



SUWI in een overgangsfase: sociale zekerheid 2020-2025

Periodieke rapportage thema 13 Uitvoering SUWI-
stelsel en evaluatie Wet SUWI.

Projectnummer P0373

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Auke Witkamp (Verwonderzoek), Anne Drijvers, Youri ten Hoeve, Ruben Wienema, Mirjam Engelen (De Beleidsonderzoekers) Willem Trommel (Vrije Universiteit) en Johan de Kruijf (Radboud Universiteit)

7 april 2026 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.



Management-samenvatting

In dit rapport evalueren we de uitvoering van de sociale zekerheid in Nederland in de periode 2020-2025. De uitvoering van de sociale zekerheid wordt sinds 2002 geregeld door de Wet "Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen" - de Wet SUWI. Binnen het 'SUWI-stelsel' worden jaarlijks aan miljoenen mensen uitkeringen verstrekt, waaronder aan AOW-gerechtigden door de SVB en aan werklozen, zieken en arbeidsongeschikten door UWV. In de Wet SUWI is vastgelegd welke taken UWV, SVB, BKWI, BIDN en de Landelijke Cliëntenraad (LCR) hebben in het kader van het stelsel voor Werk en Inkomen. De Wet SUWI is eerder geëvalueerd in 2006, 2015 en 2021. Nu, in 2025, ligt opnieuw de vraag voor hoe het uitvoeringsstelsel voor werk en inkomen ervoor staat.

A. Aanleiding voor het onderzoek

Aanleiding voor dit onderzoek is drieledig, het betreft in eerste instantie de formele verplichting dat de minister van SZW elke vijf jaar een verslag aan de Tweede Kamer moet sturen over de doeltreffendheid en de effecten van de Wet SUWI in de praktijk. Ten tweede is dit onderzoek de Periodieke Evaluatie van thema 13 'Uitvoering SUWI-stelsel' van de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) van het ministerie van SZW (wat volledig samenvalt met de Wet SUWI) en ten derde dient de minister van SZW op grond van artikel 39 van de Kaderwet zbo's elke vijf jaar een verslag te sturen ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de zbo's waar de minister eigenaar van is. Dit betreft voor de minister van SZW de zbo's SVB en UWV.

We kijken met dit onderzoek terug op de jaren 2020-2025 en beoordelen de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de structuur van de uitvoering werk en inkomen in die periode. Omdat dit onderzoek een periodieke evaluatie betreft geven we dit oordeel op basis van een synthese van de bestaande kennis. Deze managementsamenvatting geeft een indruk op hoofdlijnen van de resultaten van ons onderzoek. Deze samenvatting is gestructureerd aan de hand van de onderdelen die volgens de Regeling Periodieke Evaluatie (RPE) in ieder geval in een periodieke evaluatie horen te staan. We lopen deze verplichte onderdelen één voor één langs. De onderbouwing van onze bevindingen vindt u in de rest van dit rapport. De Periodieke Evaluatie is in de periode januari 2025 tot maart 2026 uitgevoerd door De Beleidsonderzoekers en Verwonderzoek.

Binnen het SUWI-stelsel worden miljoenen mensen geholpen met een uitkering en/of hulp bij re-integratie. UWV voert binnen het stelsel diverse sociale zekerheidswetten uit: de Werkloosheidswet (WW) voor mensen die zonder hun schuld werkloos worden, de Wajong voor mensen die op jonge leeftijd een handicap krijgen waardoor ze nooit kunnen werken, de Ziektewet (ZW) voor werknemers die ziek worden en voor wie hun werkgever niet verplicht is het loon door te betalen en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) voor mensen die arbeidsongeschikt raken. Ook kan UWV een toeslag geven voor specifieke situaties waarin mensen een UWV uitkering krijgen en minder inkomen hebben dan het sociaal minimum. In totaal bediende UWV in 2024 1,2 miljoen mensen. De SVB voert, naast een aantal kleine regelingen, de volgende grote regelingen uit: de Algemene ouderdomswet (AOW) voor mensen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, de Algemene kinderbijslagwet (AKW) voor mensen met kinderen, de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) voor ouderen met een inkomen onder het sociaal minimum en de Algemene nabestaandewet (Anw) voor mensen wiens (ex)partner is overleden en die bovendien (deels) arbeidsongeschikt zijn en voor minderjarig kinderen zorgen. De SVB bediende in 2024 met de verschillende wetten ruim 5,5 miljoen huishoudens.

B. Inzicht behoeften en bestaande inzichten

De drie aanleidingen die hierboven zijn beschreven stellen elk hun eigen eisen aan dit onderzoek. Ze zijn te vertalen in drie doelstellingen:

1. Zicht bieden op de doeltreffendheid en effecten in de praktijk van de Wet SUWI;
2. Zicht bieden op de doeltreffende en doelmatige besteding van middelen zoals opgenomen in artikel 11 van de SZW-begroting en thema 13 van de strategische evaluatie agenda (SEA);
3. Zicht bieden op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering door de zbo's.

Uiteindelijk komt dit erop neer dat het onderzoek zicht dient te bieden op het uitvoeringsstelsel werk en inkomen in al haar facetten. Dat betekent dat het onderzoek zowel de architectuur van het stelsel (de inrichting) dient te bevragen, de aansturing van het stelsel, het toezicht op het stelsel en de participatie van cliënten, alsook uiteindelijk de uitvoering binnen dat stelsel door de zbo's en de overige uitvoeringsorganisaties (BKWI, BIDN).

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: **In hoeverre is het SUWI-stelsel doelmatig en doeltreffend?**

Deze hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. In hoeverre is de uitvoering van de socialezekerheidswetgeving binnen het huidige SUWI-stelsel rechtmatig, doelmatig, doeltreffend en klantgericht?
2. In hoeverre draagt de inrichting van het huidige SUWI-stelsel bij aan een doelmatige en doeltreffende uitvoering?
3. In hoeverre dragen de aansturing van, het toezicht op, en de cliëntenparticipatie bij de uitvoering, bij aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering?
4. In hoeverre leiden de inrichting van het stelsel en de aansturing van, het toezicht op- en de uitvoering van de SUWI-organisaties tot een doelmatig en doeltreffend stelsel waarin het burgerperspectief centraal staat? (outcome)?
5. In hoeverre hebben de extra investeringen die het kabinet tijdens dit tijdvak heeft gedaan in de verbetering van de uitvoering en het samenspel met beleid een positief effect gehad op de werking van het SUWI-stelsel en daarmee bijgedragen aan de verwezenlijking van de sturing op publieke waarden?

C. Overzicht van uitgevoerde evaluatieonderzoeken

Dit onderzoek heeft het karakter van een syntheseonderzoek, zoals dat meestal het geval is bij periodieke rapportages. Dat betekent dat we ons baseren op bestaande bronnen en daarvan een synthese presenteren. Het gaat om de bronnen die verschenen zijn tot en met december 2025. Een overzicht van de gebruikte bronnen staat in bijlage 3. Over die bronnen is het belangrijk kort een en ander toe te lichten:

- Voor deze periodieke rapportage is door Berenschot een onderzoek uitgevoerd naar sturing en toezicht. Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel (2025). Voor hoofdstuk 7 van dit rapport is gebruikt gemaakt van het onderzoek van Berenschot.
- Door SIRA is eind 2025 een rapport opgeleverd over de effectiviteit van gegevensuitwisseling in het stelsel. Keteninformatie in de praktijk. Onderzoek naar de effectiviteit van BKWI- en BIDN-dienstverlening voor de uitvoering van SUWI-taken. (2025). Dit rapport is gebruikt voor hoofdstuk 6 van deze periodieke rapportage.
- KMPG heeft onderzoek gedaan naar doelmatigheid van UWV en SVB. Inzicht in de doelmatigheid van UWV en SVB De rapportage is gebruikt bij de beoordeling van doelmatigheid van UWV en SVB in hoofdstuk 4 en 5.
- Verder zijn er naar aanleiding van de vorige periodieke rapportage Uitvoering en evaluatie SUWI¹ diverse onderzoeken gedaan, waarbij verschillende thema's centraal stonden (wendbaarheid, gegevensuitwisseling en cliëntenparticipatie om een paar voorbeelden te noemen). Al deze rapporten zijn verwerkt in deze syntheses studie.
- Ook hebben we gebruik gemaakt van informatie over de uitvoering die zijdelings besproken is in diverse periodieke rapportages zoals die de afgelopen jaren zijn gedaan,

¹ De Beleidsonderzoekers, Verwonderzoek & SEO Economisch Onderzoek. (2020). Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie.

bijvoorbeeld over de WW, de regelingen voor Jonggehandicapten en de regelingen voor nabestaanden.

Ook hebben we ruim dertig mensen gesproken voor dit onderzoek, een overzicht van de respondenten is te vinden in bijlage 3. Conclusies in dit rapport zijn in het algemeen gebaseerd op geschreven bronnen. De beschouwingen, deze zijn met name te vinden in hoofdstuk 3, zijn gebaseerd op het onderzoek als geheel: de documenten, de gesprekken, het toetsen van onze conclusies tijdens de gesprekken en onze eigen observaties en analyses nadat we zowel in 2015, als in 2020 en in 2025 dit onderzoek hebben uitgevoerd.

D. Overzicht van uitgaven

De uitvoeringskosten staan in de tabel hieronder samengevat. De bronnen staan bij de tabel genoemd.

Tabel 1. Uitvoeringskosten 2020-2024 (x € 1.000)

	2020	2021	2022	2023	2024
UWV²					
Begrotingsgefinancierd ³	421.669	470.623	492.530	509.005	502.155
Premiegefinancierd ⁴	1.629.664	1.670.751	1.818.002	2.008.578	2.089.734
Totaal	2.051.333	2.141.374	2.310.532	2.517.583	2.591.889
SVB					
Uitvoeringskosten SV	280.000	278.200	313.200	349.700	384.800
BKWI⁵					
Totaal uitvoeringskosten in €	13.569	16.875	15.599	15.595	16.730
Waarvan bijdrage SZW structureel €	11.774	13.868	15.370	16.395	17.354
Waarvan bijdrage SZW incidenteel €	-	2.600	-	-	-
BIDN					
Totaal uitvoeringskosten in €	14.008	20.867	20.011	19.869	21.199
Bijdrage SZW structureel in €	6.763	6.670	10.043	12.796	13.537
LCR⁶					
Middelen	706	835	810	1.629	1.787

² Ministerie van SZW. (2020-2024). Rijksjaarverslagen 2020-2024 en begroting 2025, artikel 11.

³ Uitgaven die vallen onder het begrotingsgefinancierde deel zijn grofweg deze: uitvoering IOW, uitvoering Wajong, re-integratie Wajong, basisdienstverlening, indicatiestelling P-Wet, Wet BQA, Wsw indicatiestelling en incidentele budgetten. Daarnaast vallen ook de uitvoeringskosten van het BKWI hieronder (zie hoofdstuk 6).

⁴ Uitgaven die vallen onder het premiegefinancierde deel zijn grofweg deze: uitvoering WAO, uitvoering IVA, uitvoering WGA, uitvoering WAZ, uitvoering WW, uitvoering ZW, uitvoering WAZO en uitvoeringskosten voor re-integratie WAZ/WAO/WIA/ZW (de kosten voor voorzieningen en trajecten staan bij de beleidsartikelen op de begroting).

⁵ BKWI, Jaarverslagen 2020 - 2024

⁶ Bron: Jaarverslagen SZW, artikel 11.

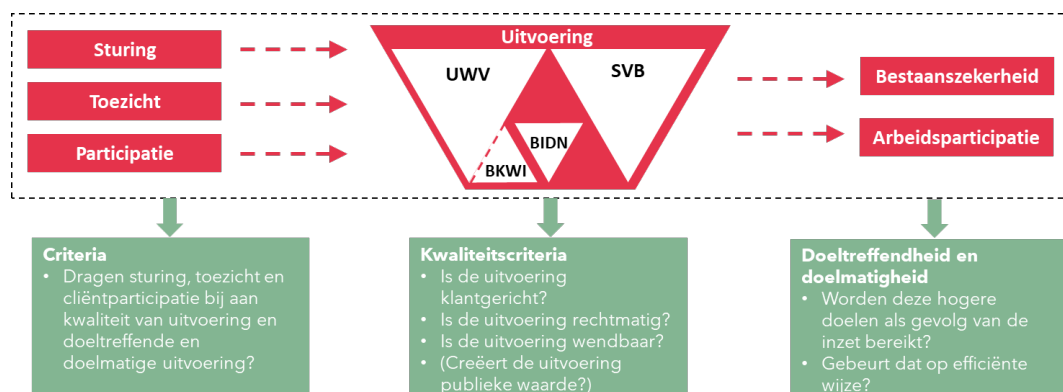
Naast deze uitvoeringskosten – de “kleine geldstroom” zijn er voor UWV en SVB de uitkeringslasten – de “grote geldstroom”. Deze kosten horen niet bij het begrotingsartikel, maar zijn er nauw mee verbonden.

E. Beschrijving van beleidstheorie, beleid en uitvoering

De Wet SUWI kent twee hoofddoelen: het bevorderen van de **arbeidsparticipatie** en het bieden van **bestaanszekerheid**. Dit zijn ook de doelen die de zbo's in het stelsel beogen te bereiken. Met het bevorderen van arbeidsparticipatie wordt bedoeld: de activering (van uitkeringsgerechtigden én niet-uitkeringsgerechtigden), vergroting van de kansen op werk, de preventie van instroom in een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering én uiteindelijk de daling van de uitkeringslasten. Met het bieden van bestaanszekerheid wordt in de Wet SUWI bedoeld: het verstrekken van uitkeringen. Voor de organisaties in het stelsel geldt dat UWV zich zowel richt op het doel bestaanszekerheid als het doel arbeidsparticipatie. SVB heeft alleen een rol in het bieden van bestaanszekerheid. BKWI en BIDN zijn ondersteunend aan de beoogde doelen, zij bieden de zbo's en gemeenten de digitale infrastructuur om hun rol in het stelsel te kunnen vervullen.

We hebben een analysekader gebruikt om dit onderzoek naar het SUWI-stelsel te structureren. Het bevat de verschillende elementen waaruit het stelsel bestaat, en brengt ze met elkaar in verband. Links in het schema staat de 'input' op stelselniveau: de sturing, het toezicht en de cliëntenparticipatie. Centraal staat de uitvoering door de vier SUWI-organisaties – gemeenten staan hier niet in de figuur omdat het geen SUWI-organisaties zijn. Rechts in de figuur staan de twee hogere doelen waar SUWI aan moet bijdragen. In de groene boxjes staan de criteria waar enerzijds de input (sturing, toezicht, participatie) aan moet worden afgemeten, en anderzijds waar de kwaliteit van de uitvoering aan moet worden afgemeten.

Figuur 2 Analyse kader voor het SUWI-stelsel



Doeltreffendheid is de relatie tussen de uitvoering door UWV, SVB, BIDN en BKWI in de figuur hierboven en het maatschappelijk doelbereik (het bereiken van de doelen bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie). De sturing, het toezicht en de cliëntenparticipatie (links in de figuur

hierboven) kunnen een bijdrage leveren aan deze doeltreffendheid. De doelmatigheid van beleid is de relatie tussen de uitvoeringskosten (die in de vier organisaties worden gemaakt en worden toegewezen als onderdeel van de sturingsrelatie) en het doelbereik. Dit stelt ons in staat om het stelsel als geheel te beoordelen.

De doeltreffendheid van het stelsel wordt afgemeten aan de bijdrage die het levert aan bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie.

F. Inzichten uit evaluaties

Deze periodieke evaluatie is gebaseerd op een groot aantal bronnen (zie bijlage 2). Daaronder is een aantal studies die specifiek als voorbereiding op deze periodieke evaluatie is uitgevoerd, zie B) van deze samenvatting. We resumeren hier kort de belangrijkste bevindingen uit de drie belangrijkste rapporten.

Evaluatie van de sturing en toezicht door Berenschot

Berenschot concludeert ten aanzien van de sturingsrelatie tussen SZW en de zbo's dat de sturing en samenwerking in de afgelopen periode is verbeterd, en dat er tegelijkertijd structurele uitdagingen zijn.⁷ In het rapport worden vier majeure ontwikkelingen in de sturingsrelatie geïdentificeerd:⁸

- Toegenomen focus op het realiseren van publieke waarde. Concrete veranderingen die hierbij horen zijn volgens Berenschot de herziening van de KPI's, meer aandacht voor het burgerperspectief in de ontwikkeling van de dienstverlening, en het invoeren van invoeringstoetsen.
- Emancipatie van de uitvoering, en daaraan gerelateerd de ontwikkeling van het principaal-agentmodel naar het stewardshipmodel. Berenschot wijst daarbij op de nieuwe samenwerkingsvisie, de introductie van coördinerend opdrachtgeverschap, de herziening van de gesprekscyclus, het feit dat de uitvoering beter en eerder wordt betrokken bij de ontwikkeling van beleid, de zelfbewustere houding die de zbo's aannemen bij uitvoeringstoetsen.
- Meer aandacht voor de risicodialoog tussen zbo's en SZW. Er is volgens Berenschot een opener gesprek, en men bespreekt expliciet welke risico's men acceptabel vindt. Berenschot wijst ook op een flink aantal resterende uitdagingen in deze risicodialoog, die er met name op neerkomen dat de risico's, ondanks de dialoog, blijven (dialoog over de risico's voorkomt de risico's niet), en dat er toch niet altijd vertrouwen is dat de zbo's op het juiste moment de juiste mensen hierover kunnen informeren.
- Toegenomen aandacht voor vereenvoudiging in wet- en regelgeving.

Vervolgens benoemt Berenschot resterende structurele uitdagingen in de samenwerking, in de vorm van twee structurele spanningen:

- Enerzijds ontstaat er spanning in de grote driehoek (Tweede Kamer, ministerie van SZW en zbo's) door het verschil in perspectief tussen het ministerie van SZW en de zbo's. Terwijl de

⁷ Berenschot. (2025). Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel. p. 98.

⁸ Berenschot. (2025). Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel. p. 89-94.

zbo's behoefte hebben aan een langetermijnvisie (vijf tot tien jaar) om hun meerjarenplannen en IT-modernisering op af te stemmen, focust SZW zich vanwege de vierjaarlijkse verkiezingscyclus vooral op de komende vier jaar en het oplossen van acute incidenten.

- Anderzijds blijft er spanning bestaan in de kleine driehoek (eigenaar, opdrachtgever, zbo's) doordat, ondanks de ambitie om toe te groeien naar het stewardshipmodel, de sturing vanuit SZW altijd elementen uit het principaal-agentmodel zal behouden. De recente WIA-casus illustreerde hoe incidenten kunnen leiden tot verminderd vertrouwen en terugval op meer controlegerichte verhoudingen.

Evaluatie van de gegevensuitwisseling door Sira Consulting

In deze evaluatie is gekeken naar de gegevens- en informatiediensten die BIDN en BKWI bieden voor een aantal werkprocessen: intake en bepaling recht bij aanvragen, uitkeringsbeheer en handhaving en re-integratie en participatie. Dit zijn processen die door andere organisaties (zbo's, gemeenten) worden uitgevoerd. De meeste gegevens- en informatiediensten van BKWI en BIDN worden in de evaluatie beoordeeld als effectief omdat ze efficiëntiewinst bewerkstelligen voor de SUWI uitvoeringsorganisaties. De gegevens en informatie geven doorgaans een volledig en betrouwbaar beeld van de situatie van de burger, wat bijdraagt aan een rechtmatige verstrekking van uitkeringen en voorzieningen. De (technische) werkbaarheid van de diensten wordt daarbij als relatief goed ervaren. De hoofdconclusie van dit onderzoek is dan ook dat het grootste deel van de informatie- en gegevensdiensten effectief zijn in het ondersteunen van gemeenten, UWV en SVB bij het uitvoeren van hun taken op het gebied van werk en inkomen.⁹

Onderzoek naar de doelmatigheid van UWV en SVB door KPMG

KPMG heeft in het onderzoek de doelmatigheid van de zbo's beoordeeld door de uitvoeringskosten af te zetten tegen de productie. Productie wordt hierbij geoperationaliseerd als nieuwe mensen toegang verschaffen tot uitkeringen en lopende uitkeringen continueren. De productie hangt dus samen met het aantal mensen dat uitkeringen krijgt.

Ten aanzien van UWV stelt KPMG vast dat UWV in 2023 doelmatiger werkt dan in 2010, en dat de doelmatigheid, na een piek als gevolg van de coronapandemie in 2020, tussen 2020 en 2023 afneemt. In 2024 is er weer een stijging in de doelmatigheid. KPMG duidt deze doelmatigheidsontwikkeling als volgt:

- De productie namen toe tussen 2020 en 2024 (na jaren van afname tussen 2014 en 2019). Belangrijkste verklaring hiervoor is de coronapandemie: door de toename van de WW-aanvragen in die periode en de uitvoering van NOW steeg de productie in 2020. Dit verklaart de in 2020 gestegen doelmatigheid.
- Tot ongeveer 2019 zette UWV – als gevolg van bezuinigingen – in op digitale dienstverlening en het beperken van de face-to-face activiteiten. Na het ontvangen van de aanvullende middelen uit WaU en de POK zet UWV meer in op maatwerk, bereikbaarheid en meer tijd en aandacht voor burgers. Extra middelen zijn hiervoor beschikbaar gekomen.
- De doelmatigheidsontwikkeling van UWV hangt ook samen met de economische conjunctuur. Als het slecht gaat met de economie, dan stijgt de 'productie' van UWV. Bij

⁹ Sira Consulting (2025). Keteninformatie in de praktijk. Onderzoek naar de effectiviteit van BKWI- en BIDN-dienstverlening voor de uitvoering van SUWI-taken.

een stijging van de productie stijgen met name de vaste kosten niet altijd een-op-een mee, wat een positief effect heeft op de doelmatigheid.

Ten aanzien van de SVB stelt KPMG vast dat de doelmatigheid van de SVB tussen 2016 en 2024 afneemt, met uitzondering van 2020 (het jaar van de coronapandemie; in dat jaar lagen de uitvoeringskosten lager, bijvoorbeeld omdat bepaalde IT-projecten naar voren werden geschoven). Als oorzaken voor de afnemende doelmatigheid wijst KPMG op een aantal factoren:

- In de periode 2011-2016 is sterk bezuinigd. Dit leidde eerste tot een toegenomen doelmatigheid. De investeringen die daarna volgden, en die we ook in de afgelopen jaren hebben gezien, leiden per definitie tot afnemende doelmatigheid.
- Daarnaast wijst KPMG erop dat de dienstverlening van de SVB steeds meer internationaliseert. De uitvoering van deze gevallen kost veel meer tijd dan van nationale gevallen, en het maakt de uitvoering daarmee volgens de definitie van KPMG ook minder doelmatig. Het zou verstandig zijn wanneer de SVB in de toekomst werkt met productiecijfers voor nationale en internationale klanten apart.

Het is belangrijk om op te merken dat in het doelmatigheidsoordeel van KPMG geen oordeel ligt besloten dat de uitvoering met minder geld (en dus doelmatiger) had afgekund: de afweging dat investeringen soms nodig zijn om de dienstverlening ook in de toekomst op peil te houden wordt in het onderzoek niet gemaakt.

Belangrijke overige ontwikkelingen in de periode 2020-2025 samengevat

Voordat we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het SUWI-stelsel en de actoren daarbinnen beoordelen geven we hieronder eerst kort een overzicht van de ontwikkelingen die de afgelopen jaren plaats hebben gevonden – op basis van de overige literatuur en de gesprekken die gevoerd zijn – die cruciaal zijn voor een begrip van de uitvoering op dit moment:

- **Meer aandacht (en geld) voor de publieke dienstverlening:** Na jarenlange bezuinigingen werd aan het einde van de periode 2015-2019 voor het eerst meer geïnvesteerd in de publieke dienstverlening. Het programma Werk aan de Uitvoering (WAU) en de nasleep van de Parlementaire Enquêtecommissie kinderopvangtoeslag (POK) droegen hieraan bij en betekende dat UWV en SVB meer middelen kregen tussen 2020-2025 om de dienstverlening te verbeteren.
- **Van sturing naar samenwerking:** Bij de invoering van het SUWI stelsel in 2002 was het gedachtegoed van new public management leidend: er moest een zakelijke relatie zijn tussen de minister en de zbo's. De minister stuurde aan en de zbo's voerden uit. De manier om om te gaan met verschillende belangen tussen uitvoerder en minister was het maken van prestatieafspraken via KPI's. De afgelopen jaren werd steeds duidelijker dat deze wijze van sturing niet goed past, in de vorige evaluatie¹⁰ spraken de onderzoekers over de nog niet voltooide emancipatie van de uitvoering. De probleemanalyse van WAU¹¹ stelt ook dat de samenwerking tussen de zbo's en de minister gelijkwaardiger moet worden, en dat de opdrachtnemer (het zbo) meer ruimte mag opeisen. In onze onderzoeksperiode merken we dat de omslag van sturen naar samenwerken nog volop gaande is.

¹⁰ Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De beleidsdoorlichting artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat (Januari 2021).

¹¹ ABDTOPConsult (2020) Werk aan uitvoering. Fase 1: probleemanalyse.

- **Publieke waarden als richtpunt:** sinds 2020 merken we dat het begrip publieke waarde aandacht krijgt binnen het ministerie en in overleg tussen het ministerie en de zbo's. We zien dat het begrip gebruikt en uitgelegd wordt bijvoorbeeld in het wetsvoorstel proactieve dienstverlening en in de laatste jaarplannen van UWV, SVB en BKWI. Tegelijkertijd merken we op dat Mark Moore, die in de jaren '90 veel schreef over publieke waarde, het begrip breder invulde. Hij suggereerde dat de kwaliteit van publieke dienstverlening gericht moet worden in drie elementen die met elkaar samenhangen: de waarde propositie en het doelbereik (welke waarden wil je realiseren?), de operationele capaciteit (wat is de staat van de organisatie, hoe wordt er met geld omgegaan?) en de legitimiteit (wordt de dienstverlening als rechtvaardig beschouwd door publiek en dienstverleners?).
- **De menselijke maat: het burgerperspectief centraal.** De afgelopen jaren stond het bieden van de menselijke maat in de uitvoering van overheidsdiensten hoog op de politieke agenda. Het stond in het regeerakkoord van het kabinet Rutte IV. We zien ook dat alle partijen in het SUWI-stelsel het begrip in hun discours hebben omarmd: alle partijen vinden het belangrijk om dienstverlening te leveren die voldoet aan de menselijke maat. Op basis van het onderzoek naar de WIA en de uitvoering van de WIA operationaliseert de Algemene Rekenkamer het begrip en ontwikkelt het een 'leidraad' voor het toepassen van de menselijke maat. In de leidraad definieert de Rekenkamer het toepassen van menselijke maat als het afwegen van publieke waarden'.¹² Samengevat stelt de Rekenkamer dat 1) er in beleid zorgvuldig rekening moet worden gehouden met de uitvoerbaarheid en betekenis van regels in de praktijk voor mensen en 2) dat er in de uitvoering zorgvuldig rekening moet worden gehouden met de effecten in de praktijk (er moet niet alleen volgens de letter van de wet worden gehandeld) maar ook volgens de bedoeling van de wet. De vraag is of dit gedachtengoed de publieke dienstverlening in de praktijk voldoende handelingsperspectieven biedt.
- **Complexiteit als belangrijk probleem.** De afgelopen jaren is steeds duidelijker geworden dat de complexiteit van wet- en regelgeving één van de belangrijkste problemen is in het stelsel en dat fundamentele vereenvoudiging nodig is. Diverse onderzoeken wijzen hierop, zo is er in 2023 een interdepartementaal beleidsonderzoek Vereenvoudiging Sociale Zekerheid opgeleverd.¹³ Conclusie uit dit IBO is dat de sociale zekerheid door de complexiteit voor sommige mensen niet goed werkt omdat het te ingewikkeld is. Er wordt geanalyseerd dat regelingen in de afgelopen jaren vaak specifieker en gericht zijn gemaakt, dat eenvoud bij hervormingen vaak geen criterium was, en dat het nu noodzakelijk is om fundamenteel te vereenvoudigen. Dit constateren is één ding, tot fundamentele vereenvoudiging heeft dit nog niet geleid. Dit vergt politieke keuzes omdat wet- en regelgeving dan minder precies moet worden.

Onze conclusie over deze bredere ontwikkelingen is dat ze nog niet uitgekristalliseerd zijn. Het stelsel lijkt zich in een overgangsfase te bevinden waarbij aan de waarden die de afgelopen decennia dominant zijn geweest in het stelsel (rechtmatigheid en efficiency) langzaam andere

¹² Algemene Rekenkamer, Grip op de menselijke maat. Onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers (2024), blz 54.

¹³ IBO Sociale Zekerheid, Moeilijk makkelijker maken (Den Haag, 2023).

waarden worden toegevoegd (vertrouwen en maatwerk bijvoorbeeld). Deze overgang is op dit moment nog volop bezig.

G. Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid

In hoofdstukken 4 en 5 beschrijven en beoordelen we de doeltreffendheid van de uitvoering door UWV en de SVB. De doeltreffendheid van de uitvoering wordt afgemeten aan de bijdrage die wordt geleverd aan de twee hoofddoelen van het SUWI-stelsel: bijdragen aan bestaanszekerheid, en de bijdrage aan arbeidsparticipatie. Hieronder geven we een samenvatting van ons oordeel.

Bijdrage aan bestaanszekerheid

UWV en de SVB dragen bij aan de bestaanszekerheid van mensen door de uitkeringen op tijd en correct te verstrekken. De hoogte van de uitkeringen wordt vastgelegd in de zogenaamde materiewetgeving, en is geen onderwerp van dit onderzoek. Voor dit onderzoek is de vraag: slagen de uitvoeringsorganisaties erin om de uitkeringen op tijd en correct te verstrekken?

Allereerst kunnen we constateren dat zowel UWV als de SVB hoge rechtmatigheidscijfers rapporteren. Bij UWV geldt dat de rechtmatigheid voor de ZW, de WW en de TW lager ligt dan gemiddeld, en voor de WIA, Wajong en WAO hoger dan gemiddeld. Lagere rechtmatigheid hangt, in ieder geval voor de WW, met name samen met taken die niet geautomatiseerd kunnen worden uitgevoerd¹⁴. Onderzoek van de Algemene Rekenkamer¹⁵, naar aanleiding van fouten die UWV de afgelopen jaren maakte in de uitvoering van de WIA, laat zien dat de fouten die UWV maakte om verschillende redenen niet tot uitdrukking kwamen in lagere rechtmatigheidscijfers. Wanneer een sociaal-medische beoordeling verkeerd is, telt dit bijvoorbeeld niet als financiële onrechtmatigheid. In de periode 2020-2024 is mede door de Coronacrisis minder aandacht geweest voor de kwaliteit van dit beoordelingsproces; bovendien wordt er onder grote druk gewerkt vanwege het tekort aan verzekeringsartsen. Om deze redenen concluderen we dat er al met al toch een zorgelijk beeld ontstaat over de ontwikkeling van de doeltreffendheid van de uitvoering van de inkomensondersteuning, in ieder geval bij de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen door UWV, in de afgelopen jaren.

Voor UWV en SVB geldt dat de tijdigheid van de eerste uitkeringsverstrekking – dus de mate waarin de organisaties erin slagen om, na een aanvraag voor een uitkering, het recht op toegang te beoordelen en de beschikking af te geven – gedurende de gehele periode onder druk staat. In de uitvoering van de WIA en de Wajong door UWV zien we een dalende trend wat betreft de tijdigheid. Dat heeft te maken met het tekort aan verzekeringsartsen, oplopende achterstanden en ook een groei van het aantal WIA-aanvragen. De problematiek van het tekort aan verzekeringsartsen speelt al jaren. Voor de regelingen die de SVB uitvoert geldt dat er structureel onder de norm wordt gepresteerd wat betreft tijdigheid; dit geldt in veel sterkere mate voor de internationale gevallen dan voor de nationale gevallen. De afgelopen jaren zijn veel inspanningen gepleegd om de tijdigheid te verbeteren, maar dat heeft nog niet de gewenste effecten gesorteerd. Het aandeel internationale gevallen groeit al jaren bij de SVB;

¹⁴ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Periodieke rapportage werkloosheid werknemers (2023).

¹⁵ Algemene Rekenkamer, Fouten bij WIA-uitkeringen. Blind voor signalen, burgers geraakt (2025).

deze zijn veel complexer en tijdrovender om uit te voeren, omdat er geen gebruik kan worden gemaakt van automatisch beschikbare gegevens. De SVB vraagt hier de afgelopen jaren telkens aandacht voor in knelpuntenbrieven en jaarverslagen¹⁶.

Beide organisaties hebben de afgelopen jaren hun aandacht voor de menselijke maat voortgezet en verdiept. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in maatwerkplaatsen en ruime aandacht voor het voorkomen van geldzorgen en schulden. Waarderingen door mensen die geholpen worden door de SVB en UWV zijn over het algemeen stabiel en redelijk hoog.

Al met al ontstaat een beeld van organisaties die de afgelopen jaren heel hard hebben gewerkt om de inkomensondersteuning aan de mensen die daar recht op hebben op hoog niveau te leveren. Dat is redelijk gelukt, maar er zijn belangrijke knelpunten die taai blijken om op te lossen. Deze knelpunten kunnen enerzijds worden gerelateerd aan complexiteit in regelgeving en toenemende internationalisering van de uitkering, en zijn anderzijds een uitdrukking van het feit dat de organisaties onder druk staan. De werkdruk is op belangrijke plekken in de organisaties hoog, er zijn achterstanden, het ziekteverzuim is vooral bij de SVB hoog, en bij beide organisaties wordt er gewerkt met verouderde technische systemen.

Bijdrage aan arbeidsparticipatie

Het bevorderen van de arbeidsparticipatie is een taak van UWV. De SVB heeft geen rol op dit vlak. UWV draagt bij aan de arbeidsparticipatie enerzijds door inspanningen gericht op preventie van instroom in uitkeringen, anderzijds door het ondersteunen van mensen met uitkeringen in het vinden en behouden van werk. We trekken twee conclusies ten aanzien van de bijdrage van UWV aan de arbeidsparticipatie.

Ten eerste is de afgelopen periode meer aandacht gekomen voor de *preventie* van werkloosheid. Verreweg de belangrijkste bijdrage hieraan werd geleverd door de uitvoering van de NOW ten tijde van de Coronacrisis. Deze regeling heeft ervoor gezorgd dat de verwachte sterke groei van WW-instroom in de jaren 2021-2022 uitbleef. De NOW-regeling wordt door velen aangehaald als voorbeeld van wendbaarheid van UWV, en als voorbeeld van vormgeving van een regeling waarbij eenvoud en uitvoerbaarheid leidende ontwerpprincipes waren. Kleinere bijdragen aan preventie van werkloosheid werden geleverd door uitvoering van de STAP-regeling (budget voor scholing en ontwikkeling) en de regionale mobiliteitsteams (RMT's).

Ten tweede blijkt uit evaluaties dat de dienstverlening die UWV inzet voor re-integratie en het vinden en behouden van werk goed onderbouwd en over het algemeen passend is. Netto-effectiviteit van de dienstverlening valt in dit soort gevallen zelden vast te stellen, maar over het algemeen wordt geconcludeerd dat het plausibel is dat de dienstverlening doeltreffend is. Uit de beschikbare evaluaties volgt ook dat er voor elke doelgroep die UWV bedient – mensen in de WW, WIA en Wajong – nog winst te behalen is. Zo wijst een evaluatie van WIA-dienstverlening uit dat de re-integratiedienstverlening per persoon gemiddeld genomen minder intensief is

¹⁶ Zie hoofdstuk 5 en bijvoorbeeld SVB, SUWI Jaarverslag 2024.

geworden (doordat er meer mensen in de WIA kwamen), en dat een steviger inzet er mogelijk toe kan leiden dat meer mensen werk vinden en behouden.

Doeltreffendheid van de gegevensverwerking

In hoofdstuk 6 constateren we dat de gegevensverwerking over het algemeen doeltreffend is. SIRA Consulting concludeert dat de gegevensverwerking over het algemeen effectief is in het ondersteunen van gemeenten, UWV en de SVB. Ook de scores op de kwalitatieve prestatie-indicatoren, zoals die door BKWI en BIDN met SZW worden gedeeld, wijzen in deze richting. Deze indicatoren zijn overwegend gericht op de beschikbaarheid van systemen en services, klanttevredenheid en financiële prestaties. Beide organisaties scoren in de periode 2020-2024, enkele uitzonderingen daargelaten, elk jaar op of boven de norm van deze kwalitatieve prestatie-indicatoren.

Doeltreffendheid van de samenwerking, het toezicht en de participatie

De samenwerking tussen het ministerie van SZW en de zbo's heeft *op papier* een hele ontwikkeling doorgemaakt: er is een nieuwe samenwerkingsvisie (vroeger heette dit een sturingsvisie), waarbij meer dan voorheen de nadruk wordt gelegd op gedeelde belangen, vertrouwen en een gezamenlijke visie op het realiseren van publieke waarden. De evaluatie laat echter ook zien dat het vertrouwen broos is, zeker wanneer er zich incidenten voordoen, en dat de fundamentele spanningen die in de driehoek tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer zitten dan snel worden blootgelegd. Een duidelijk aanwijsbare ontwikkeling in de afgelopen jaren ligt voorts in de assertievere opstelling van de zbo's: zij treden openlijk naar buiten, wijzen knelpunten in wet- en regelgeving aan en geven duidelijker aan wat ze wél en niet uitvoerbaar achten.

Er zijn momenteel twee vormen van toezicht: stelseltoezicht, uitgevoerd door de Nederlandse Arbeidsinspectie en toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering door UWV en de SVB, en organisatiegericht toezicht, uitgevoerd door een zelfstandig onderdeel van het ministerie van SZW gepositioneerd onder de eigenaar. Het stelseltoezicht heeft de afgelopen jaren middels een aantal onderzoeken bijgedragen aan enig zicht op de doeltreffendheid van de uitvoering; daarnaast is het bezig geweest met de ontwikkeling van een brede stelselmonitor, waarvan de eerste uitkomsten nog niet beschikbaar zijn. Het organisatiegerichte toezicht is de afgelopen jaren niet goed werkbaar gebleken. We doen hieronder en in hoofdstuk 3 aanbevelingen om dit te verbeteren.

De cliëntenparticipatie krijgt enerzijds vorm binnen de zbo's, en anderzijds op landelijk niveau in de LCR. We concluderen daar dat de fundamentele onduidelijkheid over doel, middelen en formele inrichting van de cliëntenparticipatie in de afgelopen jaren niet is opgelost. Dit leidt ertoe dat cliëntenparticipatie niet volledig tot zijn recht komt in het stelsel.

Doelmatigheid van de uitvoering

De uitvoeringskosten van UWV en de SVB stegen de afgelopen jaren. Dat geldt ook voor BKWI en BIDN. KPMG concludeert in haar onderzoek naar doelmatigheid dat bij zowel de SVB als UWV de doelmatigheid over het algemeen afneemt in de jaren 2020-2024 (uitzonderingen zijn de jaren 2020, 2023 en 2024 voor UWV).

Een blik op doelmatigheid zoals KPMG heeft gedaan kent belangrijke beperkingen. De investeringen die op basis van de WaU en POK zijn gedaan (meer beschikbare middelen in de kleine geldstroom) in maatwerk, bereikbaarheid en meer tijd en aandacht voor burgers zijn in die berekening per definitie niet doelmatig, maar kunnen natuurlijk wel degelijk belangrijke, zij het moeilijker meetbare, opbrengsten hebben. Zo kunnen ze leiden tot lagere uitkeringslasten omdat mensen door dienstverlening van bijvoorbeeld UWV weer aan het werk kunnen komen, of ze kunnen bijdragen aan tevredenheid van burgers en vertrouwen in de overheid. Ook investeringen in de toekomstbestendigheid van de zbo's, zoals de investeringen in ICT, leiden in de berekening van KPMG tot doelmatigheidsverlies; maar ze zijn hard nodig om ook in de toekomst doeltreffend (en doelmatig) te kunnen opereren.

Over de doelmatigheid van de uitvoering van gegevensuitwisseling door BKWI en BIDN kunnen we op basis van de beschikbare bronnen geen uitspraken doen.

H. Lessen en beleidsopties

Een belangrijke rode lijn uit deze evaluatie is dat het SUWI-stelsel, nu ongeveer 25 jaar na zijn ontstaan, in een overgangsfase terecht lijkt te zijn gekomen: er zijn incidenten, samenhangend met grote en moeilijk oplosbare complexiteit, en tegelijkertijd worden er pogingen ondernomen om het stelsel bij de tijd te krijgen. Als beschouwing op de bevindingen van deze evaluatie resumeren we eerst de belangrijkste knelpunten, vervolgens de belangrijkste inspanningen die worden ondernomen om het stelsel toekomstbestendig te maken, en tot slot stellen we de vraag of deze inspanningen gerust stellen en voldoende zijn om de knelpunten het hoofd te bieden.

- Ten eerste: de uitvoeringsorganisaties staan onder druk. De beschikbare informatie staat ons niet toe een diepgravend beeld te schetsen van de operationele staat van de zbo's, maar het is duidelijk dat het de afgelopen jaren niet is gelukt om enkele taaie problemen op te lossen, ondanks de ruime aandacht ervoor. We denken dan aan de achterstanden bij sociaal-medische beoordelingen van het UWV en aan achterblijvende tijdigheid van het afgeven van beschikkingen bij de SVB¹⁷. UWV waarschuwt dat het veel moeite kost om het personeelsbestand op peil te houden, en de SVB heeft te maken met hoog en stijgende ziekteverzuim. Beide organisaties werken met verouderde ICT-systemen, waar al jaren aan gewerkt wordt om deze te moderniseren. De organisaties slagen er vooralsnog in om redelijk op niveau te presteren, maar bovengenoemde zaken kunnen dit in de toekomst gaan belemmeren.
- Ten tweede: er is sprake van moeilijk hanteerbare complexiteit en toenemende internationalisering. De zbo's wijzen hier de afgelopen jaren consequent op in hun jaarverslagen en hun knelpuntenbrieven, en alle beschikbare evaluaties van materiewetgeving en andere belangrijke rapporten bevestigen dit. De complexiteit heeft een aantal gevolgen: het maakt de regels moeilijk uitvoerbaar (kost veel capaciteit, zorgt voor fouten), het maakt regels moeilijk te begrijpen voor de burgers die het betreft, en het

¹⁷ Met name bij dossiers met een internationale component.

dempt daarvoor ook de effectiviteit van de regels. Tot slot zorgt de complexiteit er ook voor dat de uitvoering minder wendbaar wordt.

- Ten derde: het sturingsmodel van new public management lijkt niet meer te volstaan. Waar eerder geloof werd gehecht aan een zakelijke aansturing van zbo's en een verantwoording op basis van kritische prestatie-indicatoren, is dat geloof dat afgelopen tien jaar langzaam weggeëbt.
- Ten vierde: er zijn bij het UWV incidenten met grote impact: de fouten die in de WIA zijn gemaakt. Gezien bovengenoemde knelpunten en de analyse van de Algemene Rekenkamer van de WIA-fouten concluderen we dat de fouten niet als 'incident' moeten worden gezien; zij volgen in zekere zin logisch uit de huidige configuratie van het stelsel. Toch domineren dergelijke 'incidenten' de overleggen tussen ministerie en UWV, waardoor het overleg weinig lijkt te gaan over meer fundamentele vragen als 'hoe gaat het met de uitvoering van de huidige wettelijke taak, waar wil je samen naartoe, en wat heb je daarvoor nodig'?
- Ten vijfde: er is onvoldoende tegenmacht vanuit het publiek, en dan doelen we met name op de rol die cliëntenparticipatie speelt. De huidige vorm van cliëntenparticipatie betreft cliënten onvoldoende bij de totstandkoming van beleid in de sociale zekerheid en bij de uitvoering van de sociale zekerheid. Er is weliswaar sprake van participatie binnen cliëntenraden, maar het doel en de organisatie hiervan zijn onduidelijk, en de omvang en het mandaat lijken ook niet voldoende om hier te spreken van een serieuze tegenmacht.

Tegelijkertijd hebben we in dit rapport beschreven dat er de afgelopen jaren ook veel is ondernomen om deze knelpunten te verhelpen en het stelsel zodoende klaar voor de toekomst te maken, we noemden ze onder *F. Inzichten uit evaluaties* in deze samenvatting. We denken dat deze ontwikkelingen nog niet voldoende zijn om het SUWI-stelsel bij te tijd te brengen en toekomstbestendig te maken. Daarbij zijn de volgende overwegingen voor ons van belang:

- Ten eerste blijft de modernisering van het stelsel vooralsnog vooral beperkt tot discurs; de moderniseringspogingen krijgen nog weinig gestalte krijgen in de uitvoeringspraktijk. We hebben het dan bijvoorbeeld over de pogingen om meer te werken vanuit het stewardshipmodel in de sturingsrelatie, over pogingen om wet- en regelgeving te vereenvoudigen, en over pogingen om publieke waarden en de menselijke maat meer leidend te laten zijn voor de uitvoering.
- Ten tweede, en hiermee samenhangend, lijken de betrokken partijen nog weinig concreet begrip te bestaan van wat die modernisering zou moeten behelzen. Welke publieke waarden zijn van belang? Hoe moeten we de verschillende waarden afwegen wanneer ze met elkaar in spanning komen? Hoe verantwoorden we ons daarover, en hoe sturen we daarop? Hoe ziet een samenwerkingsrelatie volgens stewardshipmodel er concreet uit?
- Ten slotte, en dit geldt als overkoepelende conclusie, lijkt er onvoldoende richting en sturing te worden gegeven aan het transitieproces. Er zit momenteel een breed gedeelde ambitie in het stelsel, die zich uit in de vele ontwikkelingen zoals hierboven beschreven, maar de richting van de ambitie is nog onvoldoende helder om echt werkbaar te zijn en om er echt oplossingen van te mogen verwachten. Hier zou de 'grote driehoek' (wetgever, SZW en zbo's) veel nadrukkelijker een rol moeten gaan spelen, bijvoorbeeld door richting te geven aan de vereenvoudigingsopgave, en ook door duidelijker te maken welke waarden in het stelsel gediend moeten worden (invulling van het begrip publieke waarde) en wat er nodig is om de 'menselijke maat' in het stelsel te brengen. Gebeurt dit niet of in

onvoldoende mate dan ligt het voor de hand dat er juist nieuwe onduidelijkheden en nieuwe knelpunten ontstaan.

Uit deze bevindingen volgt een zestal aanbevelingen voor de partijen in het SUWI-stelsel. Deze zijn uitgewerkt in paragraaf 3.4.1, en vatten we hier samen:

1. Vereenvoudig fundamenteel, en wees bereid daarbij verlies van nauwkeurigheid te accepteren.
2. Blijf koersvast in het proces van emancipatie van de uitvoering, ook bij incidenten.
3. Versterk de stem van burgers in het stelsel.
4. Maak een scherpe keuze ten aanzien van organisatiegericht toezicht.
5. Wissel meer uit over de operationele staat van de uitvoeringsorganisaties.
6. Publiceer aanvullende informatie over veilige gegevensuitwisseling en overweeg ontwikkeling richting één gegevensknooppunt.

20%-besparingsopties

De regeling periodiek evaluatieonderzoek schrijft voor dat periodieke evaluaties ook beleidsopties dienen te inventariseren waarmee 20% van de kosten kan worden bespaard. Een dergelijke besparing is alleen te realiseren met zeer ingrijpende maatregelen. Zo'n substantiële besparing kan alleen gerealiseerd worden door bepaalde vormen van dienstverlening volledig te beëindigen of in elk geval veel minder aan te bieden. In het algemeen geldt dat we weinig ruimte zien om te besparen op de uitvoering van de Wet SUWI. De meeste financiële ruimte is te vinden in de dienstverlening die UWV biedt aan uitkeringsgerechtigden. Echter, deze maatregelen hebben ingrijpende gevolgen voor de uitvoering en voor burgers en bedrijven. De besparing op de uitvoeringskosten als gevolg van dergelijke maatregelen weegt naar verwachting niet op tegen de extra uitkeringslasten, administratieve lasten, incidentele uitvoeringskosten en negatieve maatschappelijke effecten die hiermee gepaard gaan.

In voorgaande SUWI-evaluaties zijn de besparingsopties uitgewerkt in drie lijnen:

1. Versobering van de dienstverlening. Hier zijn besparingsopties te vinden, die zeer ingrijpend zijn. Het gaat bijvoorbeeld om het afschaffen van dienstverlening aan werkzoekenden. Er wordt dan bezuinigd op de uitvoeringskosten, maar dit heeft onder andere hogere uitkeringslasten tot gevolg.
2. Efficiëncymaatregelen, bijvoorbeeld het verder automatiseren van de dienstverlening. Dit vergt initiële investeringen en wellicht vervolgens enige besparingen. Het werd niet mogelijk geacht om te berekenen hoe groot deze besparingen zouden kunnen zijn.
3. Vereenvoudiging van wet- en regelgeving, bijvoorbeeld het afschaffen van leefvormen in de AOW en het afschaffen van overgangsregelingen.

Voor verdere uitwerking van deze lijnen verwijzen we naar bijlage 1 van de vorige SUWI-evaluatie.¹⁸ Er zijn de afgelopen jaren geen veranderingen opgetreden die wezenlijke invloed op de analyse van 2021 hebben.

¹⁸ De Beleidsonderzoekers, Verwonderzoek & SEO Economisch Onderzoek (2021). Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De beleidsdoorlichting artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat.

I. Kennislacunes

Het huidige onderzoek kent een aantal beperkingen, waar zeven aanbevelingen voor toekomstig onderzoek uit voortvloeien. In paragraaf 3.4.2 gaan we dieper in op deze beperkingen en aanbevelingen. De aanbevelingen voor toekomstig onderzoek luiden:

1. Evalueer materiewetten en uitvoering in samenhang.
2. Voer separate evaluaties uit van UWV en SVB.
3. Onderzoek gegevensverkeer uitvoeriger.
4. Besteed in de evaluaties meer aandacht aan de bedrijfskundige kant van UWV en de SVB.
5. Evalueer ook de bekostiging van de zbo's, óf definieer hem expliciet buiten scope.
6. Focus toekomstig doelmatigheidsonderzoek op voorwaarden voor doelmatigheid of op efficiënte omgang met middelen.
7. Houdt de doelen van het stelsel en het evaluatiekader opnieuw tegen het licht.

J. Onafhankelijkheid van de evaluatie

Het onderzoek is uitgevoerd door twee onafhankelijk onderzoeksbureaus (De Beleidsonderzoekers en Verwonderzoek) in samenwerking met twee wetenschappelijke experts (Johan de Kruif van de Radboud Universiteit en Willem Trommel van de Vrije Universiteit). Het is begeleid door een begeleidingscommissie en er is een klankbordgroep ingesteld. Twee wetenschappers hebben opgetreden als onafhankelijk deskundigen.

De volgende partijen waren vertegenwoordigd in de werkgroep of begeleidingscommissie:

- Ministerie van SZW (directies SV, WR, PDV en FEZ)
- Ministerie van Financiën
- UWV
- SVB
- BKWI
- BIDN
- LCR
- Divosa
- Nederlandse Arbeidsinspectie
- Werkgevers en werknemersorganisaties

Inhoud

Managementsamenvatting

1.	Introductie op dit rapport	19
1.1	Een korte introductie op SUWI	20
1.2	Een korte introductie op het onderzoek	23
1.3	Analysekader	26
1.4	De aanpak van het onderzoek	31
1.5	Leeswijzer	33
2.	Ontwikkelingen in (het denken over) het SUWI-stelsel 2020-2025	34
2.1	Inleiding: meer aandacht (en geld) voor de uitvoering	35
2.2	Stewardship: van sturing naar samenwerking	35
2.3	Publieke waarden als richtpunt	37
2.4	De menselijke maat: het burgerperspectief centraal	40
2.5	Complexiteit als belangrijkste probleem	42
2.6	Conclusie	44
3.	Conclusies en beschouwing	46
3.1	Bevindingen ten aanzien van doeltreffendheid	46
3.2	Bevindingen ten aanzien van doelmatigheid	50
3.3	Beschouwing: SUWI in een overgangsfase	51
3.4	Aanbevelingen	54
4.	Uitvoering door UWV	60
4.1	Inleiding: terugblik op de periode 2015-2019	61
4.2	Doelen en opdracht	61
4.3	Uitvoeringskosten	64
4.4	Ontwikkelingen in de dienstverlening 2020-2025	67
4.5	Output: de dienstverlening in cijfers	78
4.6	Kwaliteit van de dienstverlening 2020-2025	85
4.7	Conclusies	94
5.	Uitvoering door SVB	98
5.1	Inleiding: terugblik op de jaren 2015-2019	99
5.2	Doelen en opdracht	99
5.3	Middelen en output	101
5.4	Ontwikkelingen in de dienstverlening	106
5.5	Kwaliteit van de dienstverlening 2020-2025	109
5.6	Conclusies	114
6.	BIDN & BKWI: gegevensverkeer in de uitvoering SUWI	117
6.1	Inleiding	118
6.2	Doelen en opdracht BIDN en BKWI	121

6.3	Middelen BKWI en BIDN	124
6.4	Ontwikkelingen op het gebied van gegevensverwerking binnen het SUWI-stelsel	127
6.5	Kwaliteit van de dienstverlening door BIDN en BKWI	137
6.6	Conclusies	142
7.	Aansturing van, toezicht op en participatie in de uitvoering	146
7.1	Introductie: sturing, toezicht en participatie in 2015 en 2021	147
7.2	Sturing en samenwerking	149
7.3	Toezicht	156
7.4	Cliëntenparticipatie	161
7.5	Conclusies	163
Bijlage 1:	Inrichting van het stelsel	165
Bijlage 2:	Literatuurlijst	170
Bijlage 3:	Respondentenlijst	174



Introdunctie op dit rapport

In dit rapport evalueren we uitvoering van de sociale zekerheid in Nederland in de periode 2020-2025. De uitvoering van de sociale zekerheid wordt sinds 2002 geregeld door de Wet "structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen" - de Wet SUWI. Binnen het 'SUWI-stelsel' worden jaarlijks aan miljoenen mensen uitkeringen verstrekt, waaronder aan AOW-gerechtigden door de SVB en aan werklozen, zieken en arbeidsongeschikten door UWV. De Wet SUWI is eerder geëvalueerd in 2006, 2015 en 2021. Nu, in 2025, ligt opnieuw de vraag voor hoe het uitvoeringsstelsel voor werk en inkomen ervoor staat.

In deze inleiding leggen we een basis voor de rest van het rapport. We staan eerst kort stil bij de aanloop naar en de inhoud van de Wet SUWI; die paragraaf sluiten we af met een actuele kaart van het stelsel, waarin de verschillende actoren en hun rollen worden onderscheiden. Vervolgens (1.2) gaan we in op de aanleiding, doelstelling en onderzoeksvragen die richting zullen geven aan dit onderzoek. Daarna (1.3) werken we toe naar een analysekader dat ons helpt om het SUWI-stelsel en de uitvoeringsorganisaties die daarbinnen hun werk doen te beoordelen. Daarna staan we kort stil bij de aanpak en afbakening van het onderzoek (1.4) en met een leeswijzer (1.5) sluiten we dit hoofdstuk af.

1.1 Een korte introductie op SUWI

1.1.1 Ontstaan en doelstellingen van het SUWI-stelsel

Toen de Wet SUWI in 2002 werd ingevoerd was het voornaamste doel ervan 'publieke waarborgen' aan te brengen in de uitvoering van de sociale zekerheid. Tot dan toe was de uitvoering geregeld in een corporatistisch model, waarin werknemers en werkgevers een belangrijke rol hadden in de aansturing van en toezicht op het stelsel en de uitvoering in handen was van decentraal georganiseerde bedrijfsverenigingen.¹⁹ Van dit corporatistische stelsel was in de jaren '90 gebleken dat de partijen elkaar in een 'verlamme greep' hadden en met name gericht waren op ruimhartige uitkeringsverstrekking en veel minder op de re-integratie van cliënten.²⁰

De Wet SUWI betekende tegelijkertijd een verstatelijking, een centralisering en een privatisering van de uitvoering van sociale zekerheidswetgeving. Het was een verstatelijking omdat de minister de aansturing van en het toezicht op de uitvoering naar zich toe trok. Het was een centralisering omdat de uitvoering van werknemersverzekeringen en arbeidsongeschiktheidswetgeving werd belegd bij twee grote landelijke uitvoeringsorganisaties: het UWV en het CWI (deze zouden in 2009 fuseren tot het huidige UWV). Het was ten slotte een privatisering omdat re-integratiedienstverlening werd geprivatiseerd. Op deze manier hoopte men de uitvoering efficiënter, klantgerichter en meer activerend zou zijn dan in de decennia daarvoor. En uiteindelijk, zo was de gedachte, zouden de twee centrale doelen van de sociale zekerheid beter worden gediend:

- 1) bestaanszekerheid bieden aan diegenen die buiten hun schuld niet of niet meer in staat zijn om door het verrichten van arbeid in hun levensonderhoud te voorzien.
- 2) bevordering van de arbeidsparticipatie.

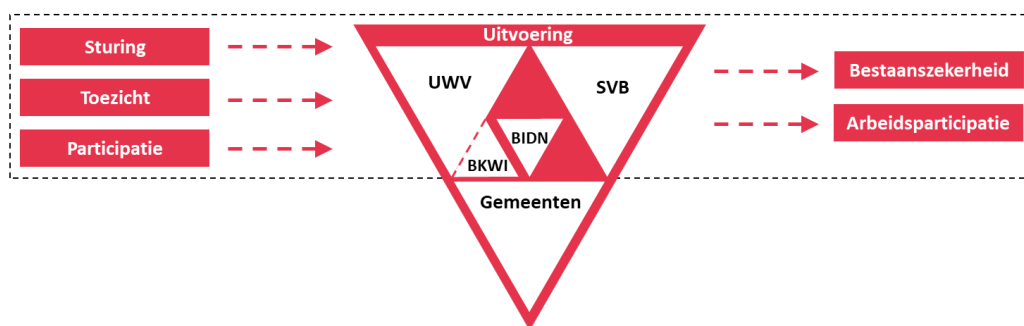
1.1.2 Actoren en rollen in het SUWI-stelsel

De Wet SUWI deelt, met het oog op het realiseren van bovengenoemde doelen, rollen toe aan een aantal partijen. De figuur hieronder geeft het stelsel weer met actoren, rollen en de uiteindelijke doelen. Onder de figuur lichten we de verschillende actoren en hun rollen kort toe. De inrichting van het stelsel is uitgebreid beschreven in bijlage 1.

¹⁹ SUWI evaluatie 2021, blz 23.

²⁰ Zie SUWI evaluatie 2015, blz 29-30, voor een uitgebreidere beschrijving van de totstandkoming van SUWI.

Figuur 1.1 Actoren en rollen in het SUWI-stelsel



De *uitvoering* is in handen van een viertal organisaties: het UWV voert de werknemersverzekeringen uit,²¹ de SVB voert de volksverzekeringen uit, BIDN²² en BKWI²³ zijn verantwoordelijk voor het gegevensverkeer in het stelsel.

Dan zijn er twee (typen) organisaties die op een hybride manier verbonden zijn aan de organisatie binnen het SUWI-stelsel: gemeenten en private re-integratiebureaus. Een korte toelichting over de gemeenten: deze zijn feitelijk geen uitvoeringspartij binnen het SUWI-stelsel en hebben bovendien een geheel andere sturingsrelatie met de minister dan de genoemde uitvoeringsorganisaties; maar ze krijgen op grond van de Wet SUWI wel de verantwoordelijkheid om op een aantal terreinen samen te werken met het UWV. Met name waar het gaat om het bevorderen van arbeidsparticipatie zijn ze daarmee wél deel van de ‘keten van werk en inkomen’ en is realisatie van de hogere SUWI-doelen uiteindelijk ook van hen afhankelijk. Wat betreft de re-integratiebureaus: de Wet SUWI regelt dat het UWV re-integratietrajecten inkoopt op de private markt. SUWI betekende daarmee een gedeeltelijke privatisering van de uitvoering. De markt voor re-integratiedienstverlening is geen onderdeel van het SUWI-stelsel, maar bestaat wel bij de gratie van de Wet SUWI. Bovendien is de realisatie van de SUWI-doelen ook mede-afhankelijk van het functioneren van deze markt.

De *aansturing* van het stelsel is in handen van de minister. De minister bepaalt de opdracht, stelt budgetten beschikbaar en laat zich op de hoogte brengen over de resultaten die in de uitvoering worden bereikt..²⁴

Het externe *toezicht* op de uitvoering is belegd bij de Nederlandse Arbeidsinspectie. Dit behelst zowel toezicht op de uitvoering door het UWV en de SVB, alsook toezicht op de samenwerking tussen gemeenten en het UWV en de wijze waarop gemeenten gezamenlijk bijdragen aan de beoogde doelen..

Ten slotte is geregeld dat cliënten door middel van *cliëntenparticipatie* betrokken kunnen zijn bij, en invloed kunnen hebben op de uitvoering van het beleid en zo bij kunnen dragen aan een

²¹ Toen SUWI werd ingevoerd waren dit twee organisaties: het UWV en het CWI. Het UWV was toen verantwoordelijk voor uitkeringsverstrekking en re-integratie bij werkloosheidsverzekeringen; CWI werd verantwoordelijk voor intake van deze uitkeringen, bemiddeling van uitkeringsgerechtigden en re-integratie van arbeidsongeschikten. In 2009 zijn deze twee organisaties samengegaan. Zie: Van beheersing naar veerkracht, p.31-32 en p.41.

²² Tot 1 juli 2025 heette BIDN het Inlichtingenbureau.

²³ BKWI is in het SUWI-stelsel gepositioneerd als apart organisatieonderdeel van het UWV.

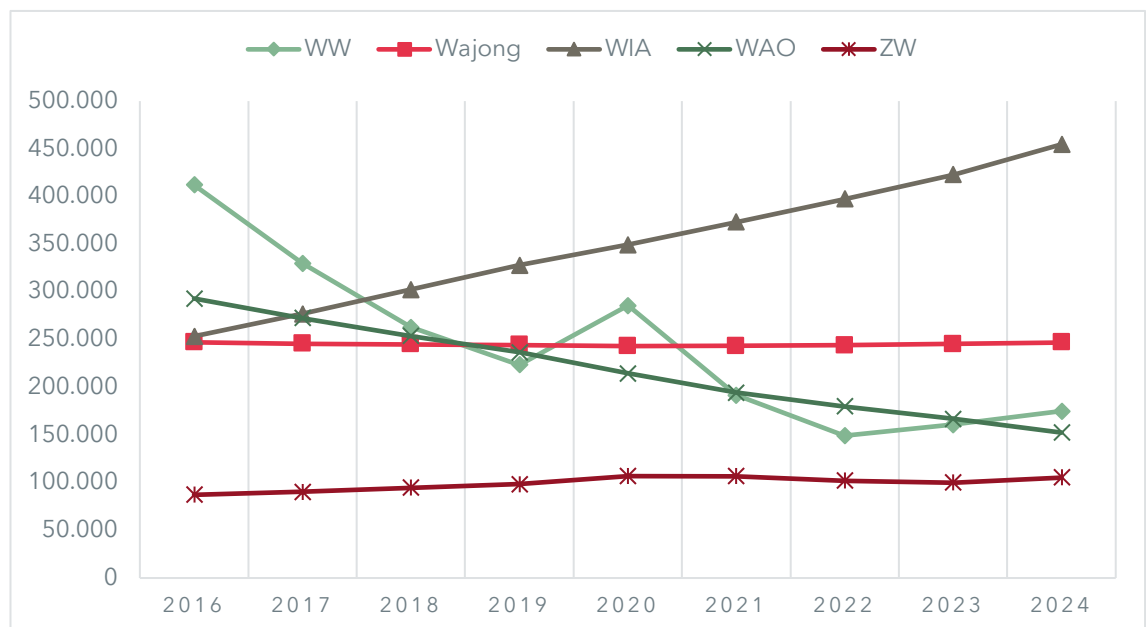
²⁴ Wet SUWI en begrotingsartikel 11.

klantgerichte uitvoering.²⁵ Cliëntenparticipatie is enerzijds georganiseerd binnen het UWV en de SVB, en anderzijds op landelijk niveau in de Landelijke Cliëntenraad (LCR).

1.1.3 Wie worden geholpen in het SUWI-stelsel?

In het SUWI-stelsel worden mensen geholpen met een uitkering en/of hulp bij re-integratie. Het UWV voert onder andere de volgende sociale zekerheidswetten uit: de Werkloosheidswet (WW) voor mensen die zonder eigen schuld werkloos worden, de Wajong voor mensen die op jonge leeftijd een handicap krijgen waardoor ze niet²⁶ kunnen werken, de Ziektewet (ZW) voor werknemers die ziek worden en voor wie hun werkgever niet verplicht is om het loon door te betalen, en de WIA en WAO voor werknemers die arbeidsongeschikt raken. De figuur hieronder laat zien hoeveel mensen de afgelopen jaren gebruik hebben gemaakt van deze verschillende wetten die het UWV uitvoert. In totaal ging het in 2024 om 1,2 miljoen mensen. In hoofdstuk 4 gaan we hier uitgebreider op in.

Figuur 1.1 Volumeontwikkelingen UWV 2016-2024.²⁷



De SVB voert onder andere de volgende wetten uit: de Algemene ouderdomswet (AOW) voor mensen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, de Algemene kinderbijslagwet

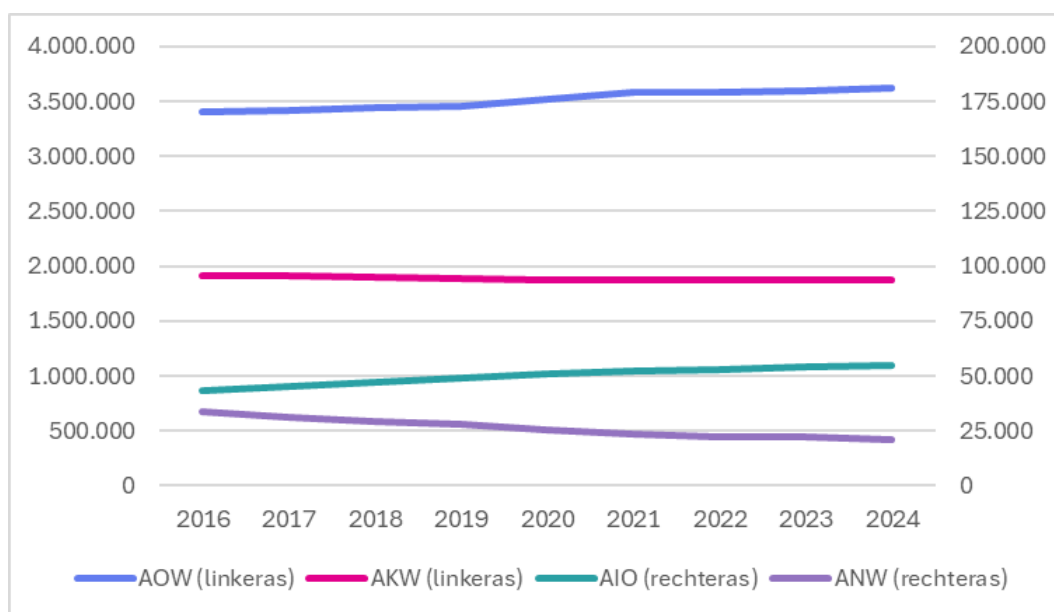
²⁵ Memorie van Toelichting Wet SUWI, p.8.

²⁶ Vanaf 1 januari 2015 is er alleen recht op Wajong wanneer iemand voor de leeftijd 18 jaar of tijdens de studie duurzaam volledig arbeidsongeschikt is. Voor die tijd was er ook recht op Wajong wanneer iemand gedeeltelijk arbeidsongeschikt was. Zie voor meer informatie de Periodieke Evaluatie Jonggehandicapten: Witkamp et al., Periodieke evaluatie jonggehandicapten Wajong 2016-2024 (De Beleidsonderzoekers, 2025).

²⁷ UWV. Jaarverslagen 2020-2024. Het aantal WW-uitkeringen is conjunctuurgevoelig en fluctueert daarom sterk. Het aantal Wajong-uitkeringen is redelijk stabiel. Het aantal WIA-uitkeringen stijgt sterk. Daar staat tegenover dat het aantal WAO-uitkeringen daalt (de WAO is de voorloper van de WIA; in 2005 werd de WIA ingevoerd. Sindsdien is er geen nieuwe instroom meer in de WAO.) Het aantal ZW-uitkeringen stijgt in de onderzoeksperiode licht. Paragraaf 4.5 bevat nadere duiding van deze ontwikkelingen.

(AKW) voor iedereen met kinderen, de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) voor ouderen die een inkomen onder het sociaal minimum hebben, en de Algemene nabestaandenwet (Anw) voor mensen wier (ex-) partner is overleden en die bovendien (deels) arbeidsongeschikt zijn en voor minderjarige kinderen zorgen. De figuur hieronder laat zien hoeveel mensen de afgelopen jaren gebruik hebben gemaakt van deze wetten die door de SVB worden uitgevoerd. In totaal werden met deze vier regelingen in 2024 ruim 5,5 miljoen mensen/huishoudens geholpen.²⁸ In hoofdstuk 5 gaan we hier uitgebreider op in.

Figuur 1.2 Volumeontwikkelingen SVB 2016-2024. Bron: SVB jaarverslagen.



1.2 Een korte introductie op het onderzoek

1.2.1 De formele aanleiding voor deze evaluatie

De vraag naar het functioneren (in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid) van het SUWI-stelsel en de uitvoeringsorganisaties komt allereerst voort uit drie formele verplichtingen, die elk hun eigen eisen stellen aan dit onderzoek. Ten eerste is bij de invoering van de Wet SUWI afgesproken dat de minister van SZW elke vijf jaar een verslag aan de Tweede Kamer moet sturen over 'de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk' van de Wet SUWI.²⁹

Ten tweede dient het ministerie van SZW per thema uit de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) ten minste elke zeven jaar een periodieke rapportage op te leveren.³⁰ Thema 13 uit de SEA betreft de uitvoering van de Wet SUWI, dit is dus hetzelfde als de eerste aanleiding die genoemd is in de vorige alinea (de evaluatie van de Wet SUWI). Thema 13 uit de SEA valt geheel samen met

²⁸ De SVB voert nog een aantal kleinere regelingen uit. Zie voor een volledig overzicht paragraaf 5.2.

²⁹ Zie: Wet SUWI, art. 86.

³⁰ Zie: Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE), 2022.

begrotingsartikel 11 uit de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid³¹. Dit begrotingsartikel heeft als algemene doelstelling 'De overheid voorziet de uitvoeringsorganisaties van financiële middelen voor een rechtmatige, doelmatige, doeltreffende en klantgerichte uitvoering van socialezekerheidsregelingen, binnen de kaders die de overheid stelt.'³² De uitvoeringsorganisaties die worden genoemd in het artikel zijn UWV (inclusief BKWI), SVB en Inlichtingenbureau.

Ten derde dient de minister van SZW op grond van artikel 39 van de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen (zbo) elke vijf jaar een verslag aan de Eerste en Tweede Kamer te sturen 'ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid' van de zbo's waar de minister 'eigenaar' van is. In dit geval betreft dat de SVB en het UWV.³³

Daarmee wordt helder welke eisen deze drie aanleidingen stellen aan het onderzoek, namelijk:

- De doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de Wet SUWI beoordelen;
- De doeltreffendheid en doelmatigheid van alle uitvoeringsactiviteiten onder artikel 11 van de SZW-begroting en thema 13 van de SEA beoordelen;
- De Eerste en Tweede Kamer in staat stellen op basis van dit rapport te oordelen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het UWV en de SVB.

In het vervolg van deze inleiding vlechten we deze drie strengen tot één overkoepelende set onderzoeksvragen en één overkoepelend analysekader. De kern van dit rapport richt zich vervolgens op de vlecht en daarmee alle drie de aanleidingen en niet op de afzonderlijke strengen.

1.2.2 Inhoudelijke aanleiding voor deze evaluatie

Behalve deze formele aanleidingen is er ook inhoudelijk voldoende aanleiding om het SUWI-stelsel, na eerdere evaluaties in 2006, 2015 en 2020, nu opnieuw onder de loep te nemen. De afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor 'de uitvoering'. Een belangrijke aanleiding hiervoor was affaire rondom de kinderopvangtoeslag. Er is een parlementaire enquêtecommissie geweest die specifiek dat schandaal heeft onderzocht, en in 2020 de conclusies heeft gepubliceerd.³⁴ De Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer heeft in 2021 haar bevindingen gepresenteerd, waarin het, onder andere op basis van onderzoek naar het UWV, concludeert dat de uitvoering over het algemeen weliswaar op hoog niveau presteert, maar dat naar schatting circa 20% van de mensen niet goed uit de voeten kunnen met de complexe wet- en regelgeving en dat er jarenlang onvoldoende interesse is geweest voor het perspectief van de publieke dienstverleners.³⁵

In de jaren voorafgaand aan die onderzoeken, en zeker ook daarna, zien we in het discours rondom het SUWI-stelsel meer aandacht voor de uitvoering, voor het burgerperspectief, voor de 'menselijke maat' en voor het realiseren van 'publieke waarden'. Zo lijkt er zich de afgelopen jaren welhaast een paradigmashift te hebben plaats gevonden: van de initiële nadruk in het

³¹ Zie SZW Begroting 2025, p. 44.

³² Zie SZW Begroting 2025, p. 147

³³ Kaderwet ZBO's, art. 39.

³⁴ Ongekend onrecht, Verslag - Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020.

³⁵ TK 2020-2021, 35 387, nr. 2. Rapport Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties: Klem tussen Balie en Beleid.

SUWI-stelsel op efficiënte en rechtmatige uitvoering van beleid met een minister die de uitvoering zakelijk en op afstand aanstuurt, naar een uitvoering waarbij meer ruimte is voor menselijke maat, burgerperspectief en waarbij sturing is vervangen door samenwerking met het samen realiseren van publieke waarden als streven.

Daarnaast is er ook de actualiteit. In juni 2024 kwam aan het licht dat UWV vanaf 2020 veel fouten heeft gemaakt bij beoordelingen voor de WIA. Zo gaat UWV 47.000 mensen onderzoeken op mogelijke dagloonfouten³⁶. De Algemene Rekenkamer schat in dat er bij 2.000 mensen onterecht wel/geen uitkering is toegekend.³⁷ Deze fouten hebben veel impact op de getroffen burgers en er is veel publieke verontwaardiging over ontstaan. Breder heeft het ook invloed op het imago van het UWV en, in het kielzog daarvan, van de algehele overheid. Relevant voor het onderhavige onderzoek is de vraag wat dit incident zegt over het SUWI-stelsel en ook, of de ingeslagen weg zoals hierboven geschetst (meer aandacht voor de menselijke maat, een focus op publieke waarden, meer aandacht voor de uitvoering) een passend antwoord is op de ontstane problemen. Met andere woorden: is het stelsel de juiste weg ingeslagen om dit soort problemen in de toekomst te voorkomen?

1.2.3 Eén doelstelling voor dit onderzoek

De drie aanleidingen die hierboven zijn beschreven stellen elk hun eigen eisen aan dit onderzoek. Ze kunnen dus worden vertaald in drie separate doelstellingen:

1. Zicht bieden op de doeltreffendheid en effecten in de praktijk van de Wet SUWI;
2. Zicht bieden op de doeltreffende en doelmatige besteding van middelen zoals opgenomen in artikel 11 van de SZW-begroting en thema 13 van de strategische evaluatie agenda (SEA);
3. Zicht bieden op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering door de zbo's.

Uiteindelijk komt dit erop neer dat het onderzoek zicht dient te bieden op het uitvoeringsstelsel werk en inkomen *in al haar facetten*. Dat betekent dat het onderzoek zowel de architectuur van het stelsel (de *inrichting*) dient te bevragen, de *aansturing* van het stelsel, het *toezicht* op het stelsel en de *participatie* van cliënten, alsook uiteindelijk de *uitvoering* binnen dat stelsel door de zbo's en de overige uitvoeringsorganisaties (BKWI, BIDN).

1.2.4 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen sluiten aan op de algemene, overkoepelende doelstelling hierboven. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: **In hoeverre is het SUWI-stelsel doelmatig en doeltreffend?**

Deze hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

³⁶ In de brief van 19 december 2025 over de mismatch sociaal-medisch beoordelen, hersteloperatie en kwaliteitsverbeteringen UWV werd een aantal van 51.000 genoemd, dat is in een commissiedebat van 21 januari 2026 aangescherpt naar 47.000.

³⁷ Algemene Rekenkamer, Fouten bij WIA-uitkeringen: blind voor signalen, burgers geraakt, blz 5-6.

1. In hoeverre is de **uitvoering** van de socialezekerheidswetgeving binnen het huidige SUWI-stelsel rechtmatig, doelmatig, doeltreffend en klantgericht?
2. In hoeverre draagt de **inrichting** van het huidige SUWI-stelsel bij aan een doelmatige en doeltreffende uitvoering?
3. In hoeverre dragen de **aansturing van, het toezicht op, en de cliëntenparticipatie bij** de uitvoering, bij aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering?
4. In hoeverre leiden de inrichting van het stelsel en de aansturing van, het toezicht op- en de uitvoering van de SUWI-organisaties tot een doelmatig en doeltreffend stelsel waarin het burgerperspectief centraal staat? (**outcome**)?
5. In hoeverre hebben de extra investeringen die het kabinet tijdens dit tijdvak heeft gedaan in de verbetering van de uitvoering en het samenspel met beleid een positief effect gehad op de werking van het SUWI-stelsel en daarmee bijgedragen aan de verwezenlijking van de sturing op **publieke waarden**?

1.3 Analyse kader

In deze paragraaf werken we toe naar een analysekader. We hanteren daarbij één overkoepelend analysekader voor de beoordeling van het stelsel als geheel, en een licht aangepast kader voor de beoordeling van de afzonderlijke organisaties. In de onderzoeksvragen staan de begrippen 'doelmatigheid en doeltreffendheid' centraal. Deze werken we daarom hieronder als eerste uit (par 1.3.1). Doeltreffendheid wordt afgemeten aan het bereiken van de uiteindelijke SUWI-doelen; die werken we daarom vervolgens uit (par. 1.3.2). Naast de hogere doelen hanteren we in dit onderzoek ook criteria voor de beoordeling van de kwaliteit van de uitvoering, zie 1.3.3.

1.3.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid

De begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid staan centraal in de onderzoeksvragen. De RPE geeft van beide begrippen een definitie. Doeltreffendheid van het beleid wordt gedefinieerd als: de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij de inzet van het beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten. Doelmatigheid van het beleid wordt gedefinieerd als: de mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.³⁸ De regeling SUWI³⁹ definieert doelmatigheid als 'de relatie tussen prestaties en middelen'.

Om de doeltreffendheid te beoordelen is een goed begrip van de beleidsdoelstellingen dus van groot belang. De uiteenzetting van de doelen van het SUWI-stelsel in paragraaf 1.1 geeft hier handvatten voor; in de volgende subparagraaf gaan we dieper in op de twee hoofddoelen van arbeidsparticipatie en bestaanszekerheid.

³⁸ RPE 2022, art. 1.

³⁹ In de Regeling SUWI zijn de regels op grond van de Wet SUWI vastgelegd.

Om de doelmatigheid te beoordelen is enerzijds inzicht nodig in de kosten, anderzijds in de effecten die zijn gerealiseerd door inzet van die middelen. Bijlage XXIII bij de regeling SUWI gaat uitvoerig in op het begrip doelmatigheid in de context van SUWI. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de doelmatigheid van beleid en de doelmatigheid van bedrijfsvoering. Doelmatigheid van bedrijfsvoering gaat over de samenhang tussen de geleverde prestaties en de ingezette middelen, terwijl doelmatigheid van beleid de relatie tussen de beoogde effecten en ingezette middelen bevraagt. Doelmatigheid van beleid benadert de kwestie daarmee op een hoger abstractieniveau. In de context van de Wet SUWI moet de nadruk liggen op de smallere definitie. Een organisatie in het SUWI-stelsel is volgens de regeling doelmatig “als er een goed evenwicht is tussen de geleverde prestaties (primair in kwantiteit en secundair in kwaliteit) en de door haar ingezette middelen.”⁴⁰ We richten ons hier zodoende op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. In de bijlage staat verder te lezen dat UWV, SVB, BIDN en BKWI hun eigen toetsingskader uitwerken, in aansluiting op de definitie van doelmatigheid⁴¹.

In artikel 11 van de SZW-begroting worden ook indicatoren genoemd voor de doelmatigheid van het UWV en de SVB. Voor het UWV wordt als indicator benoemd: het percentage realisatie uitvoeringskosten dat binnen budget is uitgevoerd. Voor de SVB wordt gehanteerd: de kosten per klant.⁴² De UWV-indicator vergelijkt de gemaakte kosten dus met de begrote kosten, en de SVB-indicator vergelijkt de gemaakte kosten per klant met de in het verleden gemaakte kosten per klant. In dit rapport zullen we ons niet op deze indicatoren baseren bij de beoordelen van de doelmatigheid. We zullen ons met name baseren op het onderzoek van KPMG, waarin de doelmatigheid van de bedrijfsvoering behandeld wordt, (zie paragraaf 1.4) en eigen aanvullende redeneringen.

1.3.2 Twee ‘hogere doelen’: bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie

In paragraaf 1.1 zagen we dat SUWI twee hoofddoelen dient: het bevorderen van de arbeidsparticipatie en het bieden van bestaanszekerheid. We staan hier iets uitgebreider stil bij de betekenis van deze beide doelen.

Bevorderen van arbeidsparticipatie

De inceptiestukken van de Wet SUWI (de kabinetsstandpunten uit 1999 en 2000 en de MvT uit 2001) wijzen op het belang van ‘betere en snellere activering van uitkeringsgerechtigde en niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden’.⁴³ De uitvoeringsorganisatie zou “zodanig worden vormgegeven dat zoveel mogelijk mensen zo snel mogelijk aan het werk worden geholpen”. Dit moet vervolgens “tot uiting komen in het vergroten van de kansen op werk en spoedige re-integratie en daarmee leiden tot een daling van de uitkeringslasten”.⁴⁴ Kortom: het gaat om de spoedige activering (van uitkeringsgerechtigden én niet-uitkeringsgerechtigden), vergroting van de kansen op werk én uiteindelijk tot daling van de uitkeringslasten.

Bieden van bestaanszekerheid

⁴⁰ Regeling SUWI, bijlage XXIII.

⁴¹ In bijlage XXIII bij de Regeling SUWI staan nog eisen genoemd waaraan dit toetsingskader moet voldoen en wat de rol van de accountant is.

⁴² SZW begroting 2025, art. 11.

⁴³ Zie bv TK 1998-1999, 26448, nr 1.

⁴⁴ TK 1998-1999, 26448, nr 1.

Afgaande op de inceptiestukken van SUWI betekent 'het bieden van bestaanszekerheid' vooral 'het verstrekken van uitkeringen'. In de eerste kabinetsnota wordt dit doel als volgt verwoord: "dat de cliënten voor wie [activering] niet (direct) lukt hun wettelijke aanspraken op sociale zekerheid op een zo eenvoudig mogelijke wijze kunnen effectueren."⁴⁵ Dit is een vrij nauwe opvatting van het bieden van bestaanszekerheid; het geeft geen ruimte aan de gedachte dat er mogelijk meer nodig is dan het verstrekken van een uitkering om iemand bestaanszekerheid te bieden.

1.3.3 Kwaliteitscriteria voor de uitvoering

De doeltreffendheid van het stelsel wordt afgemeten aan de bijdrage die het levert aan bovengenoemde 'hogere doelen'. Daarnaast hanteren we in dit onderzoek drie additionele 'criteria' om de kwaliteit van de uitvoering te toetsen.⁴⁶ Twee van deze criteria – **Klantgerichtheid** en **rechtmatigheid** – hebben een duidelijke basis in de SUWI-stukken en artikel 11 van de SZW-begroting. Hieronder bespreken we deze criteria en waarom ze zijn opgenomen. Het derde criterium is de **wendbaarheid** van de uitvoering. Dit criterium is in de vorige evaluatie (in 2020) toegevoegd en nemen we in dit onderzoek wederom mee. We werken deze drie kwaliteitscriteria hieronder nader uit.

Klantgerichtheid

Klantgerichtheid wordt in de Memorie van Toelichting, en overigens ook in beide kabinetsstandpunten, benoemd als één van de criteria waaraan de nieuwe structuur getoetst dient te worden. Het begrip krijgt daarbij ook invulling:

- één loket (cliënt moet niet onnodig met meerdere loketten te maken hebben)
- een snelle, goede en op de persoon gerichte benadering van de cliënt (aandacht voor woon-, werk- en leefomstandigheden)
- een goed bereikbare en transparante uitvoeringsorganisatie
- transparantie van de gegevensuitwisseling en privacy
- cliëntenparticipatie.⁴⁷

In het SZW-begrotingsartikel 11 wordt klantgerichtheid gevangen in één indicator over de klanttevredenheid van uitkeringsgerechtigden.

Zoals gezegd wordt klantgerichtheid in de SUWI-stukken als indicator voor het nieuwe stelsel benoemd. Daarnaast wordt het ook als voorwaarde genoemd voor het bereiken van de hogere doelen.⁴⁸

Rechtmatigheid

Rechtmatigheid wordt in alle inceptiestukken én in artikel 11 van de SZW-begroting benoemd als één van de doelstellingen of criteria waaraan het SUWI-stelsel dient te voldoen.

Rechtmatigheid heeft volgens de Memorie van Toelichting betrekking op zowel de grote

⁴⁵ TK 1998-1999, 26448, nr 1.

⁴⁶ Natuurlijk is het begrip 'kwaliteit' veel breder en kan dat niet in een paar criteria worden vervat. We zullen ook niet pretenderen dat we op basis van een bespreking van deze criteria een sluitend oordeel kunnen vellen over de kwaliteit van de dienstverlening. Wél zijn het wat ons betreft aspecten van kwaliteit van de uitvoering.

⁴⁷ Zie: Memorie van Toelichting, p. 12; TK 1998-1999, 26448, nr 7, p.5; en TK 1998-1999, 26448, nr. 1, p.10.

⁴⁸ Zie bv TK 1998-1999, 26448, p.10.

geldstroom (uitkeringslasten) als op de kleine geldstroom (uitvoeringskosten).⁴⁹ Waar het gaat over de grote geldstroom betekent rechtmatigheid 'het juiste bedrag aan de juiste persoon uitkeren'. Waar het gaat over de kleine geldstroom betekent rechtmatigheid 'inkopen in lijn met wet- en regelgeving', en daar wordt dan met name aanbestedingsrecht mee bedoeld.

Wendbaarheid

In de vorige periodieke evaluatie is het begrip 'wendbaarheid' op verzoek van de opdrachtgever toegevoegd aan het analysekader. De onderzoekers gaven daarbij in het rapport aan dat het begrip nog onvoldoende gedefinieerd was om goed bruikbaar te zijn in een analyse, maar een eerste stap is in die periodieke evaluatie gezet. In 2023 heeft AEF op verzoek van het ministerie van SZW onderzoek uitgevoerd om het begrip 'wendbaarheid' handen en voeten te geven in de context van de uitvoering van Rijksbeleid, en specifiek in de context van SUWI.⁵⁰ De onderzoekers komen tot de volgende samenvattende definitie van wendbaarheid:

"De mate waarin uitvoeringsorganisaties (hun mensen en ICT) in samenspel met hun 'authorizing environment' maatschappelijke ontwikkelingen, veranderende opdrachten en behoeften vanuit politiek, beleid, burgers, bedrijven, ketenpartners en de interne organisatie proactief kunnen signaleren, kunnen prioriteren op basis van toekomstbestendigheid en effectief veranderingen kunnen plannen en implementeren met als doel om maximale publieke waarde te leveren."⁵¹

In deze definitie valt wendbaarheid uiteen in drie capaciteiten: het kunnen signaleren en agenderen van wat nodig is (knelpunten in de uitvoering benoemen, signalen opvangen van politiek, bestuur, burgers, partners, en trends kunnen duiden), het kunnen prioriteren van wat daadwerkelijk gedaan moet worden (signalen vertalen in strategische keuzes, vanuit een visie op het toekomstbestendig kunnen leveren van publieke waarden), en het kunnen implementeren van de benodigde veranderingen (keuzes effectief en efficiënt omzetten in plannen en deze uitvoeren binnen de eigen organisatie). Daarbij moeten deze capaciteiten gezocht worden in enerzijds de mensen, anderzijds de systemen waarmee zij werken. Vier aanvullende opmerkingen zijn van groot belang: ten eerste moet het signaleren, agenderen en prioriteren van benodigde veranderingen worden gedaan tegen de achtergrond van een helder besef van de maatschappelijke waarde die geleverd moet worden. Ten tweede dient het prioriteren van benodigde veranderingen te worden gedaan in samenspraak met het *umfeld*, waaronder in ieder geval het ministerie van SZW. Ten derde moet bij het prioriteren enerzijds oog zijn voor de opbrengsten op korte termijn, en anderzijds voor de toekomstbestendigheid op langere termijn. Ten vierde moet bij het implementeren worden bedacht dat uitvoeringsorganisaties, waaronder UWV en SVB, onderdeel zijn van ketens. De wendbaarheid kan dus ook niet los worden gezien van de bredere systemen waarin deze organisaties opereren.⁵²

1.3.4 Analyse kader voor het SUWI-stelsel

Bovenstaande kan worden samengevat in onderstaande analysekader. Dit analysekader structureert het onderzoek naar het SUWI-stelsel. Het bevat de verschillende elementen waaruit

⁴⁹ Memorie van Toelichting, p.66.

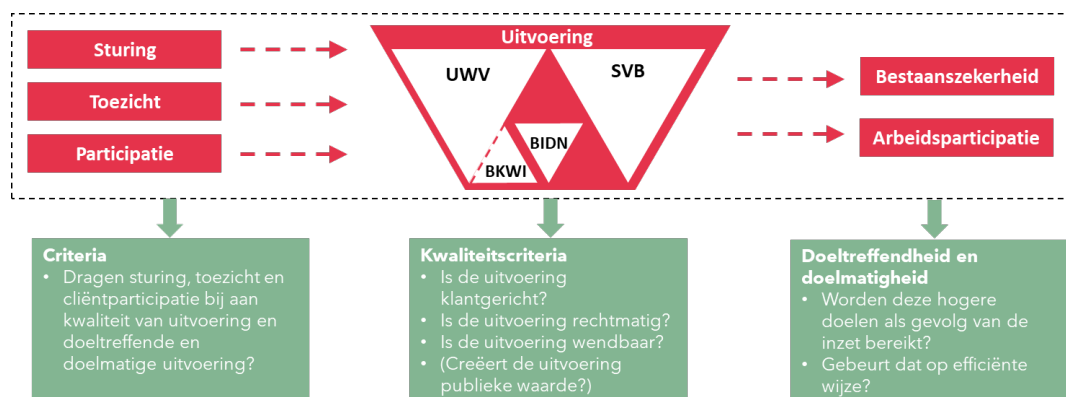
⁵⁰ R. Kroeze et al., *Wendbaarheid van de uitvoering* (AEF en Universiteit Utrecht, 2023).

⁵¹ R. Kroeze et al., *Wendbaarheid van de uitvoering* (AEF en Universiteit Utrecht, 2023), blz 33.

⁵² R. Kroeze et al., *Wendbaarheid van de uitvoering* (AEF en Universiteit Utrecht, 2023), blz 31-32.

het stelsel bestaat, en brengt ze met elkaar in verband. Links in het schema staat de 'input' op stelselniveau: de sturing, het toezicht en de cliëntenparticipatie. Centraal staat de uitvoering door de vier SUWI-organisaties – gemeenten staan hier niet in de figuur omdat het geen SUWI-organisaties zijn. Rechts in de figuur staan de twee hogere doelen waar SUWI aan moet bijdragen. In de groene boxjes staan de criteria waar enerzijds de input (sturing, toezicht, participatie) aan moet worden afgemeten, en anderzijds waar de kwaliteit van de uitvoering aan moet worden afgemeten.

Figuur 1.2 Analyse kader voor het SUWI-stelsel

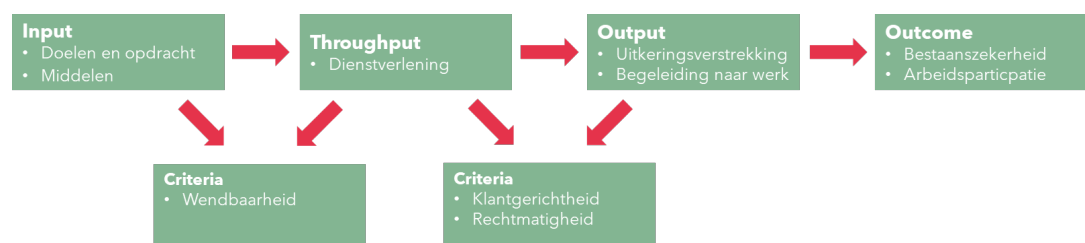


Doeltreffendheid is de relatie tussen de uitvoering door UWV, SVB, BIDN en BKWI in de figuur hierboven en het maatschappelijk doelbereik (het bereiken van de doelen bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie). De sturing, het toezicht en de cliëntenparticipatie (links in de figuur hierboven) kunnen een bijdrage leveren aan deze doeltreffendheid. De doelmatigheid van beleid is de relatie tussen de uitvoeringskosten (die in de vier organisaties worden gemaakt en worden toegewezen als onderdeel van de sturingsrelatie) en het doelbereik. Dit stelt ons in staat om het stelsel als geheel te beoordelen.

1.3.5 Analyse kader voor de afzonderlijke uitvoeringsorganisaties

Dit onderzoek heeft daarnaast als taak om de afzonderlijke SUWI-organisaties (UWV, SVB, BIDN en BKWI) te beoordelen. Voor de beoordeling van de verschillende uitvoeringsorganisaties hanteren we een separaat analysekader. Dat ziet er als volgt uit:

Figuur 1.3 Analyse kader per uitvoeringsorganisatie



Deze figuur is gebaseerd op het Logic Model⁵³ en doorloopt de stappen van input en throughput naar output en outcome. De figuur lijkt in wezen sterk op het algemene analysekader; nieuw hier is dat we expliciet de middelen benoemen die de uitvoeringsorganisaties inzetten, hun doelen en opdracht, en de output. Bovenstaande figuur zal in de hoofdstukken 4 t/m 6 worden gebruikt om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de verschillende uitvoeringsorganisaties te beoordelen. Doeltreffendheid is daarbij de relatie tussen de dienstverlening en de hogere doelen; doelmatigheid is hier de relatie tussen de middelen en de output, en dat betreft dus de doelmatigheid van de uitvoering.

De figuur zal per organisatie enigszins worden aangepast; zo heeft de SVB bijvoorbeeld geen output op het gebied van begeleiding naar werk (en is arbeidsparticipatie ook geen doel voor de SVB); voor BIDN en BKWI geldt dit in sterkere mate: hun output ziet er geheel anders uit, en hun dienstverlening wordt niet aan alle vier criteria getoetst. In de betreffende hoofdstukken lichten we dit verder toe.

1.4 De aanpak van het onderzoek

Dit onderzoek heeft het karakter van een syntheseonderzoek, zoals dat meestal het geval is bij periodieke rapportages. Dat betekent dat we ons baseren op bestaande bronnen en daarvan een synthese presenteren. Het gaat om de bronnen die verschenen zijn tot en met december 2025. Een overzicht van de gebruikte bronnen staat in bijlage 3. Over die bronnen is het belangrijk kort een en ander toe te lichten:

- Voor deze periodieke rapportage is door Berenschot een onderzoek uitgevoerd naar sturing en toezicht. *Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel* (2025). Voor hoofdstuk 7 van dit rapport is gebruikt gemaakt van het onderzoek van Berenschot.
- Door SIRA is eind 2025 een rapport opgeleverd over de effectiviteit van gegevensuitwisseling in het stelsel. *Keteninformatie in de praktijk. Onderzoek naar de effectiviteit van BKWI- en BIDN-dienstverlening voor de uitvoering van SUWI-taken*. (2025). Dit rapport is gebruikt voor hoofdstuk 6 van deze periodieke rapportage.
- KMPG heeft onderzoek gedaan naar doelmatigheid van UWV en SVB. *Inzicht in de doelmatigheid van UWV en SVB* De rapportage is gebruikt bij de beoordeling van doelmatigheid van UWV en SVB in hoofdstuk 4 en 5.
- Verder zijn er naar aanleiding van de vorige periodieke rapportage Uitvoering en evaluatie SUWI⁵⁴ diverse onderzoeken gedaan, waarbij verschillende thema's centraal stonden (wendbaarheid, gegevensuitwisseling en cliëntenparticipatie om een paar voorbeelden te noemen). Al deze rapporten zijn verwerkt in deze synthesestudie.
- Ook hebben we gebruik gemaakt van informatie over de uitvoering die zijdelings besproken is in diverse periodieke rapportages zoals die de afgelopen jaren zijn

⁵³ Een Logic Model is een hypothetische beschrijving van een keten van causale effecten, die tot een bepaalde uitkomst leiden. E. Suchman (1968) *Evaluative research: principles and practice in public service and social action programs*

⁵⁴ De Beleidsonderzoekers, Verwonderzoek & SEO Economisch Onderzoek. (2020). *Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie*.

gedaan, bijvoorbeeld over de WW, de regelingen voor Jonggehandicapten en de regelingen voor nabestaanden.

Ook hebben we ruim dertig interviews uitgevoerd met actoren in het SUWI stelsel. Dit onderzoek is uitgevoerd als iteratief proces waarbij het bestuderen van bronnen en gesprekken met respondenten elkaar afwisselden. De onderzoekers zijn gestart met het bestuderen van documenten, daarna zijn mensen besproken die betrokken zijn op beleidsmatig niveau of verantwoordelijk zijn voor beleid. Deze gesprekken hebben ons geholpen om de informatie in de beschikbare stukken te duiden en van achtergrond te voorzien. Vervolgens is aanvullende literatuur bestudeerd en hebben we als onderzoekers voorlopige conclusies getrokken. Deze voorlopige conclusies hebben we getoetst tijdens een tweede ronde van interviews waarbij we hebben gesproken met de betrokken bestuurders, zoals de Raden van Bestuur van de zbo's, de eigenaars en opdrachtgevers van het ministerie en de directie van BKWI en BIDN. De respondentenlijst is opgenomen in bijlage 3.

Conclusies in dit rapport zijn in het algemeen gebaseerd op geschreven bronnen; op enkele plekken beroepen we ons op ervaringen van respondenten. De beschouwingen in hoofdstuk 3 zijn gebaseerd op het onderzoek als geheel: de documenten, de gesprekken, het toetsen van onze conclusies tijdens de gesprekken en onze eigen observaties en analyses nadat we zowel in 2015, als in 2020 en 2025 dit onderzoek hebben uitgevoerd.

De uitvoering van het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie en een klankbordgroep. Twee wetenschappers hebben opgetreden als onafhankelijk deskundigen. De volgende partijen waren vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie of klankbordgroep:

- Ministerie van SZW (directies SV, WR, PDV en FEZ)
- Ministerie van Financiën
- UWV
- SVB
- BKWI
- BIDN
- LCR
- Divosa
- Nederlandse Arbeidsinspectie
- Werkgevers en werknemersorganisaties

Tot slot willen we op deze plek nog een opmerking maken over de scope van dit onderzoek. Dit onderzoek gaat over het SUWI-stelsel en de uitvoering binnen SUWI. Het onderzoek gaat daarmee uitdrukkelijk over de *uitvoering* en niet over de *materiewetgeving*. Dat is op sommige plekken ingewikkeld. In 2025 is er bijvoorbeeld veel aandacht geweest voor problemen met de uitvoering van de WIA door UWV (zie ook hoofdstuk 4 van dit rapport). Deze periodieke rapportage gaat wel over de uitvoering, maar eigenlijk niet over de WIA-wetgeving. Aan de andere kant is een deel van de oorzaak van uitvoeringsproblemen juist gelegen in de materiewetgeving zelf. In de toekomst is het dan wellicht verstandig de evaluatie van uitvoering en de wetten samen te nemen in plaats van deze elementen los van elkaar te beschouwen. Andere beschouwende opmerkingen zijn te vinden in het derde hoofdstuk van dit onderzoek.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport kent de volgende opbouw. Dit eerste hoofdstuk geeft de inleiding en achtergrond van dit onderzoek en beschrijft kort hoe het SUWI-stelsel in elkaar zit. Meer informatie over de inrichting van het stelsel staat in bijlage 1.

Hoofdstuk 2 en 3 vormen de kern van dit onderzoek. Hoofdstuk 2 geeft op hoofdlijnen de ontwikkelingen in SUWI en het denken over SUWI. Dit hoofdstuk is van belang om de ontwikkelingen bij de organisaties goed te kunnen plaatsen. Hoofdstuk 3 geeft de belangrijkste conclusies over doelmatigheid en doeltreffendheid en geeft de beschouwing en aanbevelingen op het stelsel.

Hoofdstuk 4 tot en met 7 geven de inhoudelijke onderbouwing van de conclusies in hoofdstuk 3. Daarbij gaan hoofdstuk 4, 5 en 6 in op de uitvoering door de organisaties. Hoofdstuk 4 beschrijft de uitvoering door UWV, hoofdstuk 5 de uitvoering door SVB, hoofdstuk 6 geeft de uitvoering op het gebied van gegevensuitwisseling (BKWI en BIDN). Hoofdstuk 7 geeft meer informatie over de aansturing, het toezicht in de cliëntenparticipatie.

Bijlage 1 geeft, zoals gezegd, meer informatie over de inrichting. Bijlage 2 geeft de literatuurlijst en bijlage 3 de respondentenlijst.



Ontwikkelingen in (het denken over) het SUWI-stelsel 2020-2025

In dit hoofdstuk proberen we de ontwikkelingen in (het denken over) het SUWI-stelsel van de afgelopen jaren te doorgronden. In de inleiding beschreven we al dat het discours zich de afgelopen jaren flink heeft ontwikkeld. In dit hoofdstuk vatten we deze ontwikkeling in het discours samen door in te zoomen op vier onderwerpen:

- *Stewardship als richtsnoer voor de samenwerking tussen minister en ZBO's.*
- *Publieke waarden als breder gezamenlijk richtpunt.*
- *De menselijke maat als ideaal voor de uitvoering.*
- *Een gezamenlijk besef dat complexiteit een groot obstakel is voor een doeltreffende en toekomstbestendige uitvoering, en dat vereenvoudiging urgent is.*

Aan deze onderwerpen besteden we in dit hoofdstuk achtereenvolgens aandacht. Daarbij proberen we te begrijpen wat deze begrippen precies inhouden, wat ze betekenen voor het SUWI-stelsel en welke potentie ze in zich dragen. We trappen het hoofdstuk af met een korte inleiding waarin we ingaan op de toegenomen aandacht voor, en investeringen in, de uitvoering in brede zin van de afgelopen jaren.

2.1 Inleiding: meer aandacht (en geld) voor de uitvoering

In de vorige evaluatie van het SUWI-stelsel werd geschreven dat er een proces gaande was “dat het SUWI-stelsel in een volgende fase kan gaan brengen, een fase waarin nog beter geluisterd wordt naar de burgers en werkgevers die het stelsel moet bedienen en waarin die burgers en werkgevers nog beter bediend kunnen worden”.⁵⁵ Er werd gewezen op belangrijke ontwikkelingen die dit mede mogelijk zouden kunnen maken, zoals het einde aan de jarenlange bezuinigingen op de uitvoering en de investeringen in de uitvoeringsorganisaties, en ook inspanningen van de SVB en UWV om maatwerk te leveren.

Deze ontwikkelingen zich de afgelopen jaren hebben voortgezet. Belangrijke drijvers hierin zijn ook het programma Werk aan de Uitvoering (WAU) en de nasleep van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) geweest. WAU ving in 2020 aan met eerste een probleemanalyse en vervolgens handelingsperspectieven, twee rapporten waarop we ons ook in 2021 bij de vorige SUWI-evaluatie konden baseren. Onderdeel van het programma WAU, dat doorloopt tot 2031, is ook dat jaarlijks financieel wordt geïnvesteerd in de uitvoeringsorganisaties. In hoofdstukken 4 en 5 gaan we in op de betekenis hiervan voor respectievelijk UWV en de SVB.

Eind 2020 werd het eindrapport van de POK uitgebracht (“Ongekend onrecht”), en in de kabinetsreactie daarbij kondigde het kabinet extra investeringen aan, POK-gelden genaamd. Begin 2021 kwam ook nog het rapport uit van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer (“Klem tussen balie en beleid”). Alle bevindingen wezen in dezelfde richting: er moet meer en beter geluisterd worden naar burgers, meer en beter worden gecommuniceerd, meer ruimte zijn voor maatwerk, en het vertrouwen tussen burger en overheid moet worden hersteld door betere uitvoering.

Investeringen waren het gevolg. De afgelopen jaren zijn de budgetten voor de SVB en UWV dan ook toegenomen, mede als gevolg van de WAU- en POK-gelden. In hoofdstukken 4 en 5 gaan we daar uitgebreider op in. Hoewel de programma’s nog niet zijn afgerond is uiteindelijk toch de vraag: wat zijn de effecten van deze investeringen in de uitvoering? Deze vraag komt in hoofdstuk 3 aan de orde.

2.2 Stewardship: van sturing naar samenwerking

Toen het SUWI-stelsel begin deze eeuw werd ingevoerd was één van de leidende doelen ervan om ‘publieke waarborgen’ aan te brengen in de uitvoering van de sociale zekerheid. Het moest efficiënter, rechtmatiger en klantgerichter. Als belangrijk middel daartoe werd gekozen om de uitvoering te centraliseren en te verstatelijken. De uitvoering kwam te liggen bij twee grote zbo’s – UWV en de SVB – en de minister werd verantwoordelijk voor het aansturen van deze zbo’s. Om vorm en inhoud te geven aan die relatie tussen minister en zbo’s werd geput uit het gedachtegoed van ‘new public management’, een stroming in de bestuurskunde waarin wordt

⁵⁵ De Beleidsonderzoekers, Verwonderzoek & SEO Economisch Onderzoek. (2020). Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. P. 63.

betoogd dat overheidsorganisaties aangestuurd dienen te worden volgens principes uit het bedrijfsleven om op die manier op efficiënte wijze 'overheidsdiensten' te kunnen leveren. Naar dit model wordt ook vaak verwezen als 'principaal-agent model': de minister is de principaal, en de uitvoerder is de agent. Een belangrijke veronderstelling in dit model is dat principaal en agent elk hun eigen ambities en belangen hebben, die niet noodzakelijkerwijs overeenkomen. De manier om hiermee om te gaan is door prestatieafspraken te maken, de prestaties middels indicatoren inzichtelijk te maken, en de agent op zakelijke wijze af te rekenen op zijn prestaties. Het is een zakelijke sturing, op afstand en op resultaat. Kernwoorden in de relatie zijn 'wantrouwen' en 'controle'. Het wantrouwen wordt gevoed door informatieasymmetrie: de agent beschikt over alle informatie over de prestaties en geleverde diensten, en de principaal is afhankelijk van de agent voor de informatievoorziening. Resultaat is dat, hoewel het model erop gericht is dat de principaal alleen op output stuurt en de manier van uitvoeren niet wordt gecontroleerd, in de praktijk juist onbedoeld een sturing op detailniveau ontstaat.

In de eerdere evaluaties van de wet SUWI kwam al aan het licht dat van een zuivere zakelijke aansturing op resultaat geen sprake is, of kan zijn, al is het maar vanwege het feit dat de minister niet kan overstappen op een andere dienstverlener. Ook kwam aan het licht dat de prestatie-indicatoren niet afdoende waren om zicht te krijgen op de kwaliteit van de uitvoering en op het doelbereik. Uit de eerdergenoemde WAU-rapporten kwam ook naar voren dat de samenwerking in de 'bestuurlijke driehoek' (de driehoek tussen opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer) beter en gelijkwaardiger moest.

De afgelopen jaren wordt het stewardshipmodel steeds vaker genoemd als alternatief voor het principaal-agentmodel.⁵⁶ In het stewardshipmodel wordt verondersteld dat de minister en de uitvoerder in de basis dezelfde maatschappelijke doelen nastreven, en dat de uitvoerder intrinsiek gemotiveerd is om deze te behalen. Er is in de relatie tussen minister en uitvoerder meer gelijkwaardigheid; de 'sturing' uit het principaal-agentmodel wordt vervangen door 'samenwerking'. In een stewardshiprelatie is meer oog voor de lange termijn en is 'vertrouwen' een sleutelwoord. De hierboven geciteerde bronnen bevatten vergelijkingen tussen het principaal-agentmodel en het stewardshipmodel.

Uit deze bronnen wordt ook duidelijk: het stewardshipmodel is niet zozeer een kant-en-klaar recept dat ingevoerd kan worden. Het is beter te begrijpen als een alternatieve lens waardoor men naar de samenwerking tussen minister en zbo's kan kijken, om deze beter te begrijpen en eventueel andere keuzes te identificeren. De vraag is dan: lijkt die samenwerking meer op een stewardshiprelatie, of meer op een principaal-agent relatie?

Berenschot is in haar evaluatie van de sturing-, samenwerkings- en toezichtsrelatie tussen minister en zbo's enigszins dubbelzinnig in de beantwoording van deze vraag. Enerzijds constateert het dat er nog geen sprake is van een stewardshipmodel – vooral omdat er ongemak lijkt te zijn over nieuwe verhoudingen. Anderzijds benoemt het voorbeelden die geïnterpreteerd kunnen worden als stappen richting het stewardshipmodel, zoals dat de zbo's eerder bij

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld: Sandra de Wit, Werk aan Uitvoering: van principaal-agent naar stewardship, <https://www.rijksorganisatieodi.nl/actueel/nieuws/2023/09/21/werk-aan-uitvoering-van-principaal-agent-naar-stewardship> (2023); Sjors Overman en Judith Langerak, Verbetering van de sturingsrelatie tussen UvW en het Ministerie van SZW (Universiteit Utrecht, 2025), en Bram Berkhout et al., Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel (Berenschot, 2025), blz 31-32.

beleidsontwikkeling worden betrokken, dat beleid en uitvoering elkaar ruimhartig informeren over ontwikkelingen en risico's, en dat door gezamenlijke sturing op publieke waarden het belang van de burgers centraal komt te staan.⁵⁷ In hoofdstuk 7 gaan we hier uitgebreider op in.

2.3 Publieke waarden als richtpunt

De afgelopen jaren heeft het begrip 'publieke waarde' een vlucht genomen. In de vorige beleidsdoorlichting en evaluatie SUWI adviseerden we ook om dit gedachtegoed te gebruiken om de informatie-uitwisseling tussen zbo's en minister te verrijken.⁵⁸ In de afgelopen jaren heeft het begrip een plek in het stelsel gekregen. Zo is het sturen op en verantwoorden over publieke waarden bijvoorbeeld één van de vier actielijnen in de 'Werkagenda SUWI'. Maar wat wordt er precies bedoeld met de term 'publieke waarden'? We merken op dat het vooralsnog geen uitgekristalliseerde term is. In deze paragraaf staan we daarbij stil.

Publieke waarden in wetsvoorstel proactieve dienstverlening

Als onderdeel van de werkagenda heeft het vorige kabinet het Wetsvoorstel proactieve dienstverlening ingediend. Het wetsvoorstel geeft UWV, de SVB en gemeenten de bevoegdheid om mensen gericht te kunnen informeren over een mogelijke aanspraak op een uitkering of voorziening. Hiermee wordt op stelselniveau een expliciete opdracht voor proactieve dienstverlening vastgelegd, in lijn met de conclusies van de IBO Vereenvoudiging.⁵⁹ Daarnaast ziet het wetsvoorstel ook toe op het vastleggen van de sturing op publieke waarden in de wet SUWI. In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel proactieve dienstverlening staat het volgende geschreven over publieke waarden:

"Lang is de sturing van publieke dienstverleners, zoals UWV en de SVB, bepaald door New Public Management. De overheid moest functioneren als een bedrijf, waardoor de focus lag op zaken als doelmatigheid en tijdigheid. Dit paste bij de bezuinigingen vanuit de kabinetten-Kok (1994-2002), en was een manier om de uitvoeringsbudgetten omlaag te brengen. Dit is de laatste jaren aan het veranderen. De nadelen van een dergelijke sturing zijn duidelijk geworden, en het belang van een sterke uitvoering is meer naar voren gekomen. Diverse parlementaire onderzoeksrapporten, zoals het rapport over de toeslagenaffaire en het rapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, laten zien dat burgers door eenzijdige aansturing in de knel kunnen komen.⁶⁰ Een factor die daaraan heeft bijgedragen, zijn de prikkels die uitgaan van eenzijdig sturen op doelmatigheid en tijdigheid, en te weinig op andere criteria. Medewerkers hebben daardoor vaak minder tijd en ruimte om zich te verdiepen in de persoon, maatwerk te leveren of empathie te tonen."⁶¹

In de MvT van het wetsvoorstel wordt erop gewezen dat de zbo's op grond van de wet SUWI de plicht hebben om zich te verantwoorden op het realiseren van waarden als doelmatigheid, klantgerichtheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid, maar dat de dienstverlening steeds meer

⁵⁷ Bram Berkhout et al., Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel (Berenschot, 2025), blz 31-32

⁵⁸ Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De beleidsdoorlichting artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat (Januari 2021), blz 63-64.

⁵⁹ IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid. (2023). Moeilijk makkelijker maken: IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid. Rijksoverheid. Den Haag.

⁶⁰ TK 2020-2021, 35 387, nr. 2. 'Rapport Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties: Klem tussen Balie en Beleid'.

⁶¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2025). Wet Proactieve Dienstverlening SZW: Memorie van Toelichting.

gericht is geworden op het realiseren van publieke waarden. Omdat alleen de term publieke waarden 'te weinig houvast biedt', benoemt en beschrijft de MvT vijf specifieke waarden, zie de volgende box.

- De term **dienstbaarheid** ziet op de klantgerichtheid van de dienstverlening, persoonlijke dienstverlening en maatwerk beiden wanneer dit nodig is, dit zit bijvoorbeeld in de uitgangspunten voor de menselijke maat bij UWV: UWV helpt mij.
- De term **responsiviteit** ziet in deze context op de benodigde feedbackloop tussen de politiek, departement en uitvoering maar ook tussen de burger en uitvoering.
- De term **inclusiviteit** ziet op het vereiste dat iedereen in de samenleving, ongeacht achtergrond en doenvermogen, gelijke toegang moet hebben tot regelingen en voorzieningen die door UWV en SVB worden uitgevoerd.
- De term **toegankelijkheid** ziet op werkbare ICT-systemen en formulieren voor de burger, toegankelijke informatie die - waar nodig - proactief wordt gedeeld, maar ook op wendbaarheid van de organisatie om op de behoeftes van burgers aan te sluiten, dit zit ook in de uitgangspunten voor de menselijke maat bij UWV: houd het simpel.
- De term **betrouwbaarheid** zit op zowel tijdige en correcte betalingen als op integriteit, eerlijkheid en openheid ten opzichte van de cliënt én ten opzichte van de opdrachtgever

Hierbij wordt nog toegelicht dat verantwoording over effectiviteit, rechtmatigheid en doelmatigheid vooral het uitvoeringsperspectief omvatten, terwijl deze nieuwe invulling van het begrip 'publieke waarden' vooral betrekking hebben op het burgerperspectief (het begrip 'betrouwbaarheid' wordt hierbij als een 'scharnierpunt' beschouwd).⁶²

Publieke waarden bij de SUWI organisaties

In de jaarstukken van de SVB is te zien dat de SVB in de afgelopen jaren ook een eigen invulling heeft gegeven aan het begrip 'publieke waarden'. In het jaarplan van 2024 is een nieuw sturingskader vastgelegd,

SVB Jaarplan 2024, kent vier publieke waarden, namelijk 'betrouwbaar', 'toegankelijk', 'vereenvoudigen' en 'toekomstbestendig en wendbaar'. De SVB koppelt daar ook vier 'publieke opgaven' aan, waarmee het de traditionele KPI's die ingaan op zaken als rechtmatigheid en tijdigheid in een breder kader poogt te plaatsen "waarin het burgerperspectief centraal staat":

1. Het bieden van betrouwbare en rechtvaardige dienstverlening voor iedereen die daar recht op heeft.
2. Het proactief bieden van persoonlijke en toegankelijke dienstverlening voor iedereen.
3. Bijdragen aan de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving met aandacht voor het burgerperspectief.
4. Het zijn en blijven van een toekomstbestendige en wendbare organisatie.

⁶² Overigens wordt de invulling van het begrip publieke waarden in de meest recente kamerbrief over de werkagenda SUWI weer opengelaten. Daar staat dat er over de invulling van het begrip nog gesprekken worden gevoerd met de publieke dienstverleners. Zie: TK 2025-2026, 26448, nr 859, 3 december 2025.

UWV heeft ook invulling gegeven aan het begrip publieke waarde. De invulling is terug te vinden in het jaarplan 2025, in bijlage 1 prestatieafspraken. Daar staat te lezen: "Dit betreffen voor een groot deel afspraken die we zo goed mogelijk trachten te richten op de publieke waarde van UWV – de juiste uitvoering van de kerntaken waar UWV zijn bestaansrecht aan ontleent – met daarin prominent aandacht voor de menselijke maat in onze dienstverlening en andere kwalitatieve aspecten van de uitvoering."⁶³ Vervolgens beschrijft UWV hoe het waarde wil leveren voor burgers en bedrijven en daarbij wil sturen op de menselijke maat. Daarbij gaat UWV ook in op hoe het publieke waarde wil leveren voor maatschappij en medewerkers. Er is nog geen jaarverslag van UWV beschikbaar waarin de organisatie reflecteert op de realisatie van deze publieke waarde. Sinds 2023 gebruikt UWV overigens naast de traditionele kwantitatieve KPI's ook 'kwalitatieve prestatie-indicatoren'. Deze indicatoren omvatten onder andere de beleving van de dienstverlening door mensen met een uitkering en werkgevers, de vitaliteit van de medewerkers en de bijdrage aan vereenvoudiging van wet- en regelgeving.

Ook BKWI is met SZW en UWV in gesprek geweest over het sturen en verantwoorden over publieke waarden, is te lezen in het jaarplan 2025⁶⁴. Vooralsnog is met het sturen en verantwoorden op publieke waarden gewacht omdat de definitievorming hierover in de Regeling SUWI nog niet was afgerond.

Voorlopige conclusie over publieke waarden

Een bestuurskundige uit Harvard, Mark Moore, heeft in de jaren '90 veel geschreven over het begrip 'publieke waarde'. Hij suggereerde dat de kwaliteit van publieke dienstverlening gezocht moet worden in drie elementen die met elkaar samenhangen:

1. De waardepropositie en het doelbereik (welke publieke waarden willen we realiseren, en in welke mate lukt dat?)
2. De operationele capaciteit (wat is de staat van de organisatie, hoe wordt er met geld omgegaan?)
3. Legitimiteit (wordt de dienstverlening als rechtvaardig beschouwd door het publiek en stakeholders?)

In de vorige SUWI-evaluatie is verwezen naar een model dat hiervan is afgeleid, en waarbij vier pilaren worden onderscheiden die nodig zijn om publieke waarde te creëren: nastreven van doelen (welke doelen?), omgaan met middelen, betrekken van burgers en stakeholders, en het ontwikkelen van systeemcapaciteit.

We zeggen dit, om aan te geven dat in de wetenschappelijke literatuur het gesprek over 'publieke waarde' breder is dan momenteel binnen het SUWI-stelsel wordt gevoerd. Vooralsnog wordt het begrip met name gebruikt om de waardepropositie te verbreden van het enge perspectief op rechtmatigheid en efficiency (waar SUWI de afgelopen decennia in excelleerde) om ook 'zachtere' waarden mee te nemen. We hebben tijdens de gesprekken die we voor dit

⁶³ UWV Jaarplan 2025, p. 25-28.

⁶⁴ BKWI Jaarplan 2025, p. 13.

onderzoek uitvoerden waargenomen dat het gesprek hierover gaande is, en nog niet is uitgekristalliseerd.

De andere componenten van het gedachtegoed rondom publieke waarden – de focus op legitimiteit en op operationele capaciteit – worden vooralsnog minder in stelling gebracht. We denken dat hier mogelijk juist een kans ligt. We komen hier in hoofdstuk 3 op terug, wanneer we reflecteren op dit onderzoek en aanbevelingen formuleren.

2.4 De menselijke maat: het burgerperspectief centraal

De afgelopen jaren stond het bieden van de menselijke maat in de uitvoering van overheidsdiensten hoog op de politieke agenda. Het stond in het regeerakkoord van het kabinet Rutte IV. Naar aanleiding van de onderzoeken van de Tweede Kamer naar de toeslagenaffaire (POK, 2020), problemen in de uitvoering (2021) en fraudebeleid en dienstverlening (2024) werd gewezen op het belang van ‘de menselijke maat’ in de uitvoering. We zien ook dat alle partijen in het SUWI-stelsel het begrip in hun discours hebben omarmd: alle partijen vinden het belangrijk om dienstverlening te leveren die voldoet aan de menselijke maat. Enkele illustraties hiervan:

- In het jaarverslag van 2024 van UWV is een paragraaf opgenomen over ‘Meer menselijke maat en maatwerk’. Het begrip wordt 37 keer genoemd in het jaarverslag, vaak in de context van een algemene ambitie om meer menselijke maat toe te passen in de dienstverlening. Een specifieke referentie is die aan een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep waardoor UWV (en ook de SVB) meer ruimte heeft in het toepassen van de menselijke maat in het terugvorderen en herzien van uitkeringen.⁶⁵
- Sinds 2023 heeft UWV de ‘klantgerichtheidsmonitor’ vervangen door de ‘menselijke maat monitor’ om ervaringen van mensen met een uitkering en werkgevers te onderzoeken (zie hoofdstuk 4).
- In het jaarverslag van 2024 van de SVB wordt het begrip vijf keer genoemd, minder vaak dan in het jaarverslag van UWV. Het wordt met name genoemd in de context van al eerder ingezet proces van ‘werken volgens de bedoeling’ en het kunnen bieden van maatwerk. Ook wordt het gebruikt in kader van het project Bestuursrecht op Maat, waarbij alle interne beleidsregels tegen het licht worden gehouden om te kijken of ze eenvoudiger en beter voor burgers en uitvoering kunnen worden gemaakt. Dit noemt SVB: de menselijke maat centraal stellen in de beleidsregels. Ten slotte wordt het begrip gebruikt bij het beschrijven van de inzet van handhaving: men zoekt daarbij naar balans tussen de belangen van de maatschappij (namelijk dat de wet rechtmatig wordt toegepast) en de belangen van de burgers (namelijk dat ze niet onnodig aan invasieve handhavingsacties worden onderworpen). Deze balans wordt in het jaarverslag ook ‘de menselijke maat’ genoemd.⁶⁶

⁶⁵ UWV Jaarverslag 2024, specifiek blz 24.

⁶⁶ SVB SUWI-Jaarverslag 2024, specifiek blz 11, 26 en 52.

In 2024 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar de menselijke maat in de context van de uitvoering van de WIA door UWV.⁶⁷ Achtergrond van dit onderzoek was de constatering van de Rekenkamer dat de menselijke maat de afgelopen jaren weliswaar steeds belangrijker werd geacht, maar dat het tegelijkertijd niet helemaal duidelijk was wat ermee werd bedoeld. Op basis van het onderzoek naar de WIA en de uitvoering van de WIA operationaliseert de Rekenkamer het begrip en ontwikkelt het een 'leidraad' voor het toepassen van de menselijke maat.

In de leidraad definieert de Rekenkamer het toepassen van menselijke maat als het afwegen van publieke waarden'.⁶⁸ Het ziet de menselijke maat als 'open norm', een 'denk- en een werkwijze', waarbij op verschillende niveaus afwegingen worden gemaakt en deze afwegingen worden onderbouwd. Belangrijk is dat het op alle actoren en op alle fasen van de beleidscyclus van toepassing wordt geacht; het is dus niet alleen iets van de uitvoering, maar juist ook van politiek, beleid en toezichthouders. De Rekenkamer formuleert in haar leidraad dan ook vragen voor drie niveaus:

1. Beleidsvorming en totstandkoming van wetgeving. Vragen richten zich onder andere op de vraag of de wetgever goed heeft onderzocht op de wetgeving goed uitvoerbaar is, of de regels duidelijk en 'doenlijk' zijn voor de doelgroep, en of de wetgever goed heeft uitgezocht hoe de regels samenlopen met andere bestaande regels.
2. Uitvoering. Vragen richten zich onder andere op begrijpelijkheid en duidelijkheid van rechten en plichten, begrijpelijke, duidelijke en volledige informatie bij motivering van besluiten, begrijpelijkheid en duidelijkheid van de algehele communicatie, belemmeringen bij aanspraken en verplichtingen van de doelgroep, zorgvuldigheid van de besluitvorming, zorgvuldigheid van de controles, zorgvuldigheid van de invordering en handhaving, compensatie bij nalatigheid of fouten, gegevensuitwisseling, zorgplicht en monitoring.
3. Toezicht. Vragen richten zich onder andere op de vraag of de minister de juiste informatie ontvangt om zich een oordeel te vormen over de effecten van het beleid, of de minister zich vervolgens een onderbouwd oordeel vormt, en of de minister vervolgens op basis van dat oordeel intervenueert.

Al met al is de menselijke maat hiermee een omvangrijk begrip, waarbij centrale elementen zijn dat er in beleid zorgvuldig rekening gehouden dient te worden met enerzijds de uitvoerbaarheid en anderzijds de betekenis van de regels in de praktijk van mensen, en dat er in de uitvoering zorgvuldig rekening dient te worden gehouden met de effecten in de praktijk en dat er niet alleen volgens de letter van de wet maar ook volgens de bedoeling van de wet wordt gehandeld.

Wordt de menselijke maat inmiddels ook (meer) in praktijk gebracht? We zien in de uitvoering zeker ontwikkelingen die we onder deze noemer zouden kunnen scharen. Zo is er bij zowel UWV als de SVB steeds meer aandacht voor persoonlijke dienstverlening en werken volgens de bedoeling, waarmee wordt bedoeld dat in individuele gevallen soms van de letter van de regels kan worden afgeweken, als dat wel in de geest van de regels is. Deze aandacht komt

⁶⁷ Algemene Rekenkamer, Grip op de menselijke maat. Onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers (2024).

⁶⁸ Algemene Rekenkamer, Grip op de menselijke maat. Onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers (2024), blz 54.

bijvoorbeeld tot uiting in het proces bij de SVB dat begon met de "Garages de bedoeling" en inmiddels is voortgezet in programma's De Bedoeling 2.0 en ook Bestuursrecht op maat (zie ook paragraaf 5.4.3). Bij UWV zien we het bijvoorbeeld in de ontwikkeling van de UWV Maatwerkplaatsen vanaf 2020.

De vraag is: dringt deze verhoogde aandacht voor de menselijke maat uiteindelijk ook door in te uitvoering met merkbare gevolgen voor de mensen die met UWV en de SVB te maken hebben? Het is op basis van de beschikbare stukken niet goed mogelijk om hier een volledig antwoord op te geven, maar de Arbeidsinspectie zegt er wel iets over in haar onderzoek naar de dienstverlening voor ouderen door de SVB.⁶⁹ Zij constateert dat het gedachtegoed van werken volgens de menselijke maat over het algemeen breed wordt gedragen binnen de SVB, maar dat het maar mondjesmaat in praktijk wordt gebracht. Dat komt doordat het gedachtegoed geen concrete handelingsperspectieven biedt. De inspectie onderkent weliswaar dat er binnen de SVB landelijke initiatieven worden ontplooid die hieraan bij zouden moeten dragen (zoals Bestuursrecht op Maat, Garage de Bedoeling, de Algemene Beginselen van Behoorlijk Afwegen en de Perspectiefcirkel) maar signaleert dat deze vaak ver buiten het dagelijks werk van de uitvoerende medewerkers staan (onder andere door tijdsdruk en werkvoorraden bij UWV en SVB).

2.5 Complexiteit als belangrijkste probleem

De laatste belangrijke ontwikkeling in het (denken over) het SUWI-stelsel van de afgelopen jaren is het doorgedrongen besef dat complexiteit van wet- en regelgeving één van de belangrijkste problemen is in het stelsel, en dat fundamentele vereenvoudiging nodig is om ook op termijn de doelen van het stelsel te kunnen blijven bereiken. Belangrijke elementen in deze ontwikkelingen zijn:

- De al eerdergenoemde Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer publiceerde in 2021 haar rapport, waarin het oorzaken analyseert voor problemen in de uitvoering. Als eerste oorzaak voor wat het 'verlies aan menselijke maat in de uitvoering' noemt, signaleert het de complexe wet- en regelgeving waar burgers en uitvoeringsorganisaties mee worden geconfronteerd.⁷⁰
- SVB, UWV en de LCR sturen vanaf 2021 jaarlijks een knelpuntenbrief. In deze brieven sommen de organisaties de belangrijkste knelpunten in wet- en regelgeving op. Zo geeft UWV in de knelpuntenbrieven aan dat de uitvoering van de WW complex is en tot fouten en onbegrijpelijke situaties leidt. De SVB geeft in de knelpuntenbrieven onder andere aan dat de veelheid aan leefvormen in de AOW en de kostendelersnorm in de AIO moeilijk uitvoerbaar zijn. Specifiek bij de SVB speelt bovendien dat de internationale gevallen een extra laag aan complexiteit toevoegen die een onevenredig groot beslag leggen op de uitvoering.
- In 2023 werd het interdepartementaal beleidsonderzoek Vereenvoudiging Sociale Zekerheid uitgevoerd.⁷¹ In het rapport wordt geconstateerd dat de sociale zekerheid voor de meeste mensen goed werkt, maar dat er ook een grote groep is voor wie het te

⁶⁹ Nederlandse arbeidsinspectie, Dienstverlening voor ouderen en nabestaanden. Onderzoek naar de doeltreffendheid van de dienstverlening van de SVB aan mensen met een AOW-, AIO- of Anw-uitkering (2024), blz 5.

⁷⁰ Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, Klem tussen balie en beleid (Den Haag, 2021), blz 10-11.

⁷¹ IBO Sociale Zekerheid, Moeilijk makkelijker maken (Den Haag, 2023).

ingewikkeld is. Deze complexiteit hindert bovendien de uitvoering om goede dienstverlening te bieden. Het resultaat van de complexiteit is dat de sociale zekerheid voor deze mensen niet goed werkt: ze krijgen niet de ondersteuning die ze nodig hebben of ervaren te grote onzekerheid. Er wordt geanalyseerd dat regelingen in de afgelopen jaren vaak specifiek en gericht zijn gemaakt, dat eenvoud bij hervormingen vaak geen criterium was, en dat het nu noodzakelijk is om fundamenteel te vereenvoudigen.⁷² Vervolgens worden vijf categorieën aan beleidsopties geïdentificeerd om te vereenvoudigen: (1) verminder het aantal regelingen (2) verminder en verduidelijk het aantal voorwaarden en verplichtingen, zodat het voor de burger makkelijker is om hier aan te voldoen (3) verminder de consequenties van onbedoelde fouten of effecten (4) verminder het aantal loketten / uitvoerders (5) verbeter de dienstverlening.⁷³ Deze richtingen zijn op hun beurt gegrond in gedragswetenschappelijke inzichten over de gebruiker.

- In de WIA kampt het UWV al jaren met achterstanden in de beoordeling (zie ook hoofdstuk 4). Om deze reden heeft de minister de Onafhankelijk Commissie Toekomst arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) gevraagd om met een advies te komen voor een nieuw stelsel. De commissie heeft eerst in 2023 een probleemanalyse gepubliceerd, en vervolgens in 2024 drie varianten om het stelsel te vereenvoudigen.⁷⁴ In de probleemanalyse constateerde de commissie dat de complexiteit van het stelsel het meest urgente probleem is: “de samenloop van op zich al ingewikkelde regelingen is een doolhof zonder richtingaanwijzers geworden”.⁷⁵
- Evaluaties van materiewetgeving in de afgelopen jaren wijzen ook vaak op de complexiteit als dempende factor voor de effectiviteit van bepaalde regelingen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de periodieke evaluatie van de WW die in 2023 is uitgevoerd⁷⁶, de periodieke evaluatie van de Wajong die in 2025 is uitgevoerd (specifiek met betrekking tot de Wet Vereenvoudiging Wajong)⁷⁷, en het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de fouten die de afgelopen jaren in de WIA zijn gemaakt (zie ook hoofdstuk 4 voor meer informatie).⁷⁸
- Van 2023 tot 2025 liep het programma ‘Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen’ (VIM). Hierin werkten verschillende departementen en uitvoeringsorganisaties samen om te komen tot voorstellen voor vereenvoudiging. In 2025 is het programma geëvalueerd door de Auditdienst Rijk.⁷⁹ In de evaluatie wordt geconcludeerd dat het ondanks een goede samenwerking tussen partijen vrijwel niet lukt om echte vereenvoudiging door te voeren. Het wijst daarbij op tal van oorzaken, waaronder trage besluitvorming en moeilijk te doorgronden complexiteit.

⁷² Ibidem., blz 6-7.

⁷³ Ibidem., blz 91.

⁷⁴ OCTAS, Beoordeling van het arbeidsongeschiktheidsstelsel (Den Haag, 2023) en OCTAS, Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel. Meer aandacht, vertrouwen en zekerheid (Den Haag, 2024).

⁷⁵ OCTAS, Beoordeling van het arbeidsongeschiktheidsstelsel (Den Haag, 2023), blz 8.

⁷⁶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Periodieke rapportage werkloosheid werknemers (2023) <https://open.overheid.nl/documenten/4f0d2927-0861-483a-84d3-a9a27460d6f9/file>, blz 49-50.

⁷⁷ Witkamp, A. S. van der Kemp, J. Talman en M. Engelen (2025), Periodieke evaluatie jonggehandicapten Wajong 2016-2024 De Beleidsonderzoekers, Leiden.

⁷⁸ Algemene Rekenkamer, Fouten bij WIA-uitkeringen. Blind voor signalen, burgers geraakt (2025). Algemene Rekenkamer (2023). Al in 2022 constateerde de Rekenkamer dat de WIA ‘onuitvoerbaar’ was geworden. Zie: Verantwoordingsonderzoek SZW 2022. Den Haag. Bijlage bij: TK, 2022-2023, 36 360-XV, nr. 2.

⁷⁹ Evaluatie Programma VIM; Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen (2025) <https://open.overheid.nl/documenten/7a44cec8-4b12-4990-bd8f-6c8c9e902540/file>.

Bovenstaande maakt duidelijk dat de afgelopen jaren bij velen het idee is ingedaald dat de complexiteit van het stelsel van wet- en regelgeving inmiddels het belangrijkste probleem is. Daarbij spelen in de kern twee verschillende uitgangspunten, die wel met elkaar verbonden zijn. Ten eerste zorgt de complexiteit ervoor dat er problemen in de uitvoering ontstaan. Regels kunnen niet goed worden uitgevoerd, en/of men voorziet dat dit op korte of middellange termijn grote problemen op gaat leveren. Hier geldt natuurlijk dat de mate waarin uitvoeringsorganisaties complexiteit aankunnen ook afhankelijk is van hun operationele capaciteit, waaronder in ieder geval de staat van de ICT en de capaciteit en vakbekwaamheid van de medewerkers. Ten tweede dempt de complexiteit de effectiviteit. Dit effect loopt langs ten minste twee routes: ten eerste zorgt de complexiteit ervoor dat er meer fouten worden gemaakt in de uitvoering, en ten tweede zorgt de complexiteit voor onzekerheid en onbegrip bij burgers en werkgevers.

Het belang en de urgentie van vereenvoudiging worden dus breed gedeeld, maar tot echt wezenlijke vereenvoudiging heeft dat vooralsnog niet geleid, zoals ook blijkt uit de evaluatie van het programma VIM. Uit de verschillende fundamentele onderzoeken die zijn uitgevoerd blijkt dat echte vereenvoudiging ook politieke keuzes zal vergen. Dat concludeert ook het IBO Vereenvoudiging: "vereenvoudiging heeft altijd consequenties. Of die consequenties acceptabel zijn, betreft een wezenlijke (politieke) keuze over wat belangrijk wordt gevonden in de geboden sociale zekerheid."⁸⁰

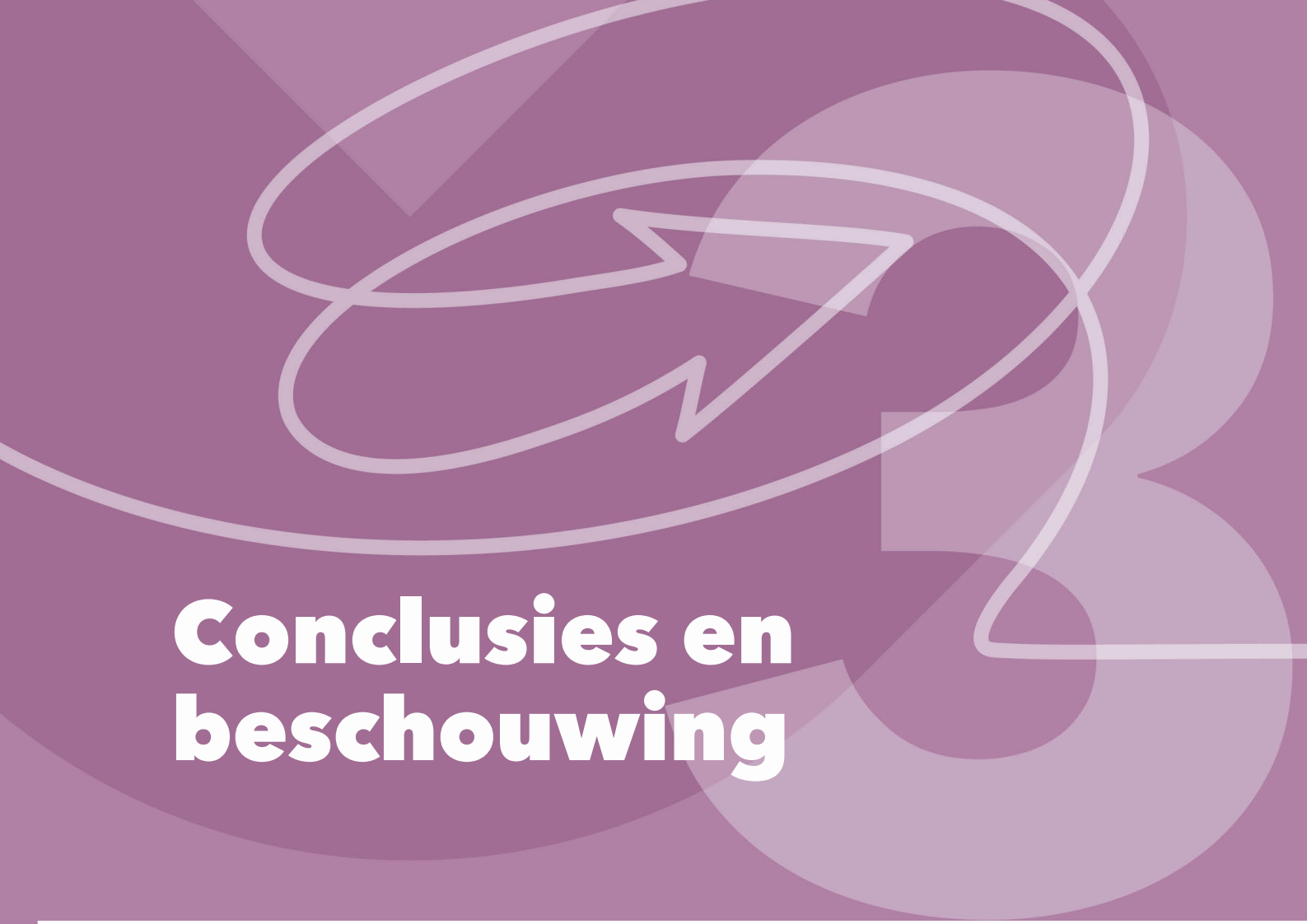
2.6 Conclusie

We hebben in dit hoofdstuk stilgestaan bij een viertal ontwikkelingen in het discours in en rondom SUWI van de afgelopen jaren. We hebben daarbij gezien dat deze ontwikkelingen bij elkaar horen en soms in elkaar overlopen. Bovendien zijn het ontwikkelingen die vaak breder gaan dan het SUWI-stelsel; ze reflecteren een maatschappelijke ontwikkeling in het denken over het functioneren van de overheid en uitvoeringsorganisaties in het algemeen. Al met al duiden ze op een verschuiving in de oriëntatie van het stelsel die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden, waarbij men een aantal andere waarden (bijvoorbeeld die van vertrouwen en maatwerk) heeft willen toevoegen aan de waarden die de afgelopen decennia dominant zijn geweest in het stelsel (rechtmatigheid, efficiency).

We hebben bij de besproken ontwikkelingen ook steeds de vraag opgeworpen of deze ontwikkelingen in het discours ook al zichtbare gevolgen hebben: lijkt de samenwerking tussen minister en zbo's inmiddels meer op een stewardshiprelatie? Worden het gedachtegoed rondom publieke waarden inmiddels in praktijk gebracht? Krijgt de menselijke maat daadwerkelijk gestalte in de uitvoering? En zijn er de laatste tijd wezenlijke vereenvoudigingen doorgevoerd? Voorlopig is het antwoord op deze vragen voornamelijk ontkennend. Uit het bovenstaande blijkt dat er een kentering in gang is gezet in het denken over de uitvoering in het SUWI-stelsel, en deze kentering heeft vooralsnog weinig reële effecten in de uitvoeringspraktijk

⁸⁰ IBO Sociale Zekerheid, Moeilijk makkelijker maken (Den Haag, 2023), blz 79.

en voor burgers die met het stelsel te maken hebben. In het volgende hoofdstuk grijpen we terug op deze voorlopige conclusie en verbinden we daar ook aanbevelingen aan.



Conclusies en beschouwing

In dit derde hoofdstuk trekken we de conclusies uit ons onderzoek. We starten met onze bevindingen ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het SUWI stelsel en de uitvoering door UWV, SVB, BKWI, BIDN en de LCR. Ook gaan we in op de sturing en het toezicht. Vervolgens reflecteren we op de conclusies in een beschouwing op het stelsel en de onderdelen daarvan. Tot slot doen we aanbevelingen voor de volgende periodieke evaluatie van de uitvoering, de wet SUWI en de zbo's.

3.1 Bevindingen ten aanzien van doeltreffendheid

In deze paragraaf vatten we de belangrijkste bevindingen samen uit de onderliggende hoofdstukken (hoofdstukken 4 t/m 7). We beoordelen daarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid van het SUWI-stelsel als geheel. In paragraaf 3.3 duiden we onze bevindingen en reflecteren we hier met iets meer afstand op.

3.1.1 Uitvoering door UWV en SVB

In hoofdstukken 4 en 5 beschrijven en beoordelen we de doeltreffendheid van de uitvoering door UWV en de SVB. De doeltreffendheid van de uitvoering wordt afgemeten aan de bijdrage die wordt geleverd aan de twee hoofddoelen van het SUWI-stelsel: bijdragen aan bestaanszekerheid, en de bijdrage aan arbeidsparticipatie.

Bijdrage aan bestaanszekerheid

UWV en de SVB dragen bij aan de bestaanszekerheid van mensen door de uitkeringen op tijd en correct te verstrekken. UWV verstrekt op jaarbasis aan circa 1,2 miljoen mensen een uitkering; de SVB op jaarbasis aan circa 5,5 miljoen mensen. De hoogte van de uitkeringen wordt vastgelegd in de zogenaamde materiewetgeving, en is geen onderwerp van dit onderzoek. Voor dit onderzoek is de relevante vraag: slagen de uitvoeringsorganisaties erin om de uitkeringen op tijd en correct te verstrekken?

Allereerst kunnen we op basis van hoofdstukken 4 en 5 constateren dat zowel UWV als de SVB hoge rechtmatigheidscijfers rapporteren. Bij UWV geldt dat de rechtmatigheid voor de ZW, de WW en de TW lager ligt dan gemiddeld, en voor de WIA, Wajong en WAO hoger dan gemiddeld. Lagere rechtmatigheid hangt, in ieder geval voor de WW, met name samen met taken die niet geautomatiseerd kunnen worden uitgevoerd⁸¹. Vereenvoudiging van regelgeving én van uitvoeringsprocessen zouden daar tot een hogere rechtmatigheid kunnen leiden.

Een belangrijke nuance bij de hoge rechtmatigheidscijfers is dat ze ook fouten kunnen verhullen. Dit bleek uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer⁸², naar aanleiding van fouten die UWV de afgelopen jaren maakte in de uitvoering van de WIA (zie hoofdstuk 4 voor een uitgebreide bespreking). De fouten die UWV maakte kwamen om verschillende redenen niet tot uitdrukking in lagere rechtmatigheidscijfers. Wanneer een sociaal-medische beoordeling verkeerd is, telt dit bijvoorbeeld niet als financiële onrechtmatigheid. De kwaliteit van de beoordeling of iemand recht heeft op een uitkering is zeer belangrijk bij het beoordelen van de doeltreffendheid van de inkomensondersteuning. In de periode 2020-2024 is mede door de Coronacrisis minder aandacht geweest voor de kwaliteit van dit beoordelingsproces; bovendien wordt er onder grote druk gewerkt vanwege het tekort aan verzekeringsartsen. Om deze redenen concluderen we in hoofdstuk 4 dat er al met al toch een zorgelijk beeld ontstaat over de ontwikkeling van de doeltreffendheid van de uitvoering van de inkomensondersteuning, in ieder geval bij de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen door UWV, in de afgelopen jaren.

Voor beide organisaties geldt dat de tijdigheid van de eerste uitkeringsverstrekking – dus de mate waarin de organisaties erin slagen om, na een aanvraag voor een uitkering, het recht op toegang te beoordelen en de beschikking af te geven – gedurende de gehele periode onder druk staat. In de uitvoering van de WIA en de Wajong door UWV zien we een dalende trend wat betreft de tijdigheid. Dat heeft te maken met het tekort aan verzekeringsartsen, oplopende achterstanden en ook een groei van het aantal WIA-aanvragen. De problematiek van het tekort aan verzekeringsartsen speelt al jaren, ook in de vorige evaluatieperiode. Voor de regelingen die de SVB uitvoert geldt dat er structureel onder de norm wordt gepresteerd wat betreft tijdigheid; dit geldt in veel sterkere mate voor de internationale gevallen dan voor de nationale gevallen. De afgelopen jaren zijn veel inspanningen gepleegd om de tijdigheid te verbeteren, maar dat heeft nog niet de gewenste effecten gesorteerd. Het aandeel internationale gevallen groeit al jaren bij de SVB; deze zijn veel complexer en tijdrovender om uit te voeren, omdat er

⁸¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Periodieke rapportage werkloosheid werknemers (2023).

⁸² Algemene Rekenkamer, Fouten bij WIA-uitkeringen. Blind voor signalen, burgers geraakt (2025).

geen gebruik kan worden gemaakt van automatisch beschikbare gegevens. De SVB vraagt hier de afgelopen jaren telkens aandacht voor in knelpuntenbrieven en jaarverslagen⁸³.

Er zijn ook positieve ontwikkelingen. Zo hebben beide organisaties hun aandacht voor de menselijke maat voortgezet en verdiept. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in maatwerkplaatsen en ruime aandacht voor het voorkomen van geldzorgen en schulden. Waarderingen door mensen die geholpen worden door de SVB en UWV zijn over het algemeen stabiel en redelijk hoog.

Al met al ontstaat een beeld van organisaties die de afgelopen jaren heel hard hebben gewerkt om de inkomensondersteuning aan de mensen die daar recht op hebben op hoog niveau te leveren. Dat is redelijk gelukt, maar er zijn belangrijke knelpunten die taai blijken om op te lossen. Deze knelpunten kunnen enerzijds worden gerelateerd aan complexiteit in regelgeving en toenemende internationalisering van de uitkering, en zijn anderzijds een uitdrukking van het feit dat de organisaties onder druk staan. De werkdruk is op belangrijke plekken in de organisaties hoog, er zijn achterstanden, het ziekteverzuim is vooral bij de SVB hoog, en bij beide organisaties wordt er gewerkt met verouderde technische systemen.

Bijdrage aan arbeidsparticipatie

Het bevorderen van de arbeidsparticipatie is een taak van UWV. De SVB heeft geen rol op dit vlak. UWV draagt bij aan de arbeidsparticipatie enerzijds door inspanningen gericht op preventie van instroom in uitkeringen, anderzijds door het ondersteunen van mensen met uitkeringen in het vinden en behouden van werk. Op basis van hoofdstuk 4 kunnen we enkele belangrijke conclusies trekken over de bijdrage van UWV aan de arbeidsparticipatie.

Ten eerste is de afgelopen periode, wanneer we dat vergelijken met de periode voor 2020, aanmerkelijk meer aandacht gekomen voor de *preventie* van werkloosheid. Verreweg de belangrijkste bijdrage hieraan werd geleverd door de uitvoering van de NOW ten tijde van de Coronacrisis. Deze regeling werd in hoog tempo door UWV en SZW samen ontwikkeld en door UWV uitgevoerd, en heeft er aantoonbaar voor gezorgd dat de verwachte sterke groei van WW-instroom in de jaren 2021-2022 uitbleef. De NOW-regeling wordt door velen aangehaald als voorbeeld van wendbaarheid van UWV, en als voorbeeld van vormgeving van een regeling waarbij eenvoud en uitvoerbaarheid leidende ontwerpprincipes waren. Kleinere bijdragen aan preventie van werkloosheid werden geleverd door uitvoering van de STAP-regeling en de regionale mobiliteitsteams (RMT's).

Ten tweede blijkt uit evaluaties dat de dienstverlening die UWV inzet voor re-integratie en het vinden en behouden van werk goed onderbouwd en over het algemeen passend is. Netto-effectiviteit van de dienstverlening valt in dit soort gevallen zelden vast te stellen, maar over het algemeen wordt geconcludeerd dat het plausibel is dat de dienstverlening doeltreffend is. Uit de beschikbare evaluatie volgt ook dat er voor elke doelgroep die UWV bedient – mensen in de WW, WIA en Wajong – nog winst te behalen is. Zo wijst een evaluatie van WIA-dienstverlening uit dat de re-integratiedienstverlening per persoon gemiddeld genomen minder intensief is

⁸³ Zie hoofdstuk 5 en bijvoorbeeld SVB, SUWI Jaarverslag 2024.

geworden (doordat er meer mensen in de WIA kwamen), en dat een steviger inzet er mogelijk toe kan leiden dat meer mensen werk vinden en behouden.

3.1.2 Gegevensverwerking

In hoofdstuk 6 beschrijven en beoordelen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gegevensverwerking zoals deze binnen het stelsel wordt uitgevoerd door BKWI en BIDN. De gegevensverwerking is geen doel op zich, maar ondersteunend aan het verwezenlijken van de SUWI-doelen (bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie). BKWI en BIDN ontsluiten en leveren de gegevens- en informatiediensten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van SUWI-taken door UWV en de SVB: het verstrekken van uitkeringen en het bieden van re-integratiedienstverlening.

In hoofdstuk 6 laten we zien dat de gegevensverwerking, op basis van de beschikbare bronnen, over het algemeen doeltreffend is. SIRA Consulting heeft in 2025 de effectiviteit van de diensten van BKWI en BIDN onderzocht, en concludeert dat deze diensten over het algemeen effectief zijn in het ondersteunen van gemeenten, UWV en de SVB. Ook de scores op de kwalitatieve prestatie-indicatoren, zoals die door BKWI en BIDN met SZW worden gedeeld, wijzen in deze richting. Deze indicatoren zijn overwegend gericht op de beschikbaarheid van systemen en services, klanttevredenheid en financiële prestaties. Beide organisaties scoren in de periode 2020-2024, enkele uitzonderingen daargelaten, elk jaar op of boven de norm van deze kwalitatieve prestatie-indicatoren.

3.1.3 Samenwerking, toezicht, participatie

In hoofdstuk 7 beschrijven we hoe het ministerie van SZW samenwerkt met UWV en de SVB, op welke wijze het toezicht is georganiseerd, en op welke wijze cliënten participeren in het stelsel. Tevens beoordelen we de samenwerking, het toezicht en de cliëntenparticipatie, voor zover beschikbare bronnen ons dat toelaten.

Voor het oordeel van de samenwerking tussen SZW en zbo's baseren we ons in belangrijke mate op een onderliggend evaluatieonderzoek uitgevoerd door Berenschot⁸⁴. Al met al kunnen we concluderen dat de samenwerking *op papier* een hele ontwikkeling heeft doorgemaakt: er is een nieuwe samenwerkingsvisie (vroeger heette dit een sturingsvisie), waarbij meer dan voorheen de nadruk wordt gelegd op gedeelde belangen, vertrouwen en een gezamenlijke visie op het realiseren van publieke waarden⁸⁵. De evaluatie laat echter ook zien dat het vertrouwen broos is, zeker wanneer er zich incidenten voordoen, en dat de fundamentele spanningen die in de driehoek tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer zitten dan snel worden blootgelegd. Een duidelijk aanwijsbare ontwikkeling in de afgelopen jaren ligt voorts in de assertievere opstelling van de zbo's: zij treden openlijk naar buiten, wijzen knelpunten in wet- en regelgeving aan en geven duidelijker aan wat ze wél en niet uitvoerbaar achten.

⁸⁴ Berenschot. (2025). Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel.

⁸⁵ Dit kan ook te maken hebben met de toegenomen aandacht voor de stem van de burger na de toeslagenaffaire en het rapport 'klem tussen balie en beleid' van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties.

Ten aanzien van het toezicht beschrijven we in hoofdstuk 7 dat er momenteel twee vormen van toezicht zijn: stelseltoezicht, uitgevoerd door de Nederlandse Arbeidsinspectie en toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering door UWV en de SVB, en organisatiegericht toezicht, uitgevoerd door een zelfstandig onderdeel van het ministerie van SZW gepositioneerd onder de eigenaar. Het stelseltoezicht heeft de afgelopen jaren middels een aantal onderzoeken bijgedragen aan zicht op de doeltreffendheid van de uitvoering; daarnaast is het bezig geweest met de ontwikkeling van een brede stelselmonitor, waarvan de eerste uitkomsten nog niet beschikbaar zijn. Het organisatiegerichte toezicht is de afgelopen jaren niet goed werkbaar gebleken.

Ten aanzien van de cliëntenparticipatie beschrijven we in hoofdstuk 7 dat deze vormt krijgt enerzijds binnen de zbo's, en anderzijds op landelijk niveau in de LCR. We concluderen daar dat de fundamentele onduidelijkheid over doel, middelen en formele inrichting van de cliëntenparticipatie in de afgelopen jaren niet is opgelost. Dit leidt ertoe dat cliëntenparticipatie niet volledig tot zijn recht komt in het stelsel.

3.2 Bevindingen ten aanzien van doelmatigheid

In paragrafen 4.3 en 5.3 laten we zien dat de uitvoeringskosten van UWV en de SVB de afgelopen jaren stijgen. Dat geldt ook voor BKWI en BIDN, zo zien we in paragraaf 6.3.

KPMG heeft in 2025 onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van de uitvoering door UWV en de SVB⁸⁶. Daarbij heeft het de ontwikkeling van kosten afgezet tegen de geleverde 'productie'. 'Productie' wordt daarbij gedefinieerd als enerzijds het starten van uitkeringen (instroom) en anderzijds het continueren (aantal mensen dat een uitkering krijgt). KPMG concludeert dat bij zowel de SVB als UWV de doelmatigheid over het algemeen afneemt in de jaren 2020-2024 (uitzonderingen zijn de jaren 2020, 2023 en 2024 voor UWV).

Een blik op doelmatigheid zoals KPMG heeft gedaan kent belangrijke beperkingen. De investeringen die op basis van de WaU en POK zijn gedaan (meer beschikbare middelen in de kleine geldstroom) in maatwerk, bereikbaarheid en meer tijd en aandacht voor burgers zijn in die berekening per definitie niet doelmatig, maar kunnen natuurlijk wel degelijk belangrijke, zij het moeilijker meetbare, opbrengsten hebben. Zo kunnen ze leiden tot lagere uitkeringslasten omdat mensen door dienstverlening van bijvoorbeeld UWV weer aan het werk kunnen komen, of ze kunnen bijdragen aan tevredenheid van burgers en vertrouwen in de overheid. Ook investeringen in de toekomstbestendigheid van de zbo's, zoals de investeringen in ICT, leiden in de berekening van KPMG tot doelmatigheidsverlies; maar ze zijn hard nodig om ook in de toekomst doeltreffend (en doelmatig) te kunnen opereren.

Over de doelmatigheid van de uitvoering van gegevensuitwisseling door BKWI en BIDN kunnen we op basis van de beschikbare bronnen geen uitspraken doen.

⁸⁶ KPMG (2025) Inzicht in de doelmatigheid van UWV en SVB.

3.3 Beschouwing: SUWI in een overgangsfase

Een belangrijke rode lijn uit deze evaluatie is dat het SUWI-stelsel, nu ongeveer 25 jaar na zijn ontstaan, in een overgangsfase terecht lijkt te zijn gekomen: er zijn incidenten, samenhangend met grote en moeilijk oplosbare complexiteit, en tegelijkertijd worden er pogingen ondernomen om het stelsel bij de tijd te krijgen. Als beschouwing op de bevindingen van deze evaluatie resumeren we eerst de belangrijkste knelpunten, vervolgens de belangrijkste inspanningen die worden ondernomen om het stelsel toekomstbestendig te maken, en tot slot stellen we de vraag of deze inspanningen gerust stellen en voldoende zijn om de knelpunten het hoofd te bieden.

3.3.1 Belangrijke knelpunten stellen het stelsel op de proef

De afgelopen 25 jaar heeft SUWI, afgaand op eerdere evaluaties en deze huidige evaluatie, grotendeels gedaan waarvoor het is ingesteld: publieke waarborgen aanbrengen in de uitvoering van de sociale zekerheid, de sociale zekerheid efficiënter en rechtmatiger vormgeven, en daarbij ook meer oog hebben voor goede dienstverlening aan de mensen die uitkeringen en re-integratiedienstverlening krijgen. Toch is het stelsel de afgelopen periode ook in onrustig vaarwater terecht gekomen. Er dient zich een aantal knelpunten aan die de betrouwbaarheid van het stelsel in de toekomst stevig op de proef kunnen gaan stellen. We lichten de belangrijkste knelpunten uit.

Ten eerste: in hoofdstuk 4 en 5 van dit rapport zien we dat de uitvoeringsorganisaties onder druk staan. Het is lastig om binnen de kaders van dit onderzoek, en op basis van de beschikbare informatie, een diepgravend beeld te schetsen van de operationele staat van de zbo's (zie ook paragraaf 3.4 voor een reflectie hierover). Maar het is duidelijk dat het de afgelopen jaren niet is gelukt om enkele taaie problemen op te lossen, ondanks de ruime aandacht ervoor. We denken dan bijvoorbeeld aan de achterstanden bij sociaal-medische beoordelingen van het UWV, en aan achterblijvende tijdigheid van het afgeven van beschikkingen bij de SVB⁸⁷. Daarbij komen de waarschuwingen van UWV dat het veel moeite kost om het personeelsbestand op peil te houden, en het hoge en stijgende ziekteverzuim bij de SVB. Tot slot wijzen we op de verouderde doch cruciale ICT-systemen, waar al jaren aan gewerkt wordt om deze te moderniseren. De organisaties slagen er vooralsnog in om redelijk op niveau te presteren, maar bovengenoemde zaken kunnen dit in de toekomst gaan belemmeren.

Ten tweede: er is sprake van moeilijk hanteerbare complexiteit en toenemende internationalisering. De zbo's wijzen hier de afgelopen jaren consequent op in hun jaarverslagen en hun knelpuntenbrieven, en alle beschikbare evaluaties van materiewetgeving en andere belangrijke rapporten beamen dit. De complexiteit heeft een aantal gevolgen: het maakt de regels moeilijk uitvoerbaar (kost veel capaciteit, zorgt voor fouten), het maakt regels moeilijk te begrijpen voor de burgers die het betreft, en het dempt daarvoor ook de effectiviteit van de

⁸⁷ Met name bij dossiers met een internationale component.

regels. Tot slot zorgt de complexiteit er ook voor dat de uitvoering minder wendbaar wordt: het is bijvoorbeeld lastig om nieuw personeel op het juiste kennisniveau te krijgen en om ICT-systemen te vervangen.

Ten derde: het sturingsmodel van new public management lijkt niet meer te volstaan. Waar eerder geloof werd gehecht aan een zakelijke aansturing van zbo's en een verantwoording op basis van kritische prestatie-indicatoren, is dat geloof dat afgelopen tien jaar langzaam weggeëbt. Algemeen wordt ingezien, zoals ook uit eerdere evaluaties bleek, dat een daadwerkelijk zakelijke aansturing niet mogelijk is in dit domein, en dat het gebruik van prestatie-indicatoren onvoldoende is om een goed beeld te krijgen van de kwaliteit en doeltreffendheid van de uitvoering.

Ten vierde: er zijn bij UWV incidenten met grote impact. We denken dan aan de fouten die in de WIA zijn gemaakt (zie hoofdstuk 4 voor meer informatie). Wanneer we letten op bovengenoemde knelpunten (complexiteit, uitvoeringsorganisaties onder druk) en de analyse van de oorzaken van de WIA-fouten door de Algemene Rekenkamer, kunnen we ons met recht afvragen: betreft het hier inderdaad een incident (uitzonderlijke gebeurtenis), of volgen deze gebeurtenissen, ten minste gedeeltelijk, min of meer logisch uit de huidige configuratie van het stelsel? We denken dat dit laatste waar is. Incidenten en korte termijn beleidswensen domineren vervolgens veel van het overleg tussen SZW en zbo's, waardoor het overleg weinig lijkt te gaan over meer fundamentele vragen als 'hoe gaat het met de uitvoering van de huidige wettelijke taak, waar wil je samen naartoe, en wat heb je daarvoor nodig'?

Ten vijfde: er is onvoldoende tegenmacht vanuit het publiek, en dan doelen we met name op de rol die cliëntenparticipatie speelt. In hoofdstuk 7 concluderen dat we dat de huidige vorm van cliëntenparticipatie cliënten onvoldoende betreft bij de totstandkoming van beleid in de sociale zekerheid en bij de uitvoering van de sociale zekerheid. Er is sprake van participatie binnen cliëntenraden bij de publieke dienstverleners en is een landelijke cliëntenraad, maar de omvang en het mandaat van deze laatste organisatie lijkt niet voldoende om hier te spreken van een serieuze tegenmacht. We merken dat de organisaties allemaal gericht zijn op het zo goed mogelijk bedienen van de mensen, maar toch staan de praktische implicaties voor mensen niet altijd centraal bij beleids- en uitvoeringsvraagstukken. Meer tegenmacht van cliënten zou de overige partijen in het stelsel kunnen helpen om de ambities van een meer burgergericht stelsel te verwezenlijken.

3.3.2 Er wordt veel ondernomen om het stelsel toekomstbestendig te maken

Hierboven hebben we de belangrijkste knelpunten geresumeerd die het SUWI-stelsel op de proef stellen. Tegelijkertijd hebben we in dit rapport beschreven dat er de afgelopen jaren ook veel is ondernomen om deze knelpunten te verhelpen en het stelsel zodoende klaar voor de toekomst te maken. We benoemen de belangrijkste pogingen van de afgelopen jaren.

Ten eerste: er zijn pogingen ondernomen om vereenvoudiging van wet- en regelgeving te bereiken. We denken daarbij bijvoorbeeld aan het programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen (VIM, zie paragraaf 2.5) of aan de commissie OCTAS, die uitgebreid heeft verkend hoe een toekomstig arbeidsongeschiktheidsstelsel eruit zou kunnen

zien. Dit heeft echter nog niet tot oplossingen geleid. We hebben deze inspanningen in paragraaf 2.5 uitgebreider beschreven.

Ten tweede: er is toegenomen aandacht voor 'publieke waarden' en de 'menselijke maat'. De oriëntatie van het stelsel lijkt daarmee enigszins te verschuiven. Er komt meer ruimte voor de mens in het stelsel, het feit dat de strikte toepassing van bepaalde regels soms averechtse gevolgen heeft (en dat daarom vanuit 'de bedoeling' gewerkt moet worden, met ruimte voor uitvoerders) en dat burgers soms fouten moeten mogen maken, zonder dat dit verstreckende gevolgen voor ze heeft. We zien deze verschuiving in het gehele discours van alle partijen in en rond het stelsel. Tot wetswijzigingen heeft dit nog niet geleid. In paragraaf 2.3 en 2.4 hebben we dit uitgebreider beschreven.

Ten derde: er zijn de afgelopen jaren pogingen ondernomen om de sturing 'bij te sturen' richting het stewardshipmodel. In 2023 is een nieuwe 'samenwerkingsvisie' omarmd (vroeger was dit een 'sturingsvisie', waarin wordt onderstreept dat SZW en zbo's in de kern dezelfde doelen voor ogen hebben en vanuit partnerschap willen samenwerken aan het realiseren van deze doelen. Naast de kwantitatief ingestoken prestatie-indicatoren zoals we die kennen binnen SUWI zijn nu ook meer kwalitatieve prestatie-indicatoren ingesteld. In paragraaf 2.2, en ook in 7.2, beschrijven we deze ontwikkeling uitgebreid.

Ten vierde: binnen de zbo's is de afgelopen jaren ruim aandacht voor modernisering van de ICT, en ook voor het op peil houden van (de vakbekwaamheid van) het personeelsbestand. Dat gebeurt onder andere met behulp van de additionele middelen die beschikbaar zijn gekomen via de programma's POK en WAU. Deze ontwikkelingen beschrijven we uitgebreid in hoofdstukken 4 en 5.

Ten vijfde: er wordt momenteel fundamenteel nagedacht over de rol van cliëntenparticipatie. Dit gebeurt mede naar aanleiding van problemen die zich de afgelopen periode voordeden in de relatie tussen SZW en de LCR, maar ook de vorige SUWI-evaluatie en tussentijds onderzoek van Regioplan zijn hier aanleiding voor.

3.3.3 Maar deze pogingen stellen vooralsnog niet gerust

Hierboven hebben we de belangrijkste pogingen geresumeerd die worden gepleegd om de knelpunten in het stelsel te verhelpen en het stelsel daarmee toekomstbestendig te maken. Nu resteert de belangrijke vraag: stellen deze pogingen ons gerust? Zijn ze voldoende om het SUWI-stelsel bij de tijd te brengen? Op basis van de rest van dit rapport denken we dat dit nog niet het geval is. Daarbij zijn de volgende overwegingen voor ons van belang.

Ten eerste blijkt uit hoofdstuk 2 dat de modernisering van het stelsel vooralsnog vooral beperkt blijft tot discours, en dat de moderniseringspogingen nog weinig gestalte krijgen in de uitvoeringspraktijk. We hebben het dan bijvoorbeeld over de pogingen om het stewardshipmodel in te voeren in de sturingsrelatie, over pogingen om wet- en regelgeving te vereenvoudigen, en over pogingen om publieke waarden en de menselijke maat meer leidend te laten zijn voor de uitvoering. Enkele van deze langere lijnen waren ook in 2020, ten tijde van de vorige SUWI-evaluatie, al zichtbaar. Er zijn ook allerlei stappen gezet (zoals VIM, de nieuwe

sturingsvisie, de ontwikkeling stelselbrede monitor), maar deze zaken zijn nog niet af en hebben nog geen echte effecten gehad.

Ten tweede, en hiermee samenhangend, lijken de betrokken partijen nog weinig concreet begrip te bestaan van wat die modernisering zou moeten behelzen. Welke publieke waarden zijn van belang? Hoe moeten we de verschillende waarden afwegen wanneer ze met elkaar in spanning komen? Hoe doen we dit bij ICT verbetering en vernieuwing?⁸⁸ Hoe verantwoorden we ons daarover, en hoe sturen we daarop? En hoe ziet een samenwerkingsrelatie volgens stewardshipmodel er concreet uit?

Ten slotte, en dit geldt als overkoepelende conclusie, lijkt er onvoldoende richting en sturing te worden gegeven aan het transitieproces. Dit gaat niet alleen om de aansturing van het stelsel en van de uitvoering binnen dat stelsel (onderwerp van dit onderzoek), maar ook om de vormgeving en vereenvoudiging van de materiewetgeving. Er is een breed gedeelde ambitie om het stelsel te verbeteren, die zich uit in de vele ontwikkelingen zoals hierboven beschreven, maar de richting van de ambitie is nog onvoldoende helder om echt werkbaar te zijn en om er echt oplossingen van te mogen verwachten. Hier zou de 'grote driehoek' (wetgever, SZW en zbo's) veel nadrukkelijker een rol moeten gaan spelen, bijvoorbeeld door richting te geven aan de vereenvoudigingsopgave, en ook door duidelijker te maken welke waarden in het stelsel gediend moeten worden (en dus nadere invulling te geven aan het begrip publieke waarde) en wat er nodig is om de 'menselijke maat' in het stelsel te brengen. Gebeurt dit niet of in onvoldoende mate dan ligt het voor de hand dat er juist nieuwe onduidelijkheden en nieuwe knelpunten ontstaan.

3.4 Aanbevelingen

We splitsen de onderstaande paragraaf in aanbevelingen voor het stelsel en aanbevelingen voor toekomstig (evaluatie)onderzoek.

3.4.1 Voor het stelsel

Hieronder formuleren we op basis van de bevindingen van deze evaluatie een aantal aanbevelingen voor de partijen in het SUWI-stelsel.

Aanbeveling 1: vereenvoudig fundamenteel, en wees bereid daarbij verlies van nauwkeurigheid te accepteren

In de afgelopen jaren lijkt er een consensus te zijn ontstaan dat materiewetgeving in de sociale zekerheid te complex is geworden. De dynamiek hierachter is al vaak omschreven: vanuit goede bedoelingen wordt geprobeerd om regels aan te laten sluiten op specifieke situaties van groepen mensen; wanneer het dan onbedoelde gevolgen heeft, worden er uitzonderingen ingevoerd, etc. Er is op dit moment een uiterst precies stelsel van wetten en regels ontstaan dat niet meer te begrijpen en niet meer uit te leggen is. Dat heeft veel negatieve gevolgen, zoals

⁸⁸ Zie bijvoorbeeld het proefschrift van Noortje Hoevens: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/iedereen-kijkt-door-koker-naar-digitalisering>

telkens blijkt uit evaluaties van materiewetten. Het leidt tot fouten in de uitvoering, vergt veel tijd van de uitvoering, is moeilijk uit te leggen aan mensen en niet te begrijpen door mensen, en zorgt er al met al voor dat de regels minder effectief worden. Wat in de evaluaties doorgaans niet aan de orde komt, maar waarschijnlijk wel het geval is, is dat het er ook toe leidt dat de legitimiteit van het stelsel als geheel langzaam onder druk komt te staan.

Er is de afgelopen periode veel gepraat over en veel onderzoek gedaan naar manieren om te vereenvoudigen. SVB en UWV wijzen in hun knelpuntenbrieven en jaarverslagen op onderdelen van regelingen die voor hen onuitvoerbaar zijn en doen daarbij voorstellen voor vereenvoudiging.⁸⁹ In 2023 is een interdepartementaal beleidsonderzoek gepubliceerd waarin, op basis van gedragswetenschappelijke inzichten, vijf beleidsrichtingen voor vereenvoudiging worden geïdentificeerd: (1) verminder het aantal regelingen (2) verminder en verduidelijk het aantal voorwaarden en verplichtingen, zodat het voor de burger makkelijker is om hier aan te voldoen (3) verminder de consequenties van onbedoelde fouten of effecten (4) verminder het aantal loketten / uitvoerders (5) verbeter de dienstverlening.⁹⁰

Een fundamenteel punt dat ook in het IBO wordt benadrukt is dat vereenvoudiging altijd consequenties heeft. Dit kan betekenen dat groepen burgers erop achteruitgaan in vergelijking met de huidige situatie of dat de uitgaven vanuit het Rijk flink stijgen. Bovendien leidt vereenvoudiging van regels ook niet per definitie tot minder werk voor de uitvoering: wanneer uitvoerders vervolgens van geval tot geval moeten beslissen welke mate van ondersteuning iemand kan krijgen (maatwerk) kunnen eenvoudiger regels ook heel goed leiden tot meer werk voor de uitvoering. Kortom: keuzes zijn nodig, met daarbij een duidelijk besef van de consequenties van vereenvoudiging voor burgers én publieke dienstverleners.

Aanbeveling 2: blijf koersvast in het proces van emancipatie van de uitvoering, ook bij incidenten

Enkele jaren geleden kwam van verschillende kanten het advies dat de zbo's zich dienden te 'emanciperen'. Daarmee werd bedoeld dat de zbo's zich kritischer zouden dienen op te stellen richting SZW, steviger nee zouden moeten zeggen wanneer ze beleid moeilijk uitvoerbaar achtten, en wellicht ook zelf in contact zouden dienen te treden met de politiek. De afgelopen periode heeft zich een dergelijke ontwikkeling voorgedaan, zoals we in dit rapport beschrijven. Zo hebben de zbo's met hun standen van de uitvoering en knelpuntenbrieven ook een stem naar de Tweede Kamer gekregen. Dat is een positieve ontwikkeling. We zien echter ook dat incidenten, zoals zich de afgelopen tijd voordeed bij UWV rondom de fouten die werden gemaakt in WIA-beoordelingen, veel impact hebben op de relatie tussen UWV en SZW. Het vertrouwen tussen de organisaties is dan snel verdwenen, en defensieve en controlerende reflexen komen weer bovendrijven.

Ons advies is om koersvast te blijven in het emancipatiestreven, ook bij incidenten. Dit betekent ook dat hard gewerkt dient te worden aan het opbouwen van vertrouwen. Zbo's moeten zich openstellen, en SZW moet ruimte bieden én interesse tonen. Wat in de vorige SUWI-evaluaties

⁸⁹ Onderwerpen die daarin vaak terugkomen zijn: Vereenvoudiging van leefvormen in de AOW, vereenvoudiging van de kindregelingen, harmonisering van de inkomensbegrippen in de gehele sociale zekerheid (en belastingwetgeving), vereenvoudiging van de dagloon- en schattingsbesluiten in de WIA, ZW, WW, WAZO en WAO.

⁹⁰ Ibidem., blz 91.

werd geadviseerd geldt nog steeds: probeer het gesprek meer te laten gaan over de vraag wat men gezamenlijk wil bereiken, en wat daarvoor nodig is.

Het is moeilijk om dit voor elkaar te krijgen. De huidige structuur is diep verankerd in de organisatiecultuur, wat fundamentele verandering bemoeilijkt. We zien dat beleidsdocumenten de taal van partnerschap en samenwerking hebben omarmd, maar de onderliggende terminologie van 'opdrachtgever' en 'eigenaar' (beiden bij SZW) en opdrachtnemer (zbo) suggereren een onderschikking in plaats van een nevenschikking. Een prikkelende gedachte is het om te draaien: de uitvoeringsorganisaties worden dagelijks geconfronteerd met de praktische consequenties van wetgeving; wanneer regelgeving in de praktijk knelt, zouden zij dan idealiter niet opdracht moeten kunnen geven aan het departement om te onderzoeken of deze wetgeving aangepast kan worden?

Aanbeveling 3: versterk de stem van burgers in het stelsel

We zien dat de rol van cliënten relatief beperkt is in het stelsel, en adviseren om de rol van de cliënt serieus te nemen en er meer middelen aan te besteden. Dit kan bijdragen aan legitimiteit van het stelsel en aan het signaleren van knelpunten. Het vormt een tegenmacht die belangrijk is om de praktische consequenties continu voorop te stellen bij beleidsontwikkeling. Belangrijk is om een heldere doelstelling voor cliëntenparticipatie te formuleren. Wat ons betreft zou die kunnen luiden: het verbeteren van wetten, beleid en uitvoering, door de ervaringen van cliënten te verzamelen, te vertalen en in te brengen. De cliëntenraden moeten dan ook goed geëquipeerd zijn. Daarmee bedoelen we twee zaken. Ten eerste dat ze serieuze ondersteuning moeten krijgen. De huidige omvang van middelen stelt niet in staat om op niveau een serieuze tegenmacht te vormen in het stelsel. Ten tweede dat cliëntenraden een helder mandaat moeten krijgen, dat verplichtingen schept voor SZW en de zbo's. Bijvoorbeeld: wanneer is men verplicht om cliëntenraden te betrekken, welke informatie moet worden aangeleverd, hoe moet worden omgegaan met advies van cliëntenraden?

Het verstevigen van formele cliëntenparticipatie ontslaat partijen er natuurlijk niet van om ook zelf primair vanuit effecten voor mensen te redeneren. Uitvoeringsorganisaties zijn hiervoor natuurlijk bij uitstek geëquipeerd: Zij hebben dagelijks contact met mensen (zowel uitkeringsontvangers als ondernemers) en zien direct waar beleid slaagt of faalt. Deze organisaties hebben dan ook een cruciale rol als 'sensoren van de samenleving'. Maar ook SZW zelf kan dit doen, en we merken dat daar ook een ontwikkeling gaande is, bijvoorbeeld door het aannemen van mensen met ervaringskennis. Dit kan op onderdelen zeker meerwaarde hebben. Tegelijkertijd willen we erop wijzen dat het geen alternatief is voor professionele cliëntenparticipatie.

Aanbeveling 4: maak een scherpe keuze ten aanzien van organisatiegericht toezicht

Uit dit rapport blijkt dat het organisatiegericht toezicht zoals het momenteel is vormgegeven niet goed werkt. Wat ons betreft dient er allereerst een fundamentele keuze worden gemaakt:

- Is het organisatiegerichte toezicht in feite het ondersteunen van de eigenaar om de nodige informatie te vergaren? Zo ja, dan ligt het voor de hand om het geen toezicht te noemen maar bijvoorbeeld 'eigenaarsondersteuning'.
- Of is het organisatiegerichte toezicht bedoeld om een onafhankelijke derde zicht te laten houden op de operationele staat en de lange termijnontwikkeling van de zbo's?

Zo ja, dan ligt het voor de hand om het onafhankelijk te positioneren, bijvoorbeeld bij de Nederlandse Arbeidsinspectie.

Aanbeveling 5: wissel meer uit over de operationele staat van de uitvoeringsorganisaties

De operationele staat van de uitvoeringsorganisaties komt in dit onderzoek niet volledig tot zijn recht. Enerzijds ligt dat aan beperkingen in de aard van dit onderzoek (zie 3.4.2). Anderzijds ligt het ook aan de beperkte beschikbare informatie over de operationele staat van de organisaties. In de P&C cyclus worden wel teksten uitgewisseld over zaken als governance, personeelsbestand, ICT, financiën, maar daaruit ontstaat niet direct een duidelijk beeld wat van de partijen daarin gezamenlijk belangrijk achten en hoe de operationele staat zich ontwikkelt.

Aanbeveling 6: publiceer aanvullende informatie over veilige gegevensuitwisseling en overweeg ontwikkeling richting één gegevensknooppunt

Met het toenemende gebruik van gegevensverwerking en uitwisseling als middel voor de uitvoering wordt ook het belang van veilige uitwisseling van gegevens en informatie door BKWI en BIDN steeds groter. Veiligheid kent hierin twee met elkaar samenhangende aspecten: privacy en informatiebeveiliging. Om meer grip te krijgen op privacy en informatiebeveiliging valt het voor beide organisaties aan te bevelen om op structurele basis extra informatie te publiceren, voor zover zij dat nog niet doen, bijvoorbeeld in de jaarverslagen. We denken bijvoorbeeld aan de volgende informatie: het behalen van de EDP-audit met positief resultaat voor de BIO2, het aantal informatiebeveiligingsincidenten, het aantal privacy incidenten en of datalekken die zijn gemeld bij de Autoriteit Persoonsgegevens voor nieuw ontwikkelde diensten. Hiermee wordt de transparantie vergroot en gezorgd voor een structurele en uniforme verantwoording op de privacy en informatiebeveiligingsaspecten van gegevensverwerking. Zorg verder voor het gezamenlijk vastleggen van afspraken over het ethisch gebruik maken van algoritmen in de toekomst.

Met de implementatie van de nieuwe governance structuur voor gegevensverwerking vanaf 2024 zijn stappen gezet om meer grip te krijgen op het geheel van gegevensverwerking en is een eenvoudigere en transparantere governance structuur neergezet. Datadeling is ook in de toekomst cruciaal voor de uitvoering van de beleidsagenda van SZW. Het is een voorwaarde voor geïntegreerde dienstverlening en maatwerk op het gebied van werk, schulden en proactieve dienstverlening. Het ministerie, de publieke dienstverleners, BKWI en BIDN staan voor de vraag hoe dit in te richten is voor de komende jaren. Wat vraagt dit aan ketenafspraken en -standaarden en -voorzieningen. En hoe regel je de governance daarvoor? Het lijkt ons als onderzoekers verstandig nader te bestuderen of het goed zou zijn BKWI en BIDN verder te ontwikkelen richting één gegevens- en informatieknooppunt voor de sociale zekerheid en sociale voorzieningen. Daarbij is het de vraag of verder aangesloten zou moeten worden bij rijksbrede ontwikkelingen onder het programma Digitale Overheid van het ministerie van BZK en de in 2025 gepubliceerde Nederlandse Digitaliseringsstrategie⁹¹.

⁹¹ Rijksoverheid (2025) De Nederlandse Digitaliseringsstrategie Samen versnellen.

3.4.2 Voor toekomstige evaluaties

Nu we voor de derde keer naar de uitvoering en het SUWI stelsel kijken valt ons nog beter op wat de beperkingen zijn van het onderzoek. Ons valt vooral op dat dit onderzoek een uiterst omvangrijk onderzoek is. Doordat we vijf jaar uitvoering door meer dan vijf organisaties in één rapport proberen samen te brengen moeten we ook zaken laten liggen. We denken dat het goed is op deze plek een aantal beperkingen van het onderzoek te noemen, zodat er in de toekomst nog een beter beeld van de uitvoering van de wet SUWI te geven is. Uit deze beperkingen vloeien aanbevelingen voort.

Aanbeveling 1: evalueer materiewetten en uitvoering in samenhang

Ten eerste denken we dat de scheiding tussen materiewetgeving en uitvoering een ongelukkige is. We denken dat het verstandiger is de materiewetgeving en de uitvoering daarvan steeds in onderlinge samenhang te evalueren. Zeker omdat de uitvoeringsproblemen vaak hun oorsprong vinden in de complexe regelgeving denken we dat het verstandig is om bij de evaluatie van de wetten ook naar de uitvoering daarvan te kijken.

Aanbeveling 2: voer separate evaluaties uit van UWV en SVB

Ten tweede denken we dat het verstandig is de beide zbo's niet samen te evalueren, maar apart te kijken naar UWV en naar de SVB. We denken dat dat bij de evaluatie van de SVB ook de niet-SUWI taken zouden moeten worden betrokken; het buiten scope houden van deze taken zorgt dat deze complexiteit die de SVB ervaart onvoldoende aandacht krijgt. De minister van SZW is eigenaar van de SVB, maar de hele rol die de SVB heeft in de uitvoering van het PGB in opdracht van de minister van VWS is niet belicht in dit onderzoek.

Aanbeveling 3: onderzoek gegevensverkeer uitvoeriger

Ten derde denken we dat de rol van BKWI en BIDN, de samenwerking tussen beide organisaties, de rol van gegevens binnen en buiten het stelsel, de governance op de gegevens en de gegevensuitwisseling en het toezicht hierop meer aandacht zouden moeten krijgen dan er nu geweest is. De ontwikkelingen op het gebied van digitalisering gaan razendsnel. De organisaties hebben zich flink aangepast en zijn veranderd. Ook bij het ministerie hebben de nodige veranderingen plaatsgevonden. Als evaluatoren hebben we het gevoel hier slechts ten dele grip op te hebben gekregen.

Aanbeveling 4: besteed in de evaluaties meer aandacht aan de bedrijfskundige kant van UWV en de SVB

Ten vierde is de focus op doeltreffendheid en doelmatigheid behulpzaam om te kijken naar doelbereik van specifieke regelingen, maar voor een blik op de staat van een organisatie is het niet voldoende. De bedrijfskundige kant van de zbo's verdienen wat ons betreft meer aandacht, en die komen met het huidige analysemodel (gericht op doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering) én met de huidige beschikbare informatie onvoldoende aan bod. Dit kan ondervangen worden door uitgebreidere evaluaties per zbo te doen, zoals we bij punt twee suggereren, waarbij bedrijfskundige onderwerpen specifiek aandacht krijgen. Daarnaast zou het ook helpen wanneer SZW en zbo's betere en meer gestructureerde informatie uitwisselen op dit onderwerp in het P&C cyclus (zie hierboven bij 3.4.1).

Aanbeveling 5: evalueer ook de bekostiging van de zbo's, óf definieer hem expliciet buiten scope

Ten vijfde biedt de huidige evaluatie beperkt zicht op de wijze van bekostiging van de zbo's en de effecten daarvan. Ontwikkelingen zoals de groeiende rol en kosten voor ICT (vaste kosten) en groeiende complexiteit en toenemende internationalisering (gevalsebehandeling kost meer tijd) roepen vragen op of de huidige bekostigingssystematiek ook in de toekomst passend blijft. Deze vraag is buiten scope van dit onderzoek gebleven.

Aanbeveling 6: focus toekomstig doelmatigheidsonderzoek op voorwaarden voor doelmatigheid of op efficiënte omgang met middelen

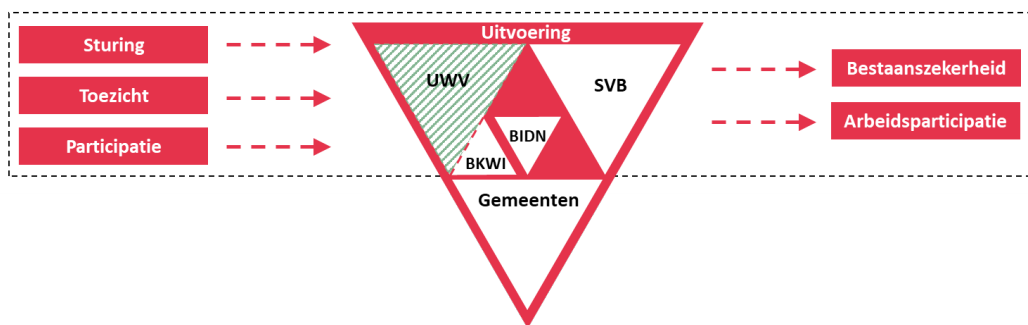
Voor een oordeel over doelmatigheid hebben we ons in dit onderzoek met name gebaseerd op een onderzoek van KPMG, waarin de ontwikkeling van de uitvoeringskosten is afgezet tegen de 'productie' (aantallen mensen die binnen het stelsel worden geholpen). In paragraaf 3.2 hebben we geconcludeerd dat die interpretatie van doelmatigheid weinig inzichten oplevert, omdat de kwaliteit van dienstverlening buiten beeld blijft en ook bijvoorbeeld investeringen die gepleegd moeten worden om op lange termijn betrouwbare dienstverlening te kunnen blijven leveren per definitie 'doelmatigheidsverlies' opleveren. In de toekomst kan beter worden onderzocht in welke mate de randvoorwaarden voor een doelmatige operatie aanwezig zijn, of er kan op specifieke onderwerpen worden onderzocht of er op een efficiënte manier met geld wordt omgegaan.

Aanbeveling 7: houdt de doelen en het evaluatiekader opnieuw tegen het licht

Tot slot het belangrijkste punt wat ons betreft: het beoordelen van de prestaties van het SUWI-stelsel aan de hand van het bereiken van de overkoepelende doelen (bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie) is wat ons betreft niet voldoende om de krachten en zwaktes van het stelsel goed aan het licht te brengen. Dit punt wordt in zekere zin impliciet onderkend door de huidige zoektocht van partijen naar een invulling van het begrip 'publieke waarden'. De vraag is: wat vragen we nou precies van het SUWI-stelsel? Dat het gehele sociale zekerheidsstelsel gericht is op het bieden van bestaanszekerheid en het bevorderen van de arbeidsparticipatie staat daarbij weliswaar overeind, maar de uitvoering binnen SUWI is voor het bereiken van die doelen grotendeels afhankelijk van de materiewetten. Van de uitvoering worden in de kern andere dingen gevraagd, zoals een betrouwbare, rechtvaardige en navolgbare beoordeling van het recht op toegang tot de sociale zekerheid, het verstrekken van uitkeringen aan diegenen die daar recht op hebben, het kunnen verwerken van wijzigingen in wet- en regelgeving, het veilig verwerken en beschermen van gegevens, het voorkomen van oneigenlijk gebruik, het signaleren van problemen in wet- en regelgeving en het doen van voorstellen ter verbetering, het betrekken van mensen die het betreft bij de uitvoering van de sociale zekerheid teneinde de kwaliteit van uitvoering en wet- en regelgeving te verbeteren en de legitimiteit van het stelsel te bevorderen, en het samenwerken met partijen in nationale en internationale ketens. Deze taken zijn in te kleuren met behulp van verschillende 'waarden', zoals rechtmatigheid, rechtsgelijkheid, menselijke maat, betrouwbaarheid, responsiviteit, toegankelijkheid en inclusiviteit. Door dergelijke taken en waarden een prominenter plek in het analysekader te geven kan uiteindelijk met meer scherpheid en nuance een oordeel worden geveld over de prestaties van de uitvoering.

Uitvoering door UWV

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitvoering van de Wet SUWI door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). In onderstaande figuur is het onderwerp van dit hoofdstuk groen gearceerd in het analysekader.



Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

§ 4.1: Inleiding: terugblik op de jaren 2015-2019

§ 4.2: Doelen en opdracht van UWV

§ 4.3: Inzet van middelen

§ 4.4: Ontwikkelingen in de dienstverlening

§ 4.5: Output van de dienstverlening

§ 4.6: Kwaliteit van dienstverlening

§ 4.7: Conclusies

4.1 Inleiding: terugblik op de periode 2015-2019

De periode 2015-2020 werd gekenmerkt door drie belangrijke ontwikkelingen in de context van UWV. Ten eerste kreeg UWV in deze periode te maken met een veranderende economische conjunctuur. Waar de periode 2007-2014 werd gekenmerkt door forse economische neergang, was er in 2015-2020 grotendeels sprake van economische voorspoed. Na economisch herstel in 2015 volgde van 2016-2019 een periode van hoogconjunctuur. Dit is zichtbaar in de volumeontwikkeling van de WW, die in 2015 piekte en daarna daalde, met als gevolg teruglopende uitvoeringsbudgetten voor het UWV. In 2020 bracht de coronacrisis nieuwe uitdagingen, waarbij het UWV in korte tijd de Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) en de Tijdelijke Overbruggingsregeling voor Flexibele Arbeidskrachten (TOFA) moest implementeren. Tegelijkertijd werden medewerkers verplicht om thuis te werken.

Ten tweede werd het UWV geconfronteerd met belangrijke wijzigingen in wet- en regelgeving. De meest impactvolle was de invoering van de Participatiewet in 2015, met gevolgen voor de Wajong en de daaraan verbonden Wet Banenafpraak en Quotum Arbeidsbeperkten (Wet BQA). Andere significante wetswijzigingen waren de Wet Werk en Zekerheid (Wwz, 2015), een wijziging van de Fraudewet (2017), de Wet tegemoetkoming loondomein (2017), het extra geboorteverlof (WIEG, 2020) en de Wet Arbeidsmarkt in Balans (WAB, 2020). Ook de invoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG, 2018) had impact door de verhoogde eisen aan privacy en gegevensbescherming.

Ten derde nam de politieke en maatschappelijke aandacht voor de uitvoering toe. Belangrijke ontwikkelingen waren de motie van Pieter Heerma c.s. (2019), het parlementaire onderzoek naar uitvoeringsorganisaties (2020) en het programma 'Werk aan uitvoering'. De discussie richtte zich op de druk op uitvoeringsorganisaties en hun vermogen om aan te sluiten bij wat burgers nodig hebben, mede gevoed door rapporten van de WRR en de Commissie Borstlap over kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt, zoals ook beschreven in het tweede hoofdstuk van dit rapport.

4.2 Doelen en opdracht

In deze paragraaf beschrijven we de doelen en de opdracht van UWV. We doen dat eerst aan de hand van het wettelijk kader, vervolgens beschrijven we de visie, missie en de kerntaken zoals het UWV die voor zichzelf formuleert.

4.2.1 Wettelijk kader

De Wet SUWI stelt in dat er een Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen is (art. 2) en dat UWV een zelfstandig bestuursorgaan is waarop de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing is (art. 4).

In artikelen 30-33d worden taken toebedeeld aan het UWV. Op grond van artikel 30, lid 1 voert het UWV de volgende regelingen uit:

- De wettelijke arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (WAO, WIA).
- De wettelijke ziekengeldverzekering (ZW).

- De wettelijke werkloosheidsverzekering (WW).
- De Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong).
- De Toeslagenwet (TW).
- De Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW).

Op grond van artikel 30a heeft UWV een taak om arbeidsinschakeling te bevorderen van personen die uitkeringen krijgen op grond van de wetten die hierboven worden genoemd, van werknemers die binnenkort werkloos (driegen te) worden en waarschijnlijk daarna een beroep op de uitkering zullen moeten doen. Ook geldt deze taak voor personen die vallen onder Wajong en de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt, maar vanwege hun arbeidsbeperking of ziekte niet in staat zijn onderwijs te volgen.⁹² Daarnaast heeft UWV op grond van de Wet SUWI de taak werkzoekenden en vacatures van werkgevers te registreren, en geschikte werknemers en werkgevers aan elkaar voor te dragen. Voor werkzoekenden dient een re-integratievisie en vervolgens een re-integratieplan te worden opgesteld. In principe gebeurt dit volgens artikel 30a door een re-integratiebedrijf, 'in elk geval wanneer het personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt betreft'.

Overige taken van het UWV op grond van de Wet SUWI zijn:

- Het in ontvangst nemen van aanvragen voor een uitkering op grond van de Participatiewet (art. 30c)
- Het verrichten van herindicaties voor de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en adviseren over verrichten van arbeid voor die personen (art. 30d)
- Zorg dragen voor een actueel oordeel over de kans op werk van geregistreerde werkzoekenden (art. 31)
- Voorlichting geven over beroepskeuze en opleidingen die daarvoor nodig zijn (art. 31)
- Op verzoek van werkgever of werknemer, in geval van een geschil tussen werkgever en werknemer, een oordeel geven over het bestaan van ongeschiktheid tot werken (art. 32).
- Op grond van de Ziektewet en de WIA de re-integratie-inspanningen van werkgevers beoordelen en beoordelen of er passende arbeid is (art. 32).
- Het inrichten, onderhouden en beheren van de polisadministratie, waarin gegevens van werknemers en verzekerden worden vastgelegd (art. 33).

In artikelen 9 t/m 12 van de Wet SUWI wordt ten slotte ingegaan op samenwerking binnen het SUWI-stelsel. Zo stelt artikel 9 dat UWV, de SVB en gemeenten dienen samen te werken bij de uitvoering van taken op grond van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. In artikelen 10 en 10a wordt geregeld dat UWV en gemeenten samen dienen te werken bij het registreren van werkzoekenden en vacatures (dat dienen zij in één systeem te doen) en ook regionaal dienen samen te werken in het kader van arbeidstoeleiding. In het Besluit SUWI zijn hierover nadere regels vastgelegd.

⁹² In lid 3 wordt de reikwijdte van deze taak beperkt door een aantal specifieke groepen te benoemen voor wie die taak niet geldt, zoals jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben of WIA-ontvangers die duurzaam arbeidsongeschikt zijn.

4.2.2 Missie, visie en strategie van UWV

In het stuk 'Ruimte voor menselijke maat in dienstverlening: UWV strategie 2021-2025' staat een missie en visie omschreven die leidend is bij de uitvoering van de wettelijke taken, zoals hierboven omschreven. Deze missie en visie zijn als volgt:

Box 4.1 Missie en visie van UWV (vanaf 2021)⁹³

"Wij zijn een organisatie van mensen voor mensen. Samen werken we aan een samenleving waarin iedereen kan meedoen. Samen als collega's, samen als UWV, maar vooral ook samen met de mensen die gebruik maken van onze dienstverlening en onze ketenpartners op het terrein van werk en inkomen.

Ieder mens wil meedoen en iets bijdragen aan de maatschappij. Werk is een manier om bij te dragen. Maar ook mensen die niet (kunnen) werken, horen erbij. Dat is waar samenleven over gaat. UWV ondersteunt mensen daarom bij het vinden van passend werk. En als werken niet mogelijk is, zorgt UWV snel voor inkomen."

Deze strategie betreft een koerswijziging ten opzichte van vorige doorlichting.⁹⁴ Ten tijde van de vorige doorlichting stond in de missie van UWV 'Werk Boven Uitkering' centraal. In de huidige strategie van UWV lijken de doelstellingen van het bieden van inkomenszekerheid en het toeleiden van mensen naar werk of een passend alternatief op gelijke voet te staan.

In de strategie 2021-2025 staan volgens UWV twee elementen centraal om de dienstverlening naar een hoger niveau te brengen: ten eerste meer aandacht voor de menselijke maat in de dienstverlening, en ten tweede meer focus op preventie (voorkomen van werkloosheid, voorkomen van arbeidsongeschiktheid), dat laatste nadrukkelijk samen met partners.⁹⁵

Verder spreekt UWV in de strategie een aantal ambities uit voor de periode 2021-2025. Men wil:⁹⁶

- Mensen ondersteunen om werk te houden of te krijgen;
- Mensen van inkomen voorzien als werk uitblijft of (even) niet mogelijk is;
- De persoonlijke situatie van mensen - inclusief gezondheid en arbeidsmogelijkheden - in ogenschouw nemen en maatwerk toe te passen waar nodig;
- De werkgever ondersteunen op het gebied van werk en inkomen, met aandacht voor inclusiviteit;
- Kennis over arbeid en gezondheid delen met professionals;
- Datagedreven werken bevorderen om zo goed mogelijk aan deze punten invulling te geven.

In de vorige doorlichting is beschreven dat UWV vier kerntaken heeft, namelijk werk, indicatiestelling, uitkeren en gegevensbeheer. In de zes ambities voor 2021-2025 is een accentverschuiving terug te zien ten opzichte van de kerntaken die voor de periode ervoor werden gedefinieerd. UWV ziet zich meer en meer als publieke dienstverlener, naast haar uitvoerder van een publieke opdracht. Deze focus op dienstverlening komt sterk terug in de

⁹³ UWV. (2021). Ruimte voor menselijke maat in dienstverlening: UWV strategie 2021-2025. UWV. Amsterdam.

⁹⁴ De Beleidsonderzoekers, Verwonderzoek & SEO Economisch Onderzoek. (2020). Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie, p. 111-113.

⁹⁵ UWV. (2021). Ruimte voor menselijke maat in dienstverlening: UWV strategie 2021-2025. UWV. Amsterdam.

⁹⁶ UWV. (2021). Ruimte voor menselijke maat in dienstverlening: UWV strategie 2021-2025. UWV. Amsterdam.

ambitie "de persoonlijke situatie van mensen - inclusief gezondheid en arbeidsmogelijkheden - in ogenschouw te nemen en maatwerk toe te passen waar nodig". Een dergelijk geformuleerde ambitie ontbrak in de voorgaande periode.

In 2025 is de strategie voor de periode 2025-2030 gepubliceerd. Deze lijkt de lijn van 2021-2025 voort te zetten. Ook hierin is aandacht voor de 'menselijke maat' het uitgangspunt. Er worden allereerst drie belangrijke ontwikkelingen gesignaleerd: mensen lopen vast als gevolg van complexiteit in de maatschappij en in de sociale zekerheid, toenemende kwetsbaarheid van de cliënten die UWV richting werk begeleidt, en gevolgen van vergrijzing voor zowel werkgevers waar UWV mee samenwerkt als voor UWV en haar personeelsbestand zelf. Vervolgens worden drie centrale ambities geformuleerd: men wil cliënten duurzamer aan het werk helpen, meer zekerheid verschaffen over inkomen en cliënten en werkgevers nog meer centraal stellen in de dienstverlening.⁹⁷ Ter invulling van de strategie is er een nieuw dienstverleningsconcept ontwikkeld. De ambitie is om empathische, makkelijk toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige dienstverlening te bieden - onze cliënten voelen zich gezien, gehoord en geholpen.

4.3 Uitvoeringskosten

UWV keert aan ongeveer 1,2 miljoen mensen uitkeringen uit. Daarvoor keert het op jaarbasis voor ongeveer 27 miljard euro aan uitkeringen uit.⁹⁸ Dit is de zogenaamde 'grote geldstroom'.

In deze evaluatie en beleidsdoorlichting gaat het over de 'kleine geldstroom', ofwel de uitvoeringskosten die het UWV maakt om deze 1,2 miljoen mensen te bedienen.

4.3.1 Overzicht van uitvoeringskosten

De tabel hieronder geeft een overzicht van de ontwikkeling van de gerealiseerde uitvoeringskosten van UWV (exclusief BKWI) op basis van de Rijksjaarverslagen 2020-2024. In totaal zijn de uitvoeringskosten in 2024 circa 26% hoger dan in 2020.⁹⁹ Onder de tabel geven we nadere duiding.

⁹⁷ Meer voor elkaar. UWV strategie 2025-2030. <https://www.uwv.nl/assets-kai/files/9b759ad6-be31-4f47-9cda-9ab744a2a507/uwv-strategie-2025-2030-meer-voor-elkaar-samenvatting.pdf>

⁹⁸ UWV. (2025). UWV Jaarverslag 2024, p. 16. UWV. Amsterdam.

⁹⁹ Ministerie van SZW. (2020-2024). Rijksjaarverslagen 2020-2024, artikel 11.

Tabel 4.2 Uitvoeringskosten (x € 1.000)¹⁰⁰

	2020	2021	2022	2023	2024
Begrotingsgefinancierd ¹⁰¹	421.669	470.623	492.530	509.005	502.155
Premiegefinancierd ¹⁰²	1.629.664	1.670.751	1.818.002	2.008.578	2.089.734
Totaal	2.051.333	2.141.374	2.310.532	2.517.583	2.591.889

4.3.2 Duiding van trends in de uitvoeringskosten

Zoals we hierboven zien zijn de uitvoeringskosten de afgelopen jaren gestegen. Daar zijn verschillende verklaringen voor. Eén van de verklaringen die gedurende de gehele periode geldt is prijsbijstellingen en loonstijging als gevolg van de verhoging van de CAO-salarisschalen. Zo is per 1 januari 2023 het wettelijk minimumloon met 10,15% verhoogd. Op 1 juli 2023 kwam daar 3,13% bij.¹⁰³ Deze ingrepen hadden gevolgen voor het volledige loonegebouw en dus ook voor de salarissen van de medewerkers van UWV.¹⁰⁴

2020-2022: de gevolgen van corona en de POK-middelen

In de ontwikkeling van de uitvoeringskosten zien we ook de invloed van de coronapandemie terug. Zeker als je de uitvoeringskosten in de periode 2020-2024 vergelijkt met de jaren ervoor zijn de uitvoeringskosten hoger.¹⁰⁵ Voor een belangrijk deel hangen deze hogere uitvoeringskosten samen met de uitvoering van steunmaatregelen als de NOW en de TOFA, die in 2024 bijna afgehandeld zijn.

UWV kreeg naast de uitvoering van deze steunmaatregelen te maken met een toename van het klantvolumes en aanpassingen in de bedrijfsvoering. Deze ontwikkelingen hebben als gevolg dat de uitvoeringskosten zijn toegenomen in 2020, ten opzichte van de jaren daarvoor.¹⁰⁶ Om tegemoet te komen aan de bijzondere omstandigheden die UWV in 2020 doormaakte heeft het ministerie van SZW € 105 miljoen extra toegekend voor onder andere opschalingskosten en frictie in de bedrijfsvoering.¹⁰⁷

De gevolgen van de coronapandemie voor de uitvoeringskosten zijn in de jaren na 2020 merkbaar, met name vanwege de uitvoering van de NOW. Enerzijds kostte de uitvoering van de NOW geld (wat tot uitdrukking komt in hogere uitvoeringskosten), anderzijds leidt de NOW, gekoppeld aan het economisch herstel vanaf 2021, tot een lagere instroom in de WW, waardoor

¹⁰⁰ Ministerie van SZW. (2020-2024). Rijksjaarverslagen 2020-2024 en begroting 2025, artikel 11.

¹⁰¹ Uitgaven die vallen onder het begrotingsgefinancierde deel zijn grofweg deze: uitvoering IOW, uitvoering Wajong, re-integratie Wajong, basisdienstverlening, indicatiestelling P-Wet, Wet BQA, Wsw indicatiestelling en incidentele budgetten. Daarnaast vallen ook de uitvoeringskosten van het BKWI hieronder (zie hoofdstuk 6).

¹⁰² Uitgaven die vallen onder het premiegefinancierde deel zijn grofweg deze: uitvoering WAO, uitvoering IVA, uitvoering WGA, uitvoering WAZ, uitvoering WW, uitvoering ZW, uitvoering WAZO en uitvoeringskosten voor re-integratie WAZ/WAO/WIA/ZW (de kosten voor voorzieningen en trajecten staan bij de beleidsartikelen op de begroting).

¹⁰³ UWV. 2023. Bijstellingsnota 2023: actualisatie prognoses 2023. UWV.

¹⁰⁴ Bovendien had dit gevolgen voor de grote geldstroom, omdat de hoogte van de uitkeringen ook zijn meegestegen met de inflatie en de loonstijgingen. Immers, de uitkeringshoogtes worden berekend op basis van het laatstverdiende loon.

¹⁰⁵ De Beleidsonderzoekers, Verwonderzoek & SEO economisch onderzoek, Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie, p.114

¹⁰⁶ UWV. (2020). Jaarverslag 2020, p. 83.

¹⁰⁷ Ibid.

het volume in de WW van 2021 tot 2023 daalde.¹⁰⁸ Hierdoor daalde de uitvoeringskosten. Verder heeft UWV in deze periode aanvullende middelen tot haar beschikking gekregen met als doel de dienstverlening te verbeteren en de continuïteit te waarborgen.¹⁰⁹

Na 2022: loon en prijsontwikkelingen, strategiewijziging en groei uitkeringsvolumes

De toename van de uitvoeringskosten in 2023 zijn voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de loon- en prijsbijstelling over 2023.¹¹⁰ Deze ontwikkeling is in 2024 verder doorgezet, wat te zien is aan de groei van de personeelskosten als belangrijke driver van de groei van de totale uitvoeringskosten.¹¹¹ Al nemen deze ook toe doordat de personeelsomvang van UWV de afgelopen jaren verder is gegroeid, door haar beweging van uitvoerder naar publieke dienstverlener.¹¹² Ook waren er tijdelijk meer mensen nodig voor specifieke opdrachten, zoals de uitvoering van de NOW en de STAP-regeling.

Verder neemt het volume van WW-uitkeringen sinds 2023 weer toe.¹¹³ De WW-uitkeringen stonden in 2022 op een historisch laagtepunt en stijgen sinds 2023 na een periode van stabilisatie. Volgens UWV is het aantal WW-uitkeringen nog steeds laag in verhouding tot de beroepsbevolking.¹¹⁴ De WIA-uitkeringen zijn in de afgelopen jaren verder toegenomen, dit is een belangrijk element in het werk dat UWV doet, zie paragraaf 4.5.1. Er zijn maatregelen genomen om het oplopend aantal WIA aanvragen aan te kunnen, zoals de 60-plusmaatregel, waardoor er – in principe tijdelijk – een vereenvoudigde beoordeling is toegepast voor 60-plussers die een WIA aanvragen.

Verklaringen voor het grotere aantal WIA aanvragen zijn waarschijnlijk gelegen in de hogere pensioenleeftijd en is er sprake van een corona-effect. Met name onder de jongere doelgroep is post-covid in toenemende mate een oorzaak voor arbeidsongeschiktheid. Hetzelfde geldt voor psychische aandoeningen. De toename van het aantal WIA-uitkeringen als gevolg van psychische aandoeningen is met name zichtbaar bij sectoren waar met name vrouwen werkzaam zijn, zoals het onderwijs en de zorg. Volgens UWV is deze toename te verklaren door de hoge werkdruk in deze sectoren.¹¹⁵

4.3.3 Invulling aan overheidsbrede opgaven

In de onderzoeksperiode is UWV betrokken bij twee trajecten die ook wel ‘overheidsbrede opgaven’ worden genoemd: Werk aan Uitvoering (WaU) en de parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslagen (POK). Beide trajecten brengen investeringen in de uitvoering met zich mee. Er zijn daarmee additionele middelen voor UWV beschikbaar gekomen.

¹⁰⁸ UWV. (2021). Jaarverslag 2021, p. 75.

¹⁰⁹ TK 2022-2023. 36 360 XV, nr. 1, ‘Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2022.’

¹¹⁰ UWV. (2023). Jaarverslag 2023 deel 2. UWV. Amsterdam. Het gaat om 6,7% van de 9,6%.

¹¹¹ UWV. (2025). UWV Jaarverslag 2024. UWV. Amsterdam. Geraadpleegd op: <https://jaarverslag.uwv.nl/uwv-in-cijfers/financieel/opbouw-uitvoeringskosten>

¹¹² Denk hierbij aan de facilitering en uitvoering van nieuwe pijlers in de dienstverlening zoals de maatwerkplaats, team Geldzorgen en meer tijd en ruimte voor medewerkers om de menselijke maat in de dienstverlening te bieden.

¹¹³ UWV. (2025). UWV Jaarverslag 2024. UWV. Amsterdam.

¹¹⁴ Schreuder, F. & De Vries, M. (2024). Volumeontwikkelingen najaar 2024: duiding van ontwikkelingen in de sociale zekerheid. UWV Kennisverslag 2024-10. UWV. Amsterdam.

¹¹⁵ Schreuder, F. & De Vries, M. (2024). Volumeontwikkelingen najaar 2024: duiding van ontwikkelingen in de sociale zekerheid. UWV Kennisverslag 2024-10. UWV. Amsterdam.

POK

In de Kabinetsreactie POK die op 15 januari 2021 door de overheid is uitgebracht, zijn maatregelen genoemd om de uitvoering te versterken.¹¹⁶ Hiermee zijn er aan UWV meerjarig financiële middelen beschikbaar gesteld om de dienstverlening en informatiehuishouding te verbeteren.¹¹⁷ In 2021 ging het om 4 miljoen euro en in 2022 om 88 miljoen. Vanaf 2023 is structureel 120 miljoen euro gereserveerd. UWV heeft in 2021 een bestedingsplan opgesteld om invulling te geven aan deze middelen.¹¹⁸ Centraal staat daarin de ambitie om met deze extra middelen het contact tussen de professionals van UWV en burgers te verbeteren meer maatwerk te kunnen leveren. Concreet wordt er met de middelen geïnvesteerd in meer tijd voor de cliënt door meer personeel en het versterken van ambtelijk vakmanschap.

WaU

In het coalitieakkoord 2021-2025¹¹⁹ is vastgelegd dat het kabinet het programma Werk aan Uitvoering (WaU) voortzet en hier structureel financiële middelen voor vrijmaakt. In 2023 ging het om 23 miljoen euro en in 2024 om 33 miljoen. Van 2025 tot en met 2029 is jaarlijks 35 miljoen euro gereserveerd, vanaf 2030 nemen de financiële middelen jaarlijks licht af. UWV besteedt deze middelen hoofdzakelijk aan twee zaken. Ten eerste een versnelling van de digitale agenda (achterstanden op informatiebeveiliging en privacy wegwerken, vervangen van verouderde systemen). Ten tweede het versterken van ambtelijk vakmanschap (uitbreiden formatie van verschillende divisies, meer tijd voor opleidingen en inwerken, meer tijd voor intercollegiale toetsing en overleg.¹²⁰

4.4 Ontwikkelingen in de dienstverlening 2020-2025

In deze paragraaf bespreken we ontwikkelingen in de dienstverlening van het UWV. We bespreken eerst ontwikkelingen in de dienstverlening voor zover die te maken hebben met preventie. Vervolgens bespreken we de dienstverlening gericht op het begeleiden van mensen naar werk. Daarna bespreken we ontwikkelingen in de sociaal-medische dienstverlening. Tot slot bespreken we overige ontwikkelingen in de dienstverlening.

4.4.1 Dienstverlening gericht op preventie

UWV heeft de afgelopen periode verschillende activiteiten ondernomen op het gebied van preventie van werkloosheid. We lichten er drie specifieke zaken uit: NOW, STAP en de RMT's.

NOW

Toen de Coronacrisis begin 2020 in Nederland doordrong is op heel korte termijn de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging ten behoeve van behoud van Werkgelegenheid (NOW-regeling) in het leven geroepen. Het doel van de NOW was om werkgevers zoveel mogelijk in staat te stellen om hun personeel in dienst te houden – ook bij een terugval van de omzet. Werkgevers

¹¹⁶ TK 2020-2021, 35 510, nr. 4., 'Kabinetsreactie met reactie kabinet op rapport 'Ongekend onrecht'

¹¹⁷ UWV. (2021). UWV Jaarplan 2022, p. 6. UWV. Amsterdam.

¹¹⁸ UWV. (2021). UWV POK Bestedingsplan. UWV. Amsterdam.

¹¹⁹ Rutte, M., Kaag, S., Hoekstra, W. en Segers, G.-J. (2021). Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021-2025. Rijksoverheid. Den Haag.

¹²⁰ UWV. (z.j.) Bestedingsvoorstel UWV: middelen coalitieakkoord dienstverlening/Wau/ICT. UWV. Amsterdam.

met een omzetverlies van tenminste 20 procent konden op die manier vanaf 6 april 2020 een tegemoetkoming in de loonkosten ontvangen van 80 tot 90 procent, naar rato van de omzetsdaling. UWV voerde deze regeling uit. De regeling liep tot eind maart 2022. In die periode (april 2020 – maart 2022) hebben in totaal circa 135 duizend bedrijven een voorschot aangevraagd, verdeeld over acht aanvraagperiodes. Er is in totaal voor 23,5 miljard euro aan voorschotten uitgekeerd. Omdat het bij de NOW ging om het uitbetalen van voorschotten zonder dat er vooraf door UWV werd getoetst¹²¹, zijn er ook na 2022 nog bedrijven die de voorschotten moeten terugbetalen omdat ze bij nader inzien onterecht steun of te veel steun hebben ontvangen. Het jaarverslag 2023, deel 2 van UWV gaat hier dieper op in.

De NOW is in verschillende onderzoeken geëvalueerd.¹²² Het algemene beeld dat hieruit ontstaat is dat de NOW succesvol is geweest in het beperken van de WW-instroom. Dit komt ook terug in de volumeontwikkeling van de WW (initiële stijging in 2020, daarna een sterke daling in 2021 en 2022, zie paragraaf 4.5.1). Bovendien wordt de NOW vaak aangehaald als voorbeeld van wendbaarheid: een regeling die in korte tijd is ontworpen en ingevoerd. Belangrijk daarbij was dat de uitvoerbaarheid een belangrijk uitgangspunt was bij het ontwerp, en dat SZW en UWV vanaf het begin hebben samengewerkt bij het ontwerp van de regeling.

STAP-budget

Van maart 2022 tot en met november 2023 voerde UWV het STAP-budget uit (Stimulering Arbeidsmarktpositie). Het STAP-budget werd ingevoerd als vervanging van de fiscale scholingsaftrek. Met die laatste maatregel konden burgers kosten voor scholing aftrekken van hun inkomstenbelasting, en werden ze dus achteraf gecompenseerd. Bij het STAP-budget maakte UWV de tegemoetkoming direct over aan de aanbieders van scholing. Per 1 januari 2024 is het STAP-budget afgeschaft. De uitvoering en effecten van het STAP-budget zijn gemonitord en geëvalueerd. Een eindevaluatie was bij het schrijven van dit rapport nog niet gepubliceerd.¹²³ De regeling was erg populair: het budget werd door meer mensen aangevraagd dan was verwacht, en het beschikbare budget was dan ook niet toereikend om alle aanvragen te honoreren. De voornaamste discussiepunten over de STAP-regeling waren of de gevolgde opleidingen vanuit maatschappelijk perspectief wel voldoende meerwaarde opleverden en of er geen misbruik van werd gemaakt door aanbieders en of de aanvraagprocedure voor aanbieders niet te veel administratieve belasting met zich meebracht. De regeling was opgezet als ‘lerende regeling’, waarbij tijdens de looptijd meerdere wijzigingen zijn aangebracht. Door de snelle afschaffing is de regeling niet tot wasdom kunnen komen.

RMT's

In de beginfase van de Covid-pandemie zijn in de arbeidsmarktregio's Regionale Mobiliteitsteams (RMT's) ingericht. Dit werd gedaan op grond van de Tijdelijke Regeling Aanvullende Dienstverlening.¹²⁴ De gedachte was dat deze teams aanvullende dienstverlening konden bieden aan inwoners op het gebied van werkherhervatting en werk-naar-werk begeleiding, om zodoende bij te dragen aan een gezonde arbeidsmarkt en instroom in de WW te

¹²¹ Waarbij UWV ook nadrukkelijk heeft aangegeven dat ex ante controle niet mogelijk was, gegeven de opzet van de regeling.

¹²² Bussink et al, Kwalitatieve evaluatie NOW (SEO Economisch Onderzoek en Dialogic, 2024), Brouwer et al., Kwantitatieve evaluatie TVL en NOW (SEO Economisch Onderzoek, 2024).

¹²³ Buiskool et al., Evaluatie en monitoring STAP-regeling. Tweede tussenrapportage (SEOR en OCKHAM IPS, 2024).

¹²⁴ Staatscourant 2021 nr. 15327 25 maart 2021.

voorkomen. Binnen de RMT's werken verschillende partijen samen, waaronder UWV, gemeenten, vakbonden en werkgevers. Per 1 januari 2025 is de Tijdelijke Regeling Aanvullende Dienstverlening (RMT's) beëindigd. Het is de bedoeling dat de opgedane lessen worden 'geborgd' in de vorming van de regionale werkcentra, die vanaf 2025 zijn gestart en in 2026 in alle arbeidsmarktregio's actief zijn.¹²⁵ De RMT's zijn in 2024 geëvalueerd.¹²⁶ De evaluatie trekt geen duidelijke conclusies over de uitvoering en meerwaarde, maar de auteurs melden wel dat ze op basis van het onderzoek het beeld hebben gekregen dat de RMT-dienstverlening bijdraagt aan "de vitaliteit van de samenwerking in het complexe landschap in de arbeidsmarktinfrastructuur" en aan "beter passende dienstverlening voor alle doelgroepen burgers met een ondersteuningsvraag met betrekking tot de route naar werk of werkhervatting".¹²⁷

4.4.2 Dienstverlening gericht op werk

Zoals we hoofdstuk 1 hebben gezien is één van de hoofddoelen van het SUWI-stelsel het bevorderen van arbeidsparticipatie. Dit hoofddoel moet met name bereikt worden door de dienstverlening van UWV gericht op werk. UWV heeft in de kern drie typen dienstverlening gericht op werk: digitale dienstverlening, persoonlijke dienstverlening en de inzet van trajecten en voorzieningen. Voor elke regeling die UWV uitvoert, ziet de combinatie van typen dienstverlening er anders uit. We bespreken hieronder de ontwikkelingen per regeling, achtereenvolgens WW, WIA/WGA en Wajong.

Dienstverlening gericht op werk voor WW'ers

In de vorige periodieke rapportage is beschreven dat UWV vanaf 2017 heeft ingezet op een nieuw dienstverleningsmodel voor de WW. In dit nieuwe beleid is meer ruimte voor persoonlijke dienstverlening, die naast de digitale dienstverlening bestaat. Wanneer iemand persoonlijke dienstverlening krijgt, is afhankelijk van de werkverkenner¹²⁸. De werkverkenner is een vragenlijst die een cliënt invult, waarmee diens 'afstand tot de arbeidsmarkt' wordt vastgesteld. De nadruk van de persoonlijke dienstverlening ligt bij de WW'ers die volgens de werkverkenner een 'matige' arbeidsmarktpositie hebben. Zij worden binnen een korte termijn uitgenodigd voor een werkoriëntatiegesprek.

In de jaren sindsdien is de WW-dienstverlening verder geïntensiveerd. Het jaar 2020 vormt hierop een uitzondering, omdat het vanwege de corona-maatregelen in eerste instantie niet mogelijk was dienstverlening te intensiveren. Daar komt bij dat het aantal WW-aanvragen in de eerste maanden van de coronapandemie explosief toenam. De persoonlijke dienstverlening kon niet fysiek worden uitgevoerd. Hiertoe zijn in 2020 alternatieven ontwikkeld.¹²⁹ In veel gevallen ging dit om digitale of telefonische dienstverlening en persoonlijke dienstverlening voor specifieke doelgroepen, afhankelijk van de geldende coronamaatregelen. Tevens is de

¹²⁵ Zie kamerbrief 'Hervorming Arbeidsmarktinfrastructuur', 29-04-2024.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/04/29/kamerbrief-hervorming-arbeidsmarktinfrastructuur>.

¹²⁶ Onderzoek RMT-regeling, (K Plus V, 2024).

¹²⁷ Idem, blz 49.

¹²⁸ Guiaux, M., Wijnhoven, M. & Havinga, H. (2018). Werkverkenner 2.0: De wetenschappelijke doorontwikkeling van een model waarmee UWV de kansen op werk voorspelt van werkzoekenden met een WW-uitkering. UWV Kennisverslag 2018-8. UWV. Amsterdam.

¹²⁹ UWV. (2021). UWV Jaarverslag 2020, p. 15. UWV. Amsterdam.

capaciteit van UWV in deze periode uitgebreid om de hoge instroom het hoofd te bieden. Zo is de capaciteit van adviseurs werk in 2020 met 300 fte's uitgebreid.¹³⁰

In 2021 lag het aantal WW-gerechtigden lager dan in 2020, mede dankzij de NOW. Hierdoor was er sprake van overcapaciteit. Deze is in 2021 ingezet voor de intensivering van de WW-dienstverlening. Dit hield in dat er contact werd gezocht met mensen die langer dan een jaar in de WW zaten met de vraag of UWV iets voor hen kon betekenen. Ook mensen met relatief grote kans op werkhervatting – voorheen uitgesloten van dienstverlening – kregen nu toegang tot persoonlijke dienstverlening. De intensivering van de werkzoekendendienstverlening is in 2022 en de jaren daarna verder doorgezet. In 2022 lag het aantal WW-uitkeringen op een historisch laagtepunt en was de arbeidsmarkt op haar krapst.

Er is in de jaren 2000-2023 uitgebreid onderzoek gedaan naar de effecten van persoonlijke dienstverlening in de WW. De periodieke evaluatie WW, die in 2023 werd gepubliceerd, vat de bevindingen hieruit samen.¹³¹ In die evaluatie wordt geconcludeerd dat er voor de meeste instrumenten die UWV inzet rondom de WW een gedegen wetenschappelijke basis is. Voor enkele elementen, zoals de sollicitatieplicht en het passend werkaanbod, zou meer onderzoek nodig zijn. In 2024-2028 loopt een experimenteel onderzoek naar de sollicitatieplicht, daarvan zijn op dit moment nog geen resultaten beschikbaar.¹³²

Dienstverlening gericht op werk voor mensen in WIA/WGA

De WIA bestaat uit twee onderdelen: de WGA voor mensen die nog arbeidsvermogen hebben, en de IVA voor mensen die geen arbeidsvermogen meer hebben. Voor mensen in de WGA kan UWV re-integratiedienstverlening inzetten. Voor mensen met een IVA-uitkering heeft UWV geen wettelijke taak om re-integratiedienstverlening in te zetten, hoewel er sinds april 2023 een experiment loopt om ook dienstverlening aan te bieden aan mensen met een IVA-uitkering die toch graag willen werken en verzoeken om dienstverlening van UWV.¹³³ Bij het schrijven van dit rapport zijn nog geen onderzoeksresultaten over dit experiment bekend. Wel bekend is dat zich per eind 2024 2.850 Wajong- en WIA-cliënten uit deze groep bij UWV gemeld hebben om gebruik te maken van re-integratieondersteuning.

De reguliere dienstverlening voor mensen in de WGA-regeling van de WIA verschilt per persoon. Soms wordt lichte dienstverlening ingezet, zoals een sollicitatietraining, en soms worden 'zwaardere' trajecten ingekocht zoals een 'werkfit-traject' of een 'naar werk traject'. De laatste trajecten worden ingekocht bij re-integratiebedrijven. Zodra iemand in staat is te werken kunnen de werkgeversservicepunten ondersteunen bij het matchen richting werkgevers. Daarnaast zet UWV ook het instrument 'Individuele Plaatsing en Steun' (IPS) in. Dit is een intensief, bewezen effectief instrument waarbij iemand eerst bij een werkgever wordt geplaatst en daar vervolgens individuele steun bij ontvangt, in ieder geval in de vorm van jobcoaching. Ook kunnen bij UWV voorzieningen worden aangevraagd voor werknemers die bijvoorbeeld

¹³⁰ UWV. (2021). UWV Jaarverslag 2020, p. 17. UWV. Amsterdam.

¹³¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Periodieke rapportage werkloosheid werknemers (2023) <https://open.overheid.nl/documenten/4f0d2927-0861-483a-84d3-a9a27460d6f9/file>.

¹³² <https://www.uwv.nl/nl/achtergrond/werkt-de-sollicitatieplicht-uwv-gaat-het-onderzoeken>

¹³³ <https://www.uwv.nl/nl/achtergrond/toch-werken-met-iva-of-wajong-zonder-arbeidsvermogen>. Het experiment betreft overigens ook mensen met een Wajong-uitkering die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben (Wajong-DGA).

door ziekte of beperkingen voorzieningen nodig hebben om te kunnen werken, zoals werkplekaanpassingen, vergoeding voor vervoer, jobcoaching of bijvoorbeeld een doventolk.¹³⁴

In 2025 is een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd naar de WIA.¹³⁵ In het rapport wordt op basis van evaluatieonderzoeken geconcludeerd dat de dienstverlening die UWV inzet voor mensen in de WIA bijdraagt aan werkhervatting, en dat hoe eerder UWV de dienstverlening inzet hoe groter de kans is op duurzame re-integratie.¹³⁶ Het rapport laat ook zien dat, ondanks de geleidelijke stijging van het re-integratiebudget, er door de groeiende instroom in de ZW en WIA de afgelopen jaren steeds minder budget per persoon over is om te besteden aan re-integratie. Met meer middelen, en meer uitvoeringscapaciteit, zouden mogelijk meer mensen aan het werk geholpen kunnen worden. Momenteel worden de middelen relatief gelijkmatig verdeeld over de populatie; in het rapport wordt de vraag opgeworpen of er niet duidelijker geprioriteerd zou moeten worden, ofwel op mensen met de grootste kans op werkhervatting, of juist ook op mensen die daar de meeste hulp bij nodig hebben.¹³⁷

Dienstverlening gericht op werk voor Wajongers

Net als bij de WIA is ook de Wajongpopulatie opgesplitst in mensen die wél arbeidsvermogen hebben en mensen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben (DGA). De re-integratiedienstverlening die UWV aanbiedt is in principe bedoeld voor de groep mét arbeidsvermogen, hoewel er sinds 2023 hetzelfde experiment als bij de IVA loopt waarbij ook mensen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben hulp kunnen krijgen bij re-integratie, wanneer zij daar een verzoek voor doen.

De re-integratiedienstverlening voor mensen met een Wajonguitkering lijkt in zekere zin op de dienstverlening die UWV aanbiedt voor mensen met een WIA-uitkering. Het bestaat eruit dat professionals van het UWV (arbeidsdeskundigen en adviseurs intensieve dienstverlening) hun best doen om de mensen met een Wajong 'in beeld te houden' - wat in de praktijk betekent dat UWV zich voorneemt om iedereen ten minste één keer per jaar te spreken (men noemt dit de 'monitoring'). Vervolgens kunnen professionals trajecten inkopen die ofwel gericht zijn op het 'werkfit maken', of om actief richting werk te gaan, of juist om werk te behouden. Ook voor de Wajonggroep kan UWV het instrument Individuele Plaatsing en Steun inzetten. Daarnaast kunnen verschillende 'voorzieningen' worden ingezet, zoals jobcoaching, loondispensatie, vervoersvoorzieningen en werkplekaanpassingen.

In 2025 is de periodieke evaluatie Wajong uitgevoerd.¹³⁸ Daarin wordt op basis van recente onderzoeken geconcludeerd dat UWV beter dan voorheen erin slaagt om mensen in beeld te houden, maar dat er ook nog ruimte voor verbetering is. Professionals hebben behoefte aan meer ruimte en tijd om een vertrouwensband op te bouwen met mensen en maatwerk te kunnen leveren. Voorts wordt geconcludeerd dat UWV in grote lijnen over passend instrumentarium beschikt voor de doelgroep, hoewel voor sommige groepen de instrumenten minder goed lijken te werken. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een groep die, ondanks dat ze op papier wel (potentieel) arbeidsvermogen hebben, in de praktijk geen of nauwelijks

¹³⁴ Werk aan de WIA - naar een stelsel dat weer werkt. IBO Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (2025) blz 129.

¹³⁵ Werk aan de WIA - naar een stelsel dat weer werkt. IBO Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (2025).

¹³⁶ Werk aan de WIA - naar een stelsel dat weer werkt. IBO Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (2025), blz 130-131.

¹³⁷ Werk aan de WIA - naar een stelsel dat weer werkt. IBO Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (2025), blz 131-133.

¹³⁸ Witkamp et al., Periodieke evaluatie jonggehandicapten Wajong 2016-2024 (De Beleidsonderzoekers, 2025).

arbeidsvermogen heeft, over een groep die niet bereid is te werken, en over mensen die als zelfstandige aan de slag willen.¹³⁹ Over de gehele linie wordt geconcludeerd dat de arbeidsondersteuning doeltreffend lijkt, hoewel de netto-effectiviteit niet hard te onderbouwen is.¹⁴⁰

4.4.3 Sociaal-medische dienstverlening

Door middel van sociaal-medische beoordelingen stelt UWV vast wie recht heeft op toegang tot de WIA en de Wajong, en wie opgenomen dient te worden in het doelgroepenregister.

Daarnaast voert UWV eerstejaarsziektewet beoordelingen uit. We lichten deze taken kort toe:

1. **Claimbeoordeling van mensen die een uitkering aanvragen:** Dit kunnen bijvoorbeeld claimbeoordelingen zijn van mensen die een ZW-uitkering aanvragen (vangnetters), claimbeoordelingen WIA of beoordelingen arbeidsvermogen op grond waarvan mensen toegang kunnen krijgen tot de Wajong, het doelgroepenregister en/of een positief Advies beschut werk kunnen krijgen. Wat de claimbeoordeling WIA betreft: wanneer werknemers twee jaar ziek zijn, beoordeelt de verzekeringsarts van UWV in het kader van de WIA-aanvraag de belastbaarheid van de persoon. De arbeidsdeskundige stelt op basis daarvan de restverdiencapaciteit vast. Daarmee wordt het recht op een uitkering vastgesteld. Het aantal nieuwe WIA-uitkeringen is in de periode 2020-2024 sterk toegenomen en naar verwachting zet deze trend in de toekomst verder door.¹⁴¹ Daar gaan we hierna verder op in.
2. **Herbeoordelingen voor mensen in de WGA:** Op verzoek van de verzekerde, diens werkgever, verzekeraar of op eigen initiatief kan UWV ook herbeoordelingen uitvoeren om te kijken of de belastbaarheid omhoog of omlaag is gegaan waardoor mogelijk ook de uitkering omhoog of juist omlaag moet. In de vorige periodieke rapportage is opgeschreven dat er in de gehele periode (2015-2020) sprake was van achterstanden in het aantal uit te voeren herbeoordelingen. Deze achterstanden zijn verdiept in de periode 2020-2025 en vormen nog steeds een belangrijk gespreksonderwerp in de sturing tussen SZW en UWV.
3. **Eerstejaars Ziektewetbeoordelingen:** UWV voert, sinds de invoering van de Wet BeZaVa in 2013, na 44 weken ziekte een (eerstejaars) Ziektewet-beoordeling uit voor zogenoemde vangnetters. Het vangnet van de Ziektewet is onder meer bedoeld voor zieke werklozen, zieke uitzendkrachten en werknemers die ziek zijn aan het einde van hun (tijdelijke) contract en/of dienstverband (einddienstverbanders). Wanneer UWV bij de beoordeling vaststelt dat de vangnetter meer dan 65% van zijn maatmanloon kan verdienen in gangbare arbeid, dan vervalt het recht op een Ziektewet-uitkering. Vanaf 2022 is het aantal eerstejaars Ziektewet-beoordelingen niet meer te vergelijken met voorgaande jaren. Dat komt omdat er vanaf 2022 alleen nog een eerstejaars Ziektewet-beoordeling plaatsvinden in situaties waarbij de verwachting is dat de beoordeling zal leiden tot uitstroom uit de Ziektewet. Als gevolg hiervan is het aantal eerstejaars Ziektewetbeoordelingen afgenomen.¹⁴²

¹³⁹ Witkamp et al., Periodieke evaluatie jonggehandicapten Wajong 2016-2024 (De Beleidsonderzoekers, 2025), blz 72-74.

¹⁴⁰ Witkamp et al., Periodieke evaluatie jonggehandicapten Wajong 2016-2024 (De Beleidsonderzoekers, 2025), blz 88-89.

¹⁴¹ UWV. (2025). Jaarverslag 2024. UWV. Amsterdam.

¹⁴² UWV. (2023). UWV Jaarverslag 2022, deel 2. UWV. Amsterdam.

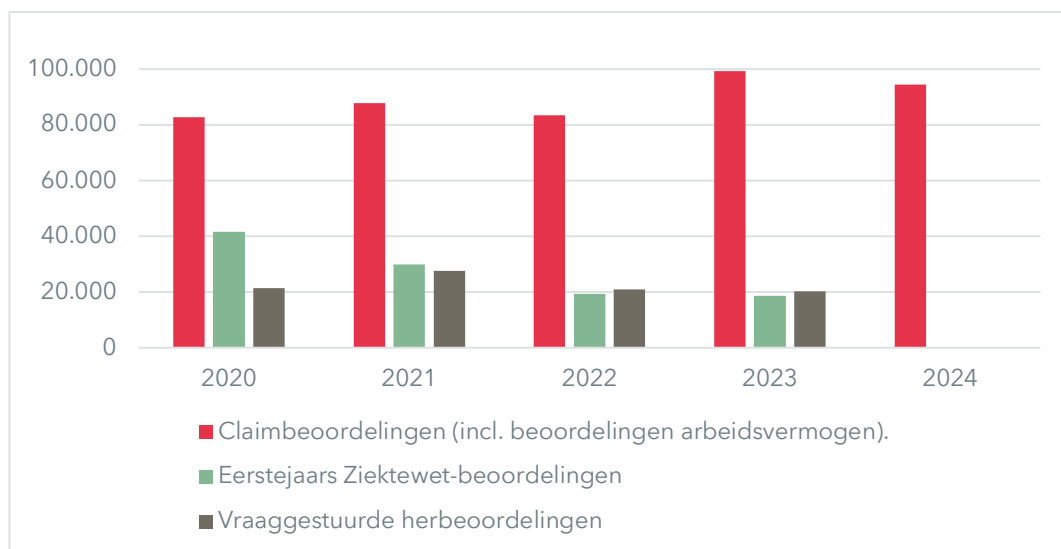
Ontwikkelingen in aantallen

De ontwikkeling van de aantallen uitgevoerde sociaal-medische beoordelingen is in de figuur hieronder te zien. Hier moeten we nog wel een kanttekening bij plaatsen. In het jaarverslag 2024 (het meest recente jaarverslag) van UWV worden de cijfers niet op dezelfde wijze, of helemaal niet, gepresenteerd, waardoor deze niet aan de figuur zijn toegevoegd.

De aandacht in het meest recente jaarverslag gaat met name uit naar de hoge WIA-instroom en de problematiek die voortkomt uit de beperkte capaciteit om deze hoge instroom het hoofd te bieden.¹⁴³ In het meest recente jaarplan is tevens door UWV beschreven dat deze inspanningen een verdringingseffect hebben op andere sociaal-medische beoordelingen.¹⁴⁴

De verdringingseffecten op sociaal-medische beoordelingen nemen bovendien verder toe vanaf 2025, omdat UWV (een deel van de) capaciteit nodig heeft voor het corrigeren van onjuist vastgestelde WIA-uitkeringen en kwaliteitsverbeteringen die zijn gericht op het voorkomen van fouten in de toekomst. Dit vereist volgens UWV dat er prioriteiten moeten worden gesteld. De focus die deze activiteiten krijgen in het jaarverslag van 2024¹⁴⁵ en het jaarplan 2025¹⁴⁶ zijn een reflectie van de prioritering van UWV.

Figuur 4.1 Ontwikkeling sociaal-medische beoordelingen.¹⁴⁷



In de figuur zien we een aantal trends. Ten eerste zien we dat het aantal claimbeoordelingen sterk toeneemt in 2023 ten opzichte van het jaar ervoor. Deze toename komt voor een belangrijk deel voort uit de aanvullende maatregelen die zijn genomen om de toename in het aantal WIA-aanvragen en de daarmee gepaard gaande oplopende wachtrijen het hoofd te bieden. De maatregel die met name wordt genoemd is de vereenvoudigde beoordeling voor mensen van

¹⁴³ UWV. (2025). UWV Jaarverslag 2024. UWV. Amsterdam.

¹⁴⁴ UWV. (2024). UWV Jaarplan 2025. UWV. Amsterdam.

¹⁴⁵ UWV. (2025). UWV Jaarverslag 2024. UWV. Amsterdam.

¹⁴⁶ UWV. (2024). UWV Jaarplan 2025. UWV. Amsterdam.

¹⁴⁷ UWV. Jaarverslagen 2020-2024. UWV. Amsterdam.

60 jaar en ouder. Verder wordt deze toename toegeschreven aan het feit dat veel medewerkers van UWV bereid waren tot overwerk.¹⁴⁸

Ten tweede zien we dat het aantal Eerstejaars Ziektewetbeoordelingen gestaag afneemt in de gehele periode. Dit hangt samen met de capaciteitsproblematiek. In het jaarverslag van 2023 beschrijft UWV dat Eerstejaars Ziektewetbeoordelingen als complexe en omvangrijke beoordelingen, die alleen nog worden uitgevoerd bij cliënten die een relatief hoge kans hebben om uit de Ziektewet te stromen. Als gevolg van deze keuze neemt het aantal beoordelingen af en kan de beperkte artsencapaciteit elders worden ingezet.¹⁴⁹ In het jaarverslag van 2024 komen de Eerstejaars Ziektewetbeoordelingen niet meer aan de orde.¹⁵⁰

Ten derde zien we dat het aantal herbeoordelingen fluctueert. De afname die zichtbaar is tussen 2021 en 2022 is te verklaren door een wijziging in de definitie van herbeoordelingen met ingang van het jaarverslag 2021. De groep cliënten met een WGA 80-100-uitkering wordt sindsdien gemonitord en valt daarmee niet meer onder de noemer 'professionele herbeoordelingen'. Dit heeft sindsdien een drukkend effect gehad op de cijfers over de herbeoordelingen.¹⁵¹ Tegelijkertijd lopen de achterstanden voor vraaggestuurde herbeoordelingen verder op in de afgelopen jaren.¹⁵²

Achterstanden en capaciteit

Voor al deze taken is capaciteit van verzekeringsartsen nodig. In de vorige periodieke rapportage is beschreven dat UWV meer sociaal-medisch werkaanbod had, dan het met de capaciteit van verzekeringsartsen aankon. Dit probleem heeft zich in de periode 2020-2025 verder voortgezet. In 2022 oordeelde de Algemene Rekenkamer dat de WIA niet meer uitvoerbaar is, omdat het aantal verzekeringsartsen ontoereikend is om de achterstanden van sociaal-medische (her)beoordelingen op te lossen.¹⁵³ In de jaren daarna zijn de problemen in kwantitatieve zin niet afgenomen. Dit heeft te maken met de sterke toename in het aantal nieuwe WIA-aanvragen, waardoor ondanks dat achterstanden werden weggewerkt, de werkvoorraad effectief gelijk blijft.¹⁵⁴ Een andere factor is de afname van het aantal artsen.

UWV en SZW zijn enkele noodmaatregelen overeengekomen om de achterstanden in beoordelingen terug te dringen, namelijk de 60-plusmaatregel, de vorming van sociaal-medische centra (SMC's) en overwerkafspraken binnen UWV. Een deel van deze maatregelen was tot 1 januari 2025 van kracht.¹⁵⁵ Hierdoor zijn de achterstanden opgelopen. Het voortzetten van de maatregelen staat ter discussie, onder meer omdat deze maatregelen geen structurele oplossing bieden voor de problematiek. Bovendien leiden deze maatregelen op hun beurt tot

¹⁴⁸ UWV. (2024). UWV Jaarverslag 2023, deel 2, p.24. UWV. Amsterdam.

¹⁴⁹ UWV. (2024). UWV Jaarverslag 2023, deel 2, p.24. UWV. Amsterdam.

¹⁵⁰ UWV. (2025). UWV Jaarverslag 2024, deel 2. UWV. Amsterdam.

¹⁵¹ UWV. (2022). UWV Jaarverslag 2021, p.58. UWV Amsterdam.

¹⁵² UWV. (2024). UWV Jaarverslag 2023, deel 2, p.25. UWV. Amsterdam.

¹⁵³ Algemene Rekenkamer (2023). Verantwoordingsonderzoek SZW 2022. Den Haag. Bijlage bij: TK, 2022-2023, 36 360-XV, nr. 2.

¹⁵⁴ Algemene Rekenkamer (2025). Verantwoordingsonderzoek SZW 2024. Den Haag. Bijlage bij: TK, 2024-2025, 36 360-XV, nr. 2.

¹⁵⁵ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2024). Voortgangsbrieven mismatch sociaal-medische beoordelen. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag.

aanvullende kosten.¹⁵⁶ De ontwikkeling van sociaal medische centra binnen UWV wordt wel doorgezet.¹⁵⁷ In de box hieronder geven wij een beschrijving van deze werkwijze.

Box 4.3. Nadere toelichting op de sociaal-medische centra

De vorming van sociaal-medische centra werd door de minister¹⁵⁸ in het voorjaar van 2021 aangekondigd¹⁵⁹. In 2022 zijn vier proeftuinen gestart met deze nieuwe vorm van dienstverlening. De kern van de dienstverlening bestaat uit een vast multidisciplinair team, bestaande uit arbeidsdeskundigen, sociaal-medisch verpleegkundigen, procesbegeleiders, medisch secretaresses, teamondersteuners en medewerkers verzuimbeheersing. Dit team stelt onder de regie van een verzekeringsarts vast welke inzet van welke expertise passend is, en of er aanvullende begeleiding nodig is. In de SMC's zijn de medewerkers inzetbaar op dienstverlening in meerdere wetten, waardoor een cliënt met zo min mogelijk verschillende medewerkers te maken heeft. Verder zijn de regievoerend artsen in SMC's verplicht te werken met taakdelegatie. De mate waarin dit succesvol is, is een van de randvoorwaarden voor succes van een SMC, naast taakverdeling, multidisciplinair overleg en een goede teamsamenwerking.¹⁶⁰ Aan het op een uniforme wijze werken met taakdelegatie gaat de divisie SMZ werken. Op dit moment gebeurt dat nog niet overal, wat resulteert in productiviteitsverschillen tussen vestigingen.

Tot dusver zijn de SMC's tweemaal geëvalueerd. In de meest recente evaluatie staat vermeld dat taakondersteuning en taakdelegatie leiden tot een efficiëntere benutting van de artsen capaciteit. Daarnaast leidt het 'meerwettig werken' tot meer wendbare teams met medewerkers die elkaars taken kunnen overnemen. In termen van outcome presteren de SMC's beter dan teams die nog in ontwikkeling zijn. Dit gaat wel met name om de productiviteit en prestaties op het gebied van de tijdigheid. Verder ligt de tevredenheid van medewerkers en cliënten hoger. Er zijn geen aanwijzingen dat het werken in SMC's invloed heeft op de professionele kwaliteit van de dienstverlening. Mogelijk neemt de kwaliteit toe naarmate een SMC zich verder ontwikkelt.¹⁶¹

Alhoewel de vooruitzichten positief zijn, en het programma al is afgerond, is de ontwikkeling naar het werken met SMC's nog in volle gang. Tijdens de interviews die we voor deze SUWL-evaluatie hebben uitgevoerd, hoorden we van een aantal medewerkers van UWV dat er grote verschillen tussen de vestigingen voor wat betreft de wijze van werken, de vorming van SMC's en het aantal beoordelingen per arts per maand. Ook hebben we het signaal gekregen dat niet alle medewerkers het prettig vinden om te werken met taakdelegatie.

Verder is de maatregel 'praktisch beoordelen' sinds 1 juli 2024 van kracht. Deze maatregel maakt de beoordeling van arbeidsongeschiktheid en resterende verdien capaciteit makkelijker bij mensen die werken. Bij de beoordeling betekent dit dat de arbeidsdeskundige niet kijkt naar de restverdien capaciteit, maar zich richt op de aard, omvang, taken en belasting van de werkzaamheden die de cliënt in werkelijkheid uitvoert. Met andere woorden, niet de

¹⁵⁶ Algemene Rekenkamer (2025). Verantwoordingsonderzoek SZW 2024. Den Haag. Bijlage bij: TK, 2024-2025, 36 360-XV, nr. 2.

¹⁵⁷ Vanaf september 2025 treedt de 60+-regeling opnieuw in werking.

¹⁵⁸ Dit initiatief komt voort uit een samenwerking van het ministerie, UWV en de Nederlands Vereniging voor Verzekeringsgeneeskunde (NVVG).

¹⁵⁹ TK 2020-2021, 26 448, nr. 645, 'Kamerbrief Toekomst sociaal-medisch beoordelen'.

¹⁶⁰ TK 2023-2024, 26 448, nr. 756, 'Kamerbrief Voortgangsbrieven sociaal-medisch beoordelen'.

¹⁶¹ Lammers, M; Klaasse, E. & De Vries, M. (2024). Evaluatie sociaal-medische centra 2024: Inzicht in de ontwikkelingen op het gebied van kwantiteit, kwaliteit, medewerkerstevredenheid en cliënttevredenheid. UWV. Amsterdam.

belastbaarheid van de cliënt staat centraal, maar het werk dat de cliënt uitvoert.¹⁶² Vervolgens stelt de verzekeringsarts op basis van deze informatie vast of er sprake is van arbeidsongeschiktheid voor bepaalde werkzaamheden. Daarmee kan een verzekeringsarts gerichter worden ingezet.¹⁶³ Deze maatregel geldt voor drie jaar.¹⁶⁴ Volgens de Algemene Rekenkamer is het nog niet mogelijk om uitspraken te doen over de resultaten van deze maatregel,¹⁶⁵ ook in andere stukken zien we geen oordeel over de resultaten van deze maatregel.

WIA-fouten en herstelacties

In 2024 kwam aan het licht dat er in de periode 2020-2024 aanzienlijk meer fouten zijn gemaakt in de beoordeling van toegang tot de WIA en vaststelling van de uitkeringshoogte.¹⁶⁶ In het verbeterplan 'Verbeteraanpak: Fouten WIA corrigeren en de kwaliteit van sociaal-medische dienstverlening verbeteren' zijn door UWV verschillende oorzaken voor de problematiek beschreven:¹⁶⁷

1. Het aantal kwaliteitscontroles is sinds 2020 verminderd, waardoor de kwaliteit bij de WIA meer naar de achtergrond is geraakt.
2. Er is ingezet op versnelde werving en opleiding, met als doel de achterstanden weg te werken. Hierdoor was er een groter risico op fouten.¹⁶⁸
3. De IT-ondersteuning van medewerkers was beperkt.
4. De complexiteit van wet- en regelgeving is toegenomen, vooral als gevolg van de veranderende arbeidsmarkt.

Eind 2025 publiceerde de Algemene Rekenkamer een onderzoek naar de vraag hoe de fouten konden ontstaan en hoe het komt dat ze zo lang konden voortduren.¹⁶⁹ De bevindingen sluiten in grote lijnen aan bij de oorzaken zoals ze hierboven zijn genoemd, maar de Rekenkamer voegt daar nog een aantal zaken aan toe. Zo wijst het op een gebrek aan kwaliteitsmanagement, ten onrechte geruststellende rechtmatigheidscijfers (hier gaan we in paragraaf 4.6.1 op in) en op enkele disfunctionele patronen in de sturingsrelatie tussen SZW en UWV (hier gaan we in hoofdstuk 7 op in). De Algemene Rekenkamer wijst er ook op dat de complexiteit van wet- en regelgeving niet alleen is toegenomen, maar dat die er altijd al was en dat daar onvoldoende aan wordt gedaan¹⁷⁰.

Vanaf 2024 zijn verschillende herstelacties ingezet, die ook hun beslag leggen op de schaarse capaciteit aan verzekeringsartsen.¹⁷¹ Met de verbeteraanpak beoogt UWV niet alleen fouten te

¹⁶² UWV. (2024). Handreiking Praktisch Beoordelen. UWV. Amsterdam.

¹⁶³ UWV. (2024). UWV Jaarplan 2025. UWV. Amsterdam.

¹⁶⁴ UWV. (2025). UWV Jaarverslag 2024. UWV. Amsterdam.

¹⁶⁵ Algemene Rekenkamer (2025). Verantwoordingsonderzoek SZW 2024. Den Haag. Bijlage bij: TK, 2024-2025, 36 360-XV, nr. 2.

¹⁶⁶ UWV. (2025). UWV Jaarverslag 2024, p.24.

¹⁶⁷ UWV. (2024). Verbeteraanpak - Fouten WIA corrigeren en de kwaliteit van sociaal-medische dienstverlening verbeteren. UWV. Amsterdam.

¹⁶⁸ Volgens medewerkers van UWV komt hier nog bij dat het inwerken van collega's in 2020 en 2021 moeizamer verliep vanwege de coronacrisis, omdat er in die periode veel werd thuisgewerkt. Dit draagt vervolgens bij aan een groter risico op fouten.

¹⁶⁹ Algemene Rekenkamer, Fouten bij WIA-uitkeringen. Blind voor signalen, burgers geraakt (2025).

¹⁷⁰ Algemene Rekenkamer, Fouten bij WIA-uitkeringen. Blind voor signalen, burgers geraakt (2025). P. 38

¹⁷¹ Het berekenen van het dagloon is een complexe procedure. Er zijn veel handmatige stappen voor nodig en er wordt gebruik gemaakt van meerdere systemen voor registratie. Verder is de berekening van het dagloon moeilijker geworden vanwege wets- en beleidswijzigingen en veranderingen in de arbeidsmarkt. Tot slot zijn er ook allerlei uitzonderingen op de dagloonregels die volgen uit de rechtspraak. Deze ontwikkelingen hebben samen geleid tot een complexe berekeningssystematiek.

corrigeren, maar ook deze structurele oorzaken aan te pakken. Ook na 2025 en dus na deze periodieke rapportage is UWV bezig met de verbeteraanpak. Periodiek stuurt UWV hierover updates naar de minister en de Tweede Kamer.¹⁷² Het is volgens UWV van belang dat de verbeteraanpak wordt geïmplementeerd naast de reguliere dienstverlening.

In paragraaf 4.6.3 gaan we verder in op de WIA-fouten en wat die zegt over de staat en de wendbaarheid van de organisatie.

4.4.4 Overige ontwikkelingen in de dienstverlening

Hier lichten we twee overige ontwikkelingen in de dienstverlening uit: de ontwikkeling van de UWV Maatwerkplaatsen en de intensivering van dienstverlening bij geldzorgen en schulden.

UWV Maatwerkplaatsen

In september 2020 startte UWV met de eerste maatwerkplaats. Dat was een pilot, die liep tot eind 2021. Eind 2021 is besloten om de maatwerkplaats een permanente plek te geven binnen UWV. Inmiddels is er één landelijke maatwerkplaats en zijn er twaalf regionale maatwerkplaatsen. Medewerkers die bij een bepaalde casus het gevoel hebben dat ze binnen de reguliere regelgeving niet tot een passende oplossing kunnen komen voor de cliënt, kunnen met die casus naar een maatwerkplaats stappen. In een maatwerkplaats komen vervolgens alle benodigde expertises samen, en wordt vanuit drie perspectieven (juridisch, economisch en maatschappelijk) naar een oplossing gezocht.¹⁷³

Van 2020-2022 heeft UWV zelf een 'lerende evaluatie' uitgevoerd van de maatwerkplaatsen.¹⁷⁴ Er werden in die periode 250 casussen afgehandeld binnen de maatwerkplaatsen. Uit de evaluatie volgt dat de maatwerkplaatsen in eerste instantie van meerwaarde zijn voor de individuele cliënten – in het grootste deel van de gevallen lukt het om het probleem op te lossen. Daarnaast brengen deze individuele casussen ook structurele zaken aan het licht die vervolgens aangepakt kunnen worden. Als voorbeeld hiervan wordt genoemd dat via de maatwerkplaatsen aan het licht kwam dat er cliënten zijn in WIA en Wajong die duurzaam arbeidsongeschikt zijn, en dus geen recht hadden op re-integratieondersteuning, toch graag wilden werken en daarbij ondersteuning konden gebruiken (waar UWV geen middelen beschikbaar voor had). Inmiddels is mede op basis daarvan een pilot gestart om re-integratieondersteuning beschikbaar te maken voor deze groep (dit is ook beschreven in paragraaf 4.4.2). Per eind 2024 hadden zich 2.850 Wajong- en WIA-clients bij UWV gemeld om gebruik te maken van re-integratieondersteuning.¹⁷⁵

In 2024 werden 190 casussen afgehandeld binnen de maatwerkplaatsen, en in 2025 werden 357 maatwerkcasussen afgehandeld. Eind 2024 publiceerde de Raad voor het Openbaar Bestuur

¹⁷² UWV. (2025). Update maart: Aanpak correcties WIA dagloon en optimaliseren proces. UWV. Amsterdam.

¹⁷³ Wijnhoven et al., Lessen die zijn geleerd van de UWV Maatwerkplaats (UWV Kennisverslag 2023-1), blz 2-3.

¹⁷⁴ Wijnhoven et al., Lessen die zijn geleerd van de UWV Maatwerkplaats (UWV Kennisverslag 2023-1).

¹⁷⁵ UWV Jaarverslag 2024, blz 13.

een uitgebreide beschrijving van de werking van de maatwerkplaats van het UWV, rondom een casus van een vrouw die door een te late WIA-beoordeling in financiële problemen kwam.¹⁷⁶

Dienstverlening bij schulden en geldzorgen

In 2014 is het ‘team geldzorgen’ opgericht bij UWV, en in 2018-2019 heeft UWV een pilot ‘signaleren en doorverwijzen bij schulden’ uitgevoerd.¹⁷⁷ UWV had in die jaren geen formele taak waar het gaat om signaleren en voorkomen van schulden, en de dienstverlening op dat vlak was nieuw. In de afgelopen jaren (2020-2025) heeft de dienstverlening op dit vlak zich verdiept. In 2021 is de visie opgesteld ‘Grip op schulden’, waarin wordt onderkend dat mensen in een uitkeringssituatie een verhoogd risico hebben op schulden, dat mensen op hun best zijn wanneer ze rust en zekerheid hebben over hun financiële situatie, en dat UWV, hoewel het geen wettelijke rol heeft in schuldhelpverlening, wél een rol kan spelen bij het voorkomen en/of beperken van schulden bij cliënten, bijvoorbeeld door cliënten goed voor te lichten en door samen te werken met andere uitvoeringsorganisaties.¹⁷⁸ Het team geldzorgen is de afgelopen jaren gegroeid van 4 medewerkers in 2014 tot 60 medewerkers in 2024.¹⁷⁹ Bij dit team werken ‘tweedelijns’ professionals waarnaar medewerkers van UWV cliënten met geldzorgen kunnen doorsturen. In 2024 is een pilot gestart in samenwerking met CAK en gemeente Rotterdam, om cliënten met een Wajonguitkering die langer dan zes maanden geen zorgpremie hadden betaald te ondersteunen. De ambitie is om deze pilot uit te breiden.¹⁸⁰

4.5 Output: de dienstverlening in cijfers

De output van UWV betreft enerzijds het verstrekken van uitkeringen, anderzijds het realiseren van re-integratie op de arbeidsmarkt. We behandelen deze twee vormen van output hier achtereenvolgens.

4.5.1 Uitkeren

In deze paragraaf presenteren we ontwikkelingen wat betreft het aantal lopende uitkeringen, toekenningen van uitkeringen en beëindigingen van uitkeringen.

Lopende uitkeringen

De figuur hieronder toont de ontwikkeling van het aantal lopende uitkeringen in de afgelopen jaren. Om de periode 2020-2024 in perspectief te plaatsen hebben we ook de jaren 2016-2019 in de figuur weergegeven.

¹⁷⁶ Marlous van der Zande, De maatwerkplaats, (ROB, 2024). Deze casusbeschrijving hoort bij het rapport “Naar een uitvoerende macht” (ROB, 2024).

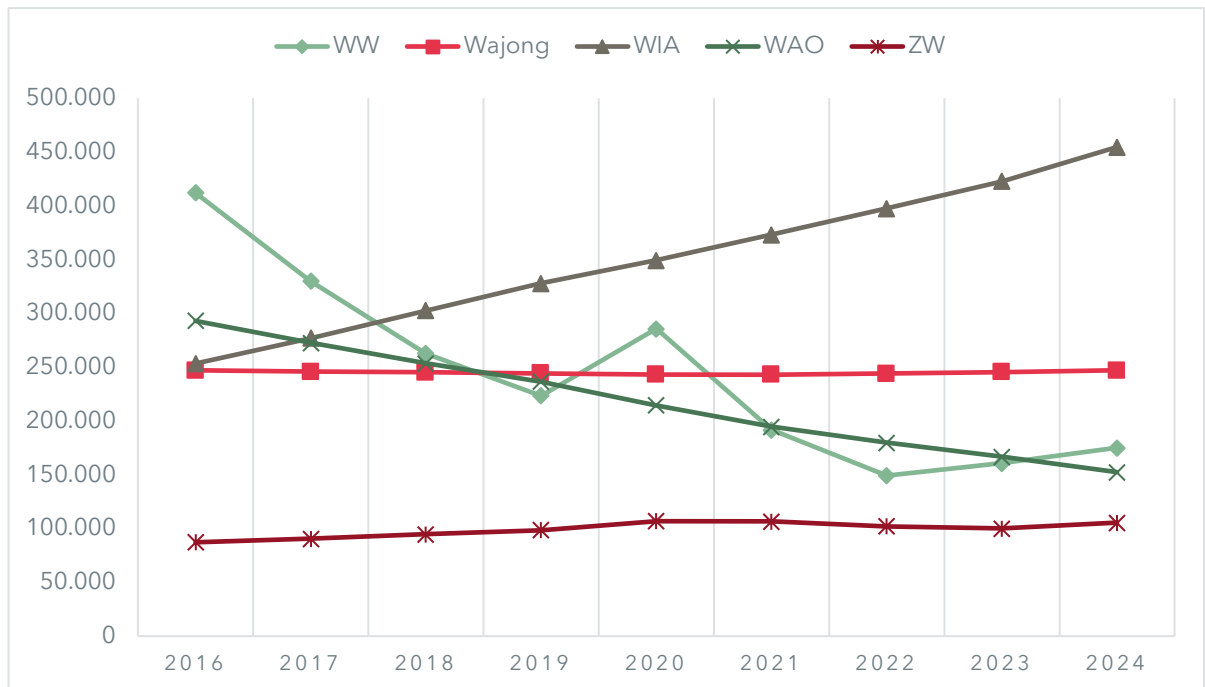
¹⁷⁷ Pilot signaleren en doorverwijzen bij schulden. Eindevaluatie (UWV, 2020).

¹⁷⁸ Problematische schulden bij uitkeringsgerechtigden. Ontwikkelingen vanaf 2010 tot 2022. (UWV, UKV2024-7), blz 4.

¹⁷⁹ <https://www.uwv.nl/nl/achtergrond/menselijke-steun-voor-financiele-rust>, geraadpleegd op 18 december 2025.

¹⁸⁰ UWV jaarverslag 2024, blz 17.

Figuur 4.2 Volumeontwikkelingen UWV 2016-2024.¹⁸¹



We zien in deze figuur een aantal belangrijke trends. Ten eerste is er een duidelijk dalende trend zichtbaar in het aantal **WW**-uitkeringen, met uitzondering van de jaren 2020 en 2021. De coronapandemie zorgde voor een (tijdelijke) toename van het aantal WW-uitkeringen, maar deze toename vormde geen trendbreuk. De dalende trend is te verklaren vanwege de aantrekkende economie na de eurocrisis en de daarmee gepaard gaande krapte op de arbeidsmarkt. Het aantal WW-uitkeringen bereikte haar laagste punt in 2022, namelijk 149.000.¹⁸² Om dit getal in perspectief te plaatsen, dit aantal is 20.000 lager dan het aantal WW-uitkeringen in 2008, op de vooravond van de financiële crisis, toen de beroepsbevolking in Nederland kleiner was dan nu. In de jaren 2023 en 2024 lijkt de dalende trend in de WW-uitkeringen te zijn gekeerd. Sinds 2023 neemt het aantal WW-uitkeringen weer licht toe, maar nog onder het niveau van 2019 en de jaren daarvoor.

Ten tweede zien we in de grafiek dat het aantal **Wajongers** stabiel blijft rond de 245.000.¹⁸³ Ten derde zien we dat het aantal **WIA**-uitkeringen in de afgelopen jaren sterker toeneemt dan de jaren ervoor. Volgens UWV is dit te verklaren door verschillende factoren. Zo is de pensioenleeftijd verhoogd, waardoor werknemers langer moeten doorwerken. Daardoor is de toestroom van oudere werknemers in de WIA toegenomen. Verder is de toename te verklaren

¹⁸¹ UWV. Jaarverslagen 2020-2024.

¹⁸² Zie onder andere UWV. (2023). UWV Jaarverslag 2022, deel 2. UWV Amsterdam & CBS. (2023). De arbeidsmarkt in cijfers: 2022. CBS. Den Haag/Heerlen.

¹⁸³ De stabiliteit van het aantal Wajongers moet worden gezien vanuit de context van verschillende wijzigingen in de wet- en regelgeving op het gebied van de Wajong in de afgelopen 10 jaar.

door het toegenomen aantal WIA-aanvragen van mensen met langdurige covid of psychische aandoeningen de afgelopen jaren.¹⁸⁴

Verder laat de **Ziektewet** een licht dalende trend zien van 2020 tot aan 2023. Dat wordt door UWV toegeschreven aan een aantal zaken. Tijdens de coronacrisis lag het aantal lopende uitkeringen tijdelijk hoger, waarna het aantal lopende uitkeringen weer normaliseerde. Er speelden ook andere factoren. Veranderingen in de wet- en regelgeving en een verandering van de cao voor uitzendkrachten resulteerden in fors minder uitzendkrachten die een Ziektewetuitkering aanvragen.¹⁸⁵¹⁸⁶ Ook waren er in 2022 een stuk minder zieke werklozen, vanwege het lage aantal WW'ers. Na 2023 lijkt het aantal Ziektewetuitkeringen weer licht te stijgen, in lijn met de toename van het aantal WW-gerechtigden.¹⁸⁷

Tot slot, wanneer we naar het **totaal** aantal uitkeringsontvangers kijken, dan blijkt dat 2016 het jaar was met het hoogste aantal (1,29 miljoen). Vanaf 2016 daalde het totale aantal, tot 1,13 miljoen in 2024 (een daling van 12%). 2020 vormt een uitzondering omdat het geheel aantal uitkeringsontvangers in dat jaar weer toenam. Het jaar 2020 vormt echter geen trendbreuk, omdat in 2021 en 2022 het geheel aantal uitkeringsontvangers lager lag dan in 2019. Het laagste punt was 2022, met 1,07 miljoen uitkeringsontvangers.¹⁸⁸ Het totaal aantal lopende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen nam in de gehele periode gestaag toe (tussen 2020 en 2024 is het aantal lopende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen met 3% gestegen). Tegelijkertijd moeten we dit in het perspectief zetten van de groeiende beroepsbevolking. De beroepsbevolking is tussen 2020 en 2024 gestegen met 6%¹⁸⁹.

Nieuwe uitkeringen

Het aantal toekenningen vertoont een enigszins vergelijkbare dynamiek als het totale volume, zoals de figuur hieronder laat zien. In de figuur hebben we ook de aantallen van het jaar 2019 toegevoegd, met als doel de periode 2020-2025 in perspectief te plaatsen.

¹⁸⁴ Verdenius, M. & De Vries, M. (2025). Volumeontwikkelingen voorjaar 2025: Duiding van ontwikkelingen in de sociale zekerheid. UWV. Amsterdam.

¹⁸⁵ Verdenius, M. & De Vries, M. (2025). UWV Kennisverslag 2025-3. UWV. Amsterdam.

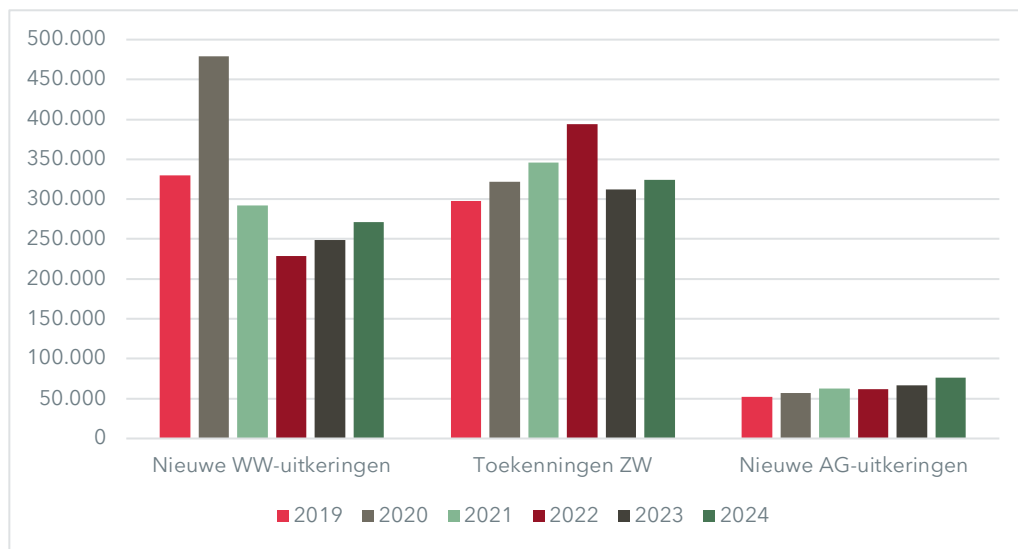
¹⁸⁶ UWV. (2024) UWV Jaarverslag 2023, deel 2. UWV. Amsterdam.

¹⁸⁷ UWV. (2025). UWV Jaarverslag 2024. UWV. Amsterdam.

¹⁸⁸ UWV. Jaarverslagen 2020-2024. UWV. Amsterdam.

¹⁸⁹ Kerncijfers beroepsbevolking CBS, de totale beroepsbevolking steeds van 9.415.000 naar 9.968.000 in 2024.

Figuur 4.3 Ontwikkelingen in aantallen toekenningen van nieuwe uitkeringen¹⁹⁰



Ook bij het aantal nieuwe WW-uitkeringen is over de jaren heen de hiervoor beschreven dalende trend zichtbaar. Wel neemt het aantal nieuwe WW-toekenningen toe in de jaren 2023 en 2024. Opvallend is de toename in 2020 ten opzichte van 2019. Ook dit hangt weer samen met de eerste fase van de coronacrisis. In 2021 ligt het aantal nieuwe WW-uitkeringen substantieel lager dan het jaar ervoor in verband met de uitvoering van de NOW.¹⁹¹

Het aantal nieuwe ZW-uitkeringen laat juist een stijgende trend laat zien met het jaar 2022 als piek, waarna het nieuwe toekenningen voor de Ziektewet in 2023 een stuk lager ligt. De stijging werd toegeschreven aan de instroom van zieke uitzendkrachten en zieke werknemers met een no-riskpolis.¹⁹² In 2023 lag het aantal nieuwe uitkeringen een stuk lager vanwege de veranderde regels voor uitzendkrachten, zoals hierboven al is beschreven. Echter, in het daaropvolgende jaar wordt de licht stijgende trend weer hervat, in lijn met de toename van het aantal WW-uitkeringen.

De dynamiek van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (Wajong, WIA, WAO) komt overeen met de dynamiek van het totale volume. Er is sprake van een lichte toename, die lijkt te versterken in 2023 en 2024. Eerder hebben we genoemd dat de beroepsbevolking is gestegen met 6% tussen 2020 en 2024, het is goed te beseffen dat de beroepsbevolking harder stijgt dan het percentage mensen met een uitkering van UWV.¹⁹³

Beëindigde uitkeringen

Het aantal beëindigde uitkeringen laat grofweg dezelfde trends zien. Ook in deze figuur hebben we de aantallen van het jaar 2019 toegevoegd, met als doel de periode 2020-2025 in perspectief te plaatsen.

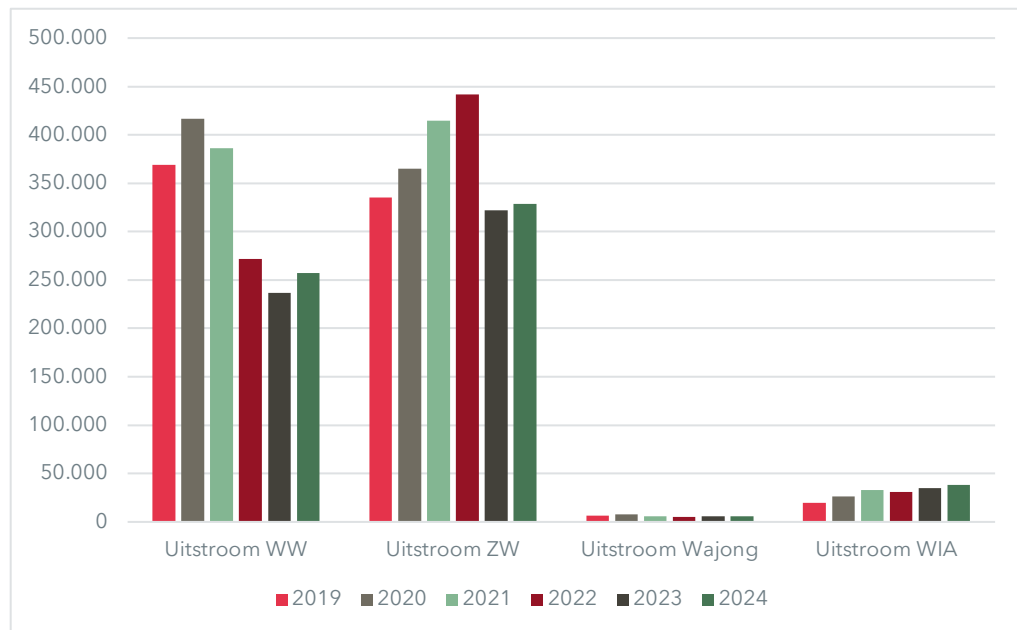
¹⁹⁰ UWV. Jaarverslagen 2020-2024. UWV. Amsterdam.

¹⁹¹ UWV. (2022). UWV Jaarverslag 2021, deel 2. UWV. Amsterdam.

¹⁹² UWV. (2023). UWV Jaarverslag 2022, deel 2. UWV. Amsterdam.

¹⁹³ Kerncijfers beroepsbevolking CBS, de totale beroepsbevolking steeds van 9.415.000 naar 9.968.000 in 2024.

Figuur 4.4 Ontwikkeling aantal beëindigde uitkeringen¹⁹⁴



Met uitzondering van de jaren 2020 en 2021 vertoont de uitstroom uit de WW een dalende trend tot en met 2023 om in 2024 weer licht toe te nemen. De uitstroom uit de ZW steeg in de afgelopen jaren juist voor een deel van deze periode. Echter, is er in 2023 ten opzichte van het jaar ervoor sprake van een forse daling van het aantal beëindigde ZW-uitkeringen, wat voortkomt uit de al eerder beschrijven wijzigingen voor de uitzendsector. De uitstroom van Wajongers blijft nagenoeg stabiel rond 5.500 vanaf 2021. In de jaren ervoor lag de uitstroom hoger, maar het aantal mensen in de Wajong met arbeidsmogelijkheden wordt steeds kleiner, omdat de regeling is gesloten voor mensen met arbeidsvermogen. In de uitstroom van de WIA is tot slot een stijgende trend te zien, in lijn met de toename van het totale volume.

De opgetelde jaarlijkse uitstroom uit alle uitkeringen daalde over de gehele periode, van ongeveer 839.000 op haar hoogtepunt in 2021 tot aan 630.000 in 2024. Hierbij zien we een duidelijk corona-effect, omdat het met name gaat om uitstroom uit de Ziektewet en WW, en dus om mensen die ofwel hersteld zijn van corona, of na een periode van werkloosheid tijdens de coronacrisis weer een baan vinden. Verder was 2023 het jaar met het laagste aantal beëindigingen (ongeveer 599.000).

4.5.2 Werkhervatting

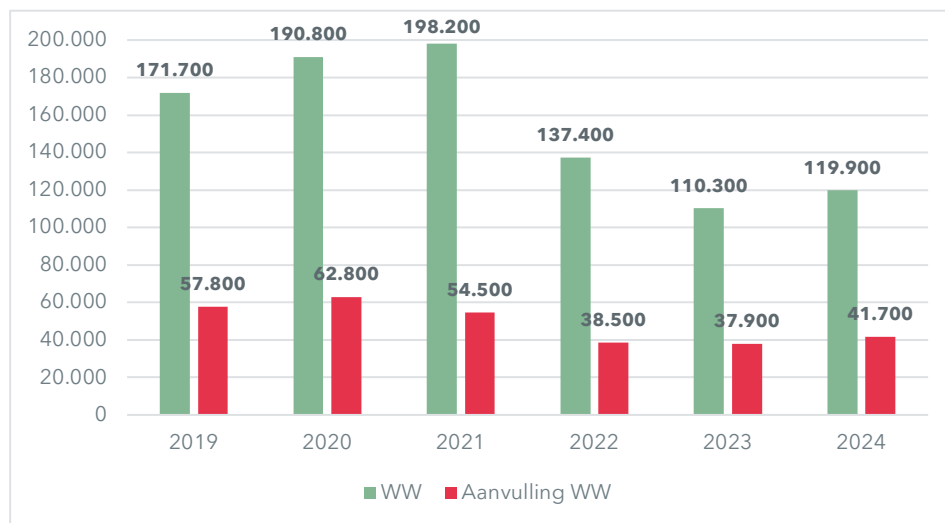
Zoals in paragraaf 4.4 is beschreven biedt UWV dienstverlening gericht op werk aan mensen die een uitkering krijgen. In deze paragraaf geven we een overzicht van de aantallen mensen die weer aan het werk zijn gegaan, mede als gevolg van de dienstverlening van UWV. Deze werkherhvattingen kunnen niet automatisch als output van UWV worden beschouwd - ze kunnen immers ook onafhankelijk daarvan tot stand komen. We presenteren eerst een overzicht van het

¹⁹⁴ UWV, Jaarverslagen 2020-2024.

aantal WW-uitkeringen dat wordt beëindigd vanwege werk, vervolgens een overzicht van het aantal mensen uit arbeidsongeschiktheidsuitkeringen dat werk vindt. In de figuren hebben we ook de aantallen van het jaar 2019 toegevoegd, met als doel de periode 2020-2025 in perspectief te plaatsen.

De figuur hieronder laat de ontwikkeling zien van het aantal WW-uitkeringen dat wordt beëindigd vanwege werk. Ook bevat de figuur de ontwikkelingen in het aantal WW-aanvullingen dat wordt verstrekt aan mensen die gedeeltelijk het werk hervatten of een baan vinden met een relatief lager inkomen ten opzichte van hun vorige baan. In de figuur is te zien dat het aantal uitkeringen dat wordt beëindigd vanwege werk eerst toeneemt in 2020 en 2021 en daarna stabiel daalt tot 2023, in lijn met de ontwikkelingen van het totale WW-volume in de periode 2019-2024.

Figuur 4.5 Aantallen WW-uitkeringen die vanwege werk worden beëindigd.¹⁹⁵

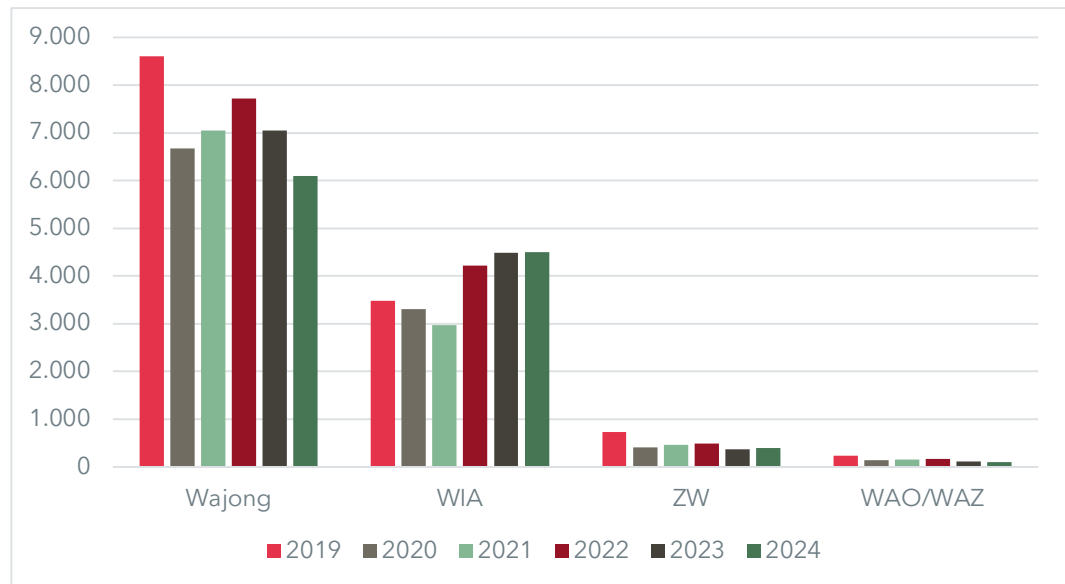


De volgende figuur laat zien hoeveel mensen uit arbeidsongeschiktheidsuitkeringen werk vinden, mede als gevolg van de inzet van het UWV.¹⁹⁶

¹⁹⁵ UWV, Jaarverslagen 2020-2024.

¹⁹⁶ De aantallen worden door UWV op verschillende manieren berekend. Bij de Wajong telt UWV alleen de mensen die een arbeidsovereenkomst van minimaal zes maanden voor minimaal twaalf uur per week hebben aanvaard. Bij de WIA, WAO en WAZ telt UWV de mensen van wie de re-integratiedienstverlening is beëindigd omdat ze voor hun resterende verdien capaciteit werk hebben aanvaard. Voor de Ziekwet telt UWV uitsluitend de mensen die na een re-integratietraject aan het werk zijn gegaan. Zie: UWV (2025). UWV Jaarverslag 2023, deel 2, p. 15

Figuur 4.6 Aantallen mensen uit arbeidsongeschiktheidsuitkeringen dat werk vindt.¹⁹⁷



In de figuur zien we dat het aantal Wajongers dat werk vindt eerst daalt (in 2020 ten opzichte van 2019). Dit is toe te schrijven aan de gevolgen van de coronapandemie. Vanaf 2021 stijgt het aantal werkhervattingen weer, in lijn met het aantrekken van de economie en de krapte op de arbeidsmarkt. Ten slotte zien we dat het aantal Wajongers dat werk vindt weer daalt vanaf 2023. Het wordt steeds moeilijker om voor Wajongers een plaatsing te realiseren. Er is immers sinds 2015 geen nieuwe instroom van jonggehandicapten met arbeidsvermogen in de Wajong, omdat zij onder de Participatiewet vallen. De resterende populatie in de Wajong wordt ouder en heeft complexere klachten.¹⁹⁸

Het aantal mensen met een WIA-uitkering dat werk vindt neemt in de jaren 2020 en 2021 iets af, om in de jaren daarna toe te nemen. Volgens UWV heeft dit te maken met de krapte op de arbeidsmarkt.¹⁹⁹ Bovendien is er vanaf 2021 ingezet op de intensivering van dienstverlening aan mensen met een arbeidsbeperking.²⁰⁰ Deze effecten zijn zichtbaar in de sterkte toename van het aantal WIA-gerechtigden dat in 2022 werk heeft gevonden ten opzichte van het jaar ervoor.

Ten slotte zien we dat het aantal mensen dat vanuit de Ziektewet aan het werk komt stabiel is. Er is sprake van een daling tussen 2019 en 2020. Dit zou een corona-effect kunnen zijn, maar het aantal mensen dat vanuit de ZW aan het werk gaat keert in de jaren sinds 2020 niet terug naar het niveau van 2019.

¹⁹⁷ UWV, Jaarverslagen 2020-2024.

¹⁹⁸ Berghuis, H. & Tabois, L. (2024). UWV achtmaandenverslag 2024, deel 2.

¹⁹⁹ UWV. (2023). UWV Jaarverslag 2022. UWV. Amsterdam.

²⁰⁰ UWV. (2022). UWV Jaarverslag 2021. UWV. Amsterdam.

4.6 Kwaliteit van de dienstverlening 2020-2025

In deze paragraaf analyseren we de kwaliteit van de dienstverlening. Dat doen we aan de hand van de drie kwaliteitscriteria die zijn geïntroduceerd in de inleiding van deze rapportage: rechtmatigheid, klantgerichtheid en wendbaarheid.

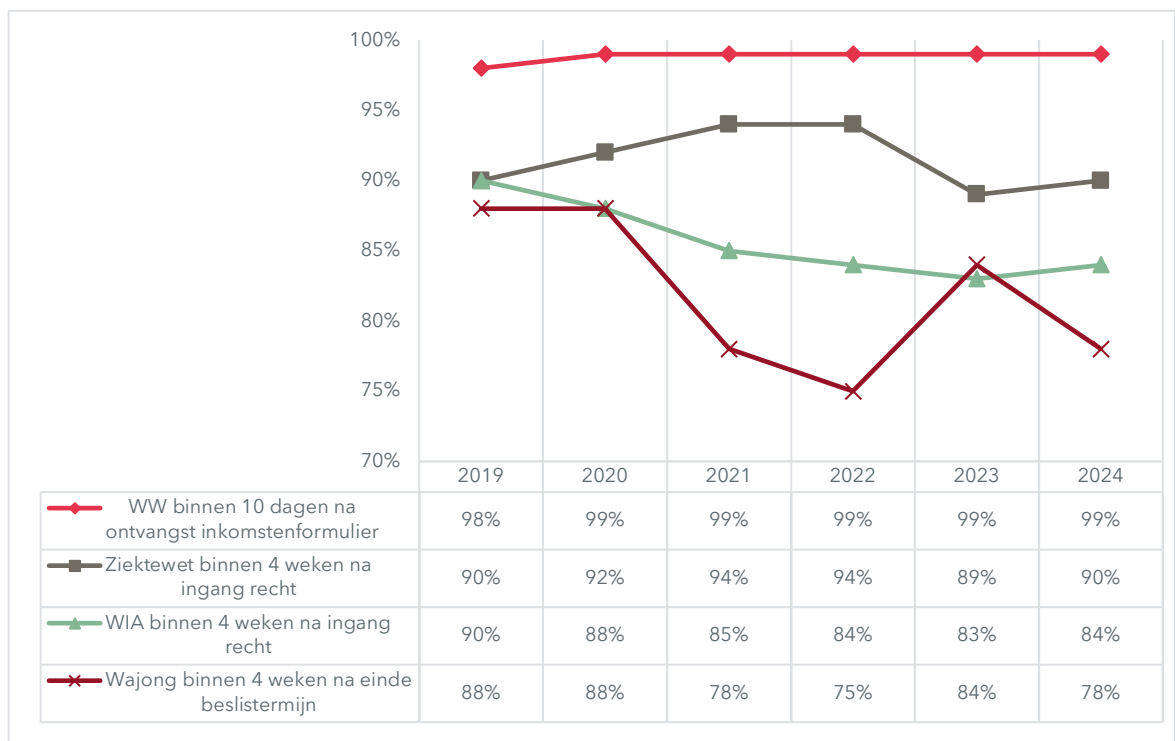
4.6.1 Rechtmatigheid

In deze paragraaf bespreken we de mate waarin de uitkeringsverstrekking van UWV 'tijdig' en 'rechtmatig' is. Dat wil zeggen: krijgen de mensen op tijd het juiste uitkeringsbedrag uitbetaald? Daarnaast rapporteert UWV ook jaarlijks over de 'UWV-brede rechtmatigheid'; dat begrip omvat naast rechtmatige uitkeringsverstrekking ook de rechtmatigheid van inkoop, waarbij de eerste component vanwege de omvang van de bedragen die ermee gemoeid zijn de belangrijkste is.

Tijdigheid van uitkeringsverstrekking

De figuur hieronder laat zien hoe de tijdigheid van de eerste uitkeringsverstrekking zich per regeling heeft ontwikkeld in de afgelopen jaren. In de figuur is ook te zien dat de definitie van tijdigheid per regeling licht verschilt. In de figuur hebben we ook de aantallen van het jaar 2019 toegevoegd, met als doel de periode 2020-2025 in perspectief te plaatsen.

Figuur 4.7 Tijdigheid van uitkeringsverstrekking.²⁰¹



²⁰¹ UWV, Jaarverslagen 2020-2024. In 2023 lijkt de tijdigheid van de Wajong zich te herstellen, maar die cijfers zijn volgens UWV onvoldoende betrouwbaar.

In de bovenstaande figuur zien we dat de tijdigheid voor de WW-uitkeringen het hoogst ligt, structureel op 99 procent. Voor de Ziektewet schommelt de tijdigheid rond de 90 procent. Voor de andere regelingen zien we dat de tijdigheid in de afgelopen vijf jaar een dalende trend laat zien. Voor de WIA wordt de norm van 85 procent niet gehaald sinds 2022. De Wajong valt hierin negatief op: daar is de tijdigheid gedaald tot rond de 75%. Dit betekent dat grofweg één op de vier mensen die een Wajong krijgt toegekend, de eerste uitkering niet binnen 18 weken na de aanvraag is uitbetaald.²⁰² UWV brengt de afname van de tijdigheid in verband met de WIA-achterstanden, waardoor Wajong-beoordelaars ook op de WIA werden ingezet.²⁰³

Een oorzaak voor het niet halen van de norm is de toename van het aantal WIA-aanvragen, de afname in beoordelingscapaciteit en de daarmee samenhangende toenemende wachtrijen. Door deze wachtrijen duurt het doorgaans langer voor een WIA-cliënt voordat zijn of haar beoordeling plaatsvindt en voordat zij hun eerste WIA-uitkering ontvangen, waardoor het voor UWV moeilijker is om de met SZW afgesproken norm te halen. Hierom is gekozen vanaf 2021 WIA-claimbeoordeling te prioriteren.²⁰⁴ Het gevolg van deze prioritering is dat capaciteit die zich normaliter op de Wajong richt, ook is ingezet om de achterstanden bij de WIA weg te werken, waardoor zij minder tijd hadden voor Wajong-beoordelingen. Hierdoor ontvangen meer Wajongers niet tijdig hun eerste betaling.²⁰⁵ Hierdoor lopen de achterstanden voor Wajong-beoordelingen ook op, waardoor het in de jaren sindsdien niet meer is gelukt de norm te halen. De tijdigheid van de Wajong is in zekere zin extra van belang, omdat daar, in tegenstelling tot bij de WIA, geen voorschotten worden betaald.²⁰⁶

Als gevolg van de toenemende wachtrijen moet UWV in toenemende mate voorschotten betalen aan cliënten die langer dan de wettelijke termijn op hun WIA-claimbeoordeling wachten.²⁰⁷ Het loopt op van 22.389 in 2022 tot 24.471 in 2024.²⁰⁸ Vanaf 2021 is UWV gestopt met het terugvorderen van voorschotten die zijn betaald aan mensen die te lang op hun WIA-beoordeling moeten wachten, maar uiteindelijk geen recht hadden op een WIA-uitkering.²⁰⁹ Een ander probleem dat is ontstaan vanwege de oplopende wachtrijen is dat UWV (in toenemende mate) dwangsommen moet betalen aan mensen die langer dan de wettelijke termijn wachten op hun WIA-beoordeling (respectievelijk €18,1 miljoen in 2024, €14,9 miljoen in 2023 en €11,8 miljoen in 2022).

Een hoog percentage, boven de afgesproken norm, zoals structureel wordt behaald bij WW en de ZW leidde voorheen niet tot acties, omdat de veronderstelling was dat bij situaties waar de tijdigheid niet wordt gehaald voortkomt uit kleine financiële fouten (van de cliënt). Dat is in de afgelopen periode veranderd. In 2023 en 2024 zijn analyses uitgevoerd naar cliënten die *niet* tijdig hun WW- of ZW-uitkering tijdig uitbetaald hebben gekregen.²¹⁰ Hieruit blijkt dat de te late betalingen bij de WW voort kunnen komen uit de organisatie van werkzaamheden, maar voor een kleiner deel ook omdat UWV voor de berekening van de uitkering afhankelijk is van derde

²⁰² UWV. Jaarverslagen 2022-2024. UWV. Amsterdam.

²⁰³ UWV, jaarverslag 2021, blz 22.

²⁰⁴ Kamerbrief 2021

²⁰⁵ UWV. (2022). UWV Jaarverslag 2021, p. 22. UWV. Amsterdam.

²⁰⁶ Witkamp et al., Periodieke evaluatie jonggehandicapten Wajong 2016-2024 (De Beleidsonderzoekers, 2025), blz 37.

²⁰⁷ UWV. Jaarverslagen 2022-2024. UWV. Amsterdam.

²⁰⁸ UWV. (2025). UWV Jaarverslag 2024, p. 19. UWV. Amsterdam.

²⁰⁹ UWV. (2022). UWV Jaarverslag 2021, p. 24. UWV. Amsterdam.

²¹⁰ UWV. (2024). UWV Jaarverslag 2023: deel 2, p. 23. UWV. Amsterdam.

partijen.²¹¹ Uit de analyse over de ZW blijkt dat de lagere tijdigheid samenhangt met tijdelijke problemen in het systeem van UWV. Deze problemen zijn sindsdien opgelost.²¹²

Rechtmatige uitkeringsverstrekking

De UWV-brede financiële rechtmatigheid, waaronder dus de rechtmatigheid van uitkeringen valt en ook de rechtmatigheid van inkopen, schommelt in de periode 2020-2024 tussen de 99 procent en de 99,4 procent.²¹³

Wat de rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking betreft, onderscheidt UWV twee typen onrechtmatigheid op twee verschillende niveaus: financiële fouten en onzekerheden op wetsniveau of op het niveau van UWV. Bij een financiële fout is het duidelijk wat de fout was en wat daarvan het gevolg is geweest. Bij onzekerheid is nog niet duidelijk of er sprake was van een fout. Het jaarverslag van 2024 bevat cijfers over de financiële fouten en onzekerheden *per wet*. Daarin staan cijfers voor 2023 en 2024. Daaruit blijkt dat de rechtmatigheidscijfers van de Wajong, WAO en WIA hoog zijn (boven het UWV-brede gemiddelde) en van de WW, de Ziektewet en de Toeslagenwet relatief laag zijn (onder het UWV-brede gemiddelde).

Verschuillende onderzoeken van de afgelopen jaren werpen iets meer licht op het algemene beeld dat hieruit ontstaat. Zo constateert de periodieke evaluatie over de WW in 2023 dat de rechtmatigheid van de WW sinds 2016 structureel ongeveer een procentpunt lager ligt dan het UWV-brede gemiddelde, en dat er sinds 2019 een scherpe toename in financiële onzekerheden te zien is in de WW. Er wordt in het onderzoek ook geduid waar deze fouten en onzekerheden in zitten: het gaat doorgaans om onderdelen waarvoor UWV niet kan beschikken over geautomatiseerde gegevens (bv: uitsluitingsgronden zoals verwijtbaarheid van ontslag, het voldoen aan de wekeneis of het verrekenen van inkomsten) en UWV dus afhankelijk is van de opgave van gegevens door de klant, terwijl deze gegevens voor de klant soms ook niet eenduidig zijn. In de evaluatie is uiteindelijk dan ook geconcludeerd dat de WW een relatief foutgevoelige regeling is en dat vereenvoudiging van de regeling én verbetering van bedrijfsprocessen van het UWV nodig is om de rechtmatigheid te verhogen.²¹⁴

In 2024 kwam aan het licht dat er vanaf 2020 relatief veel fouten waren gemaakt in de vaststelling van het recht op WIA en op de uitkeringshoogte. Dit is in 2024 door UWV onderkend, daarom is de toelichting over rechtmatigheid in 2024 uitgebreid om nader toe te lichten hoe het rechtmatigheidscijfer tot stand komt en wat er wel en niet in wordt meegenomen. In 2025 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek uitgevoerd naar hoe de fouten konden ontstaan en hoe het zo lang heeft kunnen duren voordat ze aan het licht kwamen.²¹⁵ In dat onderzoek wordt de zeggingskracht van de rechtmatigheidscijfers behoorlijk genuanceerd. Wanneer sociaal-medische beoordelingen verkeerd zijn (en iemand dus ten onrechte wel of geen toegang tot de uitkering heeft gekregen) heeft dit bijvoorbeeld geen invloed op het rechtmatigheidscijfer. Ook worden alleen nieuw ontstane fouten meegerekend, en oude fouten die zijn ontstaan voor het boekjaar tellen niet mee, ook niet als ze doorlopen tot in het huidige boekjaar. Specifiek voor de WIA is het zo dat fouten regelmatig ontstaan bij de

²¹¹ Berghuis, H. & Tabois, L. (2024). UWV achtmaandenverslag 2024, deel 2, p. 17. UWV. Amsterdam.

²¹² Berghuis, H. & Tabois, L. (2024). UWV achtmaandenverslag 2024, deel 2, p.18. UWV. Amsterdam.

²¹³ UWV. UWV Jaarverslagen 2020-2024. UWV. Amsterdam. In 2020 lag het percentage op 99% en in 2022 was het 99,4%.

²¹⁴ Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid, Periodieke rapportage werkloosheid werknemers (2023), blz 43-44.

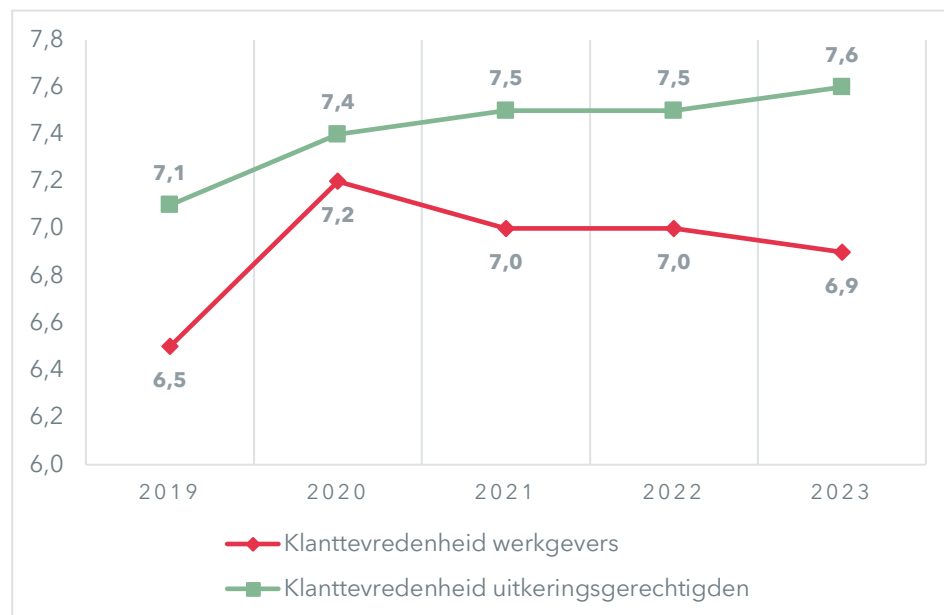
²¹⁵ Algemene Rekenkamer, Fouten bij WIA-uitkeringen. Blind voor signalen, burgers geraakt (2025).

vaststelling van het dagloon en het maatmanloon, wat bij de WIA-beoordeling wordt gedaan. Deze fouten kunnen jarenlang effect hebben, maar tellen maar éénmaal mee in het rechtmatigheidscijfer. Mede op basis van deze nuancerings trekt de Algemene Rekenkamer de conclusie dat de consistent hoge rechtmatigheidscijfers ten onrechte geruststellend werkten, waardoor ze problemen eerder verdoezelden dan aan het licht brachten.²¹⁶

4.6.2 Klantgerichtheid

Klantgerichtheid werd tot 2023 in de prestatie-indicatoren van UWV geoperationaliseerd als klanttevredenheid en gevat in één overkoepelend cijfer, gebaseerd op een algemeen oordeel van enerzijds uitkeringsgerechtigden en anderzijds werkgevers. De ontwikkeling van de klanttevredenheid is in de figuur hieronder te zien. In de figuur hebben we ook de aantallen van het jaar 2019 toegevoegd, met als doel de periode 2020-2025 in perspectief te plaatsen.

Figuur 4.8 Klanttevredenheidscijfers UWV.²¹⁷



De klanttevredenheid in de periode 2020-2023 is stabiel rond de 7,5. De klanttevredenheid van werkgevers ligt rond de 7, maar lijkt licht te dalen. Voor beide groepen geldt dat de klanttevredenheid in 2020 ten opzichte van 2019 opvallend toeneemt. Volgens UWV heeft dit te maken met de coronacrisis en de dienstverlening die UWV aan uitkeringsgerechtigden en werkgevers heeft geboden in deze periode. In het bijzonder is de NOW hierbij van belang. Volgens UWV hebben deze maatregelen bijgedragen aan een imagoverbetering van UWV.²¹⁸ De daling die bij werkgevers te zien is, laat zien dat het in ieder geval voor werkgevers om een tijdelijk corona-effect ging. Bij uitkeringsgerechtigden bleven de resultaten stabiel rond de 7,5, volgens UWV is tijdens 2022 de hoogste score ooit bereikt. Volgens UWV draagt de grote

²¹⁶ Algemene Rekenkamer, Fouten bij WIA-uitkeringen. Blind voor signalen, burgers geraakt (2025), blz 25.

²¹⁷ UWV. Jaarverslagen. 2020-2023. UWV. Amsterdam.

²¹⁸ UWV. (2021). UWV Jaarverslag 2020, p. 48. UWV. Amsterdam.

tevredenheid met persoonlijk dienstverlening bij aan de hoge score op de klanttevredenheid voor uitkeringsgerechtigden.²¹⁹

Vanaf 2023 wordt de klantgerichtheid op andere wijze gemeten. Er wordt meer gekeken naar de *beleving* van de dienstverlening door cliënten en werkgevers, aan de hand van vier dimensies.²²⁰ In de 'Menselijke Maat Monitor' beoogt men te meten in hoeverre cliënten en werkgevers de dienstverlening van UWV in overeenstemming vinden met 'de menselijke maat'. De tabellen hieronder tonen de belangrijkste uitkomsten voor 2023 en 2024. De resultaten laten een relatief stabiel beeld van de beleving van de menselijke maat.

Tabel 4.4 Eerste resultaten metingen Menselijke Maat Monitor.²²¹

Ervaren menselijke maat - mensen met een uitkering	2023 - 1	2023 - 2	2024 - 1	2024 - 2
Zeer sterk	11%	12%	12%	12%
Sterk	46%	43%	48%	46%
Matig	17%	19%	16%	17%
Niet sterk	5%	6%	4%	5%
Helemaal niet	8%	9%	6%	7%
Weet ik niet	13%	11%	14%	13%

Ervaren menselijke maat - werkgevers	2023 - 1	2023 - 2	2024 - 1	2024 - 2
Zeer sterk	3%	3%	3%	3%
Sterk	43%	41%	41%	40%
Matig	21%	23%	22%	23%
Niet sterk	6%	7%	4%	5%
Helemaal niet	4%	6%	5%	4%
Weet ik niet	23%	20%	25%	25%

In de monitor wordt ook gekeken naar welke groepen de menselijk maat als minst ervaren en/of niet tevreden zijn. Onder cliënten gaat dit met name om jongeren en afgewezen cliënten. Verder gaat het hier om cliënten die vaker dan gemiddeld contact hebben gehad met UWV, cliënten die een wijziging hebben doorgegeven via MijnUWV, cliënten die een verrekening hebben gehad of cliënten die een klacht hebben ingediend of bezwaar hebben gemaakt. Werkgevers die geen menselijke maat hebben ervaren en/of ontevreden zijn hebben recentelijk geen contact gehad met UWV en zijn vaak relatief kleine organisaties.²²² In de tabel hieronder hebben

²¹⁹ UWV. (2024). UWV Jaarverslag 2023: deel 2, p. 10. UWV Amsterdam.

²²⁰ Voor het totaalbeeld vindt er een weging plaats van de verschillende dimensies. Voor uitkeringsgerechtigden is dimensie 1 het zwaarstwegend, voor werkgevers is dat dimensie 2.

²²¹ UWV. (2025). UWV Jaarverslag 2024.

²²² Interne documentatie van UWV (2023). Geraadpleegd op 1 september 2025.

we per dimensie opgenomen wat werkgevers en cliënten missen indien zij op een bepaalde dimensie minder tevreden waren.

Tabel 4.5 Verdiepende uitkomsten van de Menselijke Maat Monitor.

Dimensie	Wat missen cliënten?	Wat missen werkgevers?
UWV ziet mij als mens: UWV houdt rekening met wat ik (of mijn organisatie) nodig heb.	- Geruststelling en duidelijkheid - Prettig en begrijpelijk contact	- Verzachtende omstandigheden bij speciale situaties (rekening houden met de context) - Denken vanuit de werkgever i.p.v. vanuit UWV.
UWV is redelijk: UWV is menselijk in het omgaan met de regels	- Maatwerk in regels en richtlijnen voor cliënten en werkgevers - Begrip voor persoonlijke situatie en een gevoel van steun.	- Maatwerk in regels en richtlijnen voor cliënten en werkgevers - Begrip voor persoonlijke situatie en een gevoel van steun. - Minder snel boetes
UWV helpt: UWV zorgt ervoor dat ik niet in de problemen kom	- Wachten op een beslissing zorgt voor onzekerheid en heeft financiële gevolgen. - Oneens zijn met de beslissing over het arbeidsvermogen. - Het gevoel niet erkend, gehoord, of gezien te worden.	- Onduidelijke informatie en/of complexe regelingen - Onvoldoende antwoorden op vragen.

De klantgerichtheid van UWV gezien vanuit externe onderzoeken

De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft in 2022 en 2023 ook via enquêtes onder verschillende klantgroepen van UWV (WW'ers en Wajongers enerzijds en werkgevers anderzijds) in kaart gebracht wat de ervaringen zijn. De resultaten van deze onderzoeken lopen we in deze paragraaf beknopt langs.

De resultaten van de onderzoeken onder cliënten laten zien dat de waardering van cliënten voor UWV is toegenomen. Zo is de tevredenheid van WW'ers over de informatieverschaffing en de ervaren bejegening hoger dan in eerdere metingen. Verder daalt het aandeel WW'ers dat aangeeft dat UWV geen rekening houdt met hun persoonlijke situatie. Bovendien ervaren meer WW'ers, ten opzichte van vorige metingen, de dienstverlening van UWV als zinvol. Verbeterpunten zijn onder andere dat er op bepaalde onderdelen meer toelichting nodig is om onduidelijkheden weg te nemen en meer maatwerk en persoonlijke aandacht. Dit laat zien dat de aandacht voor persoonlijke dienstverlening aansluit bij de wensen van WW'ers.²²³

Ook Wajongers met arbeidsvermogen zijn positiever over de dienstverlening ten opzichte van voorgaande metingen.²²⁴ De ervaring is met name toegenomen op onderdelen als de wijze waarop UWV hen bejegt, de mate van contact en de mate waarin ondersteuning zinvol, voldoende en tijdig wordt bevonden. Aandachtspunten zijn volgens Wajongers de toegankelijkheid van re-integratieondersteuning en de mate waarin rekening wordt gehouden met hun specifieke ondersteuningsbehoefte. Andere aandachtspunten komen voort uit de inkomensvoorziening. Zo leidt de verrekening van inkomsten tot onduidelijkheid over het inkomen van Wajongers. Ook zijn relatief veel Wajongers onbekend met de mogelijkheid hun

²²³ Nederlandse Arbeidsinspectie. (2022). Klantperspectief WW: 2020/2021. Nederlandse Arbeidsinspectie. Den Haag.

²²⁴ Nederlandse Arbeidsinspectie. (2022). Klantperspectief Wajong 2020. Nederlandse Arbeidsinspectie. Den Haag.

inkomen tot het sociale minimum aan te laten vullen door middel van de Toeslagenwet (TW). Ook zijn er in het onderzoek door Wajongers aangedragen verbetersuggesties aangedragen.²²⁵ Over de WIA is de afgelopen periode geen vergelijkbaar onderzoek uitgevoerd.

Het onderzoek onder werkgevers dat de Nederlandse Arbeidsinspectie heeft uitgevoerd richt zich op de ervaringen van werkgevers met de dienstverlening van de werkgeversservicepunten (WSP). De inzichten en conclusies uit dit onderzoek slaan dus niet louter op UWV, maar ook op andere partijen waarmee in de WSP's wordt samengewerkt. In dit onderzoek komt naar voren dat het aandeel werkgevers dat het regionale WSP kent en dat contact heeft met het WSP laag is. Wel zijn de werkgevers die contact hebben met een WSP positief over de dienstverlening. Met name de toegankelijkheid en de benaderbaarheid worden gewaardeerd, evenals het contact met hun vaste aanspreekpunt bij het WSP. Ondanks de tevredenheid is er volgens werkgevers ruimte voor verbetering.²²⁶

4.6.3 Wendbaarheid

UWV rapporteert niet expliciet over de ontwikkeling van de wendbaarheid van UWV, en er zijn ook geen externe onderzoeken uitgevoerd naar de wendbaarheid van UWV. Er is dus geen eenduidige feitelijke basis om een oordeel over de wendbaarheid van UWV op te baseren. Toch zullen we in deze paragraaf, met de definitie van wendbaarheid uit paragraaf 1.3.3 in ons achterhoofd, op basis van de beschikbare bronnen enkele elementen aandragen die iets kunnen zeggen over de wendbaarheid van UWV. We gaan daarbij achtereenvolgens in op de mensen binnen UWV, ICT-systemen, lessen van fouten in de WIA en lessen van de Coronacrisis. Eerder in het hoofdstuk hebben we ook al aandacht besteedt aan de fouten in de WIA en aan de coronacrisis; in deze paragraaf gaat het erover wat deze episodes ons kunnen vertellen over de staat en de wendbaarheid van de organisatie.

Mensen binnen het UWV

De afgelopen jaren steeg het aantal medewerkers van UWV van ruim 18.200 (16.000 fte) begin 2020 tot ruim 22.200 (19.700 fte) eind 2024. Vooral in 2020 en begin 2021 werd veel extra personeel aangetrokken vanwege de coronacrisis (uitvoering NOW en verwachte hogere instroom in de WW). Toen de verwachte stijging van de WW uitbleef is ervoor gekozen om deze mensen toch in dienst te houden, mede omdat de dienstverlening naar aanleiding van de POK werd geïntensiveerd en ook om de werkdruk elders te verlagen en aanstaande pensioneringen op te vangen.²²⁷

In de jaarplannen van de periode 2021-2026 staat doorgaans ook een paragraaf met 'bestuurlijke risico's'. Uit deze risicoparagraaf blijkt dat er gedurende de hele periode zorgen zijn om het personeelsbestand, waarbij het vanaf 2023 steeds duidelijker en explicieter als probleem wordt gesignaleerd. Zo staat in het jaarplan van 2023 dat er 'de komende jaren' veel ervaren medewerkers met pensioen zullen gaan, dat het gezien de krappe arbeidsmarkt lastig is om

²²⁵ De volgende verbetersuggesties zijn genoemd: 1) wajongers constructiever benaderen; 2) actuele situatie van de Wajongers beter in beeld houden; 3) meer maatwerk bieden bij de ondersteuning; 4) toegankelijkheid dienstverlening verhogen en 5) voorlichting verbeteren.

²²⁶ Nederlandse Arbeidsinspectie. (2022). Kansen op de arbeidsmarkt: de regionale werkgeversservicepunten aan zet. Nederlandse Arbeidsinspectie. Den Haag.

²²⁷ UWV Jaarverslag 2021, blz 28.

nieuw personeel aan te trekken en dat er soms sprake is van langdurige onderbezetting met achterstanden als gevolg.²²⁸ In het jaarplan van 2025 staat daarnaast dat de vaardigheden van UWV-medewerkers in toenemende mate niet meer bij moderne eisen passen, en dat om deze redenen de continuïteit van de dienstverlening op zowel korte als lange termijn in gevaar komt.²²⁹ Er worden in de gehele periode maatregelen getroffen om het personeelsbestand in kwalitatieve en kwantitatieve zin op peil te houden, maar de zorgen blijven.

ICT systemen

Het versterken van het ICT-fundament en het wegwerken van de 'legacy' op dat gebied werd ook tijdens de vorige onderzoeksperiode (2015-2020) als noodzakelijke ontwikkeling gezien. Dat geldt, afgaande op jaarplannen en jaarverslagen, onverminderd voor de periode 2020-2025.

In het jaarplan van 2025 wordt geschetst dat UWV kampt met een 'grote technische schuld'.²³⁰ Dit houdt in dat er wordt gewerkt met oude systemen die niet meer worden ondersteund. Hierdoor loopt enerzijds de continuïteit en kwaliteit van dienstverlening gevaar, en anderzijds kost het veel tijd om oude systemen met tussenoplossingen 'opgelapt' moeten worden. Er worden veel acties ingezet om dit risico te mitigeren, zoals het aantrekken van extra ICT-personeel, maar de zorgen blijven en leggen volgens de jaarplannen druk op het verandervermogen.

Lessen van de WIA

In 2024 kwam aan het licht dat er in de periode 2020-2024 meer fouten waren gemaakt in de toekenningen en berekening van de hoogte van de WIA-uitkeringen. In 2025 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar de vraag hoe dit kon ontstaan en hoe deze situatie zo lang heeft kunnen voortduren.²³¹

Het rapport brengt een aantal belangrijke zaken aan het licht. Zo kon de toename aan fouten volgens de Rekenkamer ontstaan door een combinatie van vier factoren: ten eerste ging men als gevolg van corona thuiswerken waardoor er minder ruggenspraak en kennisuitwisseling was tussen medewerkers én werden als gevolg van corona de kwaliteitscontroles sterk verminderd. Ten tweede werd er, als gevolg van de achterstanden bij de sociaal-medische beoordelingen, minder tijd genomen om nieuwe medewerkers op te leiden en in te werken. Ten derde werden er wijzigingen in de dagloonberekening ingevoerd en waren de gegevens die UWV van de Belastingdienst aangeleverd kreeg voor in de polisadministratie niet compleet.²³²

De fouten konden vervolgens voortduren door wat de Rekenkamer een gebrekkig functionerend kwaliteitsmanagementsysteem noemt.²³³ De Rekenkamer wijst daarbij op een aantal specifieke elementen. Ten eerste kwamen er niet meer signalen van WIA-aanvragers (klachten of bezwaren), waarschijnlijk doordat de regelgeving complex en onbegrijpelijk is. Deze complexiteit werd door UWV wel als knelpunt benoemd in de knelpuntenbrief van 2021, maar is

²²⁸ UWV Jaarplan 2023, blz 36.

²²⁹ UWV Jaarplan 2025, blz 31.

²³⁰ UWV Jaarplan 2025, blz 29.

²³¹ Algemene Rekenkamer, Fouten bij WIA-uitkeringen: blind voor de signalen, burgers geraakt (2025).

²³² Algemene Rekenkamer, Fouten bij WIA-uitkeringen: blind voor de signalen, burgers geraakt (2025), blz 17-18.

²³³ Algemene Rekenkamer, Fouten bij WIA-uitkeringen: blind voor de signalen, burgers geraakt (2025), blz 30.

in de jaren daarna niet voldoende aangepakt (in bijlage 1 geven we een overzicht van de knelpunten en de voortgang daarop volgens UWV). Ten tweede werd er door het UWV niet goed omgegaan met signalen: ze kwamen niet goed door tot de top van de organisatie of ze werden niet goed geduid. Het feit dat er met verouderde systemen werd gewerkt voor steeds uitgestelde ICT-vernieuwing droeg ook bij aan het voortbestaan van de fouten.²³⁴

Ook in de sturings- en toezichtsrelatie met de minister was volgens de Rekenkamer onvoldoende aandacht voor de kwaliteit van de WIA-beoordelingen. Daarin speelde een rol dat de steevast hoge rechtmatigheidscijfers ten onrechte geruststellend werkten: deze cijfers blijven hoog, ook als er fouten bij de toekenning en berekening van de uitkering worden gemaakt.²³⁵ In hoofdstuk 7 gaan we uitgebreider in op de sturings- en toezichtsrelatie tussen minister en UWV.

Lessen van de coronacrisis

De coronacrisis en de snelle invoering van de steunmaatregelen worden vaak aangehaald als voorbeeld van de wendbaarheid van UWV in die specifieke omstandigheden. Daarbij wordt als sleutel benoemd dat de uitvoerbaarheid van de maatregelen, anders dan bij andere beleidstrajecten, direct het uitgangspunt was. De maatregelen waren eenvoudig vormgegeven en daardoor snel in te voeren.

In de periodieke evaluatie van de WW uit 2023 worden enkele interessante uitspraken gedaan over de crisisbestendigheid van de uitvoering van de WW, onder andere tijdens de coronacrisis. Ten eerste constateren de auteurs dat UWV in staat is om de uitvoering van de WW snel op te schalen, maar dat er door inwerkperiodes toch problemen kunnen ontstaan bij snelle en acute volumestijgingen. Ten tweede is de crisisbestendigheid vergroot door de vergroting van de reguliere uitvoeringscapaciteit (meer medewerkers voor uitvoering WW) en door het reduceren van de complexiteit van regelgeving en uitvoering in de WW. Ten derde zijn er geen risico-afwegingen over welke volumestijging van de WW UWV aan moet kunnen, noch bij UWV noch bij de minister. Ook is er geen precies inzicht welke volumestijgingen UWV aankan, en wanneer er problemen zullen ontstaan.²³⁶

Concluderende opmerkingen over wendbaarheid

In hoofdstuk één zagen we dat wendbaarheid betekent dat men, uitgaande van een helder besef van de publieke waarde die geleverd dient te worden, in staat is om te signaleren, te prioriteren en noodzakelijke wijzigingen te implementeren. Deze capaciteiten moeten enerzijds gezocht worden in mensen, anderzijds in systemen.

De problemen rondom de WIA hebben aangetoond dat het kwaliteitsmanagementsysteem van UWV in ieder geval op het terrein van de WIA niet goed heeft gefunctioneerd. Signalen werden niet goed doorgegeven en ook niet goed geduid. Knelpunten zaten enerzijds in systemen (oude ICT-systemen waarmee gewerkt werd, onvolledige gegevens in de polisadministratie) en anderzijds in mensen (achterstanden en hoge werkdruk, waardoor te weinig tijd werd genomen voor opleiding en inwerken). Dat deze knelpunten (verouderde ICT-systemen en zorgen over het personeelsbestand) breder spelen binnen UWV is duidelijk geworden uit de jaarverslagen

²³⁴ Algemene Rekenkamer, Fouten bij WIA-uitkeringen: blind voor de signalen, burgers geraakt (2025), blz 19-31.

²³⁵ Algemene Rekenkamer, Fouten bij WIA-uitkeringen: blind voor de signalen, burgers geraakt (2025), blz 36.

²³⁶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Periodieke rapportage werkloosheid werknemers (2023), blz 41.

en jaarplannen van de afgelopen jaren. Uit de periodieke evaluatie van de WW werd duidelijk dat UWV goed kan reageren op toe- en afnames in de WW-populatie. Ook werd duidelijk dat er niet op voorhand een gezamenlijke visie is van UWV en de minister over het gewenste niveau van wendbaarheid: op welke fluctuaties moet UWV voorbereid zijn, en wat wordt er in welke scenario's van UWV gevraagd?

4.7 Conclusies

Tot slot van dit hoofdstuk trekken we in deze paragraaf conclusies over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering door UWV.

4.7.1 Doeltreffendheid van de uitvoering

De doeltreffendheid van de uitvoering van UWV beoordelen we aan de hand van de twee overkoepelende SUWI-doelen: het bieden van bestaanszekerheid en bijdragen aan arbeidsparticipatie.

Bieden van bestaanszekerheid

UWV levert een bijdrage aan de bestaanszekerheid van 1,2 miljoen mensen door het verstrekken van uitkeringen. UWV heeft geen invloed op de hoogte van de uitkeringen; dat wordt in materiewetten geregeld. De relevante vraag voor dit onderzoek is: in welke mate slaagt UWV erin om de juiste uitkeringen – op tijd – aan de juiste personen te doen toekomen?

De hoge rechtmatigheidscijfers over de gehele linie suggereren dat UWV er over het algemeen heel goed in slaagt om de uitkeringen correct te verstrekken: de juiste uitkeringen gaan naar de juiste persoon. Daar zijn echter een paar belangrijke kanttekeningen bij te plaatsen. Ten eerste is het zo dat de rechtmatigheid voor de Wajong, WIA en WAO volgens de gehanteerde indicatoren doorgaans bovengemiddeld hoog zijn, en de rechtmatigheid van de Ziektewet, de WW en de TW lager dan gemiddeld. Uit de evaluatie van de WW bleek dat er sinds 2019 een flinke toename is te zien in de financiële onzekerheden, en dat deze onzekerheden voor een belangrijk deel te maken hadden met onderdelen van de beoordeling waar geen geautomatiseerde gegevens voor beschikbaar zijn. Vereenvoudiging van regelgeving en interne werkprocessen van UWV werden nodig geacht om de rechtmatigheid te verhogen. Kortom: er is winst in rechtmatigheid te behalen.

Een tweede, en belangrijker kanttekening, is dat de rechtmatigheidscijfers minder zeggingskracht hebben dan soms wordt aangenomen. Zo constateerde de Algemene Rekenkamer in 2025 dat de hoge rechtmatigheidscijfers voor de WIA onterecht geruststellend werkten, en daardoor één van de factoren was waardoor de fouten die in 2020-2024 werden gemaakt zo lang konden voortduren. Wanneer sociaal-medische beoordelingen verkeerd zijn (en iemand dus ten onrechte wel of geen toegang tot de uitkering heeft gekregen) heeft dit bijvoorbeeld geen invloed op het rechtmatigheidscijfer. Dit is een belangrijke kanttekening, temeer er in de jaren 2020-2024 minder kwaliteitscontroles zijn geweest op het gebied van sociaal-medische beoordelingen. Dit geldt niet alleen voor de WIA, maar ook voor de Ziektewet en de Wajong, mogelijk speelt het ook bij het vaststellen van het dagloon voor de WW. Er is dus de afgelopen jaren minder zicht geweest op de kwaliteit van de beoordelingen. Daarnaast is er

al jaren een tekort aan verzekeringsartsen en lopen de achterstanden in beoordelingen op. Al met al ontstaat daarmee toch een zorgelijk beeld over de ontwikkeling van de doeltreffendheid van de uitvoering van de inkomensondersteuning, in ieder geval bij de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, in de afgelopen jaren.

Deze zorgelijke ontwikkeling zien we ook terug in de ontwikkeling van de tijdigheid van de eerste uitkeringsverstrekking. In de WIA en met name de Wajong zien we de afgelopen jaren een dalende trend wat betreft de tijdigheid. Dit houdt verband met het tekort aan verzekeringsartsen, de oplopende achterstanden en ook de toename in WIA-aanvragen. Voor mensen die een uitkering aanvragen en hun beoordeling niet op tijd krijgen kan dit vervelende gevolgen hebben: zij krijgen hun uitkering dus niet op tijd. Voor de WIA geldt dat UWV in die gevallen een voorschot uitkeert. Voor de Wajong gebeurt dit niet.

Een positieve ontwikkeling is de toegenomen aandacht voor de menselijke maat – voorlopig met name tot uitdrukking komend in de maatwerkplaatsen – en voor het voorkomen van geldzorgen en schulden. UWV heeft de afgelopen periode extra middelen ter beschikking gekregen om hierin te investeren. Deze dienstverlening heeft ongetwijfeld voor de betrokkenen geleid tot betekenisvolle uitkomsten, en daarmee ook tot verhoging van de doeltreffendheid van de uitvoering. Omdat het niet om enorme aantallen mensen gaat is dit niet direct terug te zien in indicatoren, en er zijn bij het schrijven van dit rapport geen effectevaluaties van deze dienstverlening beschikbaar.²³⁷

Bijdragen aan arbeidsparticipatie

UWV draagt bij aan de arbeidsparticipatie enerzijds door inspanningen gericht op preventie van instroom in uitkeringen, anderzijds door het ondersteunen van mensen met uitkeringen in het vinden en behouden van werk. We behandelen voor beide aspecten de bijdrage ervan aan de arbeidsparticipatie. De belangrijkste onderbouwing daarvoor is te lezen in paragraaf 4.4.

In vergelijking met voorgaande jaren is in de jaren 2020-2025 meer aandacht gekomen voor preventie – de taak van UWV is op dit punt uitgebreid – hoewel de belangrijkste inspanningen op dit vlak van de afgelopen jaren (NOW-regeling, STAP-budget en RMT's) inmiddels ook weer zijn beëindigd. Uit evaluaties van de NOW bleek dat die regeling effectief is gebleken in het voorkomen van WW-instroom tijdens de corona-pandemie; dit blijkt ook uit de WW-cijfers. De NOW, en de uitvoering ervan door UWV, heeft daarmee een belangrijke bijdrage geleverd aan de arbeidsparticipatie. Van het STAP-budget is nog geen eindevaluatie beschikbaar; uit tussentijdse informatie blijkt dat de regeling erg populair was, maar ook dat er vraagtekens waren over de toegevoegde waarde van de gefinancierde opleidingen gezien vanuit perspectief van de werking van de arbeidsmarkt. In de evaluatie van de RMT's doen de onderzoekers geen onderbouwde uitspraken over de kwaliteit van de uitvoering en de toegevoegde waarde van die RMT's, maar ze vinden het uiteindelijk wel plausibel dat de RMT's hebben bijgedragen aan de samenwerking tussen partners in de regio, en aan beter passende dienstverlening voor burgers die ondersteuningsvragen hebben over de route naar werk of werkhervatting. Kortom: voor wat

²³⁷ Er is door de Hogeschool Utrecht en Panteia onderzoek gedaan naar het proces en de effecten van de werkwijze ten aanzien van signaleren en doorverwijzen bij schulden. Dit onderzoek is echter ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet openbaar.

betreft de preventie van instroom in de uitkering (en verlies van werk) is de uitvoering van de NOW in de afgelopen periode verreweg het meest belangrijk geweest.

Wanneer we het hebben over de bijdrage van UWV aan het vinden of behouden van werk voor mensen met een uitkering, dan dienen we te kijken naar de dienstverlening van UWV voor mensen met een WW-, WIA- en Wajong-uitkering. In paragraaf 4.4.2 hebben we de ontwikkelingen in de dienstverlening beschreven, en ook de resultaten uit de belangrijkste evaluaties van de afgelopen jaren. Daaruit kunnen we drie belangrijke conclusies trekken. Ten eerste is de dienstverlening voor mensen met een WW-uitkering geïntensiveerd. Er is meer budget voor, en er zijn meer mensen aangenomen om die dienstverlening te bieden. Dat er meer tijd is om dienstverlening te bieden komt ook doordat het aantal mensen in de WW de afgelopen jaren relatief laag was. Ten tweede is, hoewel het re-integratiebudget is gestegen, het budget per persoon in de WIA gedaald, omdat er de afgelopen jaren steeds meer mensen een WIA-uitkering kregen. Dat betekent dat de dienstverlening gericht op werk voor mensen in de WIA gemiddeld genomen minder intensief is geworden. Ten derde trekken alle evaluaties, voor zowel WW, WIA als Wajong, de conclusie dat de instrumenten die worden ingezet over het algemeen goed zijn onderzocht en dat het plausibel is dat met die inzet wordt bijgedragen aan arbeidsparticipatie.

Er worden in de beschikbare evaluaties ook een paar kanttekeningen geplaatst bij die vermeende effectiviteit. Zo wordt er met betrekking tot de WW geconcludeerd dat er meer onderzoek nodig is naar het passend werkaanbod en naar de sollicitatieplicht – onderzoek naar die laatste loopt inmiddels. Ten aanzien van de WIA wordt er geconstateerd dat er met meer re-integratiebudget en meer professionals waarschijnlijk ook meer mensen uit de WIA aan het werk geholpen zouden kunnen worden, en wordt de vraag opgeworpen of er niet duidelijker geprioriteerd zou worden aan welke mensen in de WIA het budget besteed zou moeten worden. Ten aanzien van de Wajong wordt geconcludeerd dat professionals meer tijd nodig hebben om een vertrouwensband op te bouwen en maatwerk te kunnen leveren, en dat er ook deelpopulaties zijn waarvoor de beschikbare instrumenten minder goed lijken te werken (zoals de groep die op papier wel arbeidsvermogen heeft, maar in de praktijk niet of nauwelijks).

4.7.2 Doelmatigheid van de uitvoering

In paragraaf 4.3 hebben we gezien dat de uitvoeringskosten van UWV tussen 2020-2024 zijn gestegen. Daarvoor zijn de diverse verklaringen te geven. Zo zijn de uitkeringsvolumes van de WW en WIA toegenomen. Ook zijn de lonen door inflatie tussen 2020 en 2024 fors gestegen. Bovendien heeft UWV aanvullende middelen gekregen vanuit de WaU en POK.

KPMG heeft in 2025 onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van UWV in de periode van 2010 tot 2024²³⁸. KPMG stelt vast dat UWV in 2023 doelmatiger werkt dan in 2010. Bepalend voor de gestegen doelmatigheid zijn de ontwikkelingen die van invloed zijn geweest op de productie en kosten van UWV. Wanneer we nader kijken naar de onderzoeksperiode voor dit rapport dan zien we dat de doelmatigheid, na een piek als gevolg van de coronapandemie in 2020, tussen

²³⁸ KPMG (2025) Inzicht in de doelmatigheid van UWV en SVB.

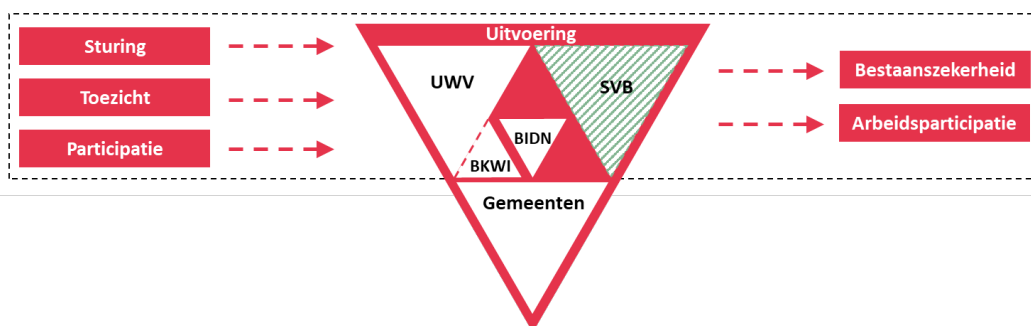
2020 en 2023 afneemt. In 2024 is er weer een stijging in de doelmatigheid. KPMG duidt de doelmatigheidsontwikkeling als volgt:

- De productie namen toe tussen 2020 en 2024 (na jaren van afname tussen 2014 en 2019). Belangrijkste verklaring hiervoor is de coronapandemie: door de toename van de WW-aanvragen in die periode en de uitvoering van NOW steeg de productie in 2020. Dit verklaart de in 2020 gestegen doelmatigheid.
- Tot ongeveer 2019 zette UWV - als gevolg van bezuinigingen - in op digitale dienstverlening en het beperken van de face-to-face activiteiten. Na het ontvangen van de aanvullende middelen uit WaU en de POK zet UWV meer in op maatwerk, bereikbaarheid en meer tijd en aandacht voor burgers. Extra middelen zijn hiervoor beschikbaar gekomen.
- De doelmatigheidsontwikkeling van UWV hangt ook samen met de economische conjunctuur. Als het slecht gaat met de economie, dan stijgt de 'productie' van UWV. Bij een stijging van de productie stijgen met name de vaste kosten niet altijd een-op-een mee, wat een positief effect heeft op de doelmatigheid.

Een blik op doelmatigheid zoals KPMG heeft gedaan kent zijn beperkingen. De investeringen die op basis van de WaU en POK zijn gedaan (meer beschikbare middelen in de kleine geldstroom) in maatwerk, bereikbaarheid en meer tijd en aandacht voor burgers zijn in die berekening per definitie niet doelmatig, maar kunnen natuurlijk wel degelijk belangrijke, zij het moeilijker meetbare, opbrengsten hebben. Zo kunnen ze leiden tot lagere uitkeringslasten omdat mensen door dienstverlening weer aan het werk kunnen komen, of ze kunnen bijdragen aan tevredenheid van burgers en vertrouwen in de overheid. Ook investeringen in de toekomstbestendigheid van UWV, zoals de investeringen in ICT, leiden in de berekening van KPMG tot doelmatigheidsverlies; maar ze zijn hard nodig om ook in de toekomst doeltreffend en doelmatig te kunnen opereren.

Uitvoering door SVB

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitvoering van de Wet SUWI door de Sociale Verzekeringsbank (SVB). In onderstaande figuur is het onderwerp van dit hoofdstuk groen gearceerd in het analysekader.



Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

§ 5.1: Inleiding: terugblik op de jaren 2015-2019

§ 5.2: Doelen en opdracht van SVB

§ 5.3: Middelen en output

§ 5.4: Ontwikkelingen in de dienstverlening

§ 5.5: Kwaliteit van dienstverlening

§ 5.6: Conclusies

5.1 Inleiding: terugblik op de jaren 2015-2019

In de vorige beleidsdoorlichting werd geconcludeerd dat er in de periode 2015-2020 relatief weinig beleidswijzigingen zijn geweest op het gebied van SUWI-taken die de SVB uitvoert.²³⁹ In de context waarin de SVB haar taken uitvoert zijn echter wel veranderingen opgetreden die van invloed zijn geweest op de uitvoering als geheel. De invoering van wetten in andere gebieden hebben gevolgen gehad voor de uitvoering van de SVB, zoals de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in 2016. Samen met internationale wetgeving en internationalisering (zoals AOW-gerechtigden in het buitenland) en een toename in variabelen in regelingen, precisering van doelgroepen, individualisering en toegenomen inkomens- en vermogenstoetsing, maakt dit de uitvoering complexer en minder efficiënt. De uitvoeringskosten zijn gestegen tussen 2015 en 2019. Op het gebied van dienstverlening heeft de SVB ingezet op digitalisering en automatisering zodat er meer ruimte kon komen voor klantgerichte (persoonlijke) dienstverlening wanneer dat nodig is. De rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking van de AOW en AKW zijn stabiel op een hoog percentage. In 2018 scoorde de SVB op de rechtmatigheid van de Anw onder de norm, maar dit was in 2019 weer hersteld. De tijdigheid van uitkeringsverstrekking nam over het algemeen gezien licht af.

5.2 Doelen en opdracht

In deze paragraaf beschrijven we de doelen en de opdracht aan de SVB. Dat doen we door eerst het wettelijk kader te schetsen. Daarna gaan we in op de missie en visie van de SVB.

5.2.1 Wettelijk kader

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) geeft uitvoering aan de volksverzekeringen. De SVB voert conform artikel 34 van de Wet SUWI de volgende wetten uit:

- Algemene Ouderdomswet (AOW);
- Algemene Nabestaandenwet (Anw);
- Algemene Kinderbijslagwet (AKW).

Op grond van Artikel 11 Uitvoeringskosten voert de SVB nog een aantal wetten uit. Dit zijn de zogenaamde SV-taken. Dat zijn:

- TAS (tegemoetkoming asbestslachtoffers);
- TSB (tegemoetkoming stoffengerelateerde beroepsziekten)
- KOT/WKB (kinderopvangtoeslag en Wet op het kindgebonden budget) (uitsluitend voor internationale gevallen);
- AIO (aanvullende inkomensvoorziening ouderen);
- Bijstand Buitenland;
- OBR (overbruggingsuitkering AOW);

²³⁹ De Beleidsonderzoekers, Verwonderzoek & SEO economisch onderzoek, Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie, p. 144-145.

- Remigratiewet²⁴⁰

Naast de SUWI-taken en SV-taken conform Artikel 11 voert de SVB enkele andere wetten en regelingen uit buiten de sociale zekerheid. Het belangrijkste voorbeeld hiervan zijn de Trekkingsrechten PGB, waarmee SVB zorgverleners van PGB-ontvangers betaalt. Deze taken vallen buiten de scope van dit onderzoek.

5.2.2 Missie en visie

De SVB is de uitvoerder van volksverzekeringen in Nederland en voert persoonsgebonden financiële regelingen uit voor verschillende opdrachtgevers. Het is de missie van de SVB een bijdrage te leveren aan bestaanszekerheid en de eigen regie van de burger te vergroten.²⁴¹ De SVB richt zich dus uitsluitend op het SUWI-doel van het bieden van bestaanszekerheid; het bevorderen van de arbeidsparticipatie is geen doel voor de SVB. De opdracht aan de SVB waar het gaat om SUWI-taken is helder, namelijk het uitvoeren van de volksverzekeringen AOW, Anw en AKW. De SVB verstrekt uitkeringen en tegemoetkomingen in het sociaal domein aan burgers en zorgt dat burgers weten en krijgen waar zij recht op hebben.

In de vorige doorlichting zijn drie strategische doelstellingen van de SVB beschreven voor de periode 2016-2019, namelijk een goede dienstverlener zijn, continuïteit borgen en wendbaarheid van de organisatie verhogen en investeren in proactieve ketensamenwerking.²⁴² Dit is veranderd. In 2021 heeft de SVB Meerjarenkoers 2021-2025 opgesteld waarin drie rollen worden beschreven (SVB als uitvoerder, verbinder en dienstverlener) en vijf nieuwe strategische doelstellingen.²⁴³ De doelstellingen zijn:

- De basis op orde
- Versterken ketenintegratie
- Effectiever door maatwerk
- Persoonlijke en proactieve dienstverlening
- Versnelling naar één overheid²⁴⁴

De Meerjarenkoers geeft antwoord op de continu veranderende behoeften van burgers in een veranderende maatschappelijke context. Concreet betekent dit dat de SVB haar dienstverlening zodanig zal inrichten dat zij (nog meer) tegemoetkomt aan behoeften als eenvoud en zekerheid, hulp op maat indien nodig of gewenst en het behouden van eigen regie binnen de (technische) mogelijkheden van samenwerking binnen een overheid. Vanuit haar kerntaken als uitvoerder sociale zekerheid (informerende, toetsende, betalende en handhavende), ontwikkelt de SVB zich via de rol van verbinder naar een dienstverlener binnen een overheid waarin niet de regeling, maar de burger centraal staat.

²⁴⁰ Ministerie van SZW, Rijksbegroting 2025, Artikel 11.

²⁴¹ SVB, IV-Strategie 2021-2025, p. 14.

²⁴² De Beleidsonderzoekers, Verwonderzoek & SEO Economisch Onderzoek, Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie, p. 144-145.

²⁴³ SVB, Meerjarenkoers 2021-2025, p. 10-11.

²⁴⁴ SVB, Jaarplan 2022, p. 6.

In navolging van de Meerjarenkoers zijn in 2021 ook de kernwaarden van de SVB opnieuw geformuleerd. Deze zijn:

Betrouwbaar: we zijn voorspelbaar, eerlijk, transparant en integer. We werken rechtmatig en leveren waar een burger recht op heeft vanuit de Bedoeling.

Voortvarend: we zijn resultaatgericht en proactief. We zijn vakbekwaam en staan voor onze taak. We kijken vooruit, ontwikkelen door, zijn innovatief en laten realisatiekracht zien.

Mensgericht: we gaan op een persoonlijke en betrokken manier met mensen om. We werken als inclusieve organisatie vanuit de Bedoeling en kijken naar wat burgers nodig hebben. We hebben oog voor de menselijke maat.

Deze waarden dienen als kompas bij het realiseren van de Meerjarenkoers, ondersteunen bij het tot stand brengen van de gewenste cultuur en het aantrekken van medewerkers die zich hiermee willen verbinden. Het werken vanuit de bedoeling staat hierbij centraal. In paragraaf 5.4 gaan we verder in op wat het werken vanuit de bedoeling inhoudt.

5.3 Middelen en output

De SVB voert haar taken in het kader van de Wet SUWI uit in opdracht van de minister van SZW. Dat geldt ook voor Artikel 11 Uitvoeringskosten. De SVB wordt voor het grootste deel gefinancierd door de premies die worden afgedragen door burgers. Daarnaast ontvangt de SVB een rijksbijdrage. Een premiegefinancierde regeling houdt in dat deze regeling gefinancierd wordt uit premieopbrengsten, in tegenstelling tot begrotingsgefinancierde wetten, die vanuit algemene middelen bekostigd worden. Het zijn echter wel collectieve uitgaven, daarom worden ze toegelicht in de rijksbegroting. Van de SUWI-taken is de AKW een begrotingsgefinancierde regeling, de Anw is premiegefinancierd. De AOW is in principe premiegefinancierd, maar in de praktijk is de premie afgetopt op 17,9% en de rest is afkomstig uit algemene middelen. De wet- en regelgeving die de SVB uitvoert die buiten het SUWI-stelsel vallen zijn begrotingsgefinancierd.

In tegenstelling tot het hoofdstuk over UWV bespreken we in deze paragraaf ook de output en daarmee gepaard gaande kosten. Dit omdat de SVB een beperkt aantal regelingen uitvoert die een hoge mate van voorspelbaarheid kennen. Daardoor varieert de uitkeringsverstrekking met bijbehorende kosten veel minder dan bij UWV het geval is.

5.3.1 Uitvoeringskosten

In 2025 had de SVB een totale begroting²⁴⁵ voor de uitvoeringstaken van €386,3 miljoen. Daarvan is €303,6 miljoen begroot voor de uitvoering van sociale verzekeringen, waaronder de AKW, AOW en Anw.²⁴⁶

²⁴⁵ SVB gebruikt kostprijsmodellen bij het maken van de begroting. Dit staat beschreven in de vorige doorlichting (paragraaf 7.2.4 op p. 151) en is nog steeds actueel. Wel zijn de tijdsnormen in 2022 opnieuw herijkt en vastgesteld en vanaf 2024 wordt het lightmodel jaarlijks budgetneutraal herijkt, voorheen werd dit elke 3 jaar gedaan.

²⁴⁶ SVB, Jaarplan 2025, p. 25.

De uitvoeringskosten zijn in de afgelopen jaren gestegen, zoals is weergegeven in tabel 5.5.

Tabel 5.5 Uitvoeringskosten (x € 1 mln.)

	2020	2021	2022	2023	2024
Uitvoeringskosten SV	280,0	278,2	313,2	349,7	384,8

De stijging van uitvoeringskosten past in een trend die in 2017 is ingezet. In 2020 en 2021 vallen de uitvoeringskosten laag uit; dit komt vooral door de onvoorziene omstandigheden van de coronapandemie, waardoor persoonsgerelateerde kosten zoals de vergoedingen voor woon-werk verkeer beduidend lager uit zijn gevallen en er een vertraging is opgetreden bij de uitvoering van een aantal IT-projecten.²⁴⁷ De trend van stijging valt verder vooral te verklaren door enerzijds correcties voor loon- en prijsstijgingen, anderzijds door investeringen, bijvoorbeeld in het kader van POK en WAU.²⁴⁸ Daarnaast zijn er steeds meer internationale uitkeringen, en die kosten meer tijd om uit te voeren.

5.3.2 Kosten per regeling van de Wet SUWI

Wanneer we kijken naar de verschillende regelingen die de SVB in het kader van de Wet SUWI uitvoert, dan is de AOW verreweg de grootste regeling. De AOW kent de meeste klanten, namelijk 3.625.920 in 2024. De absolute uitvoeringskosten van de SVB zijn daarom hoog, maar de uitvoeringskosten per klant zijn vanwege het grote volume en de voor de meeste regelingen eenvoudige toekenningscriteria relatief laag. Wel zien we dat het aantal klanten per jaar iets groeit, en ook de kosten per klant laten een stijgende trend zien. In 2023 is er een grote sprong zichtbaar van de kosten per klant. Dat komt ook doordat de verdeelsleutels (ten behoeve van de verdeling van de kosten naar de onderliggende regelingen) ieder jaar opnieuw worden vastgesteld, zo lezen we in het jaarverslag 2024.²⁴⁹ Het effect van deze herijking in 2024 is dat de stijging van de kosten per klant bij AOW/Anw in relatie moet worden gezien met de daling van de kosten per klant bij de kindregelingen.

²⁴⁷ SVB, Jaarverslag 2020, p. 36.

²⁴⁸ SVB, Jaarverslag 2023, p. 41 en SVB, Jaarverslag 2024, p. 43.

²⁴⁹ SVB, Jaarverslag 2024, p. 43.

Tabel 5.1 Kerncijfers AOW²⁵⁰

	2020	2021	2022	2023	2024
Uitkeringslasten (x € 1)	41.235	42.956	44.581	48.534	52.575
Aantal klanten	3.514.736	3.577.943	3.581.261	3.592.377	3.625.920
Kosten per klant (x € 1)	39	45	39	52	60

De AKW kent bijna 2 miljoen klanten en is daarmee net als de AOW een veelgebruikte voorziening. Wel liggen de uitkeringslasten fors lager, omdat het uitgekeerde bedrag per kind en per huishouden lager is. Door het hoge aantal klanten (in dit geval huishoudens) zijn de kosten per klant relatief laag. Het aantal klanten is in de afgelopen periode redelijk stabiel gebleven. De kosten per klant zijn gestegen.

Tabel 5.2 Kerncijfers AKW.

	2020	2021	2022	2023	2024
Uitkeringslasten (x € 1 mln.)	3.657	3.679	3.929	4.365	4.634
Aantal klanten	1.879.282	1.870.802	1.869.831	1.874.662	1.879.297
Kosten per klant (x € 1)	43	40	63	57	57

De Anw is een veel kleinere regeling dan de AOW en AKW, met 22.017 klanten in 2023. Voor de Anw liggen de uitkeringslasten relatief laag, maar zijn de kosten per klant relatief hoog. Dat komt vooral door het relatief lage aantal klanten, waardoor er veel overhead in uitvoeringskosten zit. In de vorige evaluatie was al beschreven dat het aantal klanten afneemt²⁵¹, en deze afname heeft vanaf 2020 doorgezet. In 2023 zijn de kosten per klant fors gestegen ten opzichte van eerdere jaren en in 2024 neemt deze stijging wederom toe.

Tabel 5.3 Kerncijfers Anw.

	2020	2021	2022	2023	2024
Uitkeringslasten (x € 1 mln.)	338	318	327	351	372
Aantal klanten	25.576	23.420	22.533	22.017	21.313
Kosten per klant (x € 1)	414	407	431	582	720

5.3.3 Kosten Artikel 11

Ook voor de SV-taken die buiten de Wet SUWI vallen, maar die de SVB uitvoert op grond van Artikel 11 Uitvoeringskosten geven we hier een beknopt overzicht van de ontwikkelingen in kosten per klant. Voor het merendeel van deze wetten zien we een toename van de

²⁵⁰ SVB, Jaarverslag 2021, p. 4 en Jaarverslag 2023, p. 4.

²⁵¹ De Beleidsonderzoekers, Verwonderzoek & SEO Economisch Onderzoek, Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie, p. 148.

uitvoeringskosten per klant. Dit geldt met name voor de bijstand in het buitenland, waarvan de kosten al hoog waren.

Tabel 5.4 Kosten per klant overige SV-taken (x € 1).²⁵²

	2020	2021	2022	2023	2024
AIO	510	520	660	694	742
Kindgebonden budget ²⁵³	818	957	1.228	1.069	922
Overbrug. Reg. AOW	838	225	282	455	445
Remigratiewet	183	275	316	430	446
Bijstand Buitenland	2.171	3.719	4.634	6.784	7.119
TAS	3.579	3.529	-	-	-
CSE ²⁵⁴	2.944	6.706	-	-	-
TAS/CSE	-	-	3.975	3.472	4.412

5.3.4 Invulling aan overheidsbrede opgaven

Naast de Meerjarenkoers 2021-2025 van de SVB wordt in de jaarplannen ook invulling gegeven aan overheidsbrede opgaven. Het kabinet werkt aan een overheid die betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig opereert. In de Kabinetsreactie POK (Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslagen), die op 15 januari 2021 door de overheid is uitgebracht, zijn maatregelen genoemd om deze beweging te versterken en zijn hiervoor aan onder andere de SVB meerjarig financiële middelen beschikbaar gesteld. De SVB geeft invulling aan deze maatregelen langs zes actielijnen. In het coalitieakkoord 2021-2025 is tevens vastgelegd dat het kabinet in het kader van bovenstaande beweging het programma Werk aan Uitvoering (WaU) voortzet en hier structureel financiële middelen voor vrijmaakt. Ook de SVB ontvangt hieruit in de periode 2023-2031 middelen om de uitvoering te versterken en richt zich op twee actielijnen.²⁵⁵

Actielijnen POK

1. Toegankelijke en passende dienstverlening
2. Tijd en aandacht voor burgers
3. Maatwerk bieden bij complexe situaties
4. Verbeteren van de informatiehuishouding ten behoeve van actieve openbaarmaking
5. Toekomstbestendig beleid, wet- en regelgeving in samenspraak met de uitvoering
6. Versterken ambtelijk vakmanschap

²⁵² In verband met de opstartkosten van de regeling TSB kunnen de kosten per klant nog niet worden weergegeven.

²⁵³ In opdracht van SZW worden de uitvoeringskosten WKO bij de KGB opgeteld. De uitvoeringskosten van de WKO vallen dus onder de uitvoeringskosten van Kindgebonden budget, daarmee kunnen de kosten per klant alleen voor het kindgebonden budget worden berekend.

²⁵⁴ De regeling is op 1 maart 2020 in werking getreden en betreft een eenmalige coulanceregeling voor werknemers die door het verrichten van arbeid leiden aan de aandoening chronic solvent-induced encephalopathy (CSE). Deze regeling staat niet vermeld in Artikel 11 van de Rijksbegroting 2025 van SZW, maar komt wel terug in de jaarverslagen van de SVB en is derhalve in deze tabel opgenomen.

²⁵⁵ SVB, Jaarplan 2023, p. 7-8.

Actielijnen WaU

De SVB ontvangt in het kader van het programma Werk aan de uitvoering in de periode 2023-2031 middelen om de uitvoering te versterken. Daarbij richt het zich op twee actielijnen:

1. Versnellen digitale agenda
2. Statuur en aantrekkelijkheid uitvoering

De eerste actielijn is het verbeteren van de digitale dienstverlening, specifiek gericht op het aanpakken van knelpunten in de digitalisering van het primaire proces (handelingsperspectief 2 WaU). Vanuit Actielijn 2 van het programma WaU heeft de SVB gewerkt aan het optimaliseren van de toegankelijkheid van de dienstverlening. Er is met verschillende uitvoeringsorganisaties ingezet op verdere vormgeving van de overheidsbrede loketfunctie. In 2022 is de focus daarbij verlegd van alleen fysieke naar zowel fysieke als digitale loketten met een beeldbelfunctie, waarbij er een virtuele verbinding tot stand kan worden gebracht tussen burger, gemeentemedewerker en SVB medewerker. In het kader van experimenten binnen het programma WaU heeft de SVB in 2022 in samenwerking met gemeenten, DUO, Juridisch Loket en Belastingdienst vijf fysieke loketten geopend en één virtueel loket.²⁵⁶ In 2023 zijn negen fysieke en negen virtuele loketten geopend. De SVB werkt daarnaast samen met verschillende gemeenten om de burgers beter te bereiken. De SVB heeft bij verschillende gemeenten informatiebijeenkomsten gehouden over de AOW en AIO, om burgers voor te lichten en te helpen om daarmee het niet-gebruik van deze regelingen te voorkomen. Ook zijn er informatieavonden en inloopspreekuren georganiseerd voor Oekraïense ontheemden om het niet-gebruik van de kinderbijslag terug te dringen.²⁵⁷

Naast het idee van één overheidsloket. Is er vanuit Actielijn 2 WaU ingezet op innovatie voor toegankelijke, persoonlijke dienstverlening. De SVB investeert in innovatie om de dienstverlening verder te verbeteren. Zo is er extra personeel aangetrokken om structureel te onderzoeken hoe klanten de dienstverlening doorlopen en beleven. Daarnaast investeert de SVB in de communicatiekanalen met burgers en in hulpmiddelen voor klanten.²⁵⁸

In 2024 implementeerde de SVB de eerste onderdelen van de omnichannelstrategie voor de digitale kanalen. De omnichannelstrategie is erop gericht dat burgers gebruik kunnen maken van het kanaal van hun voorkeur middels een geïntegreerd aanbod van verschillende kanalen voor contact. De omnichannelstrategie stelt de burger centraal. In 2024 is gewerkt aan de implementatie van het IT-platform dat de omnichannelstrategie moet ondersteunen. Dit multi-kanalenplatform is een belangrijke stap richting omnichannel.²⁵⁹ Er is ook gewerkt aan een Vivo-applicatie. Dat is een app waarmee mensen die in het buitenland wonen voortaan hun levensbewijs ook digitaal kunnen aanleveren binnen SVB; een vereenvoudiging voor de burger en de uitvoering. Daarnaast wordt ingezet op vernieuwing van MijnSVB, NotifyNL en gerichte bevordering gebruik AIO.

De tweede actielijn is 'Statuur en aantrekkelijkheid uitvoering' (handelingsperspectief 5 WaU). In aanvulling op de middelen die voor actielijn 6 POK beschikbaar zijn gesteld, worden de ambities en opgaven ten aanzien van vakmanschap met deze actielijn gefinancierd. Het betreft

²⁵⁶ SVB, Jaarverslag 2022

²⁵⁷ SVB, Jaarverslag 2023

²⁵⁸ SVB, Jaarverslag 2023

²⁵⁹ SVB, Jaarverslag 2024

onder andere middelen voor vakopleiders in de uitvoering en het begeleiden en opleiden van trainees.²⁶⁰

Vanuit Actielijn 5 van de WaU biedt de SVB zowel organisatiebrede als specialistische trainingen aan om het vakmanschap onder de medewerkers te versterken. Binnen de organisatie worden trainingen verzorgd om innovatiemethodes te verdiepen en integraal werken te stimuleren. Daarnaast vinden er ook diverse activiteiten plaats die zich specifiek richten op de vaardigheden binnen de verschillende afdelingen.²⁶¹

De actielijnen WaU zijn dus in feite gebruikt om projecten te starten vanuit verschillende directies, zo blijkt uit de stukken en interviews die we voor dit onderzoek hebben uitgevoerd ondersteunen dit. Wat de projecten precies opleveren is lastig om vast te stellen. Een causale relatie is moeilijk vast te stellen.

De verantwoording over de extra investeringen werd structureel verankerd. In de Stand van de Uitvoering rapporteert de minister van SZW twee keer per jaar over de dienstverlening bij UWV en SVB aan de Tweede Kamer. De voortgang op de genomen acties worden in de reguliere P&C cyclus meegenomen.²⁶²

5.4 Ontwikkelingen in de dienstverlening

In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste ontwikkelingen in dienstverlening. Eerst bespreken we de belangrijkste regelingen die de SVB uitvoert. Dat doen we in twee etappes: in paragraaf 5.4.1 bespreken we de dienstverlening voor ouderen en nabestaanden (AOW, AIO en Anw) en in paragraaf 5.4.2 bespreken we de dienstverlening voor ouders van kinderen (met name AKW). In paragraaf 5.4.3 bespreken we nog enkele overkoepelende ontwikkelingen in de dienstverlening.

5.4.1 Dienstverlening voor ouderen en nabestaanden

De SVB voert twee regelingen uit die gericht zijn op ouderen – de AOW, de AIO – en één die gericht is op nabestaanden: de Anw.

De dienstverlening voor de AOW is grotendeels geautomatiseerd: voordat mensen de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken krijgen ze bericht dat een aanvraag klaar staat. Deze moeten mensen dan zelf controleren en indienen, waarna ze AOW krijgen. Voor de Anw gaat dit op vergelijkbare wijze. Voor de AIO geldt dat mensen dit zelf moeten aanvragen.

In 2019 bracht een onderzoek van de Algemene Rekenkamer aan het licht dat er bij de AIO sprake is van hoog niet-gebruik (potentieel niet-gebruik van 50%), CBS komt op basis van onderzoek in samenwerking met SVB tot ongeveer 30% niet gebruik van de AIO.²⁶³ In de afgelopen periode (2020-2025) is er daarom veel aandacht geweest voor het bevorderen van het gebruik van de AIO. Sinds 2021 krijgen AOW-gerechtigden betere informatie.²⁶⁵ En sinds 2022 kunnen mensen de AIO ook digitaal aanvragen, waar dat voor die tijd alleen op papier

²⁶⁰ SVB, Jaarplan 2023

²⁶¹ SVB, Jaarverslag 2024

²⁶² SVB, Bestedingsvoorstel WaU

²⁶³ Algemene Rekenkamer, Ouderdomsregelingen ontleed (2019). https://dashboards.cbs.nl/v6/SZW_niet_gebruik_AIO/

²⁶⁴ https://dashboards.cbs.nl/v6/SZW_niet_gebruik_AIO/

²⁶⁵ SVB SUWI-jaarverslag 2021, blz 20.

kon. Van 2022-2023 liep een pilot om niet-gebruik terug te dringen. Met gegevens van UWV werd voorspeld wie misschien recht had op AIO, en die mensen werden proactief benaderd. In de pilot zijn 995 potentiële AIO-gerechtigden aangeschreven, waarvan er uiteindelijk 28 een AIO toegekend hebben gekregen. De anderen bleken toch niet aan de criteria te voldoen, of ze reageerden niet en konden niet telefonisch worden bereikt. Op basis van de pilot werd geadviseerd om een permanente juridische basis te creëren om de benodigde gegevens uit te wisselen.²⁶⁶

In 2024 publiceerde de Arbeidsinspectie een evaluatie van de dienstverlening van de SVB voor ouderen.²⁶⁷ In het onderzoek werd gekeken naar de toegang tot de regelingen, de juistheid en tijdigheid van de dienstverlening, de informatie over rechten en plichten, de toepassing van de menselijke maat en de samenwerking van de SVB met partners. Dienstverlening aan ouderen met een internationale component (mensen die in het buitenland wonen, of die ook in het buitenland rechten hebben opgebouwd op een oudedagsvoorziening, en daarmee de meest ingewikkelde groep voor de dienstverlening van de SVB) is niet meegenomen in het onderzoek.

Over de gehele linie concludeerde de Arbeidsinspectie dat de dienstverlening op orde is. Op het gebied van toegang bleek dat voor de overgrote meerderheid de toegang tot de uitkering soepel verliep. Wel zijn er groepen die hulp nodig hebben, met name mensen die de taal niet spreken, minder digitaal vaardig zijn of mensen in lastige omstandigheden (bijvoorbeeld armoede). De inspectie constateert dat SVB online en telefonisch hulp biedt bij het indienen van aanvragen, maar dat het sommige aanvragers zou helpen om op kantoor langs te komen. In theorie kan dit, maar in de praktijk wordt niet vaak op de mogelijkheid gewezen.

De Arbeidsinspectie constateert dat de uitkeringen vrijwel altijd op tijd en correct worden uitbetaald. Een punt van aandacht betreft het verrekenen van inkomsten voor mensen met een Anw-uitkering die neveninkomsten hebben. Een snellere verwerking zou ervoor zorgen dat mensen minder vaak achteraf te maken krijgen met een verlaging van de uitkering en een terugvordering.

Op het punt van informatievoorziening constateert de Arbeidsinspectie dat de SVB eenvoudiger is gaan informeren en dat de meeste mensen zich goed geïnformeerd voelen. Echter, wetgeving is op onderdelen complex, en het zou volgens de inspectie kunnen helpen om mensen vaker op hun rechten en plichten te wijzen.

De Arbeidsinspectie constateert dat het gedachtegoed over het toepassen van de menselijke maat breed wordt gedragen door SVB-medewerkers, maar het dat door werkdruk en ontbrekend handelingsperspectief in de praktijk niet goed van de grond komt. In paragraaf 2.4 gaan we uitgebreider in op dit onderwerp.

Verder wijst de Arbeidsinspectie erop dat de SVB in sommige specifieke situaties samen moet werken met externe partijen, zoals in het geval van mensen met een AIO-uitkering wanneer hun partner re-integratieverplichting heeft (gemeenten zijn dan verantwoordelijk voor de re-integratie), mensen met een Anw-uitkering die afloopt en die vervolgens op de bijstand zijn aangewezen (SVB voert een project uit om mensen die dat willen vroegtijdig over te dragen aan gemeenten, zodat zij re-integratieondersteuning kunnen krijgen waardoor misschien voorkomen kan worden dat ze een beroep op de bijstand moeten doen) en in het geval mensen problematische schulden hebben (SVB wil deze mensen graag 'warm overdragen' aan gemeenten). De Arbeidsinspectie velt geen oordeel over deze samenwerkingen.

²⁶⁶ Brief van de SVB aan de minister van SZW, Resultaten pilot gericht bevordering gebruik AIO (27 juni 2023), <https://open.overheid.nl/documenten/3d09ca48-3fe1-42cd-91f5-fba7d10fa121/file>.

²⁶⁷ Nederlandse Arbeidsinspectie, Dienstverlening voor ouderen en nabestaanden. Onderzoek naar de doeltreffendheid van de dienstverlening van de SVB aan mensen met een AOW-, AIO- of Anw-uitkering.

5.4.2 Dienstverlening voor ouders

De SVB voert één regeling uit voor ouders: de AKW (kinderbijslag). Hieronder vallen ook de dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen (DKOR) en de dubbele kinderbijslag vanwege intensieve zorg (DKIZ). Ook voert de SVB de internationale component van het Kindgebonden Budget (KGB) en de Kinderopvangtoeslag (KOT) uit.

De uitvoering van de kinderbijslag is grotendeels geautomatiseerd: nadat een kind is geboren en de ouders daarvan aangifte hebben gedaan bij de gemeente, geeft de gemeente deze informatie door aan de SVB. Ouders krijgen daarna bericht van de SVB dat ze de kinderbijslag via de website van de SVB kunnen aanvragen. Bij eventuele volgende kinderen gaat de toekenning van kinderbijslag automatisch. Voor de toekenning van DKOR geldt dat de SVB dient vast te stellen of een kind om onderwijsredenen uitwonend is (er zijn vijf categorieën geformuleerd die recht hebben op DKOR, bijvoorbeeld eilandbewoners, kinderen van binnenvaartschippers, en kinderen die op maritieme academies zitten) en dus of de aanvrager hier recht op heeft. Dat proces is niet geautomatiseerd. Voor de toekenning van DKIZ geldt dat de SVB dient vast te stellen of er sprake is van intensieve zorg. In 2022 constateerde de SVB dat de uitvoering hiervan arbeidsintensief en complex was, en dat er bovendien sprake was van hoog niet-gebruik van de regeling.²⁶⁸ Sinds 2024 geldt dat wanneer een kind een Wlz-indicatie heeft en verder aan de voorwaarden voldoet, de DKIZ automatisch wordt toegekend. Indien er geen Wlz-indicatie is vraagt de SVB advies aan CIZ of er sprake is van intensieve zorg.

SVB voert ook een klein deel van de KGB en de KOT uit – regelingen die eigenlijk door de Belastingdienst Toeslagen worden uitgevoerd. Dit geldt wanneer mensen, behalve recht op KGB en KOT in Nederland, ook nog recht hebben op vergelijkbare uitkeringen in het buitenland. SVB beoordeelt in die gevallen de internationale situatie en vult eventueel de uitkering uit het andere land aan, als het recht in Nederland hoger is.

In 2025 voerde Regioplan de periodieke evaluatie tegemoetkoming ouders uit.²⁶⁹ In deze evaluatie is ook enige aandacht besteed aan de uitvoering van de kindregelingen. Er wordt vooral, op basis van eerder onderzoek, geconstateerd dat sommige aspecten van de uitvoering van DKOR en DKIZ arbeidsintensief en foutgevoelig zijn, en dat de uitvoering van internationale gevallen van KGB en KOT ook erg arbeidsintensief is en een onevenredig hoog beslag leggen op de organisatie.²⁷⁰ Er wordt in het onderzoek geen oordeel geveld over de kwaliteit of doeltreffendheid van de uitvoering.

Het niet-gebruik van de kinderbijslag wordt, doordat het automatisch wordt uitgevoerd en een generieke regeling is, als zeer laag ingeschat. Dat is anders voor de twee vormen van dubbele kinderbijslag. Bij de DKIZ zorgen de hoge administratieve last voor ouders (ze moeten veel informatie aanleveren) en de onvoorspelbaarheid van de uitslag van de beoordeling (ze kunnen van tevoren niet goed voorspellen of ze het wel of niet toegekend krijgen) ervoor dat er waarschijnlijk wél niet gebruik is, hoewel niet duidelijk is hoe hoog dat is. Voor de DKOR geldt dat er alleen aanzienlijk niet-gebruik wordt verwacht bij de groep mbo-studenten die een zeldzame opleiding volgen en om die reden uitwonend zijn; onder die groep is de regeling niet goed bekend.²⁷¹

²⁶⁸ SVB SUWI-jaarverslag 2022.

²⁶⁹ Wiebe Korf, Nora Leger, Hedwig Rossing, Periodieke rapportage tegemoetkoming ouders (Regioplan 2025).

²⁷⁰ Wiebe Korf, Nora Leger, Hedwig Rossing, Periodieke rapportage tegemoetkoming ouders (Regioplan 2025), blz 27-28.

²⁷¹ Wiebe Korf, Nora Leger, Hedwig Rossing, Periodieke rapportage tegemoetkoming ouders (Regioplan 2025), blz 31.

5.4.3 Overige ontwikkelingen in dienstverlening

Hierboven hebben we ontwikkelingen in de dienstverlening beschreven die specifiek betrekking hebben op de belangrijkste regelingen die de SVB uitvoert. Daarnaast zijn er nog enkele andere ontwikkelingen in de dienstverlening van de SVB in de afgelopen jaren:

- In de jaren 2021-2022 liep de 'operatie gezonde dienstverlening'. De achtergrond hierbij was dat het al enige tijd niet lukte om de tijdigheid van het afgeven van beschikkingen op niveau te krijgen. In het kader van de operatie gezonde dienstverlening zijn veel nieuwe medewerkers aangetrokken en opgeleid, en is daarmee de dienstverleningscapaciteit uitgebreid. In paragraaf 5.5.1 gaan we uitgebreider in op de tijdigheid van de dienstverlening, en in paragraaf 5.5.3 gaan we uitgebreider in op de ontwikkeling van het personeelsbestand.
- Vanaf 2016 had SVB het project Garages De Bedoeling, waarbij specifieke casussen waarbij burger en uitvoerders vastliepen werden opgelost vanuit 'de bedoeling' van de wet. In 2021 is gestart met De Bedoeling 2.0. Het doel hierbij was om de gedachte en de werkwijze van de 'garages' breder in de organisatie in te bedden en zo het bieden van maatwerk te integreren in de reguliere dienstverlening van de SVB.²⁷² Dit programma liep de gehele onderzoeksperiode door.
- SVB heeft de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan ontwikkeling van de digitale dienstverlening en het verstevigen van het digitale fundament voor het bieden van dienstverlening. Hier gaan we in paragraaf 5.5.3 verder op in.

5.5 Kwaliteit van de dienstverlening 2020-2025

In deze paragraaf brengen we de kwaliteit van de dienstverlening van de SVB in beeld aan de hand van de drie criteria die in de inleiding zijn gepresenteerd: rechtmatigheid, klantgerichtheid en wendbaarheid. Onder rechtmatigheid scharen we ook de tijdigheid van de dienstverlening.

5.5.1 Rechtmatigheid en tijdigheid

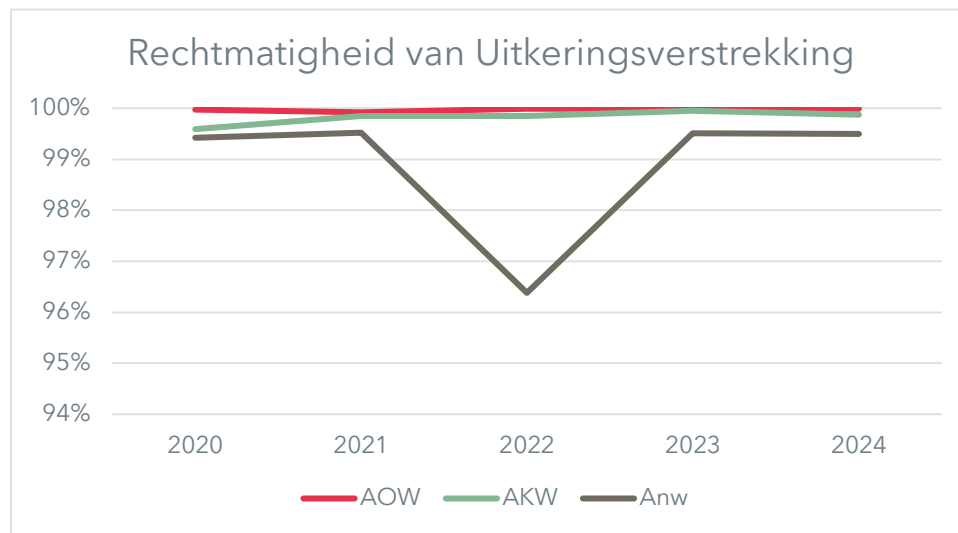
De prestaties op het gebied van rechtmatigheid zijn opgenomen in figuur 5.1. Wat opvalt is dat de rechtmatigheid van de AOW en de AKW redelijk stabiel en hoog is. Als streefwaarde hebben de SVB en de minister van SZW 99% vastgesteld. Overkoepelend wordt deze streefwaarde jaarlijks ruimschoots gehaald. Omdat de AOW en de AKW de grootste regelingen zijn, en de rechtmatigheid van die regelingen over het algemeen hoog zijn, is de totale rechtmatigheid ook consequent hoog: die ligt in de afgelopen jaren op 99,99% of zelfs 100%.²⁷³

²⁷² Zie bijvoorbeeld: SVB, SUWI Jaarverslag 2021, 23. Dit onderwerp komt in elk jaarverslag terug.

²⁷³ Zie SVB SUWI Jaarverslagen 2022, 2023 en 2024, bijlage 2.

De Anw heeft een opvallende daling in 2022: in dat jaar is de onrechtmatigheid 3,62%. Dit wordt veroorzaakt door een toevalligheid, en bleek bij nader onderzoek niet representatief.²⁷⁴ In algemene zin schommelt de rechtmatigheid op de Anw enigszins. De Anw kent relatief veel handmatig werk en is daarmee foutgevoeliger.

Figuur 5.1 Rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking

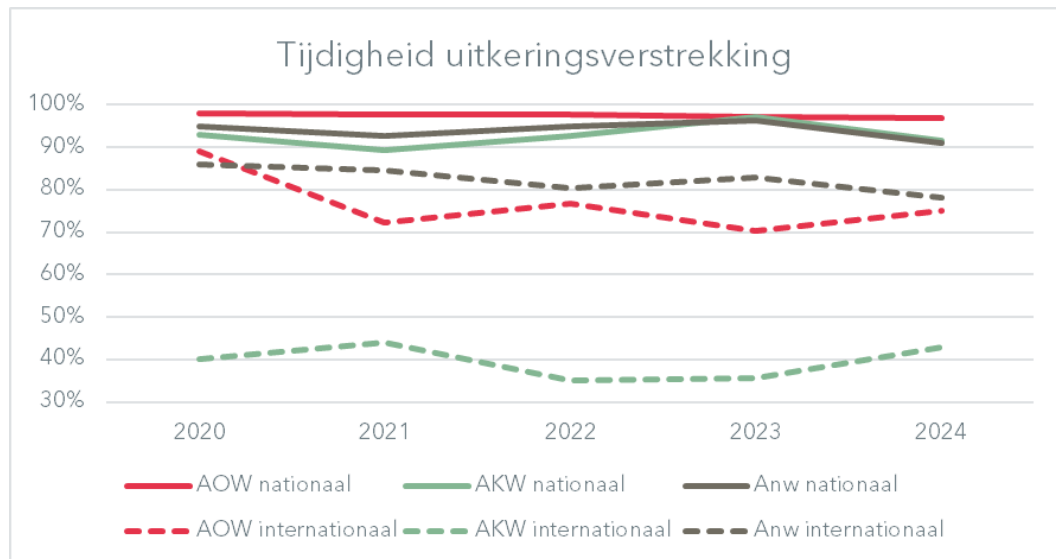


Tijdigheid van afgifte van beschikkingen

Zoals we in paragraaf 5.4.3 al kort aanstipten is de tijdigheid van het afgeven van beschikkingen de afgelopen jaren een punt van zorg geweest. De dienstverlening is 'tijdig' wanneer de beschikking uiterlijk binnen acht weken na het ontvangen van de aanvraag is afgegeven. De figuur hieronder laat de ontwikkeling van de tijdigheid voor de drie belangrijkste regelingen zien in de afgelopen jaren, waarbij onderscheid is gemaakt tussen nationale en internationale gevallen. Ter referentie: als streefwaarde hebben de SVB en de minister van SZW een norm van 96% tijdigheid per regeling afgesproken, en een streefwaarde van 99% voor het totaal.

²⁷⁴ Een groot deel van de onrechtmatigheid, namelijk 2,31 procentpunt, werd veroorzaakt door één onrechtmatige post in de steekproef. In dit dossier had in maart 2021 in een handmatige gevalbehandeling de Anw beëindigd moeten worden wegens het voeren van een gezamenlijke huishouding. In de steekproefmaand in 2022 had deze fout hersteld moeten worden. Doordat dit herstel niet heeft plaatsgevonden is het dossier onrechtmatig. Het foutbedrag wordt daarom geëxtrapoleerd in het deel van de massa waarin de fout is aangetroffen. Door de grote omvang van deze massa is de impact op de totale rechtmatigheid van de Anw groot. Zonder deze grote post is de onrechtmatigheid 1,31% hetgeen ook nog aan de hoge kant is gezien de norm. Om de nauwkeurigheid van de steekproef te verhogen is de steekproef in de deelpopulatie uitgebreid. In de uitbreiding van 438 posten zijn geen fouten aangetroffen. Omdat er ook in de afgelopen vijf jaar geen fout is aangetroffen in deze deelpopulatie wordt de fout als een incident/risico laag aangemerkt. Er worden daarom verder geen maatregelen ingezet.

Figuur 5.2 Tijdigheid van uitkeringsverstrekking.²⁷⁵



Uit de grafiek valt op dat de streefwaarde over het algemeen niet gehaald wordt, behalve (consequent) voor de nationale AOW-aanvragen en (soms) voor de nationale AKW- en Anw-aanvragen. De tijdigheid van internationale aanvragen blijft ver achter bij de tijdigheid van de nationale gevallen. Ten slotte valt op dat, ondanks de inspanningen van de afgelopen jaren, de tijdigheid niet zichtbaar is verbeterd.

In de jaarverslagen wijst SVB op een aantal oorzaken voor lagere tijdigheid: het hogere ziekteverzuim, hoge werkvoorraden, systeemstoringen (waardoor productie-uren verloren gaan) en het opleiden van nieuwe medewerkers.²⁷⁶ We zagen eerder al dat de SVB in het kader van de Operatie Gezonde Dienstverlening de dienstverleningscapaciteit in 2021-2022 stevig heeft vergroot: in 2022 ging het van 1.270 fte naar 1.420 fte.²⁷⁷ Met die verhoogde capaciteit is in eerste instantie ingezet op het wegwerken van oude voorraden: mensen die al langer wachtten op een antwoord op hun aanvraag. Het wegwerken van die voorraden is niet direct terug te zien in de tijdigheidscijfers; sterker nog, soms leidt die aanpak op korte termijn tot een daling van de tijdigheid.²⁷⁸ In de jaarverslagen verbindt de SVB de achterblijvende tijdigheid aan de noodzaak om processen en wet- en regelgeving te vereenvoudigen.²⁷⁹

5.5.2 Klantgerichtheid

Om uitspraken te doen over de klantgerichtheid kijken we in deze paragraaf naar twee aspecten van klantgerichtheid: 'klanttevredenheid' en de omgang met klachten.

²⁷⁵ Bron: De Beleidsonderzoekers, samengesteld uit jaarverslagen SVB

²⁷⁶ SVB, Jaarverslag 2021, p. 11.

²⁷⁷ SVB, Jaarverslag 2022, p. 10.

²⁷⁸ SVB, SUWI Jaarverslag 2024, blz 15. En SVB, SUWI Jaarverslag 2023, p. 9-10.

²⁷⁹ SVB, SUWI Jaarverslag 2024, blz 14.

De SVB voert elke twee jaar een klanttevredenheidsonderzoek uit. In 2020 en scoorde de SVB een 8,2 voor het SV-domein.²⁸⁰ In 2022 waardeert 99% van de respondenten de dienstverlening van de SVB positief; gemiddeld scoorde de dienstverlening een 8,2. In dit jaar wordt geen onderscheid gemaakt tussen het SV-domein en het PGB-domein. Wel wordt gemeld dat de telefonische dienstverlening van de SV-regelingen met een 8,6 wordt beoordeeld.²⁸¹ In 2024 is het tweejaarlijkse algemene klanttevredenheidsonderzoek herhaald. Het rapportcijfer dat burgers gaven aan de dienstverlening voor de AOW, AKW, Anw en AIO is een 8,3. Uit de rapportages blijkt dat 1% van de burgers de dienstverlening als onvoldoende beoordeelt. Uit de verslagen is niet op te maken of de klanttevredenheid van de AIO en Anw verschilt met die van AOW en AKW klanten. In 2024 werd ook onderzocht waarom burgers vertrouwen hebben in de SVB. Het blijkt dat het eenvoudig kunnen regelen van zaken met de SVB hiervan een belangrijke reden is.

Klangerichtheid uit zich ook in de wijze waarop er met klachten wordt omgegaan. De SVB benadrukt in de jaarverslagen dat het klachten ziet als signalen voor het verbeteren van de dienstverlening. De tabel hieronder laat de ontwikkeling van het aantal klachten zien in de afgelopen jaren. De gegevens komen uit de jaarverslagen. Uit de jaarverslagen is niet op te maken over welke wetten het vaakst klachten zijn.

	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal aantal klachten ²⁸²	2.578	2.602	2.346	2.572	2.099
Waarvan informeel opgelost	1.860	1.938	1.745	1.928	1.538
Totaal formele klachten	722	664	601	633	561
% tijdig afgehandeld	nb	nb	95,3%	96,3%	90,9%

Uit de tabel volgt dat het aantal klachten de afgelopen jaren enigszins is gedaald. In 2024 daalde ook de tijdigheid van de klachtenafhandeling, onder het beoogde niveau van 95%.

5.5.3 Wendbaarheid

De SVB rapporteert niet expliciet over de ontwikkeling van de wendbaarheid van SVB, en er zijn ook geen externe onderzoeken uitgevoerd naar de wendbaarheid van de SVB. Er is dus geen eenduidige feitelijke basis om een oordeel over de wendbaarheid van de SVB op te baseren. Wel gaat de SVB in elk jaarverslag kort in op wendbaarheid; vrijwel altijd wordt dit gekoppeld aan de toekomstbestendigheid van de ICT-systemen. Daar gaan we in deze paragraaf op in. De definitie van wendbaarheid uit paragraaf 1.3.3 indachtig besteden we eerst ook aandacht aan de mensen binnen de SVB. Daarmee dragen we op basis van de beschikbare bronnen enkele elementen aan die iets kunnen zeggen over de ontwikkeling van wendbaarheid van de SVB.

²⁸⁰ SVB, Jaarverslag 2020, p. 11.

²⁸¹ SVB, Jaarverslag 2022, p. 24.

²⁸² Dit zijn alle klachten die zijn binnengekomen. Er wordt naar aanleiding van een klacht altijd persoonlijk contact opgenomen. In circa driekwart van de gevallen lukt het om het probleem informeel op te lossen. In de overige gevallen volgt een formele klacht.

Mensen binnen de SVB

De tabel hieronder laat voor de afgelopen vijf jaar zien hoeveel fte er gemiddeld per jaar werkte aan de SV-taken van de SVB, en hoe hoog het verzuimpercentage gemiddeld was (dit laatste is SVB-breed, dus omvat ook de taken van de SVB binnen het zorgdomein). We zien in de tabel twee dingen: ten eerste is het personeelsbestand in de afgelopen vijf jaar met grofweg 30% gestegen, en ten tweede is het ziekteverzuim consequent hoog en elk jaar gestegen.

	2020	2021	2022	2023	2024
Aantal fte voor SV-taken	2.598	2.687	2.991	3.270	3.414
Verzuim	5,7%	6,1%	6,9%	7,5%	8,0%

In de jaarverslagen wordt aandacht besteed aan de inspanningen van de SVB om een aantrekkelijke werkgever te zijn en het ziekteverzuim terug te dringen, maar de stukken bevatten geen analyse van de oorzaken van het hoge en stijgende ziekteverzuim. Wél wordt in het jaarverslag van 2022 het hoge ziekteverzuim in verband gebracht met de hoge werkdruk.²⁸³

De tevredenheid van werknemers over de SVB als werkgever is over de jaren stabiel rond de 7,5, en de bevoegenheid en betrokkenheid van medewerkers scoren ook stabiel respectievelijk rond de 6,8 en 7,4. Door de SVB worden deze cijfers als positief geduid: een teken van tevredenheid en betrokkenheid van werknemers.

Systemen

De afgelopen jaren is veel aandacht geweest voor het versterken van het IT-fundament van de SVB. De basis hiervoor is neergelegd in de IV-strategie 2021-2025, en in de jaarverslagen van de afgelopen jaren wordt telkens aandacht besteed aan ontwikkelingen op het gebied van ICT en informatievoorziening. De rode lijn is daarbij dat de SVB de afgelopen jaren beoogde om 'de basis verder op orde te brengen en te houden, om de weerbaarheid en wendbaarheid van de SVB en de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen'. De IV-strategie bevat wél een analyse van ontwikkelingen in de context (bijvoorbeeld: de overheid wordt steeds digitaler, mensen verwachten via verschillende kanalen te kunnen communiceren en op maat te worden bediend, de uitvoering van de sociale zekerheid wordt steeds internationaler, wetgeving wordt steeds complexer), het bevat ook ambities en strategieën om hierop in te spelen, maar het bevat geen analyse van de huidige stand van zaken van de ICT-infrastructuur en de kracht en kwetsbaarheden daarvan. Een dergelijke analyse treffen we ook niet aan in jaarverslagen of andere stukken. Het is daarom moeilijk om een oordeel te vormen over de staat van de IT binnen de SVB. Tussen de regels door lezen we wel dat bepaalde systemen verouderd zijn en er sprake is van een aanzienlijke 'technische schuld'. Mede daarom is er de afgelopen jaren ook hard gewerkt aan modernisering van het zogenaamde AA-systeem – het systeem waar de AOW en de AKW op draaien. Wat de impact en de urgentie van die technische schuld is, wordt ons op basis van de ons beschikbare bronnen niet duidelijk.

²⁸³ SVB, SUWI Jaarverslag 2022, blz 36.

5.6 Conclusies

5.6.1 Doeltreffendheid van de uitvoering

De doeltreffendheid van de uitvoering wordt afgemeten aan de bijdrage van de SVB aan het SUWI-doel 'bestaanszekerheid'. Daarbij moeten we er rekening mee houden dat de hoogte van de uitkeringen die de SVB verstrekt geen onderwerp zijn van dit onderzoek; het gaat hier puur om de kwaliteit van de uitvoering en in welke mate die uitvoering bijdraagt aan de bestaanszekerheid. Op basis van het beschikbare materiaal en onze analyse daarvan bestaat een antwoord op deze vraag uit een aantal elementen.

De SVB slaagt erin om jaarlijks aan circa 5,5 miljoen mensen uitkeringen uit te betalen, in totaal ter waarde van ruim 60 miljard euro. Dat doet het met een zeer hoge financiële rechtmatigheid: nagenoeg 100% van de uitkeringen worden juist en op tijd betaald. Daarbij plaatsen we wel een kanttekening: ervaringen bij de andere uitvoeringsorganisatie UWV in de afgelopen jaren hebben doen inzien dat de indicatoren die voor rechtmatigheid worden gebruikt niet altijd de feitelijke zeggingskracht hebben die ze doen vermoeden: wanneer de hoogte van een uitkering bij aanvang van de uitkering bijvoorbeeld niet correct is vastgesteld, dan zal deze fout niet noodzakelijkerwijs terug te zien zijn in de rechtmatigheidscijfers. Om echt goed zicht te hebben op de rechtmatigheid is het daarom ook belangrijk om zicht te hebben op de kwaliteit van de beschikkingen die worden afgegeven. Omdat de regelingen die de SVB uitvoert over het algemeen veel minder complex zijn dan die van UWV, verwachten we niet dezelfde risico's op fouten bij vaststelling van de uitkering. Echter, ook bij de SVB zijn onderdelen van regelingen soms ingewikkeld. Dat geldt bijvoorbeeld voor de internationale gevallen, en voor vormen van dubbele kinderbijslag. Het is ons niet bekend hoeveel fouten daar worden gemaakt bij vaststelling van de uitkering, en of hier zicht op is.

We hebben gezien dat de tijdigheid van het afgeven van beschikkingen gedurende de gehele periode onder druk staat. Wanneer beschikkingen niet tijdig worden afgegeven betekent dit dat mensen langer moeten wachten op hun eerste uitkering. Dit dempt de doeltreffendheid van de uitkering. De achterblijvende tijdigheid geldt in hoge mate voor de internationale gevallen, en in mindere mate voor de nationale gevallen. Ondanks de inspanningen in de afgelopen jaren is het nog niet gelukt om de tijdigheid, die structureel onder de norm scoort, te herstellen.

De SVB heeft voorts bijgedragen aan bestaanszekerheid door aandacht te besteden aan niet-gebruik van regelingen. Dit geldt met name voor de AIO, waar tijdelijke projecten zijn uitgevoerd om het niet-gebruik tegen te gaan.

Uit de beschikbare evaluaties van materiewetgeving komt een beeld naar voren van een uitvoering die over het algemeen adequaat is. Met name de evaluatie van de Arbeidsinspectie van de uitvoering van regelingen voor ouderen besteedt ruim aandacht aan de uitvoering, en oordeelt dat deze op orde is. De Arbeidsinspectie doet daarbij enkele aanbevelingen om de doeltreffendheid van de uitvoering verder te vergroten, zoals het makkelijker maken van persoonlijk contact. Het is goed om te benadrukken dat het onderzoek van de Arbeidsinspectie zich alleen heeft gericht op nationale gevallen – de uitvoering van internationale gevallen is buiten beschouwing gelaten, en over de kwaliteit daarvan is dan ook geen onderzoek beschikbaar. In de evaluatie van de kindregelingen wordt minder aandacht besteed aan de

uitvoering, maar wordt wel geconstateerd dat de uitvoering van de twee vormen van dubbele kinderbijslag complex en foutgevoelig zijn en dat de uitvoering van internationale gevallen een onevenredig beslag legt op de uitvoering.

Al met al ontstaat een beeld van een uitvoering die op grote lijnen naar behoren heeft gepresteerd in de afgelopen jaren. Dat heeft het bovendien gedaan met een hoge en stabiele waardering door de mensen die uitkeringen krijgen van de SVB. Er zijn ook enkele belangrijke aandachtspunten naar voren gekomen, waaronder de achterblijvende tijdigheid van het afgeven van beschikkingen. Deze aandachtspunten lijken enerzijds een uitdrukking te zijn van het feit dat de organisatie onder druk staat: de werkdruk is hoog, het ziekteverzuim is hoog, en de technische systemen waar de uitvoering van afhankelijk is zijn op onderdelen verouderd. Anderzijds lijken de aandachtspunten verband te houden met toenemende complexiteit van wet- en regelgeving en toenemende internationalisering. De SVB heeft de afgelopen jaren dan ook structureel aandacht gevraagd voor de noodzaak van vereenvoudiging. De bijdrage die de SVB daaraan heeft geleverd is aan bod gekomen in hoofdstuk 2.

5.6.2 Doelmatigheid van de uitvoering

In paragraaf 5.3 van dit hoofdstuk hebben we gezien dat de uitvoeringskosten van de SVB sinds 2021 jaarlijks stijgen. Deze stijging past in een langere trend, en is vooral te verklaren door enerzijds correcties voor loon- en prijsstijgingen, en anderzijds investeringen in de uitvoering, bijvoorbeeld in het kader van de programma's POK en WAU.

KPMG heeft in 2025 onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van de SVB.²⁸⁴ In dat onderzoek zet het de uitvoeringskosten af tegen de 'productie', waarbij productie wordt gedefinieerd als het afgeven van beschikkingen aan nieuwe klanten en het continueren van dienstverlening aan bestaande klanten. KPMG oordeelt dat de doelmatigheid van de SVB tussen 2016 en 2024 afneemt, met uitzondering van 2020 (het jaar van de coronapandemie; in dat jaar lagen de uitvoeringskosten lager, bijvoorbeeld omdat bepaalde IT-projecten naar voren werden geschoven). Als oorzaken voor de afnemende doelmatigheid wijst KPMG op een aantal factoren. Zo is in de periode 2011-2016 sterk bezuinigd. Dit leidde eerste tot een toegenomen doelmatigheid. De investeringen die daarna volgden, en die we ook in de afgelopen jaren hebben gezien, leiden per definitie tot afnemende doelmatigheid. In het doelmatigheidsoordeel van KPMG zit dan ook niet het oordeel besloten dat het eigenlijk wel met minder geld (en dus doelmatiger) had afgekund: de afweging dat investeringen soms nodig zijn om de dienstverlening ook in de toekomst op peil te houden wordt in het onderzoek niet gemaakt.

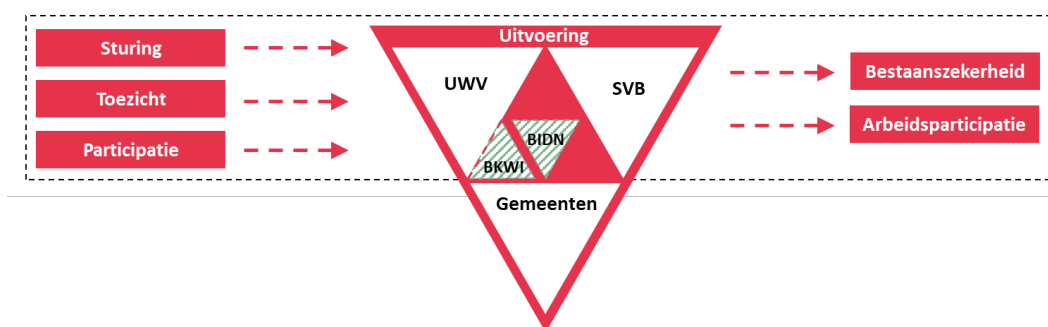
Daarnaast wijst KPMG erop dat de dienstverlening van de SVB steeds meer internationaliseert. Terwijl in 2018 nog 600.000 burgers een uitkering van de SVB kregen met een internationale component, was dit aantal in 2023 700.000. De uitvoering van deze gevallen kost veel meer tijd dan van nationale gevallen, en het maakt de uitvoering daarmee volgens de definitie van KPMG

²⁸⁴ KPMG (2025) Inzicht in de doelmatigheid van UWV en SVB.

ook minder doelmatig. Het zou misschien verstandig zijn wanneer de SVB in de toekomst werkt met productiecijfers voor nationale en internationale klanten apart.

BIDN & BKWI: gegevensverkeer in de uitvoering SUWI

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitvoering van de Wet SUWI door het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI) en Bureau InformatieDiensten Nederland (BIDN). In onderstaande figuur is het onderwerp van dit hoofdstuk groen gearceerd in het analysekader



Anders dan in eerdere evaluaties beschrijven we BKWI en BIDN gezamenlijk omdat beide organisaties een rol vervullen als knooppunt voor gegevens en/of informatie binnen het SUWI-stelsel. We beginnen in dit hoofdstuk met een korte terugblik op de eerdere SUWI evaluatie (tussen 2015-2019), dus de periode voorafgaand aan 2020-2025. Vervolgens schetsen we achtereenvolgens de doelen, opdracht en middelen (6.2 en 6.3) van beide organisaties. Paragraaf 6.4 beschrijft de ontwikkelingen op het gebied van gegevens en gegevensuitwisseling. Daarna beoordelen we de kwaliteit van de dienstverlening van BKWI en BIDN (6.5) en gaan we in op de behaalde resultaten. We sluiten het hoofdstuk af met onze conclusies (6.6).

6.1 Inleiding

De uitwisseling en verwerking van gegevens over mensen is een belangrijk middel om de uitvoering van SUWI-taken mogelijk te maken. Zowel BKWI als BIDN maken onderdeel uit van de gegevensinfrastructuur van SUWI en functioneren als knooppunten in het SUWI-stelsel. Waar UWV, SVB en gemeenten in de uitvoering direct aan mensen diensten verlenen, leveren BIDN en BKWI op hun beurt informatie- en gegevensdiensten aan UWV, SVB en gemeenten om de uitvoering van SUWI-taken mogelijk te maken. We schetsen hieronder eerst kort de rol van BKWI en BIDN in het stelsel.

BKWI is een gegevensknooppunt en levert gegevensdiensten aan voornamelijk (landelijke werkende) uitvoeringsorganisaties waarbij de kern van de gegevensdiensten het ontsluiten en transporteren van gegevens is. Binnen het SUWI-stelsel vervult BKWI de rol van *centrale broker*, alle gegevens lopen via één centraal punt²⁸⁵: de Gezamenlijke elektronische Voorzieningen Suwi (GeVS) ook wel bekend als Suwinet²⁸⁶. BKWI is verantwoordelijk voor de inrichting, het beheer en de beveiliging van Suwinet en het ondersteunen van gebruikers van Suwinet. BKWI biedt verschillende zogeheten Suwinet services²⁸⁷ waarvan Suwinet-Inkijk de belangrijkste is. BKWI is een organisatieonderdeel van UWV dat onder de Raad van Bestuur van UWV valt maar ook een eigenstandige sturingsrelatie met de minister van SZW heeft met een eigen P&C-cyclus en budgettoekenning.

BIDN is een informatieknooppunt dat zorgdraagt voor berichtenverkeer tussen gemeenten en andere overheidsorganisaties, en ontwikkelt en levert informatiediensten. Hierbij worden verschillende gegevens over mensen aan elkaar gekoppeld en vertaald in informatie met behulp van rekenregels of algoritmen, bijvoorbeeld signalen over wijzigingen in de situatie van mensen. Binnen het SUWI-stelsel vervult BIDN de rol van *decentrale broker*, dat wil zeggen dat gegevens worden uitgewisseld en dat partijen rechtstreeks met elkaar communiceren via een door BIDN gefaciliteerde verbinding. De gegevens zijn voor geen enkele partij volledig inzichtelijk omdat

²⁸⁵ Er worden via Suwinet alleen gegevens van overheidsorganisaties ontsloten. Het betreft onder meer gegevens van de Basisregistratie Personen, het Handelsregister, de Belastingdienst, UWV, SVB, gemeenten, en de Rijksdienst voor het Wegverkeer die worden ontsloten voor de uitvoering van de wettelijke taken van onder andere UWV, SVB en gemeenten.

²⁸⁶ Suwinet is in 2002 ontstaan als gedeeld digitaal dossier van het UWV, CWI, gemeenten en SVB, en is bedoeld om de samenwerking rondom werk en inkomen mogelijk te maken. In de loop der tijd zijn ook de gegevensbronnen van andere overheidsorganisaties zoals DUO en de Belastingdienst aangesloten via Suwinet.

²⁸⁷ De Suwinet services omvatten: Suwinet-Inkijk, Suwinet Inlezen, Suwinet-Mail, Suwinet autorisatie en Suwinet rapportage.

zij niet door een centraal punt komen. De functie van BIDN als informatieknoppunt stelt gemeenten in staat hun wettelijke taken op het gebied van de Participatiewet effectief en efficiënt uit te voeren en voorkomt dat elke gemeente zelfstandig een gegevensinfrastructuur hiervoor moet aanleggen. Informatiediensten in het kader van gemeentelijke SUWI-taken worden beschikbaar gesteld via het 'IB informatiesysteem SUWI' (Ibis), en vanaf 2022 ook via de opvolger van Ibis, het 'IB-Next' platform. BIDN is een zelfstandige stichting, die middels een P&C cyclus inhoudelijk wordt aangestuurd door de minister van SZW, inclusief budgetvaststelling. Omdat BIDN een zelfstandige stichting is kan het ook andere taken buiten het SUWI-domein op zich nemen, mits de uitvoering van SUWI-taken daardoor niet in gevaar komt.

6.1.1 Ketens BKWI en BIDN 2020 - 2025

BKWI en BIDN leveren gegevens- en informatiediensten binnen zogeheten ketens. Een keten is een samenwerking tussen verschillende organisaties om een wettelijke taak uit te voeren. In het geval van BKWI en BIDN gaat het hierbij om het ondersteunen bij het uitvoeren van wettelijke taken door het ontsluiten en beschikbaar maken van gegevens en/of informatie aan uitvoeringsorganisaties. In de ketens waar BKWI en BIDN onderdeel van uitmaken is sprake van bronhouders van gegevens die via BIDN en/of BKWI worden ontsloten en vervolgens beschikbaar worden gemaakt (al dan niet na combinatie tot een informatiedienst) aan afnemers, de uitvoeringsorganisaties. Hieronder is de SUWI keten schematisch weer gegeven.



Bron: BKWI

Binnen de SUWI-keten ontsluiten BIDN en BKWI de persoonsgegevens van mensen over werk en inkomen bij onder andere gemeenten, UWV en SVB. BIDN stelt deze gegevens aan gemeenten beschikbaar via het Digitaal Klantdossier (DKD) en geeft rechtmatigheidssignalen af. BKWI stelt deze gegevens beschikbaar aan UWV, SVB, gemeenten en andere organisaties via Suwinet-Inkijk en Suwinet Inlezen.

BKWI en BIDN zijn actief in een aantal gezamenlijke ketens: de SUWI-keten, de keten voor de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en de keten voor Berekening Beslagvrije Voet (BVV). BIDN participeert daarnaast in een aantal andere ketens binnen het domein van werk en inkomen (o.a. Participatiewet), het zorgdomein (Wmo en jeugdwet), het onderwijsdomein (Vroegtijdig Schoolverlaten) en op gebied van lokale belastingen. Deze ketens zijn steeds verschillend ingericht, met wisselende bronhouders en afnemers. De taken, rollen en

verantwoordelijkheden van BIDN en BKWI verschillen per keten. Het onderstaande schema bevat de ketens waarin BIDN en BKWI opereren.

Gezamenlijke ketens BKWI en BIDN	Ketens BIDN (overig)
SUWI ▸ BKWI: Suwinet-inkijken, Suwinet-inlezen (centrale voorziening) ▸ BIDN: DKD-inlezen (decentrale voorziening)	▸ Werk en Inkomen: o.a. rechtmatigheidscontroles (services voor gemeenten, UWV, SVB en BD) ▸ Onderwijs: VSV (Vroegtijdig Schoolverlaten) ▸ Kwijtschelding lokale belastingen (service voor gemeenten en waterschappen) ▸ Zorg: ondersteuning van de keten van iWMO en iJW (service voor gemeenten)
Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs) ▸ BKWI: Suwinet-inkijk ▸ BIDN: WGS-inlezen	
Berekening Beslagvrije Voet (BVV) ▸ BKWI: Ontsluiten bronnen en knooppunt SVB, LBIO, CJIB ▸ BIDN: Rekentool en knooppunt gemeenten en waterschappen	

6.1.2 Terugblik op de periode 2015-2019

In deze paragraaf schetsen we de aanloop naar onze onderzoeksperiode 2020-2025 voor zowel BKWI als BIDN. Dat doen we op basis van de vorige evaluatie SUWI die zich richtte op de periode 2015-2019.

BKWI 2015-2019

In de jaren 2015-2019 had BKWI te maken met verschillende ontwikkelingen die grotendeels voortkwamen uit de implementatie van nieuwe wetgeving en technologische vooruitgang. De decentralisatie van het sociaal domein in 2015 en de nieuwe taken die gemeenten daarbij kregen, zorgden ervoor dat gemeenten te maken kregen met nieuwe vormen van gegevensuitwisseling en daarom ook aan BKWI andere eisen stelden op het gebied van de gegevensuitwisseling. Ook werd in 2018 de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van kracht. De AVG stelde nieuwe en andere eisen aan gegevensuitwisseling in het SUWI-domein dan voorheen van toepassing waren.

Rond 2014 concludeerde de Inspectie SZW dat er bij het gebruik van Suwinet door gemeenten tekortkomingen waren op het gebied van privacy en beveiliging. Van 2015-2017 is daarom het programmaplan 'Borging veilige gegevensuitwisselingen Suwinet'²⁸⁸ uitgevoerd om dit op te lossen en is gewerkt aan het herstellen van het vertrouwen in Suwinet. Daarnaast maakten de technologische ontwikkelingen verdere digitalisering van de dienstverlening mogelijk en werd de dienstverlening van de partijen in de Suwinet-keten steeds meer digitaal en online geleverd in de periode 2015 - 2019. De verbreding van de dienstverlening, die al in 2009-2014 is ingezet met het aansluiten van steeds meer gegevensbronnen van overheidsorganisaties op Suwinet, is doorgezet in 2015-2019. Daarmee heeft BKWI een ontwikkeling gemaakt richting een meer generieke gegevensinfrastructuur op het domein van SZW die ook gegevensdiensten kan leveren aan partijen buiten het SUWI-stelsel en was bijvoorbeeld betrokken bij verkenningen gericht op verbetering van ondersteuning bij de uitvoering van schuldhelpverlening. Ook is BKWI sinds 2017 betrokken bij het Programma Toekomst Gegevensuitwisseling Werk en Inkomen (TWI) van het ministerie van SZW.

²⁸⁸ Kamerstukken II 2018/19, 26 448, nr. 609, 'Beveiliging Suwinet'

BIDN 2015-2019

Ook bij BIDN had in de jaren 2015-2019 te maken met ontwikkelingen die voortkomen uit de implementatie van nieuwe wetgeving en technologische vooruitgang. Naar aanleiding van de decentralisatie van het sociaal domein was er sprake van verbreding van de informatiediensten van BIDN op het terrein van de WMO, Jeugdzorg en Participatiewet. Ook de AVG had substantiële invloed op de diensten van BIDN, vanwege het feit dat BIDN op basis van bestandskoppeling, het samenbrengen van verschillende typen persoonsgegevens van mensen, tot informatiediensten komt. Er was zodoende groeiende aandacht voor de regels van de AVG en het toepassen van 'privacy by design', aandacht voor de bescherming van persoonsgegevens vanaf de ontwerpfase tot aan de levering van de dienst.

In 2018 heeft BIDN daarnaast bestaande knelpunten in haar ICT-architectuur en systemen in kaart gebracht en is er nagedacht over een nieuwe doelarchitectuur conform Service-Oriented Architecture (SOA) principes die onder andere op basis van Application Programming Interfaces (API) diensten toegankelijk maakt voor gebruikers. Het doel daarvan was om in de toekomst naar een doelarchitectuur met technische interfaces over te gaan die wijzigingen per dienst mogelijk maken. Daarnaast is BIDN betrokken geweest bij het programma 'Toekomst gegevensuitwisseling werk en inkomen' (TWI) van het ministerie van SZW en heeft meegewerkt op het thema burgerregie. BIDN heeft hiertoe geparticipeerd in twee pilots gericht op het versterken van de informatiepositie van mensen met als doel niet-gebruik tegen te gaan. In 2018 en 2019 zijn in samenwerking met het ministerie van SZW, de VNG en BKWI verkenningen gestart om gemeenten en mensen beter te ondersteunen bij de uitvoering van schuldhulpverlening.

6.2 Doelen en opdracht BIDN en BKWI

In deze paragraaf beschrijven we de doelen en opdrachten van BIDN en BKWI binnen het SUWI-stelsel. Dat doen we door eerst het wettelijk kader te schetsen. Daarna gaan we in op de missie en visie van beide organisaties.

6.2.1 Wettelijk kader

In de wet SUWI wordt in hoofdstuk 9 'Informatiebepalingen' in de artikelen 54 tot en met 77 de basis gelegd voor het aanleveren en uitwisselen van gegevens en informatie die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van sociale zekerheidswetgeving binnen het SUWI-stelsel.²⁸⁹ Op grond van artikel 62 is de onderlinge gegevensverstrekking door UWV, SVB en de gemeenten geregeld ten behoeve van de uitvoering van de volgende materiewetten:

- Participatiewet
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW)
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ)

²⁸⁹ [wetten.nl - wet SUWI - BWBR0013060](https://wetten.nl/-wet/SUWI-BWBR0013060)

- Wet gemeentelijke schuldhulpverlening
- Of bij of krachtens andere wetten aan de colleges van burgemeester en wethouders zijn opgedragen, voor zover dit voortvloeit uit de samenwerking, bedoeld in artikel 9 van de wet SUWI

BKWI beheert op grond van de artikel 62 SUWI de centrale voorziening voor gegevensuitwisseling tussen de SUWI-partijen: GeVS/Suwinet. Op basis van hetzelfde artikel hebben UWV, de SVB en gemeenten de gezamenlijke opdracht om de elektronische voorziening voor de gegevensuitwisseling in stand te houden. UWV, SVB en gemeenten kunnen daarnaast op basis van artikel 62 ook buiten BKWI en BIDN om gegevens met elkaar uitwisselen en verwerken.

Op grond van artikel 63 van de wet SUWI is geregeld dat voor BIDN door middel van Algemene Maatregel van Bestuur regels worden gesteld voor de taken, de financiering en het beheer van het BIDN bij de toepassing van de in artikel 62 genoemde wetten. In het Besluit SUWI²⁹⁰ zijn deze taken, verantwoordelijkheden, financiering het beheer van BIDN nader uitgewerkt. In de onderliggende regelgeving, het Besluit SUWI en de Regeling SUWI²⁹¹, is daarnaast de gegevensverwerking en gegevensverstrekking door en tussen SUWI-partijen nader uitgewerkt.

6.2.2 Opdracht en doelen BKWI

BKWI heeft binnen het SUWI-stelsel als kerntaak het beheer, de inrichting en beveiliging van de GeVS/Suwinet en het ondersteunen van gebruikers bij het gebruik hiervan. BKWI biedt verschillende zogeheten Suwinet services²⁹² waarvan Suwinet-Inkijk de belangrijkste is. Als onderdeel van haar kerntaak draagt BKWI er zorg voor dat partijen ketenafspraken (Suwinet-Standaarden) maken over zaken als beveiligingsnormen, beschikbaarheid, onderhoudsmomenten en oplostijden van incidenten die worden opgenomen in een keten-Service Level Agreement (SLA).

In 2018 heeft BKWI een missie en visie opgesteld. Deze missie en visie zijn in 2020 gewijzigd en in alle opeenvolgende jaren gehandhaafd.

Box 6.1 Missie en visie BKWI vanaf 2020²⁹³

“De overheid biedt goede en efficiënte dienstverlening aan burgers en bedrijven. BKWI maakt hiervoor de digitale uitwisseling van gegevens mogelijk voor uitvoeringsorganisaties, primair in het SZW-domein.”

Aansluitend op de missie heeft BKWI een visie verwoord: “BKWI is gegevensknooppunt binnen het SZW-domein. We faciliteren ketenpartners steeds meer met gegevenssets op maat. Onze oplossingen worden vaker (her)gebruikt voor dienstverlening op het gebied van publieke taken.

²⁹⁰ [wetten.nl - Besluit SUWI - BWBR0013267](https://wetten.nl/BWBR0013267)

²⁹¹ [wetten.nl - Regeling SUWI - BWBR0013280](https://wetten.nl/BWBR0013280)

²⁹² De Suwinet services omvatten: Suwinet-Inkijk, Suwinet Inlezen, Suwinet-Mail, Suwinet autorisatie en Suwinet rapportage

²⁹³ BKWI. Jaarplannen BKWI 2021 - 2025

Onze kracht zit in de combinatie van regisseren, ontwikkelen en beheren. Vanuit deze kracht en onze kennis op de keteninformatisering worden wij gevraagd bij te dragen aan het implementeren van wet- en regelgeving. Hierbij gaan we de juiste allianties aan.

We leveren betrouwbare en veilige producten. We werken met moderne methodes in goede afstemming met onze ketenpartners, zodat we snel kunnen schakelen in alle fases van het proces. We investeren in vakmanschap en versterken onze organisatie. We investeren in innovatie om ook in de toekomst goede en efficiënte dienstverlening mogelijk te maken."

Naast de vernieuwde missie en visie is door BKWI in 2020 ook een strategie met zes strategische richtlijnen (thema's) opgesteld. Hieronder worden de zes strategische richtlijnen en hun doelen weer gegeven:

- **We leveren gegevens op maat:** ketenpartners voorzien van specifiek op hun behoeften afgestemde gegevenssets, zodat ze precies krijgen wat ze nodig hebben
- **We hergebruiken oplossingen t.b.v. publieke taken (en dragen bij aan ketenimplementaties)** Efficiënt werken door beproefde oplossingen te hergebruiken voor nieuwe toepassingen en vroeg meedenken bij nieuwe regelingen.
- **We combineren ontwikkelen, beheren en regisseren:** De unieke kracht van BKWI benutten door deze drie rollen te verenigen.
- **We gaan allianties aan:** De kracht van BKWI versterken door samen te werken met andere partijen die aanvullende competenties hebben.
- **We leveren betrouwbaar en veilig:** Borgen dat alle producten en diensten voldoen aan de hoogste eisen van betrouwbaarheid en veiligheid.
- **We innoveren:** Blijven vernieuwen en investeren in nieuwe technologieën en werkwijzen voor toekomstige dienstverlening.

6.2.3 Opdracht en doelen BIDN

Binnen het SUWI-stelsel is de kerntaak van BIDN om gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van de Participatiewet. Daarnaast ondersteunt BIDN gemeenten ook op grond van enkele andere wetten. Informatiediensten in het kader van gemeentelijke SUWI-taken worden beschikbaar gesteld via het 'IB informatiesysteem SUWI (Ibis)'. Berichtenverkeer wordt verzorgd via RINIS. BIDN ondersteunt gemeenten bij het uitvoeren van rechtmatigheidscontroles met betrekking tot de naleving van de Participatiewet.²⁹⁴ Daarnaast levert BIDN gemeenten ook andere informatieproducten, zoals het verstrekken van ziek- en betermeldingen van personen die met loonkostensubsidie werken. BIDN is een zelfstandige stichting, die middels een P&C cyclus inhoudelijk wordt aangestuurd door de minister, inclusief budgetvaststelling.

De missie van BIDN is in 2021 van formulering gewijzigd en in de jaren daarna gehandhaafd.

Box 6.2 Missie BIDN vanaf 2021²⁹⁵

"Het Inlichtingenbureau stelt gemeenten met adequate informatieproducten in staat om inwoners snel en transparant de juiste hulp te bieden."

²⁹⁴ PWC, Foto van het handhavingsbeleid, p.93

²⁹⁵ Stichting Inlichtingenbureau. Jaarplannen 2021 - 2025.

Ook de formulering van de visie van BIDN is gewijzigd gedurende de periode 2020 – 2025 waarbij in de formulering een verschuiving zichtbaar wordt naar een meer mens-georiënteerde visie. Hieronder is de visie zoals geformuleerd in het jaarplan 2025 weer gegeven.

Box 6.2 Missie BIDN 2025²⁹⁶

“Het Inlichtingbureau is voor alle gemeenten een betrouwbare samenwerkingspartner die hen met behulp van wendbare technieken en moderne informatiediensten ondersteunt bij het verkrijgen, gebruiken en beschikbaar stellen van persoonsgegevens. Op deze manier kunnen gemeenten efficiënte en effectieve dienstverlening bieden die bijdraagt aan de zelfredzaamheid van burgers.”

Evenals de missie en de visie van BIDN, zijn ook de beleidsdoelen onderhevig aan verandering in 2020 – 2025. Zo verschuift de aandacht van de stabiliteit en continuïteit van de dienstverlening naar de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening. En wordt aan het doel om de dienstverlening van BIDN te vernieuwen in 2023 toegevoegd dit in samenspraak met gemeenten en opdrachtgevers te doen. In 2025, tot slot, wordt een nieuw beleidsdoel toegevoegd gericht op transparantie ten aanzien van de werkzaamheden van BIDN. Dit nieuwe beleidsdoel komt voort uit grotere maatschappelijke aandacht voor het gebruik van persoonsgegevens door de overheid bij het uitvoeren van haar taken en de vraag om transparantie en verantwoording hierover. De beleidsdoelen van BIDN luiden:

- Kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening²⁹⁷
- Vernieuwen dienstverlening in samenspraak met gemeenten en opdrachtgevers²⁹⁸
- Voldoen aan eisen van privacy-management en informatiebeveiliging²⁹⁹
- Borgen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de organisatie³⁰⁰
- Bevorderen van maatschappelijke transparantie met betrekking tot de informatiediensten van het Inlichtingenbureau³⁰¹

6.3 Middelen BKWI en BIDN

Hieronder beschrijven we de middelen die BKWI en BIDN jaarlijks ontvangen. In paragraaf [6.4](#) gaan we nader in op de ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan en deels ook een verklaring geven voor de – zoals zal blijken – gestegen uitgaven.

Middelen BKWI

De activiteiten van BKWI worden gefinancierd vanuit verschillende bronnen. Allereerst ontvangt BKWI van het ministerie van SZW jaarlijks een structurele bijdrage voor de uitvoering van de wettelijke SUWI-taak. Daarnaast ontvangt BKWI bijdragen voor additionele projecten (ontwikkelcapaciteit): dit betreffen bijdragen van ketenpartners voor de ontwikkeling van nieuwe

²⁹⁶ Stichting Inlichtingenbureau (2024). Jaarplan 2025.

²⁹⁷ Jaarplannen Inlichtingenbureau 2023 - 2025

²⁹⁸ Jaarplannen Inlichtingenbureau 2023 - 2025

²⁹⁹ Jaarplannen Inlichtingenbureau 2020 - 2025

³⁰⁰ Jaarplannen Inlichtingenbureau 2020 - 2025

³⁰¹ Jaarplan Inlichtingenbureau 2025

gegevensdiensten en of bijdragen voor het verbeteren van bestaande gegevensdiensten. De tabel hieronder biedt een overzicht van de financiering van BKWI in de periode 2020 – 2024.

Tabel 6.1 Financiering BKWI³⁰²

	2020	2021	2022	2023	2024
Bijdrage SZW structureel in €	11.774.000	13.868.001	15.370.000	16.395.000	17.354.000
Bijdrage SZW incidenteel in €	-	2.600.000	-	-	-
Additionele projecten in €	2.134.008	1.082.000	42.000	-	642.000
Overige baten in €	147.552	29.111	24.506	-	-
Totaal baten in €	14.055.560	17.579.112	15.436.506	16.395.000	17.996.000

In de periode 2020 – 2024 is de structurele bijdrage van SZW aan BKWI jaarlijks gestegen. Dit is onder andere te verklaren door het feit dat het ministerie van SZW vanaf 2022 ook structureel bij is gaan dragen aan de ontwikkelcapaciteit en de ketenpartners juist minder via de financiering van additionele projecten. In 2021 heeft SZW daarnaast eenmalig een incidentele bijdrage gedaan. Dit betreft een bijdrage voor de transitie naar een nieuwe hostingpartij (DXC).

De uitvoeringskosten van BKWI zijn in de tabel hieronder uitgesplitst naar personeelskosten, automatiseringskosten en overige kosten. Automatiseringskosten omvatten ten aanzien van Suwinet het technisch beheer van Suwinet, transitiekosten voor de hosting, het netwerk, en de ontwikkelomgeving Suwinet. Daarnaast omvatten de automatiseringskosten ook de organisatie brede ICT-kosten en de opvragingen authentieke bronnen.

Tabel 6.2 Uitvoeringskosten BKWI³⁰³

	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal personeelskosten in €	9.624.071	10.436.141	10.868.933	11.927.427	12.714.000
Totaal automatiseringskosten in €	2.898.101	5.439.954	3.768.557	2.702.390	2.964.000
Totaal overige kosten in €	1.047.058	998.469	961.695	965.187	1.052.000
Totaal uitvoeringskosten in €	13.569.230	16.874.564	15.599.185	15.595.004	16.730.000

De uitvoeringskosten van BKWI schommelen door de jaren heen. De piek in 2021 en 2022 voor automatiseringskosten komen voort uit de transitie naar de nieuwe hostingpartij DXC. Ten aanzien van het personeel is er sprake van een gestage stijging in de kosten enerzijds vanwege CAO-loonstijgingen en een lichte stijging in het aantal fte en anderzijds vanwege de

³⁰² BKWI, Jaarverslagen 2020 - 2024

³⁰³ BKWI, Jaarverslagen 2020 - 2024

arbeidskrachte die maakt dat er door de gehele periode 2020 – 2024 sprake is van een afhankelijkheid van externe inhuur.

Middelen BIDN

BIDN kent twee grote financiers die een structurele bijdrage leveren aan de middelen van BIDN: het ministerie van SZW en de VNG. De SUWI-taken van BIDN worden gefinancierd door het ministerie van SZW, dit betreft hoofdzakelijk de dienstverlening aan gemeenten voor de uitvoering van de Participatiewet. De VNG bekostigt sinds 2016 de dienstverlening aan gemeenten op het WMO- en Jeugdwettersrein. Daarnaast levert het ministerie van OCW een structurele bijdrage voor de informatiedienst Voortijdig Schoolverlaten. Tot slot leveren opdrachtgevers een bijdrage aan de kosten voor de ontwikkeling van éénmalige producten en projecten. De tabel hieronder biedt een overzicht van de financiering van BIDN in de periode 2020 – 2024.

Tabel 6.3 Financiering BIDN (Inlichtingenbureau) ³⁰⁴

	2020	2021	2022	2023	2024
Bijdrage SZW structureel in €	6.763.000	6.669.903	10.042.822	12.796.000	13.537.000
Bijdrage VNG structureel in €	3.791.791	4.110.241	4.444.698	4.485.860	4.415.232
Bijdrage OCW structureel in €	118.560	113.681	114.729	118.560	151.754
Overige inkomsten ⁴⁰⁹ ³⁰⁵ in €	3.369.258	9.749.098	4.749.118	3.672.290	5.724.346
Totaal baten in €	14.042.609	20.642.923	19.351.367	21.072.710	23.828.332

In de periode 2020-2024 is de structurele bijdrage van SZW aan de middelen van BIDN gestaag gestegen. Dit is te verklaren door uitbreiding van de taken en dienstverlening van BIDN. Zo zijn er ten behoeve van de uitvoering van de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening (WGS) verschillende informatiediensten ontwikkeld waaronder de rekenvoorziening beslagvrije voet en verschillende informatiediensten voor de uitvoering van schuldhulpverlening.

De uitvoeringskosten van BIDN zijn in de tabel hieronder uitgesplitst naar personeelskosten, automatiseringskosten en overige kosten. De automatiseringskosten omvatten onder andere hostingkosten voor Ibis ('IB-Next' vanaf 2023), kosten voor de berichteninfrastructuur voor gegevensuitwisseling (RINIS) en kosten voor softwarelicenties.

³⁰⁴ Inlichtingenbureau, Jaarverslagen 2020 - 2024

³⁰⁵ Dit zijn bijvoorbeeld opbrengsten uit eenmalige projecten met incidentele financiering, die gefinancierd kunnen zijn door SZW en de VNG of eventuele andere partijen. Maar omvatten ook de bijdrage van het ministerie van OCW aan de informatiedienst Voortijdig Schoolverlaten.

Tabel 6.4 Uitvoeringskosten BIDN³⁰⁶

	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal personeelskosten in €	10.238.294	16.346.007	15.702.753	14.432.889	16.126.707
Totaal automatiseringskosten in €	1.916.874	2.458.642	2.595.622	3.443.356	2.987.877
Totaal overige kosten in €	1.852.411	2.062.393	1.712.629	1.992.882	2.084.741
Totaal uitvoeringskosten in €	14.007.579	20.867.042	20.011.004	19.869.127	21.199.325

De stijging van de totale personeelskosten over de gehele periode 2020 -2024 is toe te schrijven aan een combinatie van loonindexeringen en de groei van het personeelsbestand, hogere ABP-pensioenpremies, en in latere jaren een bewuste verschuiving van dure externe inhuur naar eigen personeel, wat de loonkosten deed stijgen maar de inhuurkosten deed dalen. De stijging in automatiseringskosten met een piek in 2023 is te verklaren doordat er grote investeringen zijn gedaan in de systemen en er een volledig nieuw platform ('IB-Next') ontwikkeld is dat in 2023 in gebruik is genomen.

6.4 Ontwikkelingen op het gebied van gegevensverwerking binnen het SUWI-stelsel

In deze paragraaf gaan wij in op de ontwikkelingen op het gebied van gegevensverwerking. Eerst gaan we in op de ontwikkelingen in de dienstverlening van BKWI en BIDN. Daarna gaan we in op ontwikkelingen op het gebied van de governance van BKWI en BIDN, transparantie ten aanzien van gegevensgebruik en grondslagen voor gegevensverwerking.

6.4.1 Ontwikkelingen in de dienstverlening van BKWI en BIDN

In deze paragraaf bespreken we ontwikkelingen in de gegevens- en informatiediensten van BIDN en BKWI aan de SUWI-organisaties. Eerst gaan we in op de inhoudelijke ontwikkelingen in de dienstverlening van BIDN en BKWI daarna gaan we in op technologische vernieuwingen in de dienstverlening.

Nieuwe diensten: verbreding van de dienstverlening

In de periode 2020 - 2025 is de verbreding van de dienstverlening van BKWI en BIDN voortgezet, een ontwikkeling die in de periode 2015 - 2019 is ingezet. Beide organisaties bieden in groeiende mate dienstverlening buiten hun SUWI-taken. Zo wordt bijvoorbeeld samengewerkt door BKWI en BIDN bij specifieke projecten waaronder de uitvoering van de TOZO-regeling voor zelfstandigen tijdens de coronacrisis en de uitvoering van de Regeling Opvang Ontheemden Oekraïne (RooO). Ook zijn beiden organisaties op het gebied van arbeidsmarktinfrastructuur actief geworden. Zo zijn zij beiden betrokken bij het Programma

³⁰⁶ Inlichtingbureau. Jaarverslagen 2020 - 2024

Verbeteren Uitwisselen Matchinggegevens (VUM) waarvoor een voorziening is ontwikkeld om matchinggegevens uit te wisselen. Maar is bijvoorbeeld ook het technisch beheer van de instrumentgidsen Dennis en Eva met ingang van 1 januari 2024 overgedragen aan BIDN.

De grootste verbreding van de diensten van BKWI en BIDN is gelegen in de nieuwe ketens binnen het schuldendomein. BKWI en BIDN werken in samen om de uitvoering van de Wet vereenvoudiging Beslagvrije voet (WvBVV) en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (WGS)³⁰⁷ te faciliteren en ondersteunen met informatie- en gegevensdiensten.³⁰⁸ In opdracht van het ministerie van SZW ontwikkelden BKWI en BIDN in 2020 een centrale rekenoplossing voor de beslagvrije voet: het algoritme Berekening Beslagvrije Voet dat in 2021 in gebruik is genomen. BIDN is verantwoordelijk voor de feitelijke berekening van de beslagvrije voet via de Centrale Rekenvoorziening Beslagvrije Voet (BVV) en verzorgt de toegang tot de berekening voor gemeenten, waterschappen en schuldhulpverleners. BKWI maakt de feitelijke berekening van de beslagvrije voet beschikbaar aan landelijke uitvoeringsorganisaties via Suwinet-Inkijk en heeft hiertoe de SVB, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) als nieuwe afnemers aangesloten. Daarnaast ontwikkelde BIDN meerdere informatiediensten om gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van de WGS³⁰⁹, specifiek bij het besluit om toegang tot de schuldhulpverlening te verlenen en bij het opstellen van een plan van aanpak. Met ingang van 1 januari 2026 is tot slot het Schuldenknooppunt³¹⁰ ondergebracht bij BIDN.

Technologische vernieuwing en informatiebeveiliging

Zowel BIDN als BKWI hebben in de periode 2020 – 2025 hun dienstverlening technologisch verder gemoderniseerd en hiermee hun wendbaarheid vergroot. Ook dit betreft een ontwikkeling die in de periode 2015 – 2019 is ingezet in en de periode 2020 – 2025 is voortgezet. Daarnaast zijn er door BKWI en BIDN belangrijke stappen gezet op het gebied van informatiebeveiliging en privacy.

Bij BKWI wordt Suwinet-Inkijk Classic vanaf 2021 uitgefaseerd ten gunste van de nieuwere versie Suwinet upgrade die parallel al langere tijd bestond en vond de complexe migratie van de hosting naar datacenter leverancier DXC plaats. Ook is de service Suwinet-inlezen vernieuwd (Inlezen 2.0) door koppelingen met Application Programming Interfaces (API) met behulp van GraphQL³¹¹ mogelijk te maken.³¹² Afnemers van gegevens kunnen met Suwinet inlezen 2.0 gegevens die nodig zijn voor het uitvoeren van SUWI-taken automatisch inlezen in hun eigen

³⁰⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 316, no.3 'Memorie van toelichting. Wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens'

³⁰⁸ In de wet SUWI was al vast gelegd dat de SUWI-organisaties ook gegevens kunnen uitwisselen ten behoeve van de uitvoering van de WGS (zie [6.2.1](#)). In 2021 zijn de taken rondom de WGS nader vastgelegd in het Besluit SUWI, op basis van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid met gemeenten.

³⁰⁹ Het betreft:

- Rekenvoorziening Beslagvrije voet voor schuldhulpverlening
- WGS inlezen voor Toegang
- WGS inlezen voor Toegang inclusief vordering
- WGS inlezen voor Toegang inclusief vordering
- WGS Belastingdienstrapportage voor plan van aanpak

³¹⁰ Het beheer en de doorontwikkeling van het schuldenknooppunt was voorheen belegd bij stichting Schuldenknooppunt

³¹¹ GraphQL is een methodiek waarbij berichten worden gebundeld vanuit meerdere bronnen waarbij dynamisch gegevens kunnen worden opgevraagd (berichten op maat) en minimalisatie van data mogelijk is.

³¹² Hiertoe is software gebruikt die voor het in 2021 gestopte Programma Toekomst Gegevensuitwisseling Werk en Inkomen (TWI) is ontwikkeld. Het programma kreeg in 2022 een doorstart onder de noemer Innovatie Gegevensuitwisseling Sociaal Domein (IGS). Deze software is inmiddels uitgefaseerd.

systeem. Door BIDN is de ontwikkeling van een nieuwe doelarchitectuur, een cloud based IT-platform op basis van Microsoft Azure, doorgezet (zie ook [6.1.1](#)). Het zogeheten 'IB-Next' platform is vanaf 2020 doorontwikkeld en vanaf 2022 gefaseerd in gebruik genomen en vervangt verouderde systemen waaronder het 'IB informatiesysteem SUWI' (Ibis) en het GGK-systeem. Gemeenten kunnen informatiediensten via het 'IB-Next' platform op verschillende manieren afnemen: machine-to-machine-koppelingen (A2A), van Application Programming Interfaces (API) of portalen. De informatiediensten zijn opgebouwd vanuit herbruikbare, autonome functionaliteiten en biedt configureerbare productinstellingen.

Op het gebied van privacy en informatiebeveiliging en privacymanagement zijn daarnaast zowel door BKWI als BIDN stappen gezet. Vanaf 2020 is er voor overheidsorganisaties de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) van kracht. In september 2025 is de BIO2 vastgesteld, de BIO2 is in lijn met de NIS2-richtlijnen³¹³. De BIO biedt een *information security management system* (ISMS) dat de internationale beveiligingsnormen³¹⁴ weerspiegelt. Een ISMS is een gestructureerde aanpak (Plan-Do-Check-Act-cyclus) voor het beveiligen van informatie die zich richt op het beheersen van risico's, processen en technologie. Om vast te stellen of aan de BIO richtlijnen wordt voldaan vindt jaarlijks een externe Electronic Data Processing (EDP) audit plaats. BKWI is in 2019 begonnen met het implementeren van de BIO-normen. In het jaar 2020 wees de EDP-audit nog uit dat er grote afwijkingen waren (major non-conformity) en BKWI nog niet voldeed aan de BIO-normen. In de jaren 2021 – 2024 worden kleine afwijkingen (minor non-conformity) geconstateerd tijdens de EDP-audits maar is het oordeel dat BKWI afgezien daarvan voldoende voldoet aan de BIO-normen. BKWI rapporteert voor het eerst over de BIO en de EDP-audit in het jaarverslag van 2021 en heeft vanaf 2022 een attestverklaring van de EDP-audit opgenomen in het jaarverslag. Bij BIDN worden in de jaren 2021 – 2025 kleine afwijkingen (minor non-conformity) geconstateerd tijdens de EDP-audits maar is het oordeel dat BIDN afgezien daarvan voldoende voldoet aan de BIO-normen. In 2023 introduceert BIDN het Security Impact Assessment (SIA) als methodiek om de veiligheid van de ontwikkelde informatiediensten te borgen. BIDN heeft naast het informatiemanagementsysteem ook een privacymanagementsysteem gebaseerd op het NOREA privacy control framework (PCF) dat dient als kader voor de naleving van de AVG. Het PCF is gekoppeld aan de BIO. In kader van het PCF voert BIDN Privacy Impact Assessment (PIA) uit om privacy bij informatiediensten te borgen. In 2024 bevat het jaarverslag ook een attestverklaring voor het privacymanagementsysteem. In de jaarverslagen worden daarnaast verschillende kengetallen gepubliceerd op het gebied van informatiebeveiligingsincidenten (BIDN), voldoen aan de BIO2 (BIDN) en het aantal datalekken en of deze meldingsplichtig waren bij de Autoriteit Persoonsgegevens zijn gemeld (BKWI).

³¹³ De [Cyberbeveiligingswet \(Cbw\)](#) is de Nederlandse omzetting van de Europese [Network and Information Security directive](#), ook wel de NIS2-richtlijn genoemd. De NIS2-richtlijn is gericht op het verbeteren van de cyberbeveiliging en de weerbaarheid van essentiële diensten in EU-lidstaten. De Cyberbeveiligingswet wordt naar verwachting in de loop van 2026 van kracht. Zodra de wet van kracht is wordt het juridisch verplicht voor overheidsorganisaties om te voldoen aan de BIO2.

³¹⁴ NEN-EN-ISO/IEC 27001:2023 (nl) en NEN-EN-ISO/IEC 27002:2022 (nl)

6.4.2 Ontwikkelingen op het gebied van governance, transparantie en grondslagen

Wijzigingen in de governance van gegevensverwerking

In 2022 is er onderzoek uitgevoerd naar de toekomstbestendigheid van de governance van BKWI en BIDN.³¹⁵ De aanleiding hiervoor was meerledig. Zowel BIDN als BKWI zijn in de loop der tijd steeds meer actief geworden op nieuwe beleidsterreinen. Beide organisaties bieden in groeiende mate dienstverlening buiten hun SUWI-taken en het gebruik van gegevensdiensten en informatiediensten als middel voor de uitvoering neemt alleen maar verder toe. In de vorige evaluatie van de wet SUWI is daarnaast geconcludeerd dat er sprake is van een complexe en ondoorzichtige governance voor BKWI. Ten aanzien van BIDN bestonden er daarbij zorgen over de democratische controle vanwege BIDN haar status als stichting waardoor BIDN niet onder de minister van SZW opereert en niet onder het toepassingsbereik van de Wet open overheid valt.³¹⁶

In het rapport wordt geconcludeerd dat in de governance van het BIDN en BKWI zich vier overkoepelende knelpunten voordoen:

1. Er is weinig regie gevoerd op het stelsel van gegevensuitwisseling.
2. Er is weinig toezicht op gegevensuitwisseling.
3. Er is nog geen sprake van een gedeelde visie op de toekomst van het stelsel
4. Er zijn twijfels over de wendbaarheid en robuustheid van de dienstverlening van BIDN en BKWI.

Naar aanleiding van het onderzoek zijn er stappen gezet om de governance structuur ten aanzien van BKWI en BIDN op verschillende manieren aan te passen. Allereerst is er vanaf 2022 een afdeling Gegevensbeleid opgezet bij het ministerie van SZW die zich richt op gegevensvraagstukken en zorg draagt voor het in goede banen leiden van de verbinding tussen beleid en uitvoering op het gebied van gegevensverwerking in de uitvoering van de sociale zekerheid.³¹⁷ De afdeling Gegevensbeleid vervult de rol van coördinerend opdrachtgever richting BKWI en BIDN. BKWI en BIDN hebben beiden verschillende opdrachtgevers binnen en buiten het SUWI-stelsel en beheren ieder een eigen portfolio aan opdrachten.³¹⁸ Als coördinerend opdrachtgever draagt de afdeling Gegevensbeleid zorg voor het adviseren van opdrachtgevers en de eenduidige prioritering van de uit te voeren opdrachten en per opdracht of deze bij BIDN, BKWI of bij een combinatie van beide organisaties past. De afdeling Gegevensbeleid heeft daarnaast een stelselrol en draagt zorg voor de sturing (inrichting en evaluatie) en het toezicht op de gegevensverwerking binnen het SUWI-stelsel en het onderhouden van de (wettelijke) kaders voor gegevensverwerking binnen het stelsel.³¹⁹

³¹⁵ AEF et. al. 2023. Grip op gegevensuitwisseling

³¹⁶ Kamerstukken II, 2020-2021, 26 448, nr. 660 (Motie-Van Kent)

³¹⁷ Ministerie van SZW (2023). Toolbox afdeling gegevensbeleid

³¹⁸ Opdrachtgevers van BKWI beleidsdirecties van SZW, UWV, SVB of VNG. Opdrachtgevers van BIDN zijn ministers van SZW, OCW, VWS en gemeenten & waterschappen.

³¹⁹ Berenschot (2025). Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel.

De afdeling Gegevensbeleid en de SUWI-organisaties zijn in 2023 gezamenlijk gestart met de opvolging van de adviezen uit het onderzoek en hebben een nieuwe visie op de besturing gegevensuitwisseling via BIDN en BKWI opgesteld. De rode draden in de nieuwe visie zijn:

- **Sturen op het geheel van de gegevensuitwisseling:** meer samenhang en eenvoud in het geheel van de gegevensuitwisseling voor SZW-opdrachten.
- **Sturen op het juiste niveau:** onderscheid in strategische en tactische sturing met overlegsgremia die de verantwoordelijken voor beleid en uitvoering beter in staat stellen om te sturen op wat beleid, uitvoering en burgers nodig hebben.
- **Maken van passende regelgeving:** regelgeving voor de besturing van het geheel van de gegevensuitwisseling die voldoende specifiek is en tegelijk ruimte voor veranderende omstandigheden en of nieuwe opdrachten.

In kader van de rode draad 'sturen op het juiste niveau' is medio 2024 besloten de bestaande structuur van het Ketenoverleg te vervangen met een nieuwe governance structuur. Het Ketenoverleg is vervangen met twee afzonderlijke overleggen. Het bestuurdersoverleg gegevensuitwisseling SUWI richt zich op strategische sturing en de koers van het stelsel van gegevensuitwisseling. Het Managementoverleg Afspraken en Voorzieningen (MAV) richt zich op tactische sturing en het beheer van het afsprakenstelsel, standaarden en de voorzieningen. Het MAV is bevoegd om de afspraken te maken die de SUWI-regelgeving vraagt voor het in stand houden van de Gezamenlijke elektronische Voorzieningen SUWI (GeVS). Beide overlegsgremia kennen een gezamenlijke Agendacommissie die de samenhang bewaakt. Onder het MAV hangen daarnaast vier (al bestaande) domeingroepen (Architectuur³²⁰, Privacy en Beveiliging³²¹, ICT-beheer³²², Gegevens en Berichten³²³) die over de technische infrastructuur gaan. In de domeingroepen zijn alle ketenpartners vertegenwoordigd en de domeingroepen functioneren als adviesorgaan voor het MAV en de ketenpartners. Daarnaast zijn er door het ministerie van SZW twee regiegroepen samengesteld: de Regiegroep gegevensuitwisseling Arbeidsmarkt en de Regiegroep gegevensuitwisseling Inkomensregelingen die verzoeken tot nieuwe initiatieven en voorzieningen kunnen formuleren die nog geen onderdeel zijn van de GeVS.

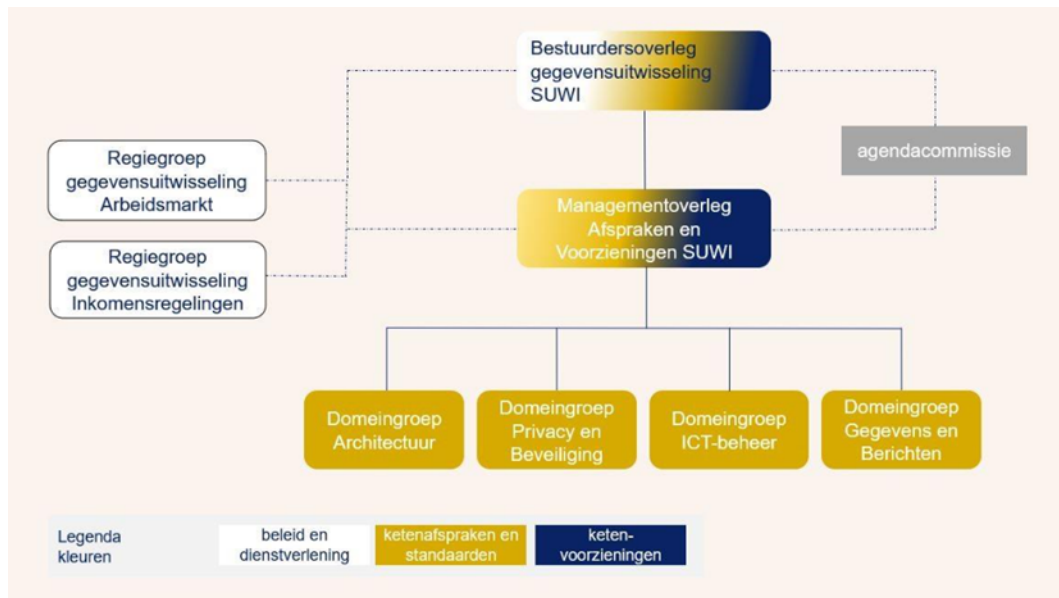
Omdat de nieuwe governance structuur recent is ingevoerd kan op dit moment nog niets gezegd worden over het functioneren ervan. Hieronder is schematisch weer gegeven hoe de nieuwe structuur eruitziet.

³²⁰ Domeingroep Architectuur: richt zich op de inrichtingsprincipes voor de keteninformatisering, zoals de Ketenarchitectuur KARWEI.

³²¹ Domeingroep Privacy en Beveiliging: beheert de afspraken over informatiebeveiliging en verantwoording, specifiek de Verantwoordingsrichtlijn Informatiebeveiliging GeVS, en adviseert over informatiebeveiliging en privacybescherming met het doel te komen tot een beveiligingsniveau dat past bij de risico's.

³²² Domeingroep ICT-beheer: beheert de technische ICT-afspraken in de keten en adviseert hierover

³²³ Domeingroep Gegevens en Berichten: beheert het SuwiGegevensRegister (SGR) en adviseert over welke gegevens via welke berichten worden uitgewisseld:



Voorgenomen wijzigingen in de governance van BIDN

Naar aanleiding van het onderzoek naar de toekomstbestendigheid van de governance hebben er bij BIDN verschillende wijzigingen plaatsgevonden. Allereerst wordt het bestaande bestuursmodel van BIDN omgevormd naar een Raad van Toezichtmodel met vijf leden en één directeur-bestuurder die worden benoemd door het ministerie van SZW en de VNG. Hierdoor wordt de scheiding tussen toezicht en bestuur formeel verankerd. Daarnaast wordt de democratische legitimiteit van – en controle op BIDN vergroot doordat de minister voortaan wordt geconsulteerd over de strategie, het jaarplan vooraf moet goedkeuren en moet instemmen met bepaalde financiële rechtshandelingen. Ook zullen de jaarstukken van BIDN voortaan met de Tweede Kamer worden gedeeld en wordt de Tweede Kamer proactief geïnformeerd wanneer het BIDN nieuwe wettelijke taken krijgt toebedeeld. In 2025 schrijft de minister in een brief over de voorgenomen statutenwijzigingen dat de gekozen vorm het beste tegemoet komt aan de wens om de interbestuurlijke positie van het BIDN te behouden en tegelijkertijd de invloed van de minister van SZW en de democratische controle te vergroten.³²⁴ Daarnaast wordt er ingezet op het versterken van de betrokkenheid van alle ministeries waarvoor BIDN actief is (OCW, VWS en SZW) bij de governance. Per beleidsterrein wordt de governance explicieter vastgelegd zodat per informatiedienst duidelijk is hoe de aansturing en verantwoording richting het ministerie in kwestie verloopt. Zo wordt de wettelijke taak van BIDN voor de WMO en Jeugdwet verder verankerd en wil het ministerie van VWS de positionering en taakstelling van BIDN wettelijk vastleggen. BIDN heeft daarnaast haar naam gewijzigd van Stichting Inlichtingenbureau (IB) naar Bureau InformatieDiensten Nederland (BIDN) met ingang van 1 juli 2025. De naamswijziging moet nog geformaliseerd door goedkeuring van de wijziging van de statuten van BIDN.

³²⁴ Kamerstukken II 2025/26, 26 448 en 32 761, nr. 860, 'Voorhangingswijziging van de statuten van de Stichting Inlichtingenbureau (IB)'.

Meer transparantie: algoritmen en het Algoritmeregister

Algoritmen krijgen in de periode 2020 – 2025 in groeiende mate aandacht, zo ook de algoritmen van BIDN.

Box 6.3 Wat zijn algoritmen?³²⁵

Het algoritmekader stelt het volgende: met een algoritme bedoelen we een set regels en instructies die een computer uitvoert, met als doel: problemen oplossen, vragen beantwoorden, taken of processen uitvoeren en of besluiten nemen. Er zijn verschillende typen algoritmen

Rekenregels (regelgebaseerde algoritmen): rekenregels zijn door mensen bedachte regels die het computersysteem precies moet opvolgen: als x gebeurt, dan doe je y. Bijvoorbeeld ondersteuning voor de berekening van een uitkering.

Zelflerende algoritmen: algoritmen die zichzelf trainen (machinelearning) zonder dat mensen dit precies zo programmeren. Ze zoeken bijvoorbeeld naar patronen of doen voorspellingen. Machinelearning is een subset van AI.

AI-systeem: een systeem dat kunstmatig intelligent is volgens de Europese AI-verordening. Een belangrijk kenmerk van AI-systemen is hun inferentievermogen. Dat betekent dat een AI-systeem dat op een bepaalde manier is getraind een voorspelling, aanbeveling of ander resultaat kan genereren op basis van nieuwe data die geen onderdeel uitmaakten van de trainingsdata.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2022 een onderzoek³²⁶ gepubliceerd naar negen algoritmen van de overheid, waaronder de algoritmen die BIDN gebruikt om rechtmatigheidssignalen te genereren. Aanleiding voor dit onderzoek was enerzijds de toenemende mogelijkheden voor de inzet van algoritmen en anderzijds de zorgen die zijn ontstaan over de inzet van algoritmen door de overheid door onder andere de toeslagenaffaire en de boodschappenaffaire³²⁷. Hiertoe ontwikkelde de Algemene Rekenkamer een Toetsingskader Algoritmen³²⁸ gericht op de sturing & verantwoording, model & data³²⁹, privacy, IT-beheer en ethiek³³⁰. Het Toetsingskader Algoritmen is na het onderzoek beschikbaar gesteld voor gebruik door overheidsorganisaties.

Het oordeel van de Algemene Rekenkamer was dat de algoritmen van BIDN voldoen aan alle aspecten van het toetsingskader³³¹. Het betreffen technisch eenvoudige algoritmen, data-uitwisselingssystemen die ondersteuning bieden in een proces, in dit geval de uitvoering van de

³²⁵ [Algoritmekader 2.4](#)

³²⁶ Algemene Rekenkamer (2022). Algoritmen getoetst.

³²⁷ Zie: <https://www.rechtspraak.nl/organisatie-en-contact/organisatie/centrale-raad-van-beroep/nieuws/gemeente-vorderde-terecht-bijstand-terug-vanwege-boodschappen>

³²⁸ Zie: [Toetsingskader algoritmen v2.0](#)

³²⁹ Controle op volledigheid van gegevensverwerking, controle op juistheid van gegevens en controle op bias

³³⁰ Vanuit het perspectief ethiek onderscheidt het toetsingskader vier ethische principes:

- respect voor menselijke autonomie;
- voorkomen van schade;
- fairness (een eerlijk algoritme);
- verklaarbaarheid en transparantie.

Ethiek is verweven in de overige aspecten uit het toetsingskader. Dat wil zeggen dat de ethische principes zijn gekoppeld aan de risico's van de andere 4 aspecten: sturing en verantwoording, model en data, privacy en IT-beheer

³³¹ Van de negen algoritmen zijn drie als voldoende beoordeeld waaronder die van BIDN, De andere zes onderzochte algoritmen voldeden niet aan de eisen van het Toetsingskader Algoritmen,

Participatiewet. In haar onderzoek doet Algemene Rekenkamer vier aanbevelingen voor de ontwikkeling en toepassing van algoritmen:

- Leg, met name bij uitbesteding of inkoop bij een andere partij, afspraken over de inzet van algoritmen vast en richt de continue monitoring op het nakomen van deze afspraken in.
- Zorg dat algoritmen en benodigde data beschermd worden door goed functionerende IT-beheersmaatregelen.
- Controleer voortdurend – tijdens ontwerp en uitvoering – op het effect van bias door algoritmen en voorkom daarmee dat onwenselijke systematische afwijkingen voor specifieke personen of groepen ontstaan.
- Besteed bij het toezicht op instellingen op afstand van het Rijk ook expliciet aandacht aan de inzet van algoritmen bij de uitvoering van publieke taken.

In december 2022 is daarnaast het Algoritmeregister³³² gelanceerd als onderdeel van de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren in kader van het programma Digitale Overheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).³³³ Het Algoritmeregister is een publiek register waarin overheidsorganisaties de algoritmen die zij gebruiken publiceren in kader van transparantie en het uitlegbaar maken van de toepassing van algoritmen door de overheid. Het wordt in de toekomst wettelijk verplicht voor overheidsorganisaties om impactvolle algoritmen te publiceren in het register.³³⁴ Onder impactvolle algoritmen wordt verstaan: een algoritme dat schade kan veroorzaken aan de maatschappij.³³⁵ Het Algoritmeregister maakt onderdeel uit van een bredere aanpak om algoritmen te reguleren in kader van de programmalijn regie op het digitale leven. Zo is er onder andere ook een Algoritmekader³³⁶ ontwikkeld dat dient als hulpmiddel voor overheden die algoritmen gebruiken.

BIDN is in 2024 gestart met het publiceren van impactvolle algoritmen (informatiediensten/informatieproducten) in het register.³³⁷ In het jaarplan van 2025 is opgenomen dat er 21 impactvolle algoritmen, die in samenwerking met het ministerie van SZW zijn geselecteerd, voor het einde van het jaar zullen worden geregistreerd in het algoritmeregister.³³⁸ Onder deze impactvolle algoritmen vallen ook alle rechtmatigheidssignalen die BIDN als onderdeel van haar SUWI-taak genereert. De volgende algoritmen zijn inmiddels gepubliceerd in het Algoritmeregister:

- Signaal ondersteuning inkomstenverrekening bijstand

³³² Zie: algoritmen.overheid.nl

³³³ Kamerstukken II 2022/23, 26 643, nr. 940

³³⁴ Kamerstukken II 2022/23, 26 643, nr. 940

³³⁵ Een algoritme is volgens het algoritmekader in elk geval impactvol in deze situaties:

- Het algoritme voldoet aan de definitie van een hoog-risico-AI-systeem, zoals vastgelegd in de AI-verordening.
- Het algoritme heeft invloed op een proces met rechtsgevolgen voor burgers of organisaties. Bijvoorbeeld het wel of niet krijgen van boetes of subsidies.
- Het algoritme heeft invloed op de manier waarop de overheid burgers of organisaties indeelt, of contact met hen zoekt. Bijvoorbeeld bij het inschatten van risico's of het signaleren van fraude.
- De overheidsorganisatie vindt zelf dat het algoritme impact heeft op de maatschappij. Bijvoorbeeld omdat het algoritme ingewikkeld is, veel data gebruikt, vaak in de media komt of onderzocht wordt door een toezichthouder.

³³⁶ Het Algoritmekader is een website van het ministerie van BZK, zie: [Algoritmekader 2.4](#)

³³⁷ Stichting Inlichtingenbureau (2023). Jaarplan 2024

³³⁸ Stichting Inlichtingenbureau (2024). Jaarplan 2025

- Signaal Hogeschool / Universiteit
- Signaal Bankrekeningnummers
- Signaal inkomsten Box 1
- Signaal vermogen Box 3
- Signaal voertuigbezit
- Signaal start inkomstenverhouding
- Signaal Heffingskortingen
- Signaal vermogen saldo/rente
- Signaal Kostendelers
- Signaal uitkering andere gemeente
- Signaal Studiefinanciering
- Signaal detentie (inclusief detentie buitenland)
- Samenloopsignalering
- Rapportage AOW-ers met AIO
- Signaal voortvluchtig veroordeelden
- Antwoordberichten DGO-KOT
- LKS-signaal re-integratie
- Inkomens- & vermogenstoets categoriale bijzondere bijstand
- Rechtmatigheid Studietoelage
- Incasso-ondersteuning Bijstandsdebiteuren

Daarnaast heeft het ministerie van SZW het algoritme Berekening Beslagvrije Voet gepubliceerd in het Algoritmeregister dat onder andere is ontwikkeld door BIDN en BKWI voor het Centraal Justitieel Incassobureau, het Landelijke Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, de SVB, de gemeenten en de Waterschappen (zie [6.4.1](#)). BKWI werkt in mindere mate met algoritmen en het algoritme Berekening Beslagvrije Voet is het enige algoritme waar BKWI bij betrokken is en dat in het algoritmeregister is gepubliceerd.

Wetsvoorstel proactieve dienstverlening & schrappen artikel 65 SyRI

Onder de Werkagenda SUWI is het wetsvoorstel proactieve dienstverlening tot stand gekomen (actielijn 2 meer proactieve dienstverlening (bestaanszekerheid)). Dit betreft een wetsvoorstel gericht op het tegengaan van niet-gebruik van sociale zekerheid en geeft UWV, SVB en gemeenten de bevoegdheid om mensen gericht te informeren over mogelijke aanspraak op een uitkering of voorziening en de aanvraag te faciliteren. Hiertoe krijgen de SUWI-organisaties bevoegdheid om persoonsgegevens te koppelen om inzichtelijk te krijgen welke mensen wél recht hebben op een uitkering of voorziening maar daar géén gebruik van maken. Het wetsvoorstel zegt niet hoe mensen worden geselecteerd voor proactieve dienstverlening maar het is aannemelijk dat hiertoe algoritmen worden ontwikkeld om mensen te selecteren die recht hebben op een uitkering en voorziening. Op deze wijze worden persoonsgegevens dus gebruikt als middel om dienstverlening te kunnen bieden.

In het wetsvoorstel proactieve dienstverlening wordt ook het schrappen van artikel 65 SUWI Systeem Risico Indicatie (SyRI) meegenomen (actielijn 4 inkadering onderzoeksbevoegdheden (rechtmatigheid en privacy)). SyRI is een door BIDN en de Inspectie SZW ontwikkeld systeem waarin persoonsgegevens werden gekoppeld om tot een selectie te komen van mensen waarbij extra rechtmatigheidscontroles plaatsvonden. SyRI betreft een selectietechniek op basis van algoritmen, in dit geval om mensen te selecteren met een verondersteld verhoogd risico op het

plegen van fraude (misbruik) of onrechtmatig gebruik (oneigenlijk gebruik). Op deze wijze werden persoonsgegevens dus gebruikt als middel om te handhaven en misbruik en oneigenlijk gebruik op te sporen. Op 5 februari 2020 heeft de rechtbank geoordeeld dat de inzet van SyRI in strijd is met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Dit artikel beschermt het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.³³⁹ Naar aanleiding van de gerechtelijke uitspraak heeft de minister de inzet van SyRI in april 2020 beëindigd.³⁴⁰ In 2024 schrijft de minister in de kamerbrief over de voortgang van de werkagenda SUWI dat met het wetsvoorstel proactieve dienstverlening ook de bepaling over Systeem Risico Indicatie (SyRI) wordt geschrapt. "SyRI wordt niet meer toegepast en de bepaling is sinds de gerechtelijke uitspraak uit 2020 onverbindend."³⁴¹

Wetsvoorstel vereenvoudiging en versterking gegevensbescherming in de sociale zekerheid

De juridische grondslagen voor het aanleveren, uitwisselen en koppelen van gegevens binnen het SUWI-stelsel liggen in de Wet SUWI, het Besluit SUWI en de Regeling SUWI. In de loop der tijd zijn, onder andere ingegeven door de toename van de technologische mogelijkheden voor digitale gegevensverwerking, aan de wet, het besluit en de regeling steeds meer grondslagen voor gegevensverwerking toegevoegd, wat tot een onoverzichtelijk geheel heeft geleid. Bovendien heeft de Autoriteit Persoonsgegevens geoordeeld – specifiek voor het wetsvoorstel proactieve dienstverlening – dat de grondslagen voor gegevensverwerking in de wet en onderliggende regelgeving niet voldoen omdat ze te algemeen zijn.³⁴² Daarnaast is er met de komst van de AVG een dubbele laag ontstaan voor de bescherming van persoonsgegevens binnen het SUWI-stelsel met regels vanuit de AVG en de regels vanuit SUWI die niet goed op elkaar aansluiten.

Als onderdeel van de Werkagenda SUWI is er daarom momenteel een wetsvoorstel in de maak dat toeziet op de modernisering van de grondslagen voor de gegevensverwerking in de sociale zekerheid. Dit wetsvoorstel is onderdeel van actielijn 3 'zorgvuldige gegevensuitwisseling (privacy by design)' en actielijn 4 'inkadering onderzoeksbevoegdheden (rechtmatigheid en privacy)' van de Werkagenda SUWI. Met dit wetsvoorstel wordt enerzijds beoogd transparantie te bieden aan mensen over de verwerking van hun persoonsgegevens binnen het SUWI-stelsel en hen hiermee rechtszekerheid te bieden. Anderzijds wordt met het wetsvoorstel beoogd om de wendbaarheid en rechtszekerheid van UWV, SVB en gemeenten te vergroten. Zo stelt de minister in de voortgangsbrief van de werkagenda SUWI in 2024 dat de ervaring leert dat het ontbreken van duidelijke grondslagen voor gegevensverwerking een belemmering vormt voor het ontwikkelen van nieuwe vormen van publieke dienstverlening of uitvoeringsorganisaties ervan weerhoudt snel te acteren op onvoorziene maatschappelijke situaties.³⁴³

In het wetsvoorstel wil men bepalingen over de verwerking van persoonsgegevens in de Wet SUWI specifieker maken en een inzichtelijke en eenduidige opbouw geven zodat het voor zowel mensen als professionals in uitvoeringsorganisaties duidelijker is welke gegevens binnen het

³³⁹ ECLI:NL:RBDHA:2020:865, Rechtbank Den Haag, C-09-550982-HA ZA 18-388 (rechtspraak.nl).

³⁴⁰ Er wordt naar een verantwoord alternatief gezocht. Zie voor meer informatie: Kamerbrief 23 april 2020, 'Kamerbrief naar aanleiding van vonnis rechter inzake SyRI'.

³⁴¹ Kamerstukken II 2020/21, 17 050 en 32 761, nr. 593

³⁴² Advies van de Autoriteit Persoonsgegevens over het wetsvoorstel proactieve dienstverlening SZW.

³⁴³ Kamerstukken 2024/25, 26 448, nr. 796, 'Voortgang Werkagenda SUWI'.

SUWI-stelsel precies worden verwerkt en met welk doel. Verder richt het wetsvoorstel de aandacht op de Wet eenmalige gegevensuitvraag (WEU) door ook na te denken over de grondslagen voor het hergebruiken van gegevens³⁴⁴ omdat uit de Evaluatie van de WEU³⁴⁵ is gebleken dat de WEU weliswaar effectief is in het verminderen van administratieve lasten voor mensen maar niet langer goed aansluit bij de huidige context en knelpunten kent in de uitvoering. Ook krijgt de digitale dienstverlening door UWV aandacht in het wetsvoorstel door middel van een aanpassing van Artikel 32^e Wet SUWI.³⁴⁶ Daarnaast wordt ook verkend of in wet- en regelgeving voorwaarden kunnen worden vastgelegd voor het gebruik (van gegevens bij) automatische selectietechnieken (selectie op basis van bestandskoppeling) en voor welke doelen automatische selectietechnieken ingezet mogen worden.³⁴⁷ Ook wordt gewerkt aan een voorstel om de geheimhoudingsplicht in de Wet SUWI in lijn met de AVG te formuleren.³⁴⁸ De planning van de Werkagenda SUWI voor het wetsvoorstel modernisering grondslagen gegevensverwerking is dat het voorstel in 2027 gereed is voor parlementaire behandeling.³⁴⁹

6.5 Kwaliteit van de dienstverlening door BIDN en BKWI

In deze paragraaf gaan we in op de kwaliteit van de dienstverlening die BIDN en BKWI leveren aan de doelen van het SUWI-stelsel. De doelen van het SUWI-stelsel zijn het bieden van bestaanszekerheid en bijdragen aan arbeidsparticipatie. In tegenstelling tot andere organisaties binnen het SUWI-stelsel dragen BKWI en BIDN indirect bij aan het verwezenlijken van deze doelen. De gegevens- en informatiediensten die BKWI en BIDN leveren aan de uitvoeringsorganisaties binnen het SUWI-stelsel zijn immers een middel om de doelen te bereiken. BKWI en BIDN hebben dus een ondersteunende en faciliterende rol. Waar de uitvoeringsorganisaties kwalitatieve prestatie-indicatoren hebben op het gebied van rechtmatigheid, klantgerichtheid en wendbaarheid zijn de kwalitatieve prestatie-indicatoren van BKWI en BIDN zodoende gericht op de beschikbaarheid van systemen en services. Wanneer systemen en services niet beschikbaar en gegevens- en informatiediensten stilvallen heeft dit direct gevolg voor de uitvoering door UWV, SVB en gemeenten.

6.5.1 Kwantitatieve prestaties BKWI

BIDN en BKWI maken met de uitwisseling van gegevens de uitvoering van SUWI-taken door andere uitvoeringsorganisaties mogelijk en leveren in die zin geen directe output. Wel kunnen de productiecijfers van Suwinet voor BKWI als een vorm van output worden gezien. Dit betreffen cijfers per jaar over het aantal raadgevingen van Suwinet-Inkijk, over het aantal ontsloten bronnen en over het aantal mensen over wie gegevens worden ontsloten en geraadpleegd.

³⁴⁴ Kamerstukken II 2024/25, 26 448, nr. 843, 'Brief regering; Evaluatie van de Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen'.

³⁴⁵ De Beleidsonderzoekers en AEF (2025). Evaluatie van de Wet eenmalige gegevensuitvraag. Kwalitatief onderzoek op basis van burger- en uitvoeringsservaringen.

³⁴⁶ Kamerstukken II 2024/25, 26 448, nr. 796, 'Voortgang Werkagenda SUWI'.

³⁴⁷ Kamerstukken II 2025/26, 26 448, nr. 859 'Voortgang Werkagenda SUWI'.

³⁴⁸ Kamerstukken II 2025/26, 26 448, nr. 859 'Voortgang Werkagenda SUWI'.

³⁴⁹ Ministerie van SZW (2025). Planning werkagenda SUWI eind 2025

Voor BKWI zijn in de tabel hieronder de productiecijfers van Suwinet in de periode 2020 – 2024 weergegeven.

Tabel 6.5 Productiecijfers Suwinet BKWI 2020 – 2024³⁵⁰

Aantal raadplegingen Suwinet-Inkijk per jaar					
	2020	2021	2022	2023	2024
Raadplegingen binnen	11.466.683	9.822.948	11.066.387	9.539.351	8.721.021
Aangemaakte dossiers	8.952.920	8.620.267	7.961.603	8.036.002	8.376.453
Aantal opvragingen Suwinet per bronhouder en in totaal per jaar					
	2020	2021	2022	2023	2024
UWV	44.235.911	41.864.496	37.326.171	35.653.361	35.430.430
SVB	9.533.674	9.742.770	9.704.378	8.958.391	9.010.385
Gemeenten	11.466.263	11.431.778	10.917.166	10.797.286	10.862.621
Basisregistratie Personen	26.017.148	24.612.326	18.709.992	17.299.631	17.058.706
Dienst Uitvoering	9.150.205	7.688.141	7.268.406	7.379.630	6.804.706
Belastingdienst	580.851	552.485	577.320	533.665	493.397
Kadaster	373.283	203.629	280.504	251.924	237.783
NHR (KvK)					532.068
RDW	1.823.647	1.501.980	1.488.843	1.431.446	1.718.128
Aantal mensen over wie informatie is opgevraagd per maand gemiddeld per jaar					
	2020	2021	2022	2023	2024
unieke BSN's per maand	782.730	681.000	693.000	662.422	603.562

In de periode 2020 – 2024 neemt het totaal aantal raadplegingen van Suwinet af, dat is een gevolg van een daling van het aantal uitkering in dezelfde periode. Daarom is ook het aantal mensen over wie per maand gemiddeld per jaar gegevens worden opgevraagd gedaald.

6.5.2 Kwantitatieve prestaties: BIDN

Voor BIDN kunnen de rechtmatigheidssignalen³⁵¹ die BIDN afgeeft aan gemeenten, worden gezien als een vorm van output. De rechtmatigheidssignalen hebben tot doel gemeenten van actuele informatie te voorzien over mensen die een Participatiewet-uitkering ontvangen om te kunnen bepalen of zij daar nog steeds recht hebben.

³⁵⁰ Op basis van door BKWI aangeleverde cijfers ten aanzien van de productie. BKWI logt en registreert deze cijfers volledig en heeft op basis daarvan totaaloverzichten op jaarbasis gemaakt.

³⁵¹ Op basis van het koppelen van verschillende gegevens aan de gemeentelijke administratie genereert BIDN zogeheten samenloopsignalen: signalen dat iemand mogelijk geen of niet langer recht heeft op een Participatiewet-uitkering omdat hij of zij bijvoorbeeld op basis van gegevens van De Belastingdienst inkomen uit werk boven heeft of vermogen boven de normen van de Participatiewet.

In de tabel hieronder is per type rechtmatigheidssignaal weergegeven hoeveel rechtmatigheidssignalen BIDN in de periode 2020 – 2024 heeft afgegeven.

Tabel 6.6 Rechtmatigheidssignalen van het BIDN 2020 – 2024³⁵²

Rechtmatigheidscontrole	2020	2021	2022	2023	2024
Participatiewet	Aantal <i>nieuwe</i> signalen	Aantal <i>nieuwe</i> signalen	Aantal <i>nieuwe</i> signalen	Aantal <i>nieuwe</i> signalen	Aantal <i>nieuwe</i> signalen
Uitsluitingsgronden					
Detentiesignaal (incl. detentie)	4.221	5.480	5.243	4.722	3.873
Signaal voortvluchtig	106	106	101	146	78
Uitkering andere gemeente	10.458	15.062	14.385	7.619	6.573
Voorliggende voorziening					
Recht op studiefinanciering	11.065	5.969	7.445	9.190	8.484
Woon- en leefsituatie					
Kostendeler	156.647	154.568	142.675	133.062	101.869
Inkomsten					
Dienstverbanden/sv-uitkeringen	231.567	288.640	171.033	165.528	148.917
Heffingskortingen	37.271	28.615	20.209	12.138	9.742
Box 1 (i.c.m. box 3)	28.039	16.116	17.233	11.449	8.684
Ondersteuning	-	547.426	739.729	695.716	767.229
Vermogen					
Vermogenssignaal	175.358	105.259	116.147	119.146	82.508
Informatieplicht					
Bankrekeningnummersignaal	862.402	860.905	888.394	487.889	367.804
Voertuigbezit	172.129	133.452	116.383	100.440	102.131
Inschrijving CRIHO	5.747	4.461	6.426	5.336	3.288

Over de periode 2020 – 2024 nemen bijna alle typen rechtmatigheidssignalen af. Een duidelijke afname is zichtbaar in het signaal “Uitkering Andere Gemeente”. Sinds 2023 wordt bij het samenvoegen van gemeenten (jaarlijkse herindelingen) vaker de “fuseren optie” in het portaal gebruikt. Bekende dossiers worden hierdoor onder de oude gemeente overgezet naar de nieuwe gemeente. In tegenstelling tot eerdere situaties worden er nu geen nieuwe dossiers aangemaakt. Resultaat is dat er aan het begin van 2023 minder signalen “uitkeringen andere gemeente” zijn geleverd. In januari 2023 was er daarentegen maar één nieuwe gemeente (samengesteld uit drie andere gemeenten). Hiervoor zijn de dossiers overgezet van de oude gemeente naar de nieuwe gemeente. In 2021 en 2022 waren er relatief veel herindelingen van

³⁵² Inlichtingenbureau, Jaarverslagen 2020 - 2024

gemeenten. In 2021 en 2022 zijn er meer signalen Bankrekeningnummers geleverd dan in 2023. Als gevolg van onvoorziene wijzigingen in de bronaanlevering was er sprake van een toename aan signalen Bankrekeningnummers. Onjuiste signalen zijn geschoond (en vaak ook niet gerapporteerd aan gemeenten). Dit is echter niet in de cijfers terug te zien. Er is in 2023 echter een sterke afname te zien van het aantal Bankrekening signalen door het oplossen van de verschillende bugs. Als gevolg van foutieve aanleveringen voor de tijdelijke dienstverlening Tozo Controle binnen Samenloopsignalering, zijn er in 2021 en 2022 meer signalen aangemaakt. Dit is op basis van Herstel Tozo dienstverlening naderhand geschoond. Echter dit komt doordat de cijfers voor het jaarverslag op maandbasis worden opgebouwd (en vervolgens niet meer wordt teruggekeken) hier niet tot in uiting. Het verklaart waarom er substantieel minder signalen Box1-3 en signalen Heffingskortingen zijn geleverd in 2023.

6.5.3 Kwalitatieve prestaties: BKWI

De kwalitatieve prestatie-indicatoren van BKWI zijn in de periode 2020 – 2024 nagenoeg hetzelfde gebleven.

Tabel 6.7 Kwalitatieve Prestatie-indicatoren BKWI^{353 354}

	Norm	2020	2021	2022	2023	2024
Betrouwbaar						
Beschikbaarheid volgens SLA	≥ 99%	100%	99,7%	99,9%	99,9%	99,9%
Beschikbaarheid dienstverlening	≥ 99%	99,9%	100%	100%	100%	100%
Klanttevredenheidsonderzoek	7,2	n.v.t.	7,5	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Klanttevredenheid Suwidesk	7,0	8,3	n.v.t.	7,9	n.v.t.	8,1
Veilig						
Goedkeurende EDP-audit (voldoen BIO) ³⁵⁵	Ja	Nee	Verklaring met beperking	Verklaring met beperking	Verklaring met beperking	Verklaring met beperking
Dienstverlening						
Klanttevredenheid stakeholders en gebruikers	7,2	7,6	7,5	7,3	n.v.t.	7,4
Financieel						
Realisatie binnen regulier budget	≤ 100%	100,1%	96,1%	101,2%	95,1%	92,6%

³⁵³ BKWI, Jaarverslagen.

³⁵⁴ Toelichting op de prestatie-indicatoren:

- Beschikbaarheid volgens Service Level Agreement (SLA) Het tijdsvenster waarbinnen Suwinet-Services beschikbaar moeten zijn = 24x7, behoudens vastgesteld onderhoud.
- Beschikbaarheid dienstverlening (voldoen openingstijden) Ondersteuningstijd van de Suwinet Services/netwerk op werkdagen van 08.30 uur tot 18.00 uur.
- Klanttevredenheidsonderzoek per opdracht Na afronding van iedere opdracht vragen we om een evaluatie bij de opdrachtgever.
- Klanttevredenheid Suwidesk Elk even jaar is de klanttevredenheid Suwidesk onderdeel van het klanttevredenheidsonderzoek onder gebruikers

³⁵⁵ BKWI laat zich jaarlijks door een externe auditor toetsen op opzet, bestaan en werking op de volledige Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO).

Realisatie binnen U-	≤ 100%	69,5%	104%	n.v.t.	n.v.t.	54,6%
Financiële rechtmatigheid	≥ 99%	99,2%	100%	100%	100%	100%

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat BKWI in de jaren 2020 – 2024 vrijwel alle gestelde prestatie-normen behaalt met enkele budgetoverschrijdingen in 2021 en 2022. Uitzondering hierop is het doel om te voldoen aan de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). In de jaren 2021, 2022, 2023, 2024 wordt door de auditor een verklaring met beperkingen afgegeven wat betekent dat de genomen beheersmaatregelen om aan de BIO te voldoen nog niet in alle gevallen voldoende zijn. BKWI heeft zich ten doel gesteld om een goedkeurende verklaring te krijgen over 2026³⁵⁶ en om in 2025 daarom verbeteracties uit te voeren ten aanzien van de opzet, bestaan en werking van beheersmaatregelen.

6.5.4 Kwalitatieve prestaties: BIDN

De kwalitatieve prestatie-indicatoren van BIDN zijn eveneens nagenoeg hetzelfde gebleven in de periode 2020 – 2024. De prestatie-indicatoren zijn in de tabel hieronder weergegeven.

Tabel 6.6 Kwalitatieve Prestatie-indicatoren BIDN³⁵⁷

	Norm	2020	2021	2022	2023	2024
Werking informatiesystemen						
Beschikbaarheid Ibis	99,0%	99,9%	99,9%	99,7%	99,5%	99,6%
Beschikbaarheid GGK	99,0%	99,9%	99,9%	99,7%	99,6%	99,2%
Beschikbaarheid IB-webservice	99,0%	99,9%	99,9%	99,7%	99,8%	99,7%
% gemeenten dat correct heeft	95,0%	94,5%	94,8%	96,5%	96,1%	96,1%
Dienstverlening BIDN algemeen						
Responstijd servicedesk:	95,0%	94,2%	93%	91,8%	90,8%	83,81%
Responstijd servicedesk:	95,0%	98,3%	96,3%	96,7%	96,6%	95,8%
Klanttevredenheid gemeenten	7.0 (7.5)	8,0	8,0	7,9%	8,0	7,8
Financieel						
Benutting regulier budget	5%					
% rechtmatigheid van uitgaven	99,0%	100%	100%	100%	100%	100%

Uit de bovenstaande tabel komt naar voren dat BIDN op de meeste prestatie-indicatoren op de norm presteert in de periode 2020 – 2024. In de jaren 2020 en 2021 is licht onder de norm gepresteerd ten aanzien het percentage gemeenten dat correct heeft aangeleverd voor samenloop. Daarnaast is er in de loop de jaren sprake van een afnemende prestatie op het gebied van de responstijd van de servicedesk waarbij in 2024 slechts in 83,81procent van de

³⁵⁶ Jaarverslag BKWI 2024.

³⁵⁷ Inlichtingenbureau, Jaarverslagen.

gevallen aan de responstijd werd voldaan. Dit reden hiervoor is onderbezetting van de servicedesk gelijktijdig met een toename van aangesloten gemeente op nieuwe dienstverlening.

6.6 Conclusies

Tot slot van dit hoofdstuk trekken we in deze paragraaf conclusies over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering door BKWI en BIDN.

6.6.1 Doelmatigheid en doeltreffendheid van de gegevens- en informatiediensten

De doelen van het SUWI-stelsel zijn het bieden van bestaanszekerheid en bijdragen aan arbeidsparticipatie. BKWI en BIDN hebben hierbij een ondersteunende en faciliterende rol en dragen zodoende indirect bij aan het verwezenlijken van de SUWI-doelen. Zij ontsluiten en leveren de gegevens- en informatiediensten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van SUWI-taken door de SUWI-organisaties: het verstrekken van uitkeringen en het bieden van re-integratiedienstverlening. Op basis van de beschikbare bronnen is de doelmatigheid van de gegevens- en informatiediensten van BIDN en BKWI niet vast te stellen. Relevante informatie over kosten, prestaties en opbrengsten ontbreekt of is onvoldoende vergelijkbaar waardoor er geen betrouwbare verhouding kan worden bepaald tussen ingezette middelen en geleverde ondersteuning bij het verwezenlijken van de SUWI-doelen. De rechtmatigheidssignalen die BIDN genereert voor gemeenten en de Suwinet productiecijfers die BKWI registreert zijn de enige vorm van output die momenteel beschikbaar is. Doelmatigheid is ook te bezien als het voorkomen van overlap in de dienstverlening van BKWI en BIDN. Dit doen de organisaties door regelmatig samen te werken bij opgaven.

Ten aanzien van doeltreffendheid is op basis van de scores op de kwalitatieve prestatie-indicatoren van BKWI en BIDN te stellen dat de gegevens- en informatiediensten doeltreffend zijn. De prestatie-indicatoren van zowel BKWI als BIDN zijn overwegend gericht op de beschikbaarheid van systemen en services, klanttevredenheid en financiële prestaties. Beide organisaties scoren in de periode 2020-2024, enkele uitzonderingen daargelaten, elk jaar op of boven de norm van deze kwalitatieve prestatie-indicatoren. BKWI heeft daarnaast op vrijwillige basis een KPI op het behalen van Electronic Data Processing (EDP) audit voor de Baseline Informatiebeveiliging Overheid. Op deze KPI scoort BKWI tot op heden nog niet in alle gevallen voldoende, doel is hier in 2026 wel aan te voldoen. BKWI en BIDN zijn effectief in hun indirecte bijdrage aan het verwezenlijken van de SUWI-doelen.

Er is in de onderzoeksperiode daarnaast één overkoepelend onderzoek uitgevoerd naar de doeltreffendheid van BKWI en BIDN, uitgevoerd door SIRA Consulting³⁵⁸. In dit onderzoek is de effectiviteit van gegevens- en informatiediensten gedefinieerd als:

*“De mate waarin een dienst goed functioneert binnen een werkproces en zodanig informatie levert dat deze ondersteunend is aan de uitvoering van taken van gemeenten, SVB en UWV.”
Daarbij is de aanname gedaan dat als een dienst effectief is in het ondersteunen van het*

³⁵⁸ Sira Consulting (2025). Keteninformatie in de praktijk. Onderzoek naar de effectiviteit van BKWI- en BIDN-dienstverlening voor de uitvoering van SUWI-taken.

werkproces plausibel is dat deze bijdraagt aan het beleidsdoel in het kader waarvan het werkproces wordt uitgevoerd. De effectiviteit van een dienst is in kaart gebracht aan de hand van vijf indicatoren: 1. Benutting van het potentieel 2. Ervaren toegevoegde waarde 3. Behaalde efficiencywinst 4. Werkbaarheid 5. Duidelijkheid. Indien een dienst op al deze indicatoren positief wordt beoordeeld, is deze dienst binnen dit onderzoek als (zeer) effectief beoordeeld.”³⁵⁹

In het onderzoek is gekeken naar de gegevens- en informatiediensten voor de werkprocessen: intake en bepaling recht bij aanvragen, uitkeringsbeheer en handhaving en re-integratie en participatie. De meeste gegevens- en informatiediensten van BKWI en BIDN worden beoordeeld als effectief omdat ze efficiëntiewinst bewerkstelligen voor de SUWI uitvoeringsorganisaties omdat zij de gegevens actief aangereikt krijgen, de gegevens- en informatie doorgaans een volledig en betrouwbaar beeld geven van de situatie van de burger wat bijdraagt aan een rechtmatige verstrekking van uitkeringen en voorzieningen en de (technische) werkbaarheid van de diensten als relatief goed wordt ervaren. De hoofdconclusie van dit onderzoek is dan ook dat het grootste deel van de informatie- en gegevensdiensten effectief zijn in het ondersteunen van gemeenten, UWV en SVB bij het uitvoeren van hun taken op het gebied van werk en inkomen.³⁶⁰

Over de doelmatigheid van de gegevens- en informatiediensten is geen uitspraak te doen op basis van de beschikbare bronnen.

6.6.2 Reflectie op de gegevensverwerking en haar governance

Gegevens- en informatiediensten worden steeds belangrijker als middel om de uitvoering van wettelijke taken door uitvoeringsorganisaties mogelijk te maken en worden in groeiende mate ingezet. De verwachting is dan ook dat het gebruik van gegevens- en informatiediensten in de toekomst alleen maar verder zal toenemen, duidelijke illustraties hiervan zijn de verbreding van de dienstverlening van BKWI en BIDN en het wetsvoorstel proactieve dienstverlening. Het is aannemelijk dat beide organisaties in de toekomst steeds actiever zullen worden in andere domeinen naast hun taken in het SUWI-domein. Daarnaast is er sprake van ongekend snelle technologische innovatie waaronder de ontwikkelingen op het gebied van AI en de mogelijkheden ten aanzien van de technische infrastructuur, die waarschijnlijk ook leiden tot een belangrijkere rol voor gegevensverwerking in het stelsel. Ook is cyberveiligheid in groeiende mate van belang gezien groeiende dreigingen op dit gebied.

Reflectie op de governance structuur

De hierboven geschetste ontwikkelingen roepen vragen op over de governance van gegevensverwerking in het algemeen en van beide organisaties. Met de implementatie van de nieuwe governance structuur voor gegevensverwerking vanaf 2024 zijn stappen gezet om meer grip te krijgen op het geheel van gegevensverwerking en is een eenvoudiger en transparantere governance structuur neergezet. De nieuwe governance structuur biedt ook ruimte (wendbaarheid) om op andere domeinen en beleidsterreinen actief te zijn. Ook zijn door aanpassingen in de governance van BIDN stappen gezet om daar de governance transparanter en eenvoudiger te maken en daarbij de democratische controle op BIDN te vergroten. De mate

³⁵⁹ Sira Consulting (2025). Keteninformatie in de praktijk. Onderzoek naar de effectiviteit van BKWI- en BIDN-dienstverlening voor de uitvoering van SUWI-taken. Blz. 3,4

³⁶⁰ Sira Consulting (2025). Keteninformatie in de praktijk. Onderzoek naar de effectiviteit van BKWI- en BIDN-dienstverlening voor de uitvoering van SUWI-taken.

waarin de nieuwe overkoepelende governance structuur effectief is, moet in de toekomst nog blijken. Datzelfde geldt voor de voorgenomen wijzigingen in de governance bij BIDN.

Wel rijst nu de vraag of - gezien het toenemende belang en gebruik van gegevens- en informatiediensten, de snelle technologische ontwikkelingen en de toenemende samenwerking tussen BKWI en BIDN - de adviezen uit het onderzoek naar de toekomstbestendigheid van de governance van gegevensverwerking inmiddels al verouderd zijn. Naar de toekomst toe zou daarom nader onderzocht moeten worden of het (in kader van de governance van de gegevens) voor de hand ligt om BKWI en BIDN verder te ontwikkelen richting één gegevens- en informatieknooppunt voor de sociale zekerheid en sociale voorzieningen. Deze suggestie doen we als onderzoekers ook omdat het zaak is overlap in de dienstverlening van BKWI en BIDN te voorkomen. Daarnaast is het de vraag of niet verder aangesloten zou kunnen en moeten worden bij rijksbrede ontwikkelingen onder het programma Digitale Overheid van het ministerie van BZK en de in 2025 gepubliceerde Nederlandse Digitaliseringsstrategie³⁶¹. De digitaliseringsstrategie zet in op het idee van 'één digitale overheid' waarin wordt gewerkt volgens het principe 'centraal afspreken, federatief inrichten'. In andere woorden een Federatief Datastelsel gericht op uniformering en standaardisering van de uitwisseling en verwerking van gegevens tussen en door publieke organisaties bij de uitvoering van wettelijke taken.

Reflectie op gegevensverwerking en uitwisseling

Met het toenemende gebruik van gegevensverwerking en uitwisseling als middel voor de uitvoering wordt ook het belang van veilige uitwisseling van gegevens en informatie steeds groter. Dit geldt ook voor BKWI en BIDN. Veiligheid kent hierin twee met elkaar samenhangende aspecten: privacy en informatiebeveiliging. Binnen de nieuwe governance structuur is met de domeingroep Privacy en Beveiliging voorzien in een adviesorgaan op het gebied van privacy en informatiebeveiliging. Ten aanzien van informatiebeveiliging moeten zowel BKWI als BIDN, net als de SUWI-uitvoeringsorganisaties (UWV, SVB en gemeenten), voldoen aan de Baseline Informatiebeveiliging (BIO2). Daarnaast hebben beide organisaties een Privacy Control Framework.

In de jaarverslagen van BKWI en BIDN worden kengetallen gepubliceerd op het gebied van informatiebeveiligingsincidenten (BIDN), voldoen aan de BIO2 (BIDN) en het aantal datalekken en of deze bij de Autoriteit Persoonsgegevens zijn gemeld (BKWI). Beide organisaties hebben informatiebeveiliging en privacy dus al ingericht en er vindt ook al verantwoording plaats. Om meer grip te krijgen op privacy en informatiebeveiliging valt het aan te bevelen om voor beide organisaties de volgende onderwerpen terug te laten komen in de jaarverslagen, wellicht in de vorm van KPI's: het behalen van de EDP-audit met positief resultaat voor de BIO2, het aantal privacy incidenten en het aantal datalekken die zijn gemeld bij de Autoriteit Persoonsgegevens. Ook uitgevoerde Privacy Impact Assessments (PIA's) en Security Impact Assessments (SIA's) bij nieuwe gegevens- en informatiediensten zouden als kwalitatieve prestatie-indicatoren kunnen worden opgenomen. Hiermee kan gezorgd worden voor een structurele en uniforme verantwoording op de privacy en informatiebeveiligingsaspecten van gegevensverwerking. Dit vergroot de transparantie vergroot en voorziet in uniforme sturingsinformatie. Het is relevant daarbij op te merken dat de SUWI-uitvoeringsorganisaties aan dezelfde normen moeten

³⁶¹ Rijksoverheid (2025) De Nederlandse Digitaliseringsstrategie Samen versnellen.

voldoen bij het verwerken en uitwisselen van gegevens als BIDN en BKWI en dus ook voor hen dergelijke KPI's³⁶² kunnen worden toegepast.

Ten aanzien van de inzet van algoritmen bij toenemend gebruik van gegevensuitwisseling en -verwerking zijn er nog enkele andere relevante aspecten die van groter belang worden: het ethisch gebruik van gegevens en de correcte ontwikkeling en onderhoud van een model en de juistheid van gebruikte data. Op dit moment past alleen BIDN algoritmen toe, dit betreffen eenvoudige algoritmen (rekenregels) die door de Algemene Rekenkamer als positief zijn beoordeeld op basis van het Toetsingskader Algoritmen. In de toekomst is het echter goed mogelijk dat er, zoals in het geval van de Berekening Beslagvrije Voet, vaker gebruik zal worden gemaakt van algoritmen door BIDN bij de ontwikkeling van nieuwe informatiediensten. Hoewel het wetsvoorstel proactieve dienstverlening niet ingaat op de wijze waarop mensen worden geselecteerd voor proactieve dienstverlening en dit aan uitvoeringsorganisaties laat, is het aannemelijk dat wanneer het wetsvoorstel tot wetgeving leidt, er nieuwe algoritmen worden ontwikkeld om mensen te selecteren die recht hebben op een uitkering of voorziening maar hier geen gebruik van maken. BIDN rapporteert momenteel nog niet structureel over ethisch gebruik, modelkwaliteit en datakwaliteit omdat het op dit moment alleen eenvoudige algoritmen inzet. Met oog op de toekomst, de verwachte toename in het gebruik van algoritmen en de mogelijke inzet van meer geavanceerde algoritmen is het aan te bevelen om aandacht te hebben voor passende borging van het gebruik van algoritmen. Bijvoorbeeld door structurele toepassing van relevante toetsingskaders zoals het Toetsingskader Algoritmen³⁶³ (of, wanneer het automatische selectietechniek met een handhavingsdoel betreft zoals het Systeem Risico Indicatie het Toetsingskader Risicoprofilering)³⁶⁴ en hierover te rapporteren in het jaarverslag. Ook valt te denken aan het uitbreiden van de governance structuur met een domeingroep Transparantie, Algoritmen & Ethiek zodat ook dit aspect van gegevensverwerking met behulp van algoritmen geborgd is binnen de governance structuur.

³⁶² Bijvoorbeeld ter vervanging van de Artikel 5.22 "Verantwoording gegevensverwerking" uit de Regeling SUWI

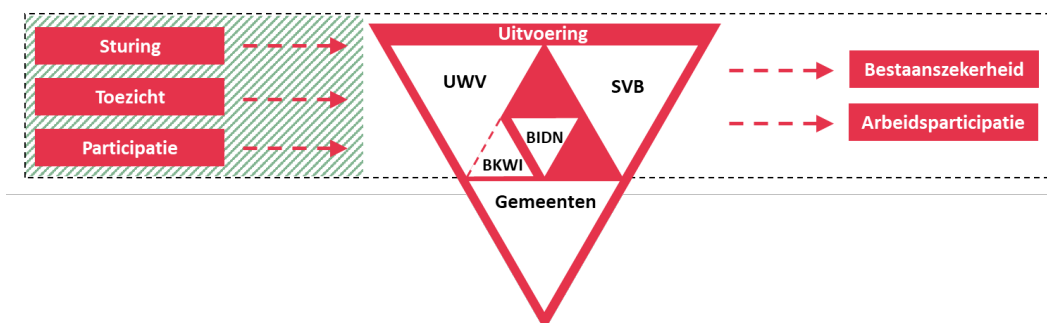
³⁶³ Zie: [Toetsingskader algoritmen v2.0](#)

³⁶⁴ College voor de Rechten van de Mens (2025). Toetsingskader risicoprofilering. Normen tegen discriminatie op grond van ras en nationaliteit

Aansturing van, toezicht op en participatie in de uitvoering

In dit hoofdstuk gaan we in op aansturing van, het toezicht op en de participatie in de uitvoering. Het hoofdstuk begint met een terugblik op de evaluatie van sturing en toezicht in 2015 en 2021. Daarna gaan we in op de aansturing van de ZBO's door de minister (paragraaf 7.2). In paragraaf 7.3 beschrijven en beoordelen we het toezicht. In paragraaf 7.4 gaan we in op cliëntenparticipatie. In paragraaf 7.5 trekken we ten slotte enkele overkoepelende conclusies.

In de figuur hieronder is het onderwerp van dit hoofdstuk groen gearceerd.



Dit hoofdstuk is in belangrijke mate gebaseerd op het onderzoeksrapport van Berenschot³⁶⁵, dat betrekking heeft op de aansturing van en het toezicht op UWV en SVB.

³⁶⁵ Berenschot (2025) Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel.

De huidige beleidsdoorlichting kent echter een bredere scope dan uitsluitend UWV en SVB, omdat dit het volledige SUWI-stelsel beslaat. Dit hoofdstuk is daarom ook gebaseerd op andere documenten zoals de P&C-cycli, onderzoeksrapporten en interviews met betrokkenen.

Berenschot voerde in 2024 en 2025 (net als in 2020) onderzoek uit met de volgende hoofdvraag: 'In hoeverre is de huidige invulling van de sturing, de samenwerking en het toezicht binnen het SUWI-stelsel werkbaar en draagt deze bij aan het realiseren van de maatschappelijke SUWI opgaven?' Methoden die tijdens het onderzoek werden ingezet waren: documentanalyse, (groeps)interviews met betrokkenen en validatiesessies.

7.1 Introductie: sturing, toezicht en participatie in 2015 en 2021

In deze eerste paragraaf vatten we de uitkomsten ten aanzien van sturing, toezicht en participatie van de vorige periodieke evaluaties samen.

7.1.1 Resultaten en opvolging beleidsdoorlichting 2015

In 2015 werd de beleidsdoorlichting SUWI op vergelijkbare wijze uitgevoerd als in 2021 en nu in 2025 het geval is. Om lijnen door de tijd beter zichtbaar te maken gaan we hier kort in op de resultaten van de beleidsdoorlichting 2015. De belangrijkste conclusies uit het onderzoek van 2015 ten aanzien van sturing waren ten eerste dat er sprake was van een discrepantie tussen de sturingsfilosofie en de realiteit van de sturing. De zbo's moesten op afstand, op resultaat en op hoofdlijnen gestuurd worden. Dat bleek niet de realiteit van de sturingsrelatie. Ten tweede werd het gesprek vooral gevoerd over verandertrajecten en incidenten, en minder over de kwaliteit van de uitvoering en het bereiken van de SUWI-doelen. Ten slotte stelden de onderzoekers dat de sturingsrelatie helderder en effectiever is geworden door het strakker aangebrachte onderscheid tussen eigenaar en opdrachtgever.³⁶⁶

De uitkomsten van de genoemde beleidsdoorlichting zijn ter hand genomen door het ministerie van SZW en deze hebben in de periode 2015-2020 geleid tot een nieuwe sturingsvisie. Zo is een nieuwe set van KPI's ontwikkeld en zijn programma's ontwikkeld om zowel opdrachtgever als eigenaar te versterken. Zodoende zijn er inspanningen gepleegd om tot een verbetering in de aansturing van het SUWI-stelsel te komen.

7.1.2 Resultaten beleidsdoorlichting 2021 over sturing van de zbo's

In 2021 voerden De Beleidsonderzoekers de beleidsdoorlichting SUWI uit. De onderzoekers signaleerden dat – ondanks de inspanningen in de jaren 2015-2020 – de belangrijkste conclusies ten aanzien van de **sturing** uit 2015 nog altijd geldig waren:

Ten eerste is het sturen op hoofdlijnen weliswaar het uitgangspunt voor de aansturing van de zbo's volgens de ambtelijke top van het departement, maar was dit niet de realiteit binnen de sturingsrelatie. Er was bij de eigenaar weinig aandacht voor de realisatie van de hogere SUWI-doelen, bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. Er bleek in de praktijk een grote behoefte

³⁶⁶ Panteia, Van beheersing naar veerkracht.

vanuit met name de opdrachtgever om grip te houden op de uitvoering. Zodoende was de conclusie dat de zbo's niet louter gestuurd werden op de doelen (wat), maar ook op de wijze van uitvoering (hoe). Het gesprek over de outcome van het stelsel werd in de praktijk nog te weinig gevoerd.

Ten tweede was de sturing anno 2020 vooral gericht op de korte termijn en minder op de lange termijn. Dat hing samen met het gebrek aan sturing op de hogere SUWI-doelen. Er was weinig aandacht in het gesprek voor de visie op de uitvoering op de lange termijn en de wijze waarop de zbo's bijdragen aan het verwezenlijken van bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De eigenaar leek ontvankelijk te zijn voor initiatieven op dit vlak van de opdrachtnemers, maar er waren geen aanwijzingen dat de eigenaar daartoe het initiatief nam. Daarmee ontbrak het nog altijd aan sturing op de hogere doelen van de Wet SUWI. Het bleek in het gesprek moeilijk om de aandacht voor incidenten en de aandacht voor KPI's te overstijgen.

Ten derde werd gesignaleerd dat de sturingsrelatie sterk is ingericht vanuit 'efficiency'. Het rendementsdenken was bij uitstek terug te zien in business cases, waarbij vooraf aannemelijk moet worden gemaakt dat een bepaalde interventie in financiële zin meer oplevert dan kost. Ook in de KPI's (targets) en budgetsturing is die focus op efficiëntie terug te zien. Het beeld van de actualiteit en de maatschappelijke vraagstukken moet in het gesprek naar voren komen, zodat zowel eigenaar en opdrachtgever als opdrachtnemer voldoende geëquipeerd zijn om daar op een goede manier mee om te gaan. Dat lukte onvoldoende, omdat het gesprek vaak gedomineerd werd door targets, budgetten en incidenten.

Ten vierde bleek dat de business cases er wel voor gezorgd hebben dat de focus meer is komen te liggen op de effectiviteit van re-integratiedienstverlening. Deze vorm van sturing heeft meer aandacht voor effectmetingen met zich meegebracht, wat uiteindelijk de doeltreffendheid van de re-integratiedienstverlening ten goede is gekomen.

Ten vijfde werd in de onderzoeken van ABDTOPConsult³⁶⁷ en Berenschot³⁶⁸ gesteld dat de opdrachtnemer zich (te) accomoderend opstelt richting eigenaar en opdrachtgever. Opdrachtnemers voelen zich niet gelijkwaardig aan opdrachtgever en eigenaar, hebben moeite om 'nee' te zeggen en die 'nee' wordt niet altijd gehoord.

7.1.3 Resultaten beleidsdoorlichting 2021 over het toezicht

Ten aanzien van het **toezicht** op het SUWI-stelsel is onderscheid gemaakt tussen het organisatietoezicht door het ministerie van SZW en het doeltreffendheidstoezicht door de Inspectie SZW (nu de Nederlandse Arbeidsinspectie). Op basis van eerder onderzoek concluderen de onderzoekers in 2021 dat de omvang van het organisatietoezicht in de afgelopen jaren beperkt is geweest. Daardoor heeft deze vorm van toezicht nauwelijks meerwaarde gehad. In 2019 zijn om die reden wijzigingen doorgevoerd, maar de resultaten daarvan waren in 2021 nog niet bekend. Het doeltreffendheidstoezicht door de Inspectie SZW was tussen 2015-2020 vooral gericht geweest op de decentralisaties in het sociaal domein, en daarmee op de invoering van de Participatiewet. Dit vloeide voort uit risicoanalyses, die aan de

³⁶⁷ ABDTOPConsult (2020) Werk aan uitvoering. Fase 1: probleemanalyse.

³⁶⁸ B. Berkhout cs (2020) Evaluatie van de sturing van en het toezicht op de SVB en UWV. Utrecht: Berenschot.

basis liggen van het doeltreffendheidstoezicht. In samenhang met het onderzoek naar de invoering van de Participatiewet zijn delen van het SUWI-stelsel onderwerp van onderzoek geweest, namelijk de regionale samenwerking tussen UWV en gemeenten.³⁶⁹ en aspecten van de re-integratiedienstverlening van UWV voor mensen met een arbeidsbeperking.³⁷⁰

Andere delen van het SUWI-stelsel zijn tussen 2015-2020 buiten beschouwing gebleven, omdat de risicoanalyses geen aanleiding gaven daar onderzoek naar uit te voeren. Dat leidde tot de conclusie dat de wijze waarop het doeltreffendheidstoezicht tussen 2015 en 2020 was ingericht weinig zicht bood op de doeltreffendheid van het SUWI-stelsel als geheel en de bijdrage van de individuele uitvoeringsorganisaties daaraan, met uitzondering van een deel van de dienstverlening van UWV. Wel signaleerden we dat het doeltreffendheidstoezicht door de Inspectie SZW licht heeft geworpen op enkele grotere thema's, zoals schuldenproblematiek. Dit thema raakte bij uitstek aan de realisatie van de hogere doelen van de Wet SUWI.

7.2 Sturing en samenwerking

De minister is verantwoordelijk voor aansturing van en samenwerking met de uitvoeringsorganisaties binnen het stelsel. In deze paragraaf beschrijven we eerst hoe deze sturingsrelatie eruit ziet, vervolgens beoordelen we het functioneren van de sturing in de afgelopen jaren.

7.2.1 Beschrijving van de sturingsrelatie

We gaan bij de beschrijving van de sturingsrelatie in op twee zaken: ten eerste de samenwerkingsvisie die ten grondslag ligt aan de sturing, en ten tweede de sturingsinstrumenten die de minister ter beschikking heeft en inzet.

Ontwikkeling nieuwe sturingsvisie: samenwerkingsvisie

Ten opzichte van de situatie die in de vorige beleidsdoorlichting werd beschreven, hebben zich ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van sturing binnen het SUWI-stelsel. In 2021 startten het ministerie van SZW, UWV en SVB gezamenlijk het traject om een nieuwe samenwerkingsvisie te ontwikkelen ter vervanging van de sturingsvisie uit 2016. Dit document is vastgesteld in juli 2022.³⁷¹ De aanleiding voor deze nieuwe visie lag in de behoefte om beter invulling te geven aan de gedeelde verantwoordelijkheid voor het werken aan maatschappelijke opgaven. In deze paragraaf gaan we in op de ontwikkeling van de samenwerkingsvisie.

De invoering van een samenwerkingsvisie in plaats van de traditionele sturingsvisie was een belangrijke doorbraak in de ontwikkeling van de sturing binnen het SUWI-stelsel, aldus de onderzoekers van Berenschot.³⁷²

³⁶⁹ Inspectie SZW (2016) Werk aan de...uitvoering.

³⁷⁰ Bijvoorbeeld: Inspectie SZW (2018) Aan het werk, voor hoe lang? Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk.

³⁷¹ Berenschot. (2025). Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel. p. 19

³⁷² Berenschot. (2025). Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel. p. 19

De achtergrond voor deze omslag naar een samenwerkingsvisie wordt door Berenschot toegelicht: publieke dienstverleners dienen uit te gaan van vertrouwen naar mensen toe, en in de onderlinge relatie tussen uitvoeringsorganisatie en ministerie dient vertrouwen dan ook een belangrijke plaats in te nemen. Een belangrijke voorwaarde voor vertrouwen is dat SZW en de zbo's elkaar niet verrassen. Door (onverwachte) incidenten en politieke en maatschappelijke druk was dat vertrouwen tussen het departement en de uitvoering in het verleden meermaals onder druk komen te staan. Daarnaast heeft een (gebrek aan) informatievoorziening tussen de zbo's en het ministerie van SZW eveneens invloed gehad op het onderlinge vertrouwen.

Van principaal-agent naar stewardship

De implementatie van de samenwerkingsvisie markeert een verschuiving: van een hiërarchische sturingsrelatie naar een meer gelijkwaardige samenwerking tussen het ministerie als opdrachtgever/eigenaar en de zbo's als opdrachtnemers. Waar de oude sturingsvisie nog sterk gericht was op controle en verantwoording vanuit een principaal-agentmodel, benadrukt de samenwerkingsvisie wederzijds vertrouwen, transparantie en gedeelde verantwoordelijkheid voor het realiseren van de SUWI-doelen (het stewardshipmodel, zie hoofdstuk 2.2).

De samenwerkingsvisie is opgebouwd rond vijf kernprincipes. Ten eerste positioneren de partijen zich als partners voor bestaanszekerheid in de sociale zekerheid, waarbij ze 'mensgericht én met elkaar werken aan begrijpelijke dienstverlening voor de burger'. Ten tweede sturen ze op en verantwoorden ze over publieke waarden, waarbij dilemma's gezamenlijk met de politiek worden besproken (zie hoofdstuk 2.3). Ten derde kennen en respecteren ze elkaars rollen en belangen en vullen ze elkaar aan, waarbij transparantie en proactiviteit in het delen van dilemma's, afwegingen en belangen centraal staan. Ten vierde bouwen ze ruimte in om regelmatig te reflecteren en te leren, waarbij ze reflecteren op eigen gedrag en elkaar feedback geven. Ten vijfde zoeken ze elkaar vroegtijdig op en werken ze samen aan een oplossing, ook als het spannend wordt, waarbij een balans wordt gezocht tussen zorgvuldigheid en snelheid.

Het stewardshipmodel gaat uit van de veronderstelling dat uitvoeringsorganisaties intrinsiek gemotiveerd zijn om publieke waarden te realiseren en daarom minder strakke controle nodig hebben. Dit model vereist echter wel een nieuw evenwicht tussen vertrouwen en verantwoording, waarbij partijen elkaar niet mogen verrassen en waarbij transparantie een voorwaarde is voor minder intensieve controle. Een belangrijk principe dat in de samenwerkingsvisie wordt gehanteerd is 'ruimhartig informeren door het zbo en terughoudend interveniëren door het ministerie'. Dit principe illustreert de nieuwe balans die wordt gezocht tussen autonomie en verantwoording binnen het stewardshipmodel.

Om de principes van de samenwerkingsvisie in praktijk te brengen zijn verschillende initiatieven ontplooid. Twee keer per jaar wordt de Gezamenlijke dag voor de starter georganiseerd, die zich richt op nieuwe UWV-, SVB- en SZW-medewerkers die in de dagelijkse praktijk veel met elkaar zullen samenwerken. Daarnaast hebben SZW, UWV en SVB gezamenlijk een inwerkprogramma opgezet dat zich speciaal richt op de samenwerking en samenwerkingsafspraken.

Driehoeksrelatie

Als onderdeel van de samenwerkingsvisie zijn ook de achterliggende bijlagen herijkt, waarin de werking van de driehoek en de beschrijving van de rollen zijn aangescherpt.³⁷³ De structuur van de twee samenhangende driehoeken was voorheen niet zo expliciet benoemd en biedt een kader voor de verschillende relaties en verantwoordelijkheden.

De **grote driehoek** omvat de Tweede Kamer, het beleid (ministerie) en de uitvoering (UWV en SVB). Deze driehoek is gericht op het behouden van voldoende aandacht voor de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving, die door het veranderende politieke klimaat met zijn focus op moties en incidentgedreven Kamervragen soms onder druk staat. Om de uitvoerbaarheid beter voor het voetlicht te brengen, benadrukt de samenwerkingsvisie het belang van direct contact tussen de uitvoering en de Tweede Kamer, bijvoorbeeld via technische briefings over dilemma's die in de uitvoering spelen of via knelpuntenbrieven.

Binnen deze grote driehoek functioneert de bestuurlijke driehoek, ook wel de **kleine driehoek** genoemd, die bestaat uit de eigenaar, de opdrachtgever en de opdrachtnemer. Het ministerie van SZW vervult hierin zowel de rol van eigenaar als opdrachtgever, terwijl UWV en SVB³⁷⁴ als zelfstandige bestuursorganen de rol van opdrachtnemer vervullen. Deze bestuurlijke driehoek is primair gericht op het zo goed mogelijk realiseren van de maatschappelijke opgaven van bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De driehoeksstructuur erkent dat deze drie rollen elkaar kunnen complementeren maar ook zijn ingericht om elkaar scherp te houden, waarbij elke rol zijn eigen verantwoordelijkheden en perspectieven heeft.

Rollen en verantwoordelijkheden

In bijlage 2 van de samenwerkingsvisie wordt dieper ingegaan op de rollen en verantwoordelijkheden in de bestuurlijke driehoek. De opdrachtnemers (dus de zbo's) worden vertegenwoordigd door hun Raden van Bestuur, ondersteund door strategiedirecties. De Secretaris-Generaal vervult de eigenaarsrol voor UWV en de plaatsvervangend Secretaris-Generaal voor SVB. De Directeur-Generaal SZI fungeert als coördinerend opdrachtgever voor beide zbo's.

De eigenaar is verantwoordelijk voor de gezondheid van het zbo als organisatie, met als doel dat de zbo's hun maatschappelijke opgaven ook op lange termijn kunnen vervullen. De opdrachtgever is beleidsverantwoordelijk voor doeltreffende en doelmatige wetgeving en de kwaliteit van de daaruit voortvloeiende taken. De zbo's zijn verantwoordelijk voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van wetgeving en beleid, een bestendige interne organisatie en het tijdig betrekken van eigenaar en opdrachtgever bij ontwikkelingen.

De drie partijen streven gezamenlijk naar een balans tussen doeltreffendheid en doelmatigheid in de uitvoering. Zij delen uitkomsten van beleidsevaluaties en signalen uit de uitvoering om tot verbeteringen te komen. Bij het prioriteren van opdrachten houden zij rekening met de

³⁷³ UWV, SVB & SZW. (2022). Samenwerkingsvisie 'Samen voor de burger'. Bijlage 2: Rollen en verantwoordelijkheden.

³⁷⁴ Voor de SVB geldt dat de minister van SZW eigenaar is, ook voor de taken die niet in het SUWI domein vallen. Dat betekent dat de minister van SZW meedenkt over strategische keuzes rondom taken die SVB uitvoert in opdracht van de minister van VWS.

beschikbare capaciteit, waarbij de eigenaar als escalatieniveau fungeert wanneer opdrachtgever en opdrachtnemer er niet uitkomen.

De eigenaar heeft een signalerende en interveniërende rol om te waarborgen dat opdrachten uitvoerbaar zijn en voldoende afstemming heeft plaatsgevonden. De eigenaar beheert de samenwerkingsvisie en heeft een regierol in het onderhouden van de samenwerkingsrelatie. Waar nodig kan de eigenaar namens de minister bemiddelen, interveniëren en beslissen bij verschillen van inzicht.

Eigenaar en zbo bewaken in theorie samen de toekomstbestendigheid van de organisatie aan de hand van een langetermijnvisie. Zij beoordelen de haalbaarheid van het totale opdrachtenpakket en monitoren risico's voor de continuïteit³⁷⁵. Via de planning- en controlcyclus toetsen zij het integrale functioneren, waarbij zowel afzonderlijke organisatieaspecten als het geheel worden beschouwd. De eigenaar bereidt benoemingen van bestuursleden voor en oefent organisatiegericht toezicht uit.

Opdrachtgever en zbo werken samen aan uitvoerbaar beleid, waarbij het zbo al in de ontwerpfase wordt betrokken. Het zbo stelt uitvoeringstoetsen op met aandacht voor effecten op de burger, waarop de opdrachtgever formeel reageert. Tijdens de uitvoering informeert het zbo proactief over voortgang en eventuele problemen, waardoor een feedbackloop ontstaat.

De samenwerkingsvisie en de bijbehorende bijlagen over wettelijke kaders en rollen en verantwoordelijkheden vormen samen het fundament voor deze nieuwe manier van samenwerken binnen het SUWI-stelsel.

Sturingsinstrumenten

Het ministerie van SZW heeft diverse instrumenten tot zijn beschikking om de zbo's en het stelsel als geheel aan te sturen. In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste sturingsinstrumenten die in de periode 2020-2024 zijn ingezet. We bespreken achtereenvolgens: de planning- en controlcyclus, prestatie-indicatoren, budgetsturing, de gesprekscyclus.

1. Planning- en controlcyclus

De planning- en controlcyclus (P&C-cyclus) vormt een fundamenteel sturingsinstrument in de relatie tussen het ministerie en de SUWI-organisaties. De wettelijke kaders voor deze cyclus zijn vastgelegd in de Kaderwet zbo's, de Wet SUWI en de onderliggende regelgeving. De periodiek door de SUWI-organisaties op te leveren informatieproducten worden nader gespecificeerd in bijlage VI (UWV), VIII (SVB), XII (BDN) en XX (BKWI) bij de Regeling SUWI.³⁷⁶

De cyclus start jaarlijks met de opgavebrief (voorheen de meibrief), waarin SZW de inhoudelijke en financiële kaders meegeeft voor het opstellen van het jaarplan en de bijbehorende begroting voor het komende jaar. De eigenaar coördineert de totstandkoming van deze brief met input van de opdrachtgever. Vervolgens dienen de zbo's een jaarplan in met doelstellingen en activiteiten, waarop SZW reageert met een formele reactiebrief die tevens de definitieve financiële kaders bevat. Zodra het jaarplan definitief is vastgesteld wordt het ter goedkeuring

³⁷⁵ Daarbij heeft het jaarverslag van de SVB weinig aandacht voor de taken die zij buiten SUWI uitvoeren.

³⁷⁶ Berenschot. (2025). Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel. p. 22.

aan de minister voorgelegd en als bijlage bij de Stand van de Uitvoering in december met de Tweede Kamer gedeeld.

Gedurende het jaar leggen UWV en SVB verantwoording af via twee tertaalverslagen: het viermaandenverslag en het achtmaandenverslag. BIDN en BKWI rapporteren eenmaal per jaar. De cyclus wordt afgesloten met het jaarverslag, waarin de taakuitoefening en het gevoerde beleid worden beschreven. Dit verslag dient door de minister te worden goedgekeurd en wordt bij de meizending naar de Tweede Kamer gestuurd.

Een belangrijke ontwikkeling in de evaluatieperiode is de herijking van de P&C-cyclus, die parallel loopt aan de implementatie van de samenwerkingsvisie. Centraal in dit proces staat de vraag waar de processen van verantwoording efficiënter kunnen, passend bij de ministeriële verantwoordelijkheid, het sturen op publieke waarden en het uitgangspunt van wederzijds vertrouwen. In 2024 is de nieuwe werkwijze via een pilot beproefd, waarbij onder meer het jaarplan later is ingediend om meer tijd te bieden voor een kwalitatief goed plan.

2. Van KPI's naar publieke waarde-indicatoren

Een fundamentele verandering in de sturingsrelatie betreft de verschuiving van traditionele kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) naar indicatoren die publieke waarden centraal stellen. Tot 2023 richtte de sturing zich primair op kwantitatieve productie- en procesgedreven indicatoren die voornamelijk de waarden tijdigheid, rechtmatigheid en effectiviteit maten. Deze benadering sloot steeds minder aan bij de maatschappelijke behoefte aan een overheid die de menselijke maat hanteert.³⁷⁷

In de evaluatieperiode hebben het ministerie, UWV en SVB gezamenlijk de beweging gemaakt naar het sturen op kwalitatieve publieke waarden die primair gaan over de dienstverlening aan de burger. De burger moet de overheid als betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig ervaren. Deze paradigmaverschuiving heeft geleid tot concrete aanpassingen:

De SVB heeft in 2023 een nieuw sturingskader ontwikkeld. Dit kader is opgenomen in het SVB Jaarplan 2024. UWV heeft vanaf 2024 de term 'KPI' volledig verlaten en vervangen door 'resultaat- en monitoringsindicatoren'. Deze nieuwe set geeft volgens UWV beter inzicht in de realisatie van kerntaken en de toepassing van de menselijke maat in de dienstverlening. De indicatoren zijn inmiddels uitgebreid met verantwoording op het terrein van sociaal medisch beoordelen.

De publieke waarde-indicatoren zijn veelal kwalitatief van aard en daarmee minder eenduidig meetbaar dan de traditionele KPI's. Dit vereist een andere vorm van dialoog tussen ministerie en zbo's, waarbij de interpretatie van resultaten en de weging van verschillende waarden onderwerp van gesprek zijn. De mate waarin deze nieuwe vorm van dialoog tot stand komt zal de toekomst uit moeten wijzen.

³⁷⁷ Berenschot. (2025). Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel. p. 24

3. Budgetsturing

Op basis van artikel 11 van de SZW-begroting ontvangen de uitvoeringsorganisaties van de minister middelen voor de uitvoering van opgedragen taken in de vorm van een jaarlijks budget voor uitvoeringskosten. Deze apparaatskosten, ook wel 'de kleine geldstroom' genoemd, betreffen niet de uitgaven voor uitkeringen ('de grote geldstroom').³⁷⁸

Een opvallende ontwikkeling in de evaluatieperiode is de omslag van bezuinigingen naar intensiveringen. Waar de periode 2015-2020 in het teken stond van bezuinigingen op het rijksbudget voor uitvoeringskosten, zijn over de periode 2020-2024 de budgetten voor UWV en SVB juist toegenomen. Deze budgetverruiming gaf beide organisaties ruimte om extra investeringen te doen in de verbetering van hun uitvoering, wat past bij de toegenomen aandacht voor kwaliteit van dienstverlening en de menselijke maat. De POK- en WAU-gelden, die in hoofdstukken 2, 4 en 5 aan de orde kwamen, waren hier belangrijk in.

Naast de reguliere budgetten worden incidenteel middelen beschikbaar gesteld voor specifieke projecten of aandachtsgebieden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de versterking van de regionale samenwerking, waarbij financiële middelen zijn toegekend voor de structuur van deze samenwerking.

4. Gesprekscyclus

De formele overlegstructuur tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer vormt een belangrijk sturingsinstrument. Deze overleggen vinden plaats op verschillende niveaus: bestuurlijk, strategisch, tactisch en operationeel. Ten opzichte van de vorige evaluatieperiode is het aantal overleggen toegenomen.

In de bijlage bij de samenwerkingsvisie is de formele overlegstructuur weergegeven die tot 2024 gold voor UWV, SVB en SZW. Vanaf 2024 is de formele overlegstructuur tussen UWV en SZW gewijzigd.³⁷⁹ In de nieuwe overlegstructuur tussen SZW en UWV die vanaf 2024 van kracht is, zijn alle overleggen nu driehoeksoverleggen op verschillende niveaus, waarbij eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer gezamenlijk aan tafel zitten. Voorheen waren er aparte overleggen in de opdrachtgevers- en eigenaarslijn. Deze integratie past bij de samenwerkingsvisie en het streven naar meer gezamenlijkheid in de sturing. Een gevolg kan zijn dat de escalatielijnen minder makkelijk is in te zetten.

Nieuwe overlegvormen die in de evaluatieperiode zijn geïntroduceerd betreffen onder meer de werkconferenties, waarbij de bestuursraad van SZW en de raad van bestuur van het zbo gezamenlijk reflecteren op lange termijn kansen en risico's. Ook de beleidstafels bij UWV vormen een innovatie: thematische overleggen waarin medewerkers van UWV en SZW op operationeel niveau de verbinding leggen tussen beleid en uitvoering.

³⁷⁸ Berenschot. (2025). Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel. p. 21.

³⁷⁹ Berenschot. (2025). Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel. p. 21.

7.2.2 Functioneren van de sturing

Berenschot concludeert dat de sturing en samenwerking in de afgelopen periode is verbeterd, en dat er tegelijkertijd structurele uitdagingen zijn.³⁸⁰ We bespreken in deze paragraaf eerst de veranderingen, en vervolgens de uitdagingen die resteren. We baseren ons daarbij in grote mate op het onderzoek van Berenschot, en vullen die bevindingen aan met onze eigen bevindingen.

Ontwikkelingen in de sturingsrelatie

Berenschot identificeert vier majeure ontwikkelingen in de sturingsrelatie tussen minister en zbo's.³⁸¹ Ten eerste ziet het een toegenomen focus op het realiseren van publieke waarde. Concrete veranderingen die hierbij horen zijn volgens Berenschot de herziening van de KPI's, meer aandacht voor het burgerperspectief in de ontwikkeling van de dienstverlening, en het invoeren van invoeringstoetsen. Deze ontwikkelingen hebben volgens Berenschot een positief effect op het realiseren van publieke waarden.

De tweede ontwikkeling die Berenschot signaleert is de emancipatie van de uitvoering, en daaraan gerelateerd de ontwikkeling van het principaal-agentmodel naar het stewardshipmodel. Berenschot wijst daarbij op de nieuwe samenwerkingsvisie, de introductie van coördinerend opdrachtgeverschap, de herziening van de gesprekscyclus, het feit dat de uitvoering beter en eerder wordt betrokken bij de ontwikkeling van beleid, de zelfbewustere houding die de zbo's aannemen bij uitvoeringstoetsen. Deze ontwikkelingen hebben volgens Berenschot over het algemeen een positief effect op het realiseren van publieke waarden, hoewel er ook elementen zijn die spanningen op kunnen leveren, zoals het feit dat de zbo's kritischer zijn geworden en soms ook zelf de media opzoeken om dilemma's toe te lichten.

De derde ontwikkeling die Berenschot signaleert is aandacht voor de risicodialoog tussen zbo's en SZW. Er is volgens Berenschot een opener gesprek, en men bespreekt expliciet welke risico's men acceptabel vindt. Berenschot wijst ook op een flink aantal resterende uitdagingen in deze risicodialoog, die er met name op neerkomen dat de risico's, ondanks de dialoog, blijven (dialoog over de risico's voorkomt de risico's niet), en dat er toch niet altijd vertrouwen is dat de zbo's op het juiste moment de juiste mensen hierover kunnen informeren.

De vierde ontwikkeling die Berenschot signaleert is de toegenomen aandacht voor vereenvoudiging in wet- en regelgeving. Er is veel aandacht voor het onderwerp (zie hoofdstuk 2.5), maar het wordt onvoldoende als een gezamenlijke opgave van het ministerie en de zbo's ervaren en heeft onvoldoende prioriteit in de sturingsrelatie. Er zijn dan vooralsnog volgens Berenschot ook nog geen duidelijke effecten op het realiseren van publieke waarden.

Structurele uitdagingen in de samenwerking

Ondanks deze verbeteringen identificeert Berenschot twee structurele spanningen die de samenwerking blijven beïnvloeden. Enerzijds ontstaat er spanning in de grote driehoek door het verschil in perspectief tussen het ministerie van SZW en de zbo's. Terwijl de zbo's behoefte hebben aan een langetermijnvisie (vijf tot tien jaar) om hun meerjarenplannen en IT-

³⁸⁰ Berenschot. (2025). Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel. p. 98.

³⁸¹ Berenschot. (2025). Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel. p. 89-94.

modernisering op af te stemmen, focust SZW zich vanwege de vierjaarlijkse verkiezingscyclus vooral op de komende vier jaar en het oplossen van acute incidenten.

Anderzijds blijft er spanning bestaan in de kleine driehoek doordat, ondanks de ambitie om toe te groeien naar het stewardshipmodel, de sturing vanuit SZW altijd elementen uit het principaal-agentmodel zal behouden. De recente WIA-casus illustreerde hoe incidenten kunnen leiden tot verminderd vertrouwen en terugval op meer controlegerichte verhoudingen.³⁸² Het vertrouwen in de driehoek is dus broos. Van Thiel wijst erop dat vertrouwen een ingewikkeld begrip is³⁸³, en bijvoorbeeld betrekking kan hebben op iemand competentie, betrouwbaarheid en welwillendheid. En dat het ontwikkelen van vertrouwen in zich draagt dat je bereid moet zijn om risico te nemen: je gedraagt je naar je eigen verwachtingen over het gedrag van anderen, zonder dat je garanties hebt over dat gedrag.³⁸⁴ Concreet: SZW geeft ruimte aan de zbo's, er vanuit gaande dat deze capabel en bereid zijn om de juiste informatie op de juiste momenten te delen. De vraag is dan: wat doe je als je broze vertrouwen geschonden wordt, en de zbo een andere afweging maakt dan je graag zou hebben willen zien? Het lijkt erop dat er dan snel wordt teruggevallen op oude patronen, waarbij SZW zoekt naar informatie en controle, en de zbo's zich overvraagd voelen en defensief worden. Zo zijn incidenten nog steeds bepalend in de samenwerkingsrelatie, ondanks de mooie ambities uit de samenwerkingsvisie. Van belang daarbij is ook dat de balans tussen vertrouwen en controle uiteindelijk ook afhankelijk is van individuen die samenwerken; vertrouwen kan niet met structuren en visies worden afgedwongen. Het moet groeien en dat is mede afhankelijk van persoonlijke voorkeuren en opstellingen. Zo verschilt de balans tussen controle en vertrouwen momenteel per dossier, per moment en per persoon.

7.3 Toezicht

Het toezicht door de minister valt uiteen in organisatiegericht en stelselgericht toezicht. Het ministerie voert zelf het organisatiegerichte toezicht uit en de Arbeidsinspectie het stelselgericht toezicht. Daarnaast zijn er andere vormen van toezicht waar de organisaties mee te maken hebben. We geven in 7.3.1 een beschrijving van het toezicht en in 7.3.2 gaan we in op het functioneren van het toezicht tussen 2020 en 2025. Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport van Berenschot³⁸⁵, aangevuld met eigen bevindingen.

7.3.1 Beschrijving van het toezicht

Het **stelselgericht toezicht** is belegd bij de Nederlandse Arbeidsinspectie. De Nederlandse Arbeidsinspectie houdt onafhankelijk toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering in het stelsel van werk en inkomen. Deze taak is vastgelegd in (artikel 37 van) de wet SUWI (Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen). Het gaat hier niet alleen om de doeltreffendheid van

³⁸² Berenschot. (2025). Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel. p. 98-100.

³⁸³ Zie: Van Thiel, S. (in press). The synergetic model: mixing stewardship and principal-agent theory. In: B.G. Peters. (ed). The handbook of bureaucratic autonomy. Edward Elgar. Deze publicatie is toegankelijk via de volgende link: https://www.linkedin.com/posts/sandra-van-thiel-44964730_het-synergetisch-model-activity-7216092900969885696-DQFs/?originalSubdomain=nl.

³⁸⁴ Berenschot. (2025). Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel. p. 100.

³⁸⁵ Berenschot. (2025). Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel.

de uitvoering door de SVB en UWV, maar ook om de uitvoering door gemeenten en de wisselwerking tussen de verschillende partijen.

Met haar toezicht biedt de Inspectie onafhankelijk inzicht in de werking van het brede stelsel van werk en inkomen, in mechanismen, kansen en knelpunten. Daarbij wordt het perspectief van de burger, uitdrukkelijk betrokken en gehoord. De Arbeidsinspectie heeft in haar rol geen handhavende bevoegdheden richting UWV, de SVB en de gemeenten. De inspectie kijkt nadrukkelijk ook naar het belang van beleid en politiek, in tegenstelling tot het organisatiegerichte toezicht. Het team Toezicht SUWI bestaat uit zo'n 15 FTE. De inspectie maakt een jaarprogrammering waarbij risicovolle thema's worden geïdentificeerd binnen de keten van werk en inkomen en het brede gemeentelijke sociale domein. Ook kunnen er verzoeken tot onderzoek worden gedaan door het ministerie of wordt eerder onderzoek herhaald.

In de vorige Periodieke Rapportage Uitvoering werd beschreven dat de Arbeidsinspectie een stelselbrede monitor wil inrichten om de doeltreffendheid van het stelsel als geheel periodiek en systematisch te volgen³⁸⁶. In het Berenschot rapport is meer beschreven over de inhoud van de monitor. De monitor zal gebruik maken van vragenlijsten die zowel aan uitvoeringsprofessionals als aan burgers (klanten van UWV) worden voorgelegd. De vragenlijst zal ingaan op aspecten als duidelijkheid en toegankelijkheid van de dienstverlening, samenwerking tussen verschillende instanties, werkdruk van UWV, SVB en gemeenten en de inzet van discretionaire ruimte. De monitor wordt eerst bij UWV uitgerold en later bij de gemeenten en de SVB. Het hoofddoel van de monitor is het in beeld brengen van de dienstverlening en de doeltreffendheid van die dienstverlening in het stelsel van werk en inkomen. Op basis van die inzichten kan worden gesignaleerd waar risico's bestaan voor een niet-doeltreffende uitvoering. Daarnaast kunnen – wegens het structurele karakter van de monitor – ontwikkelingen en mogelijke trends over langere tijd in beeld worden gebracht. De monitors kunnen ook aanleiding geven tot verdiepend onderzoek. Tot slot, en in aansluiting op het bovenstaande, draagt de monitor bij aan het verbeteren van het maken van keuzes voor het jaarplan.

Het **organisatiegerichte toezicht** is sinds 2016 gepositioneerd als onafhankelijk en herkenbaar onderdeel van de bredere eigenaarsondersteuning in de afdeling Eigenaarsadvisering (EIG). Inhoudelijk wordt het toezicht aangestuurd door de pSG. Het team dat zich met het organisatiegericht toezicht bezighoudt, bestaat uit een kleine 5 FTE. De uitgangspunten van dit toezicht zijn beschreven in de notitie Toezicht op UWV en SVB – Uitgangspunten³⁸⁷.

De huidige werkwijze van het team is om, op basis van een jaarplan, via zogenaamde verkenningen zelfstandig informatie te verzamelen over het functioneren van de twee uitvoeringsorganisaties. Dit moet de eigenaar extra stuurinformatie opleveren, naast de reguliere informatie-uitwisseling tussen de zbo's en het ministerie van SZW. De resultaten van de verkenningen van het team Toezicht worden dan ook besproken in de reguliere overlegcyclus in de driehoek 'eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer'. Onderwerpen worden risicogericht geselecteerd. Dit toezicht is met name gericht op de minister die toezicht moet houden op UWV

³⁸⁶ Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De beleidsdoorlichting artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat (Januari 2021)

³⁸⁷ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 17 juni 2021.

en SVB. Volgens de notitie 'Toezicht op UWV en SVB - Uitgangspunten' is doel van dit toezicht de minister te ondersteunen in zijn verantwoordelijkheid voor het presteren en functioneren van UWV en SVB. Het toezicht ziet vanuit een overkoepelend perspectief en in aanvulling op de inzet van andere partijen op het integraal functioneren van de zbo's in relatie tot de continuïteit van de organisaties op de lange termijn en de randvoorwaarden daarvoor³⁸⁸. Het document signaleert de spanning die er is met de diverse interne en externe actoren die een rol hebben bij toezicht en verantwoording. Het organisatiegericht toezicht wil ervoor zorgen dat overlap wordt voorkomen en er alleen onderzoek wordt uitgevoerd wanneer er daadwerkelijk een onontgonnen kwestie speelt. Anderzijds wil het door onderzoek nieuwe of verdiepende inzichten opleveren en reflectie stimuleren.

In het rapport van Berenschot is verder beschreven dat UWV en SVB ook **andere toezichthouders** hebben dan hiervoor beschreven. Specifiek op gebied van IT bij de zbo's hebben CIO en CISO van het ministerie van SZW een toezichtsrol. Van belang zijn verder de Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer (ARK). Intern heeft UWV een Audit Advies Commissie, deze fungeert als reflectie- en adviesorgaan voor de raad van bestuur en richt zich op onderwerpen als de kwaliteit van de bedrijfsvoering, het auditbeleid, het risicomanagementbeleid en de beheersing van de primaire processen. UWV heeft ook nog een interne Auditdienst, die beoordeelt de beheersmaatregelen en bedrijfsvoering van UWV en valt direct onder RvB. Geeft ook jaarlijks een oordeel over gegevensverwerking door UWV en controleert de jaarrekening. De SVB heeft een raad van advies die de raad van bestuur adviseert wanneer het gaat om besluitvorming over strategische aangelegenheden voor de organisatie. Deze bestaat uit externe vertegenwoordigers met een verscheidenheid aan expertises. Ook kent de SVB een Audit Committee dat functioneert als reflectie- en adviesorgaan voor de raad van bestuur op terrein van kwaliteit van bedrijfsvoering, financiële verslaglegging en jaarverantwoording.

7.3.2 Functioneren van het toezicht

Toezicht op de doeltreffendheid

De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft in de periode 2020-2025 gewerkt aan de opzet van de stelselbrede monitor die inzicht gaat bieden in de doeltreffendheid van de uitvoering door UWV, SVB en gemeenten. De resultaten van de monitor zijn op dit moment nog niet beschikbaar om in deze periodieke evaluatie mee te nemen. Los van de ontwikkeling van de monitor heeft de Arbeidsinspectie diverse onderzoeken gedaan die zicht bieden op de doeltreffendheid van de uitvoering. Dan gaat het bijvoorbeeld om de spiegel bestaanszekerheid, de uitvoering van regelingen voor ouderen en nabestaanden door de SVB en onderzoek naar niet-gebruik van regelingen. Met name het onderzoek naar niet gebruik werd door de zbo's als waardevol beoordeeld, zo lezen we in de evaluatie van Berenschot³⁸⁹.

Als evaluatoren zijn we zeer geïnteresseerd in de uitkomsten van de nog op te leveren stelselbrede monitor. We zijn benieuwd op welke manier inzicht gegeven wordt in de doeltreffendheid van het stelsel. Helaas zijn de eerste rapportages nog niet mee te nemen in

³⁸⁸ Toezicht op UWV en SVB -Uitgangspunten, 17 juni 2021 p. 10.

³⁸⁹ Berenschot. (2025). Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel, p. 118.

deze periodieke evaluatie. Dat betekent dat we geen oordeel kunnen vellen over de waarde van het doeltreffendheidstoezicht voor het bereiken van de doelen van de wet SUWI.

We verwachten dat in de monitor aandacht wordt besteed aan de hogere doelen van SUWI: het bieden van bestaanszekerheid aan hen die dat nodig hebben en het bevorderen van de arbeidsparticipatie van mensen met een uitkering. Wij zijn benieuwd op welke wijze de monitor een beeld geeft van de doeltreffendheid van de uitvoering wanneer het gaat om bestaanszekerheid en het bevorderen van arbeidsparticipatie³⁹⁰. Op dit moment kunnen we, zoals hierboven gezegd, geen oordeel vellen over de waarde van het doeltreffendheidstoezicht voor het bereiken van de doel van de wet SUWI.

Organisatiegericht toezicht

Het team Toezicht binnen de afdeling Eigenaarsadvisering van SZW is tussen 2020 en 2025 versterkt en voert eigen onderzoeken (verkenningen) uit, conform aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Het toezichtbeleid is vastgelegd in het document 'Toezicht op UWV en SVB - Uitgangspunten' (2021), dat geldt tot en met 2025. De conclusie van Berenschot over het organisatiegerichte toezicht luidt dat de ontwikkelingen tussen 2020 en 2025 nog niet hebben geleid tot een werkbare situatie vanuit het perspectief van de zbo's. Er bestaan fundamenteel verschillende perspectieven tussen het ministerie en de uitvoeringsorganisaties over wat werkbaar organisatiegericht toezicht inhoudt.

Berenschot beschrijft in de rapportage dat het ministerie benadrukt dat organisatiegericht toezicht een wettelijke verplichting is die primair bedoeld is voor SZW (minister, plaatsvervangend secretaris-generaal, eigenaarsadvisering). Het moet aanvullend en verdiepend inzicht bieden ten opzichte van reguliere verantwoordingen, waarbij het niet zozeer gaat om meer inzicht in bekende risico's, maar om dieper inzicht in het dagelijkse functioneren en het detecteren van uitvoeringsrisico's van morgen. Het team voert alleen eigen onderzoek uit op onderwerpen waarop in reguliere verantwoordingen de benodigde informatie ontbreekt. De zbo's zien weinig meerwaarde van het organisatiegerichte toezicht voor de eigen organisatie. Zij ervaren het als dubbelop ten opzichte van bestaande verantwoordingsstromen en andere onderzoeken, omdat er via de planning- en controlcyclus al uitgebreide verantwoording plaatsvindt waarin risico's worden besproken. De uitvoeringsorganisaties beschouwen de eigen onderzoeken van het team Toezicht als een verdere toename van hun toezichtslast zonder aantoonbare meerwaarde voor hun interne sturing.

Van een afstand nader beschouwd vragen wij ons als evaluatoren af of het toezicht een meerwaarde moet hebben voor de zbo's. Dit organisatiegerichte toezicht lijkt toch juist vooral bedoeld om de eigenaar van informatie te voorzien op de thema's die voor de eigenaar interessant zijn³⁹¹. Onze conclusie op basis van de gesprekken die we voor deze periodieke evaluatie hebben gevoerd is dat deze vorm van organisatiegericht toezicht op dit moment vooral tot frustratie leidt bij de diverse betrokkenen. We constateren dat het organisatiegericht toezicht wordt uitgevoerd in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het

³⁹⁰ Zie bijvoorbeeld de analyse over de outcome van SUWI meten in Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De beleidsdoorlichting artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat (Januari 2021), p. 234.

³⁹¹ Uit Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2015/05/11/circulaire-governance-ten-aanzien-van-zelfstandige-bestuursorganen-zbo-s>.

integraal functioneren van UWV en SVB en toeziet op de continuïteit van de organisaties op de langere termijn. De minister is verantwoordelijk voor het toezicht op de rechtmatige besteding van het publieke geld dat in de organisaties omgaat en op het functioneren en presteren van de organisatie³⁹². Daarbij hoort dan de vraag waarom deze vorm van eigenaarsondersteuning onafhankelijk gepositioneerd zou moeten zijn van de overige werkzaamheden die de eigenaar uitvoert. Het lijkt ons evident dat de bewaking van de kwaliteit van de uitvoering, de continuïteit en de risico's juist stevig worden belegd bij de eigenaar.

Berenschot adviseert het ministerie van SZW om onder begeleiding van een externe deskundige een werkgroep in te richten om tot een fundamentele dialoog te komen tussen het ministerie en de uitvoeringsorganisatie over de opzet van het organisatiegericht toezicht. Dit moet volgens Berenschot resulteren in een nieuwe en gedragen visie op het organisatiegericht toezicht. Wij denken dat het niet alleen gaat om een opzet en een visie, maar vooral ook om het samen vaststellen van het doel van deze vorm van toezicht en de beste plek om dit toezicht te beleggen. Zoals hierboven beschreven denken we dat het toezicht het beste past bij de stevige rol van de eigenaar. De voorzitter van de AAC stuurde over dit onderwerp een brief naar de RvB van UWV die is doorgestuurd naar de minister. In de brief is het volgende advies te lezen: "De AAC is van mening dat er op het ministerie één duidelijke, professionele functie moet zijn die de eigenaarsrol (inclusief toezicht) vervult. Deze rol zou onder directe aansturing van de SG kunnen worden geplaatst, zodat de eigenaar de hoeder kan zijn voor de gezonde (stewardship) relatie tussen opdrachtgevend DG's en opdrachtnemer UWV. En in dat kader tevens effectief en zonder verwarring toezicht kan houden. Daarmee zou een sterkere governance en besluitvorming binnen SZW en UWV ontstaan. SZW zou aldus systematischer en diepgaander aandacht kunnen geven aan de bedrijfsmatige en organisatorische ontwikkelingen binnen UWV³⁹³."

Wanneer het van belang is het toezicht op de continuïteit en kwaliteit stevig én onafhankelijk te beleggen, dan ligt een positionering bij de Nederlandse Arbeidsinspectie wellicht meer voor de hand omdat de Arbeidsinspectie conform de wet SUWI diverse bevoegdheden heeft om toezicht te houden op het stelsel.

Andere noties over het functioneren van toezicht

Het rapport van de Algemene Rekenkamer dat gaat over fouten met de WIA uitkeringen³⁹⁴ benoemt ook het toezicht op UWV. De Algemene Rekenkamer roept SZW op "het inhoudelijk toezicht op UWV te versterken om zich te verzekeren van de juistheid van de informatie over de rechtmatigheid van uitkeringen". Daarnaast doet de Algemene Rekenkamer de aanbeveling om te zorgen voor "voldoende kennis en diepgang in het toezicht van de minister op de bedrijfsvoering van UWV, zodanig dat de risico's in de beheersing van kwaliteit worden herkend, geïdentificeerd en kritisch besproken".

Eind 2025 werd door de minister een brief³⁹⁵ met een reactie op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de fouten bij de WIA uitkeringen naar de Kamer gestuurd. In de deze brief zegt de minister toe in overleg te gaan met de Algemene Rekenkamer, de Auditdienst Rijk en de Auditdiensten van UWV en SVB om te bespreken hoe verbeteringen in

³⁹² Toezicht op UWV en SVB -Uitgangspunten, 17 juni 2021 p. 6.

³⁹³ Brief AAC aan Raad van Bestuur UWV van 25 januari 2025, doorgestuurd naar de minister op 31 januari 2025.

³⁹⁴ Fouten bij WIA-uitkeringen: blind voor de signalen, burgers geraakt! Algemene Rekenkamer, 3 december 2025.

³⁹⁵ Brief Minister van 19 december 2025, over Onderzoek Algemene Rekenkamer naar fouten bij WIA-uitkeringen.

proces en werkwijze kunnen worden vormgegeven. Bij deze brief van de minister zat ook een onderzoek van onderzoeksinstituut USBO naar de sturing en toezicht op UWV³⁹⁶. In dit onderzoek worden drie vormen van toezicht verkend die een aanvulling kunnen vormen op de bestaande inrichting van het toezicht. USBO ziet drie mogelijke aanvullingen op de bestaande inrichting: een raad van belanghebbenden (horizontaal toezicht), een raad van toezicht (intern toezicht) en een externe toezichthouder (extern toezicht). De minister zegt in deze brief niet te kiezen voor een grote interventie zoals de inrichting van een externe toezichthouder of de instelling van een raad van toezicht. Een raad van belanghebbenden heeft forse overeenkomsten met bestaande vormen van participatie en belangenvertegenwoordiging zoals onder andere de landelijke cliëntenraad (LCR) zegt de minister. Het is interessant dat de rol van de Nederlandse Arbeidsinspectie bij het toezicht op de doeltreffendheid van UWV in de brief van de minister niet wordt benoemd. Want de mogelijk bedoelde externe toezichthouder is reeds in de wet SUWI geregeld in de vorm van de Nederlandse Arbeidsinspectie.

7.4 Cliëntenparticipatie

7.4.1 Beschrijving van de cliëntenparticipatie

Artikelen 7 en 8 van de wet SUWI regelen cliëntenparticipatie in het stelsel. Artikel 7 draagt UWV en de SVB op om elk binnen hun organisatie cliëntenparticipatie te organiseren: UWV zowel op centraal als op decentraal niveau, en de SVB alleen op centraal niveau. UWV en SVB moeten hier zelf regelingen over instellen. In het wetsartikel staat dat er tenminste tweemaal per jaar overleg moet zijn tussen zbo en cliëntenraad, dat de cliëntenraad wordt betrokken bij totstandkoming van plannen, begrotingen en verslaglegging, dat de zbo's ze daarbij moeten voorzien van de benodigde informatie, en dat cliëntenraden gevraagd en ongevraagd advies mogen uitbrengen.

Artikel 8 stelt een landelijke cliëntenraad (LCR) in. Deze LCR bestaat uit 18 leden: negen vertegenwoordigers van cliëntenorganisaties, en drie vertegenwoordigers van respectievelijke cliëntenraden van UWV, de SVB en van gemeenten. In het wetsartikel staat dat de LCR tenminste éénmaal per jaar overlegt met de minister over beleidsvragen op het gebied van werk en inkomen, en daarnaast ook tenminste eenmaal per jaar overlegt met de zbo's, gemeenten en de minister over de vormgeving van cliëntenparticipatie bij de genoemde organen. Tot slot regelt de minister dat de LCR wordt bijgestaan door een secretariaat, en daartoe middelen ontvangt van de minister.

De tabel hieronder toont de ontwikkeling van het budget in de afgelopen jaren. We zien daarin dat het budget voor de LCR in de afgelopen jaren fors is toegenomen, en in 2025 naar verwachting weer enigszins is gedaald.

³⁹⁶ USBO (2025) Verbetering van de sturingsrelatie tussen UWV en het Ministerie van SZW, 12 november 2025.

Tabel 7.1: Uitvoeringskosten LCR. Bron: Jaarverslagen SZW, artikel 11 (x € 1.000).

	2020	2021	2022	2023	2024
Middelen	706	835	810	1.629	1.787

Werkgevers worden bij UWV als een tweede groep klanten gezien, maar deze hebben geen formele rol in het stelsel. Ze zijn niet vertegenwoordigd in cliëntenraden.

7.4.2 Functioneren van de cliëntenparticipatie

In de vorige periodieke evaluatie SUWI werd geconcludeerd dat niet volledig duidelijk wat de doelstelling is van cliëntenparticipatie in het SUWI-stelsel. Volgens de MvT van de Wet SUWI is cliëntenparticipatie een middel om te komen tot een klantgerichte uitvoering, én is het daarnaast belangrijk *an sich*.

Regioplan heeft in 2023 onderzoek gedaan naar cliëntenparticipatie in het veld van werk en inkomen; daarin onderscheidt het enerzijds formele en informele vormen van participatie (de cliëntenraden die we hierboven hebben beschreven behoren tot de formele), en anderzijds verschillende functies van cliëntenparticipatie (bijvoorbeeld als gelijkwaardig partner in het ontwikkelen van beleid, of als extra check om problemen te signaleren, of als manier om draagvlak/legitimiteit te creëren). Er worden in het onderzoek ook problemen gesignaleerd waar cliëntenraden vaak mee te maken krijgen. Zo wordt er vaak getwijfeld aan de representativiteit van cliëntenraden, vinden cliëntenraden het soms moeilijk om leden te werven en te behouden, laat de kwaliteit van de inbreng van cliënten soms te wensen over, ervaren cliëntenraden dat hun adviezen geen opvolging krijgen, en ervaren cliëntenraden dat ze niet voldoende worden ondersteund.³⁹⁷ Deze conclusies betreffen cliëntenraden in het algemeen (ook gemeentelijke raden). Er wordt geen oordeel geveld door de onderzoekers over het functioneren van de cliëntenraden in het SUWI-stelsel. Er is geen onderzoek gedaan naar het functioneren van de cliëntenraden bij de zbo's.

In 2025 heeft de minister onderzoek laten doen naar de bedrijfsvoering van de LCR.³⁹⁸ Het volledige rapport is om privacyredenen niet openbaar, maar uit de door het ministerie van SZW gemaakte samenvatting maken we op dat er de afgelopen jaren problemen zijn ontstaan in de bedrijfsvoering van de LCR. Deze problemen vinden hun basis in enerzijds een wankel institutionele basis (de LCR heeft geen rechtsvorm, er is onduidelijke rolverdeling tussen LCR en ministerie) en anderzijds in een ambitieuze groei die de LCR in de afgelopen jaren heeft doorgemaakt. Deze groei zien we ook terug in de ontwikkeling van de uitvoeringskosten, in de vorige paragraaf. LCR heeft in de jaren 2021-2024 nieuwe projecten opgezet, en daarvoor additionele financiering gekregen van het ministerie en andere partijen. Achteraf bleek dit binnen de huidige constructie niet goed mogelijk. Uit de schaarse beschikbare bronnen maken

³⁹⁷ Rosanne Schaap et al., Cliëntenparticipatie: een vervelende verplichting of de moeite waard? (Regioplan, 2023), blz 58-59.

³⁹⁸ Kamerbrief 4 maart 2025, Rapport 'Onderzoek zorg voor personeel en bedrijfsvoering Landelijke Cliëntenraad', <https://open.overheid.nl/documenten/dd4de96a-657d-460a-9791-c9e05e32a6c8/file>.

we op dat dit een moeilijke episode is geweest, waar LCR en ministerie tegenover elkaar zijn komen te staan.

In een Kamerbrief van eind 2025 geeft de minister, in een reactie op het onderzoek van USBO naar verbeteringen in sturing en toezicht, aan dat er momenteel een nieuwe visie op cliëntenparticipatie in het sociaal domein wordt ontwikkeld, en dat deze naar verwachting in het voorjaar van 2026 klaar zal zijn.³⁹⁹ Medio 2025 werd een verkennend onderzoek van het ministerie gepubliceerd dat onderdeel is van deze visieontwikkeling.⁴⁰⁰ Hierin wordt net als in eerder onderzoek onderscheid gemaakt tussen formele en informele vormen van participatie, en ook tussen verschillende functies van cliëntenparticipatie (bijvoorbeeld signalering en belangenbehartiging). Veel respondenten van het onderzoek blijken de inbreng van cliëntenraden te waarderen, maar er heerst ook ontevredenheid onder andere over onduidelijke rolafbakening. Cliëntenraden die deelnamen aan het onderzoek zijn kritisch over de terugkoppeling en betrokkenheid die ze krijgen vanuit het ministerie.

Het algemene beeld dat uit deze bronnen ontstaat, namelijk dat er onduidelijkheid heerst over doel, middelen en ook formele inrichting van de cliëntenparticipatie, en dat deze onduidelijkheid ook leidt tot ontevredenheid, wordt bevestigd door de gesprekken die we voor dit onderzoek hebben gevoerd. We denken dat er winst te behalen is door cliëntenparticipatie te verduidelijken en te verstevigen. Bijvoorbeeld door explicieter te maken op welke momenten UWV, SVB en het ministerie verplicht zijn de cliëntenraden te betrekken en hoe terugkoppeling structureel wordt georganiseerd. In hoofdstuk 3 doen we hier nadere aanbevelingen voor.

7.5 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we drie dingen gedaan: we hebben de samenwerking tussen SZW en zbo's beschreven en beoordeeld, het toezicht op de uitvoering beschreven en beoordeeld, en de cliëntenparticipatie in het stelsel beschreven en beoordeeld. Hieruit kunnen we een aantal overkoepelende conclusies trekken.

Ten eerste laat de evaluatie van de samenwerking tussen SZW en zbo's een samenwerking in transitie zien. De afgelopen jaren zijn stappen gezet richting het stewardshipmodel: de samenwerkingsvisie is geïmplementeerd, uitvoeringsorganisaties zijn assertiever geworden, en er is meer focus gekomen op publieke waarden. Tegelijkertijd blijkt uit de analyse dat de transformatie nog zeker niet volledig is doorgevoerd. In de praktijk bestaan elementen van het oude principaal-agentmodel naast de nieuwe stewardship-benadering, waarbij de balans verschilt per dossier, per moment en zelfs per persoon. Er zitten fundamentele spanningen in de driehoek, en die zijn de afgelopen jaren niet opgelost. Reacties na incidenten laten zien dat het vertrouwen tussen SZW en zbo's broos is.

Ten tweede heeft de evaluatie van het toezicht laten zien dat er op het gebied van stelseltoezicht enkele relevante onderzoeken zijn opgeleverd die helpen om een oordeel te vormen over de

³⁹⁹ Kamerbrief 19 december 2025, Onderzoek Algemene Rekenkamer naar fouten bij WIA-uitkeringen, <https://open.overheid.nl/documenten/29ac1fdf-6319-4248-bcdd-003e78b006ae/file>, blz 7.

⁴⁰⁰ Nikki Scholten en Noinin Snijders, Cliëntenparticipatie in ontwikkeling: Verkenning van strategie en structuur in het DGSZI-domein.

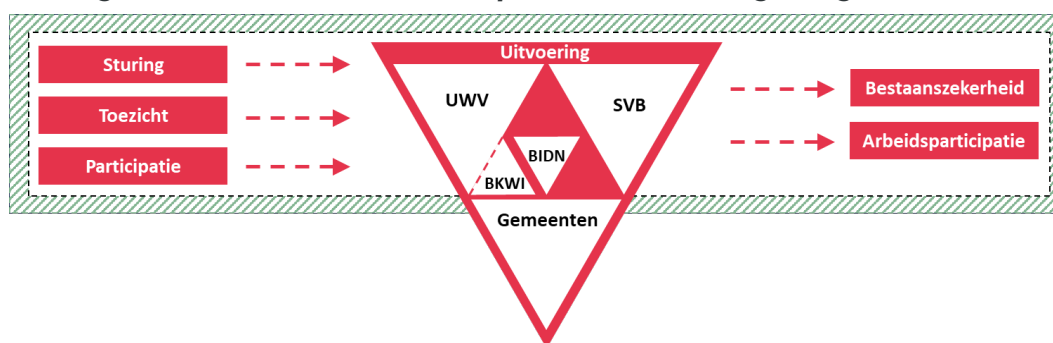
doeltreffendheid van het stelsel, en dat er daarnaast is gewerkt aan de ontwikkeling van een brede stelselmonitor waarvan de eerste resultaten nog niet beschikbaar zijn. Op het gebied van organisatiegericht toezicht is geconstateerd dat de huidige inrichting niet goed werkt.

Ten derde ontstond uit de bespreking van de cliëntenparticipatie in het stelsel het beeld dat er soms onduidelijkheid heerst over doel, middelen en formele inrichting van de cliëntenparticipatie, en dat deze onduidelijkheid de afgelopen jaren heeft geleid tot ontevredenheid bij de verschillende partijen. Dit remt de positieve rol die cliëntenparticipatie zou kunnen hebben voor het stelsel. In hoofdstuk 3 zullen we aanbevelingen formuleren om de positie van burgers in het stelsel te verstevigen.

Bijlage 1: Inrichting van het stelsel

In deze bijlage bespreken we de inrichting van het SUWI-stelsel als geheel, ofwel de architectuur. We beschrijven eerst het stelsel en de verschillende onderdelen waaruit het bestaat, we benoemen de ontwikkelingen in de architectuur van het stelsel van de afgelopen periode en we duiden de inrichting van het stelsel.

In de figuur hieronder is het onderwerp van dit hoofdstuk groen gearceerd.



Beschrijving van de inrichting

Het SUWI-stelsel, waarbinnen de volksverzekeringen, werknemersverzekeringen en sociale voorzieningen worden uitgevoerd, bestaat uit een aantal organisaties. We geven hierna een toelichting op de diverse rollen.

UWV en SVB

De uitvoering is in eerste instantie in handen van UWV en de SVB die in de wet SUWI als zelfstandige bestuursorganen (zbo's) worden aangemerkt. UWV is binnen het SUWI-stelsel verantwoordelijk voor de uitvoering van werknemersverzekeringen. Werknemersverzekeringen worden gefinancierd door premies die werkgevers betalen. De volgende werknemersverzekeringen worden door het UWV uitgevoerd:

- De Ziektewet (ZW).
- De Werkloosheidswet (WW).
- De Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA).
- De Wet Arbeid en Zorg (WAZO).

Daarnaast voert UWV in het kader van SUWI ook enkele sociale voorzieningen uit. Dit zijn regelingen waar geen premies voor worden betaald:

- De Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering voor Jonggehandicapten (Wajong).
- De Wet Inkomensvoorziening Oudere Werklozen (IOW).
- De Toeslagenwet (TW).

De SVB voert binnen het SUWI-stelsel de volksverzekeringen uit. Deze worden gefinancierd door premies en belastingen:

- De Algemene Ouderdomswet (AOW).
- De Algemene Nabestaandenwet (Anw).
- De Algemene Kinderbijslagwet (Akw).⁴⁰¹

Als zbo's kunnen SVB en UWV ook taken toebedeeld krijgen die niet onder SUWI vallen. Voor UWV zijn dit bijvoorbeeld het beoordelen van ontslagaanvragen en het beoordelen van aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen (TWW's). Voor de SVB zijn dit bijvoorbeeld het PGB en de Remigratiewet.

BIDN (tot 1 juli 2025: IB) en BKWI

Het BKWI en het BIDN opereren in tandem om de gegevensuitwisseling binnen het SUWI-stelsel te regelen.

Het BKWI is de zogenaamde 'centrale broker': het faciliteert gegevensuitwisseling tussen UWV, SVB en gemeenten en beheert daartoe de Suwinet-applicatie. De positie van het BKWI binnen het stelsel is ambigu. Ten eerste is het een organisatieonderdeel van UWV: het valt onder de Raad van Bestuur van UWV. Ten tweede heeft het een eigenstandige sturingsrelatie met de minister: het heeft een eigen P&C-cyclus en eigen budgettoekenning. Tot slot wordt het BKWI inhoudelijk aangestuurd door een opdrachtgeversberaad bestaande uit UWV, SVB en gemeenten (en SZW neemt daar ook zitting in).

BIDN (voorheen IB sinds 1 juli 2025 Bureau Informatiediensten Nederland) is de zogenaamde 'decentrale broker'. BIDN draagt zorg voor het berichtenverkeer tussen gemeenten en andere organisaties. Op basis van dit berichtenverkeer biedt BIDN ook informatiediensten, zoals de ondersteuning van rechtmatigheidscontroles op bijstandsuitkeringen door gemeenten. BIDN is een zelfstandige stichting, die middels een P&C cyclus inhoudelijk wordt aangestuurd door de minister, inclusief budgetvaststelling. Omdat BIDN een zelfstandige stichting is kan het ook andere taken buiten het SUWI-domein op zich nemen, mits de uitvoering van SUWI-taken daardoor niet in gevaar komt.

Gemeenten

Gemeenten zijn als ketenpartners betrokken bij het SUWI-stelsel, maar ze zijn geen uitvoeringsorganisaties in het kader van die wet. De Wet SUWI legt dus geen verantwoordelijkheden bij gemeenten voor de uitvoering van specifieke regelingen. Ze zijn betrokken bij SUWI voor zover samenwerking met de SVB en UWV noodzakelijk is voor een goede uitvoering van zowel de regelingen die onder de Wet SUWI vallen (dus de regelingen die UWV en SVB uitvoeren) als de regelingen die gemeenten uitvoeren (met name de Participatiewet). Zo moeten gemeenten en UWV in de arbeidsmarktregio's samenwerken om mensen effectiever toe te kunnen leiden naar werk, en moeten ze gegevens uitwisselen zodat klanten niet steeds dezelfde informatie hoeven geven aan verschillende uitvoeringsinstanties (eenmalige gegevensuitvraag). De minister heeft een andere relatie met gemeenten dan met de SUWI-uitvoeringsorganisaties.

⁴⁰¹ Op grond van artikel 11 van de SZW-begroting voert de SVB nog een aantal wetten uit (de zogenaamde SV-taken), waaronder de Aanvullend Inkomensvoorziening ouderen (AIO).

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het SUWI-stelsel wordt *aangestuurd* door de minister. Deze is 'stelseigenaar' en vanuit die rol verantwoordelijk voor het doen uitvoeren van de regelingen, vormgeving, onderhoud en werking van het stelsel en de vaststelling van budgetten van de uitvoeringsorganisaties.⁴⁰² In relatie tot de verschillende zbo's wordt vaak onderscheid gemaakt tussen de rol van eigenaar en die van opdrachtgever, waarbij de eigenaar de lange termijn en de gezondheid van de zbo als organisatie bewaakt, en de opdrachtgever de inhoudelijke, beleidsmatige belangen bewaakt. In hoofdstuk 7 gaan we hier verder op in.

De Nederlandse Arbeidsinspectie

De Nederlandse Arbeidsinspectie houdt toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering van het SUWI-stelsel. Er zijn daarnaast verschillende andere partijen die een toezichtsrol vervullen; dat gebeurt zowel intern binnen de zbo's (intern toezicht), alsook extern door het departement, en door overige organen zoals de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer. In hoofdstuk 7 gaan we hier verder op in.

Cliëntenraden

Cliënten, ten slotte, participeren in het stelsel. Dat doen zij door vertegenwoordiging in de Landelijke Cliëntenraad (LCR) en de cliëntenraden van de zbo's (UWV en SVB). De minister stelt budget beschikbaar voor de LCR. Cliëntenparticipatie wordt volgens de Memorie van Toelichting van de wet SUWI beschouwd als inherent belangrijk én als een middel om te komen tot een klantgerichte uitvoering. De Wet SUWI regelt dat de LCR ten minste éénmaal per jaar met de SUWI-partners overlegt. De wet regelt verder dat de cliëntenraden recht hebben op informatie, en dat ze gevraagd en ongevraagd advies mogen uitbrengen. Werkgevers worden bij UWV als tweede klantsoort gezien, maar deze hebben geen formele rol in het stelsel.

Ontwikkelingen in de inrichting 2020-2025

Het stelsel bestaat anno 2026 uit dezelfde actoren als in 2020, en deze actoren hebben op hoofdlijn ook dezelfde verantwoordelijkheden. Toch verdienen twee ontwikkelingen enige aandacht: ten eerste de governance van BIDN en BKWI, en ten tweede de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur.

Governance BIDN en BKWI

In de vorige SUWI-evaluatie is geconstateerd dat de wijze waarop de verantwoordelijkheid voor gegevensuitwisseling is belegd een onvolkomenheid was in het SUWI-stelsel.⁴⁰³ Naar aanleiding hiervan heeft het ministerie de governance van het BKWI en het BIDN laten onderzoeken. Volgens het ministerie boden verschillende ontwikkelingen aanleiding om de positionering van het BIDN en BKWI te onderzoeken. Zo is het steeds vaker nodig dat overheidsorganisaties gegevens onderling uit moeten wisselen om goede dienstverlening te kunnen bieden aan mensen. Daarnaast bedienen BIDN en BKWI nieuwe beleidsdomeinen, zoals de schuldenketen,

⁴⁰² Ministerie van SZW. (2020-2024). Rijksjaarverslagen 2020-2024, artikel 11.

⁴⁰³ TK 2021-2022, 30982, nr. 62, 'Kabinetsreactie beleidsdoorlichting artikel 11 Uitvoering en evaluatie Wet SUWI'.

die op verschillende manieren worden aangestuurd. Hierdoor is de complexiteit in het stelsel toegenomen.⁴⁰⁴ Door de onderzoekers zijn deze ontwikkelingen als volgt samengevat:⁴⁰⁵

1. Het takenpakket van het BIDN en BKWI is in de afgelopen jaren fors verbreed.
2. In de politiek en de maatschappij wordt steeds kritischer gekeken naar gegevensuitwisseling.
3. Er zijn plannen voor een fundamenteel andere inrichting van gegevensuitwisseling.

De onderzoekers stellen dat de governance van BIDN en BKWI vier overkoepelende knelpunten kent. De eerste is dat er te weinig regie is gevoerd op het stelsel van gegevensuitwisseling. Ten tweede is er te weinig toezicht op gegevensuitwisseling. Ten derde is er nog geen sprake van een gedeelde visie op de toekomst van het stelsel. Ten slotte zijn er twijfels over de wendbaarheid en robuustheid van de dienstverlening van het BIDN en BKWI.⁴⁰⁶

In het onderzoek zijn verschillende varianten voor toekomstige governance van BIDN en BKWI beschreven en beoordeeld. De onderzoekers adviseerden om de positionering van beide partijen niet ingrijpend te wijzigen, omdat iedere wijziging risico's met zich meebrengt. Wel zijn er op basis van het onderzoek mogelijkheden om binnen de bestaande governance knelpunten op te lossen. Hiertoe doen de onderzoekers een aantal aanbevelingen. Zo wordt aanbevolen het toezicht te versterken op het stelsel van gegevensuitwisseling. Volgens de onderzoekers is het zicht van de Minister van SZW op de effecten van gegevensverwerkingen door het BIDN beperkt. Deze conclusie sluit aan bij bevindingen van de Algemene Rekenkamer.⁴⁰⁷ Om het zicht te vergroten is in 2025 een onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de diensten van het BIDN en BKWI. Een nadere beschrijving van de resultaten van dit onderzoek is opgenomen in hoofdstuk 6 van dit rapport. De onderzoekers stellen verder dat er intensiever extern toezicht moet zijn op het functioneren van de ketens van gegevensuitwisseling, de effecten van gegevensuitwisseling op mensen en de risico's daarbij. Tevens stellen de onderzoekers dat de minister verantwoordelijk is voor het inrichten van toezicht op naleving van de gemaakte stelselafspraken en normen. Verder bevelen de onderzoekers aan om in te zetten op het doorontwikkelen van sturing en samenwerking, via een gezamenlijk ontwikkeltraject van de betrokken organisaties.

In de jaren sindsdien zijn er – naar aanleiding van het rapport 'Grip op gegevensuitwisseling' op verschillende terreinen stappen gezet. Zo is in maart 2024 een visie op de besturing van de gegevensuitwisseling via het BIDN en BKWI vastgesteld. Voorts is er gewerkt aan een nieuwe opzet voor de overlegstructuur voor de gegevensuitwisseling van het GeVS-stelsel. Bovendien is gelijktijdig een document opgesteld dat de rollen en taken van partijen in het SUWI-stelsel ten aanzien van gegevensuitwisseling vaststelt. Verder zijn er afspraken gemaakt over het toezicht

⁴⁰⁴ TK 2023-2024, 26 448, nr. 727, 'Reactie op rapport 'Grip op Gegevensuitwisseling'.

⁴⁰⁵ Schelfhout, D., Geurts, S., De Craen, E., Van Veldhuisen, A., Engelen, M. & Drouen, T. (2022). Grip op gegevensuitwisseling: Eindrapport onderzoek naar de governance van de Stichting Inlichtingenbureau en BKWI. Andersson Elffers Felix. Utrecht.

⁴⁰⁶ Schelfhout, D., Geurts, S., De Craen, E., Van Veldhuisen, A., Engelen, M. & Drouen, T. (2022). Grip op gegevensuitwisseling: Eindrapport onderzoek naar de governance van de Stichting Inlichtingenbureau en BKWI. Andersson Elffers Felix. Utrecht.

⁴⁰⁷ Algemene Rekenkamer. (2022). Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV): Rapport bij het Jaarverslag 2021. Algemene Rekenkamer. Den Haag.

op de gegevensuitwisseling en is de werking van het coördinerend opdrachtgeverschap van BIDN/BKWI beschreven.⁴⁰⁸

Specifiek voor het BIDN zien we dat het huidige bestuurdersmodel wordt vervangen door een raad-van-toezicht-model met een directeur-bestuurder en worden jaarplannen en jaarverslagen sinds 2023 gedeeld met de Tweede Kamer in lijn met de aanbevelingen uit het rapport 'Grip op Gegevensuitwisseling'.⁴⁰⁹ Voorts is het BIDN ook van naam veranderd. Sinds 1 juli 2025 is de naam veranderd van het Inlichtingenbureau (IB) in Bureau Informatie Diensten Nederland (BIDN).⁴¹⁰

Specifiek voor BKWI is aanbevolen om door te gaan met BKWI als afzonderlijk onderdeel herkenbaar onderdeel van UWV. Hiertoe is ook een aparte P&C-cyclus ingericht met een aparte financieringsstroom vanuit het ministerie van SZW.⁴¹¹

Hervorming arbeidsmarktinfrastructuur

In de vorige SUWI-evaluatie is de vorming van de regionale Werkbedrijven beschreven. Deze ontwikkeling heeft zich in de jaren nadien verder doorgezet. Daarmee is ook de 'vermaatschappelijking' van de uitvoering verder doorgezet. Daarmee bedoelen wij dat de uitvoering van re-integratie in toenemende mate een gedeelde verantwoordelijkheid is geworden voor UWV, gemeenten, sociale partners en O&O-fondsen. Per 2025 komen deze ontwikkelingen samen in de aangekondigde hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur.⁴¹² Deze hervorming bestaat uit vier samenhangende maatregelen:

1. Het creëren van één regionaal loket: het Werkcentrum
2. Het versterken van het van-werk-naar-werk stelsel
3. Het meer centraal zetten van de ondersteuningsbehoefte
4. Het structureel borgen van een gezamenlijke publiek-private governance

De hervorming van de regionale arbeidsmarktinfrastructuur krijgt vanaf 2025 steeds duidelijker vorm met de oprichting van Werkcentra in diverse regio's.⁴¹³ Wat deze hervorming betekent voor de burger en de uitvoering zijn vragen die nu nog niet te beantwoorden zijn. Mogelijk dat hier meer over te zeggen is in een volgende periodieke rapportage SUWI 2026-2031.

⁴⁰⁸ Berkhout, B., Huisman, D., Van Eldik, I & Bakker, L. (2025). Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel: eindrapport. Berenschot. Utrecht.

⁴⁰⁹ Schelfhout, D., Geurts, S., De Craen, E., Van Veldhuisen, A., Engelen, M. & Drouen, T. (2022). Grip op gegevensuitwisseling: Eindrapport onderzoek naar de governance van de Stichting Inlichtingenbureau en BKWI. Andersson Elffers Felix. Utrecht.

⁴¹⁰ Stichting Inlichtingenbureau (2024): Voor een eerlijke maatschappij: jaarplan 2025. Stichting Inlichtingenbureau. Utrecht.

⁴¹¹ Berkhout, B., Huisman, D., Van Eldik, I & Bakker, L. (2025). Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel: eindrapport. Berenschot. Utrecht.

⁴¹² TK 2023-2024, 33 566, nr. 109, Hervorming arbeidsmarktinfrastructuur: Brief regering

⁴¹³ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2024). Handreiking: Transitieperiode naar regionale Werkcentra.

Bijlage 2: Literatuurlijst

Rapporten, onderzoeken en publicaties

- ABDTOPConsult (2020). *Werk aan uitvoering. Fase 1: probleemanalyse*. ABDTOPConsult.
- Algemene Rekenkamer (2019). *Ouderdomsregelingen ontleed*. Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2022). *Algoritmen getoetst*. Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2022). *Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV): Rapport bij het Jaarverslag 2021*. Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2023). *Verantwoordingsonderzoek SZW 2022*. Den Haag. Bijlage bij: TK 2022-2023, 36 360-XV, nr. 2.
- Algemene Rekenkamer (2024). *Grip op de menselijke maat. Onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers*. Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2025). *Fouten bij WIA-uitkeringen: blind voor de signalen, burgers geraakt*. Den Haag, 3 december 2025.
- Algemene Rekenkamer (2025). *Verantwoordingsonderzoek SZW 2024*. Den Haag. Bijlage bij: TK 2024-2025, 36 360-XV, nr. 2.
- Berenschot / Berkhout, B., Huisman, D., Van Eldik, I. & Bakker, L. (2020). *Evaluatie van de sturing van en het toezicht op de SVB en UWV*. Berenschot. Utrecht.
- Berenschot / Berkhout, B., Huisman, D., Van Eldik, I. & Bakker, L. (2025). *Evaluatie van sturing, samenwerking en toezicht binnen het SUWI-stelsel: eindrapport*. Berenschot. Utrecht.
- Berghuis, H. & Tabois, L. (2024). *UWV achtmaandenverslag 2024, deel 2*. UWV. Amsterdam.
- BKWI (2021-2025). *Jaarplannen 2021-2025*. BKWI.
- BKWI (2020-2024). *Jaarverslagen 2020-2024*. BKWI.
- Brouwer, N. et al. (2024). *Kwantitatieve evaluatie TVL en NOW*. SEO Economisch Onderzoek. Amsterdam.
- Buiskool, B. et al. (2024). *Evaluatie en monitoring STAP-regeling. Tweede tussenrapportage*. SEOR en OCKHAM IPS.
- Bussink, H. et al. (2024). *Kwalitatieve evaluatie NOW*. SEO Economisch Onderzoek en Dialogic.
- CBS (2023). *De arbeidsmarkt in cijfers: 2022*. CBS. Den Haag/Heerlen.
- College voor de Rechten van de Mens (2025). *Toetsingskader risicoprofilering. Normen tegen discriminatie op grond van ras en nationaliteit*. Utrecht.
- De Beleidsonderzoekers en AEF (2025). *Evaluatie van de Wet eenmalige gegevensuitvraag. Kwalitatief onderzoek op basis van burger- en uitvoeringsservaringen*. Leiden.
- De Beleidsonderzoekers, Verwonderzoek & SEO Economisch Onderzoek (2021). *Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De beleidsdoorlichting artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat*. Januari 2021.
- Evaluatie Programma VIM; Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen (2025). <https://open.overheid.nl/documenten/7a44cec8-4b12-4990-bd8f-6c8c9e902540/file>
- Guiaux, M., Wijnhoven, M. & Havinga, H. (2018). *Werkverkenner 2.0: De wetenschappelijke doorontwikkeling van een model waarmee UWV de kansen op werk voorspelt van werkzoekenden met een WW-uitkering*. UWV Kennisverslag 2018-8. UWV. Amsterdam.

- IBO Sociale Zekerheid (2023). *Moeilijk makkelijker maken: IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid*. Rijksoverheid. Den Haag.
- IBO Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (2025). *Werk aan de WIA – naar een stelsel dat weer werkt*. Den Haag.
- Inspectie SZW (2016). *Werk aan de...uitvoering*. Den Haag.
- Inspectie SZW (2018). *Aan het werk, voor hoe lang? Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk*. Den Haag.
- K Plus V (2024). *Onderzoek RMT-regeling*. K Plus V.
- Korf, W., Leger, N. & Rossing, H. (2025). *Periodieke rapportage tegemoetkoming ouders*. Regioplan.
- KPMG (2025). *Inzicht in de doelmatigheid van UWV en SVB*. KPMG.
- Kroeze, R. et al. (2023). *Wendbaarheid van de uitvoering*. AEF en Universiteit Utrecht. Utrecht.
- Lammers, M., Klaasse, E. & De Vries, M. (2024). *Evaluatie sociaal-medische centra 2024: Inzicht in de ontwikkelingen op het gebied van kwantiteit, kwaliteit, medewerkerstevredenheid en cliënttevredenheid*. UWV. Amsterdam.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023). *Periodieke rapportage werkloosheid werknemers*. Den Haag. <https://open.overheid.nl/documenten/4f0d2927-0861-483a-84d3-a9a27460d6f9/file>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2024). *Handreiking: Transitieperiode naar regionale Werkcentra*. Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2024). *Voortgangsbrief mismatch sociaal-medische beoordelen*. Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2025). *Wet Proactieve Dienstverlening SZW: Memorie van Toelichting*. Den Haag.
- Ministerie van SZW (2020-2024). *Rijksjaarverslagen 2020-2024, artikel 11*. Den Haag.
- Ministerie van SZW (2023). *Toolbox afdeling gegevensbeleid*. Den Haag.
- Ministerie van SZW (2025). *Planning werkagenda SUWI eind 2025*. Den Haag.
- Ministerie van SZW (2025). *SZW Begroting 2025, artikel 11*. Den Haag.
- Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). *Kansen op de arbeidsmarkt: de regionale werkgeversservicepunten aan zet*. Den Haag.
- Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). *Klantperspectief WW: 2020/2021*. Den Haag.
- Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). *Klantperspectief Wajong 2020*. Den Haag.
- Nederlandse Arbeidsinspectie (2024). *Dienstverlening voor ouders en nabestaanden. Onderzoek naar de doeltreffendheid van de dienstverlening van de SVB aan mensen met een AOW-, AIO- of Anw-uitkering*. Den Haag.
- OCTAS (2023). *Beoordeling van het arbeidsongeschiktheidsstelsel*. Den Haag.
- OCTAS (2024). *Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel. Meer aandacht, vertrouwen en zekerheid*. Den Haag.
- Overman, S. & Langerak, J. (USBO/Universiteit Utrecht) (2025). *Verbetering van de sturingsrelatie tussen UWV en het Ministerie van SZW*. Universiteit Utrecht. Utrecht, 12 november 2025.
- Witkamp, A., M. Engelen, M. Boer en W. Trommel (2015) *Van beheersing naar veerkracht Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014*, Zoetermeer.
- PWC (2017) *Foto van het handhavingsbeleid*. PWC.
- Rijksoverheid (2025). *De Nederlandse Digitaliseringsstrategie: Samen versnellen*. Den Haag.
- ROB (Raad voor het Openbaar Bestuur) (2024). *Naar een uitvoerende macht*. Den Haag.
- Rutte, M., Kaag, S., Hoekstra, W. & Segers, G.-J. (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021-2025*. Rijksoverheid. Den Haag.

- Schaap, R. et al. (2023). *Cliëntenparticipatie: een vervelende verplichting of de moeite waard?* Regioplan. Amsterdam.
- Schelfhout, D., Geurts, S., De Craen, E., Van Veldhuisen, A., Engelen, M. & Drouen, T. (2022). *Grip op gegevensuitwisseling: Eindrapport onderzoek naar de governance van de Stichting Inlichtingenbureau en BKWI*. Andersson Elffers Felix. Utrecht.
- Scholten, N. & Snijders, N. (z.j.). *Cliëntenparticipatie in ontwikkeling: Verkenning van strategie en structuur in het DGSZI-domein*.
- Schreuder, F. & De Vries, M. (2024). *Volumeontwikkelingen najaar 2024: duiding van ontwikkelingen in de sociale zekerheid*. UWV Kennisverslag 2024-10. UWV. Amsterdam.
- Sira Consulting (2025). *Keteninformatie in de praktijk. Onderzoek naar de effectiviteit van BKWI- en BIDN-dienstverlening voor de uitvoering van SUWI-taken*. Sira Consulting.
- Stichting Inlichtingenbureau (2020-2025). *Jaarplannen 2020-2025*. Utrecht.
- Stichting Inlichtingenbureau (2020-2024). *Jaarverslagen 2020-2024*. Utrecht.
- Suchman, E. (1968). *Evaluative research: principles and practice in public service and social action programs*. New York.
- SVB (2020-2024). *Jaarverslagen 2020-2024*. SVB.
- SVB (2021-2025). *Jaarplannen 2021-2025*. SVB.
- SVB (2021-2024). *SUWI-Jaarverslagen 2021-2024*. SVB.
- SVB (2021-2025). *IV-Strategie 2021-2025*. SVB.
- SVB (2021-2025). *Meerjarenkoers 2021-2025*. SVB.
- Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen balie en beleid*. Den Haag.
- UWV (2020). *Pilot signaleren en doorverwijzen bij schulden. Eindevaluatie*. UWV. Amsterdam.
- UWV (2020-2024). *Jaarverslagen 2020-2024*. UWV. Amsterdam.
- UWV (2021). *Ruimte voor menselijke maat in dienstverlening: UWV strategie 2021-2025*. UWV. Amsterdam.
- UWV (2021). *UWV POK Bestedingsplan*. UWV. Amsterdam.
- UWV (2022-2025). *Jaarplannen 2022, 2023, 2025*. UWV. Amsterdam.
- UWV (2023). *Bijstellingsnota 2023: actualisatie prognoses 2023*. UWV. Amsterdam.
- UWV (2024). *Handreiking Praktisch Beoordelen*. UWV. Amsterdam.
- UWV (2024). *Problematische schulden bij uitkeringsgerechtigden. Ontwikkelingen vanaf 2010 tot 2022*. UWV Kennisverslag 2024-7. UWV. Amsterdam.
- UWV (2024). *Verbeteraanpak – Fouten WIA corrigeren en de kwaliteit van sociaal-medische dienstverlening verbeteren*. UWV. Amsterdam.
- UWV (2025). *Meer voor elkaar: UWV strategie 2025-2030*. UWV. Amsterdam.
- UWV (2025). *Update maat: Aanpak correcties WIA dagloon en optimaliseren proces*. UWV. Amsterdam.
- UWV, SVB & SZW (2022). *Samenwerkingsvisie 'Samen voor de burger'. Bijlage 2: Rollen en verantwoordelijkheden*. Den Haag.
- Verdenius, M. & De Vries, M. (2025). *Volumeontwikkelingen voorjaar 2025: Duiding van ontwikkelingen in de sociale zekerheid*. UWV Kennisverslag 2025-3. UWV. Amsterdam.
- Verslag - Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag Ongekend onrecht (2020)
- Wijnhoven, M. et al. (2023). *Lessen die zijn geleerd van de UWV Maatwerkplaats*. UWV Kennisverslag 2023-1. UWV. Amsterdam.
- Witkamp, A. S. van der Kemp, J. Talman en M. Engelen (2025). *Periodieke evaluatie jonggehandicapten Wajong 2016-2024*. De Beleidsonderzoekers. Leiden.

Wit, S. de (2023). *Werk aan Uitvoering: van principaal-agent naar stewardship*. Rijksorganisatie ODI. <https://www.rijksorganisatieodi.nl/actueel/nieuws/2023/09/21/werk-aan-uitvoering-van-principaal-agent-naar-stewardship>

Zande, M. van der (2024). *De maatwerkplaats*. Casusbeschrijving bij ROB (2024) *Naar een uitvoerende macht*. Den Haag.

Kamerstukken en parlementaire documenten

TK 1998-1999, 26 448, nr. 1. Wet SUWI – Memorie van Toelichting.

TK 1998-1999, 26 448, nr. 7. Wet SUWI – Nota naar aanleiding van het verslag.

TK 2018/19, 26 448, nr. 609. Beveiliging Suwinet.

TK 2019/20, 35 316, nr. 3. Memorie van toelichting. Wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens.

TK 2020-2021, 17 050 en 32 761, nr. 593. Systeemrisico-indicatie (SyRI).

TK 2020-2021, 26 448, nr. 645. Kamerbrief Toekomst sociaal-medisch beoordelen.

TK 2020-2021, 26 448, nr. 660. Motie-Van Kent.

TK 2020-2021, 35 387, nr. 2. Rapport Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties: *Klem tussen Balie en Beleid*.

TK 2020-2021, 35 510, nr. 4. Kabinetsreactie op rapport 'Ongekend onrecht'.

TK 2021-2022, 30 982, nr. 62. Kabinetsreactie beleidsdoorlichting artikel 11.

TK 2022-2023, 26 643, nr. 940. Algoritmen en overheid.

TK 2022-2023, 36 360 XV, nr. 1. Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2022.

TK 2023-2024, 26 448, nr. 727. Reactie op rapport 'Grip op Gegevensuitwisseling'.

TK 2023-2024, 26 448, nr. 756. Kamerbrief Voortgangsbrieven sociaal-medisch beoordelen.

TK 2023-2024, 33 566, nr. 109. Hervorming arbeidsmarktinfrastructuur: Brief regering.

TK 2024-2025, 26 448, nr. 796. Voortgang Werkagenda SUWI.

TK 2024-2025, 26 448, nr. 843. Evaluatie van de Wet eenmalige gegevensvraag werk en inkomen.

TK 2025-2026, 26 448, nr. 859. Voortgang Werkagenda SUWI.

TK 2025-2026, 26 448 en 32 761, nr. 860. Voorhangende wijziging van de statuten van de Stichting Inlichtingenbureau.

Wet- en regelgeving

Kaderwet ZBO's, art. 39.

Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE), 2022.

Regeling SUWI (BWBR0013280), inclusief bijlage XXIII.

Besluit SUWI (BWBR0013267).

Wet SUWI (BWBR0013060).

Staatscourant 2021 nr. 15327, 25 maart 2021.

Bijlage 3: Respondentenlijst

Voor dit onderzoek is met de volgende functionarissen gesproken:

- Medewerkers van **UWV**: voorzitter RvB, Lid RvB, directeur Werkbedrijf, directeur Uitkeren, voorzitter AAC, directeur handhaving, business adviseur handhaving, directeur SBK, leden cliëntenraad UWV (3 personen), medewerker FEZ & medewerker SBK (over P&C cyclus), hoofd planning, control en analyse (FEZ), directeur FEZ, hoofd klantexpertise, directeur SMZ (17 personen in totaal)
- Medewerkers van **SVB**: lid Raad van Bestuur, directeur Strategie Recht en Communicatie, coördinerend bestuursadviseur, strategisch bestuursadviseur, voorzitter cliëntenraad en vicevoorzitter cliëntenraad, bestuursadviseur strategie en externe betrekkingen, cluster coördinator afdeling internationale zaken en public affairs en bestuursadviseur internationaal (9 personen in totaal).
- Medewerkers van **BIDN**: functionaris gegevensbescherming en ambtelijk secretaris bestuur, bedrijfsjurist en hoofd innovatie (3 personen)
- Medewerkers van **BKWI**: directeur BKWI en beleidsadviseur Strategie en Beleid (2 personen)
- Medewerkers van de **LCR**: voorzitter en coördinator communicatie en media (2 personen)
- Medewerkers van het ministerie van **SZW**: SG, pSG, DG SZW, directeur WR, coördinerend opdrachtgever UWV, directeur SV, afdeling gegevensbeleid (2 personen), medewerkers WAU (2 personen), medewerker organisatiegericht toezicht, coördinerend opdrachtgever SVB, hoofd eigenaarsadvisering, beleidsmedewerker SV en beleidsmedewerker cliëntenparticipatie (15 personen in totaal).
- Medewerkers van de **Nederlandse Arbeidsinspectie**: programmamanager, cluster coördinator bestaanszekerheid en bestuurlijke zaken, projectleider en medewerker (4 personen).

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

info@beleidsonderzoekers.nl