zijn we blij met zijn toezegging om in de aanpak van arbeidsuitbuiting te bezien of er aanvullende afspraken nodig zijn voor de samenwerking tussen partijen als de Arbeidsinspectie en hulporganisaties. Dat is nodig om de positie van slachtoffers van ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting te verbeteren. We benadrukken daarbij dat de bestuursrechtelijke aanpak van deze misstand extra aandacht vraagt.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van SZW 2025

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

Tabel 6 *Overschrijdingen door alleen de maximale fout en onzekerheid (bedragen in miljoenen €)*

	Meest waarschijnlijke fout en onzekerheid	Tolerantiegrens	Maximale fout en onzekerheid
Uitgaven Artikel 3 Arbeidsongeschiktheid	0,4	0,9	1,0

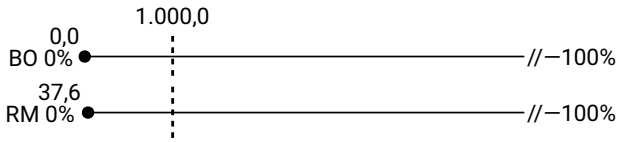
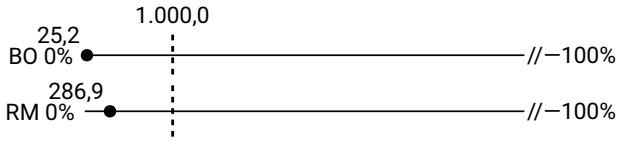
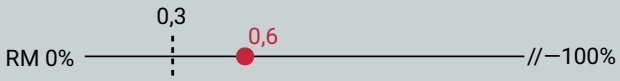
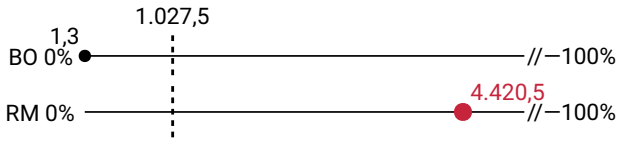
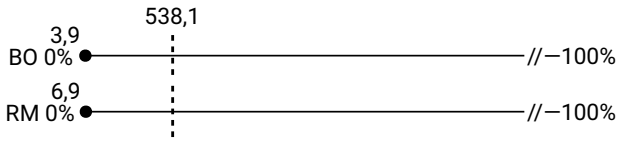
De hierna volgende figuur geeft cijfermatige details over onze financiële oordelen.

- 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.

Figuur 8 *Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van SZW*

Fouten en onzekerheden bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid

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

Verantwoorde bedragen over 2025 Bedragen in miljoenen €		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO) Bedragen in miljoenen €
Verplichtingen		
Totaal	**€ 60.882,1**	
Uitgaven en ontvangsten		
Totaal	**€ 63.516,4**	
Artikel 3 Arbeidsongeschiktheid	€ 9,4	
Artikel 8 Oudedagsvoorziening	€ 63,8	
Artikel 9 Nabestaanden	€ 3,1	
Bij de resterende 12 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.		
Afgerekende voorschotten		
Totaal	**€ 20.550,8**	
Saldibalans		
Totaal	**€ 26.906,2**	

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens gebaseerd 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.

Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/v/verantwoordingsonderzoek/over-dit-onderzoek. U vindt hier meer informatie over onze onderzoeken naar de beleidsresultaten, de bedrijfsvoering en de financiële informatie.

Algemeen

De gegevens die zijn gebruikt voor paragraaf 3.1 en 3.2 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Beleidsresultaten

In september 2021 verscheen het Rekenkamerrapport *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen* over de knelpunten in de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. In dat onderzoek concludeerden wij dat de instrumenten om arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling aan te pakken niet effectief waren. We gaven de minister van SZW in ons rapport 4 aanbevelingen, waarvan we er in dit onderzoek 2 opvolgen:

1. We bevelen de minister van SZW aan om de positie van slachtoffers in de bestuursrechtelijke aanpak te verbeteren en meer mogelijkheden voor hulp en bescherming voor slachtoffers te bieden in de bestuursrechtelijke aanpak. Om dit te bewerkstelligen is het nodig dat de Arbeidsinspectie samenwerkt en daarover afspraken maakt, met partners, bijvoorbeeld gemeenten en hulpverleningsorganisaties, die hulp en bescherming kunnen bieden aan slachtoffers.

2. We bevelen de minister van SZW aan om slachtoffers van arbeidsuitbuiting beter in beeld te krijgen. Om dit te bewerkstelligen is het nodig dat de meldingsbereidheid van inspecteurs van de arbeidsinspectie en ketenpartners wordt verhoogd.

We hebben onderzocht hoe het nu staat met deze aanbevelingen aan de hand van 3 onderzoeksvragen. Onze bevindingen hebben we getoetst aan een aantal normen. Hieronder beschrijven we onze onderzoeksvragen en geven we per deelvraag onze gehanteerde normen weer:

1. Heeft de minister sinds 2021 onderbouwde maatregelen genomen om de positie van slachtoffers in de bestuursrechtelijke aanpak te verbeteren?
   a. De maatregelen zijn zorgvuldig voorbereid.
   b. Op basis van relevant, valide en betrouwbaar onderzoek is er zicht op de doeltreffendheid van de maatregelen.
   c. De maatregelen bieden hulp, bescherming en ondersteuning aan slachtoffers.
2. Heeft de minister er zicht op of de samenwerking tussen de Arbeidsinspectie en netwerkpartners is verbeterd?
   a. De beleidsdoelen zijn SMART-C geformuleerd: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent.
   b. In de samenwerking is aandacht voor de volgende elementen:
      I. Er is een convenant overeengekomen.
      II. Er is een gedeelde verantwoordelijkheid voor het behalen van het doel van de samenwerking.
      III. De rollen, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partners zijn geformuleerd en bekend bij alle spelers.
      IV. Er zijn heldere, concrete en passende afspraken gemaakt over het delen van informatie.
      V. Er wordt periodiek geëvalueerd en zo nodig bijgesteld.
3. Heeft de Arbeidsinspectie er zicht op of de meldingsbereidheid van inspecteurs en netwerkpartners sinds 2021 is toegenomen?
   a. De meldingsbereidheid van inspecteurs en netwerkpartners is in de periode 2021-2025 toegenomen.
   b. De Arbeidsinspectie kan aantonen dat voor de cijfers over meldingsbereidheid gebruik is gemaakt van valide en betrouwbare gegevens.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we de volgende methodes en bronnen gebruikt:

- analyse van kwalitatieve bronnen: interne documenten van de Arbeidsinspectie en SZW, Kamerstukken, jaarverslagen;

- analyse van kwantitatieve bronnen: aantal meldingen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling per jaar, aantal ingezette instrumenten van de Arbeidsinspectie per jaar;
- gesprekken met relevante partijen: Arbeidsinspectie, het ministerie van SZW, Rapporteur Mensenhandel, FairWork, CoMensha, gemeente;
- werkbezoek: meelopen met een inspectie, bezoek aan Work in NL-informatiepunt, presentaties over werkwijze Arbeidsinspectie.

Financiële informatie – Slotwet

Soms bevat de slotwet hogere bedragen dan het parlement eerder via begrotingswijzigingen heeft goedgekeurd. Het parlement kan de slotwet, en daarmee de daarin opgenomen overschrijdingen, goedkeuren, maar is daartoe niet verplicht. Wanneer er sprake is van dergelijke overschrijdingen, gelden onze oordelen onder het voorbehoud van parlementaire goedkeuring van de slotwet. Keurt het parlement de slotwet niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2021a). *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2021b). *Handhaven in het duister. De aanpak van milieu-criminaliteit en –overtredingen, deel 2*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2023). *Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk*. 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.

Algemene Rekenkamer (2025a). *Fouten bij WIA-uitkeringen: blind voor de signalen, burgers geraakt.* Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2025b). Verantwoordingsonderzoek 2024 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV). Den Haag: Eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2026). Verantwoordingsonderzoek 2025 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI). Den haag: Eigen beheer.

Arbeidsinspectie (2021). *Rapportage Inspectie SZW: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting*.

Arbeidsinspectie (2022). *Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2020-2021*.

Arbeidsinspectie (2023). *Jaarverslag 2022 Nederlandse Arbeidsinspectie.*

Arbeidsinspectie (2024). *Jaarverslag 2023 Nederlandse Arbeidsinspectie.*

Arbeidsinspectie (2025a). *Jaarverslag 2024 Nederlandse Arbeidsinspectie.*

Arbeidsinspectie (2025b). Nieuwsbericht 3 september 2025; Nieuwsbericht 15 juli 2025. https://www.nlarbeidsinspectie.nl

Arbeidsinspectie (2026). *Jaarverslag 2026 Nederlandse Arbeidsinspectie.*

CoMensha (2025). *Mensenhandel in beeld, het Beeld van 2024.*

CBS (2026a). *Werkloosheid toegenomen in 2025, lager dan in meeste EU-landen*. https://www.cbs.nl

CBS (2026b). Dashboard Schuldenproblematiek in Beeld. https://dashboards.cbs.nl (geraadpleegd op 25-3-2026)

CPB (2025). *De economische effecten van arbeidsmigratie*, pagina 9.

De Nederlandsche Bank (2025). *DNB Najaarsraming*, december 2025.

De Nederlandsche Bank (2026). *De werkloosheid loopt iets op: reden tot zorg?*, 8 januari 2026.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2024). *Monitor mensenhandel 2019-2023*.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2025). *Jaarcijfers Mensenhandel 2024.*

Rijksoverheid (2025). *Werk aan de WIA – naar een stelsel dat weer werkt. IBO Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen.*

SEO (2025). *Loont de werkkostenregeling? Evaluatie werkkostenregeling 2019-2024*, juni 2025.

SEOR (2025). *Voortgang MDIEU-regeling: bereik en eerste effecten*. Derde tussenrapport monitoring en evaluatie MDIEU-regeling.

SZW (2024). *Tegemoetkoming alleenverdienersproblematiek 2025.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025 36 617, nr. 17.

SZW (2025a). *Informeren over Bouwplaats-ID en over inhoudingen op het minimumloon*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, Kamerbrief 29 861 nr. 170, 30 oktober 2025.

SZW (2025b). *Opvolging rapport OCTAS.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026 26 448, nr. 799.

SZW (2025c). *Memorie van toelichting, Wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met een nieuwe vergunningplicht bij bepaalde asbestwerkzaamheden ten behoeve van de implementatie van Richtlijn (EU) 2023/2668.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026 26 843, nr. 3.

SZW (2025d). Kabinetsreactie rapport SEO *'Hard waar het moet, zacht waar het kan – de effectiviteit van boeteverhogingen om de naleving van arbeidswetten voor eerlijk werk te bevorderen'.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025 36 600 XV, nr 114.

SZW (2025e). *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025 24 515, nr. 799.

SZW (2025f). Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025 29 023, nr. 562.

SZW (2025g). Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025 29 023, nr. 565.

SZW (2025h). Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 26 448 nr. 821.

SZW (2026a). Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026 32 043, nr. 694.

SZW (2026b). *Kamerbrief voortgang arbeidsmigratiebeleid en reactie op het IBO, SER-advies en OVV-rapport*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026 29 861, nr. 187.

TNO (2025). *Energiearmoede in Nederland 2019-2024. Een overzicht en verdieping op risicohuishoudens bij hoge energieprijzen*.

UWV (2026). *Dashboard Banenafspraak.* https://www.uwv.nl (geraadpleegd op 25-03-2026)

Bijlage 4 Begrippenlijst

Een toelichting op veel voorkomende begrippen die we in onze rapporten gebruiken staat op: https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/v/verantwoordingsonderzoek/begrippenlijst
Daarnaast gebruiken we in dit rapport de volgende begrippen:

apparaatsuitgaven
Dit zijn de uitgaven voor het personeel en materieel van een ministerie. Bijvoorbeeld de salarissen, de kosten van de huisvesting en het onderhoud daarvan, en de kosten voor ICT.

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.

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.

financieel beheer
Het financieel beheer van een ministerie omvat alle beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld om de financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering te beheersen.

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 waaraan het 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.

zelfstandig bestuursorgaan (zbo)
Een zelfstandig bestuursorgaan is een organisatie die overheidstaken uitvoert, maar die niet direct onder het gezag van een ministerie valt. Voorbeelden van zbo's zijn de Autoriteit Consument en Markt (ACM), het CBR en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De meeste zbo's zijn ook een rechtspersoon met wettelijke taak (rwt).

Bijlage 5 Eindnoten

1 Het gaat hier om de uitgaven voor het Work in NL project (€ 13,6 miljoen), fte's van de Arbeidsinspectie opsporing (€ 11,8 miljoen) en toezicht (€ 4,6 miljoen) en de opvang van ernstige benadeelden (begroot € 120.000, geen realisatie uit 2025 bekend.)

2 Bij arbeidsuitbuiting zijn er altijd situaties waarin een slachtoffer wordt beïnvloed om te werken voor een verdachte, onder omstandigheden die uitbuiting opleveren. De beïnvloeding kan bestaan uit misleiding, geweld of misbruik van de afhankelijke of kwetsbare positie van het slachtoffer. Ook kan het gaan om structurele onderbetaling, lange werkdagen, fysiek werk in onveilige werkomstandigheden.

3 De Arbeidsinspectie gebruikt zelf in haar factsheet de term 'ernstig benadeelden'. In juridische zin is er onder het bestuursrecht geen sprake van 'slachtoffers'. Er zijn in juridische zin in het bestuursrecht alleen maar werkgevers die arbeidswetten overtreden.

4 De Arbeidsinspectie heeft beide situaties onderzocht om te beoordelen of hier sprake was van arbeidsuitbuiting. Of het daadwerkelijk gaat om arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling blijkt pas na afronding van een onderzoek.

5 Deze noodbedden waren eerst alleen beschikbaar voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting, maar zijn nu ook beschikbaar voor slachtoffers van ernstige benadeling.

6 Een arbeidsmarktregio is een indeling in regio's van waaruit gemeenten en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden vormgeven. Het is een regionaal niveau tussen gemeenten en provincies in.

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 8 mei 2026.
Dit document is op 20 mei 2026
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2026