

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2023

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

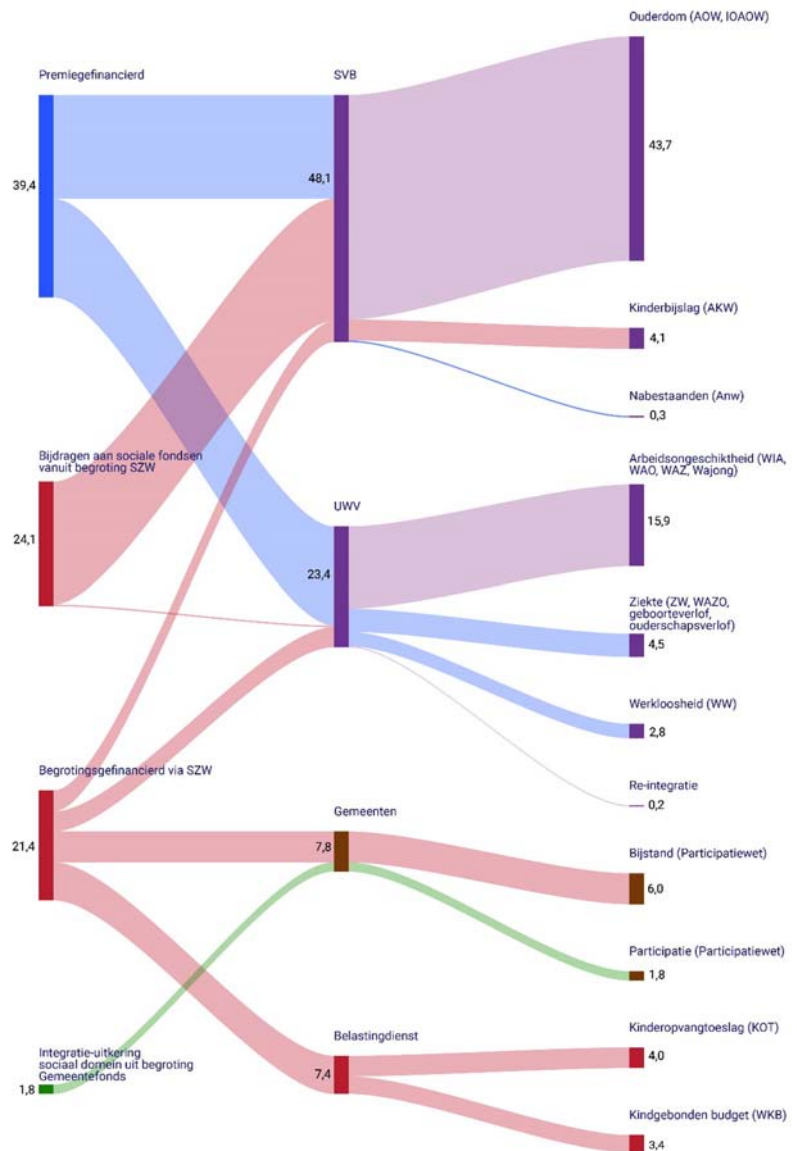
Den Haag, 6 oktober 2022

De ontwerpbegroting geeft budgettaire kaders voor de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen voor het komende jaar weer. Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. En die verantwoording is vervolgens weer de basis voor de begroting van het volgende jaar.

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2023 (begrotingshoofdstuk XV) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling. De begroting omvat € 50,4 miljard aan uitgaven, € 50,5 miljard aan verplichtingen en € 2,3 miljard aan ontvangsten.

Aan het begin van de kabinetsperiode maakt het kabinet afspraken over het maximum aan collectieve uitgaven voor de sociale zekerheid en arbeidsmarkt. Dit is vastgelegd in het Uitgavenplafond Sociale Zekerheid. Het doel hiervan is het versterken van de budgettaire discipline en het bevorderen van de beheersing van uitgaven. De Minister van SZW is behalve voor de besteding van het begrotingsgeld ook verantwoordelijk voor de totale begrotings- en premiegefinancierde uitgaven onder het Uitgavenplafond Sociale Zekerheid. Deze uitgaven zijn voor 2023 geraamd op € 99,9 miljard. De ontwerpbegroting SZW omvat voor het grootste deel, € 48,7 miljard van de totale € 50,4 miljard, uitgaven die behoren tot het Uitgavenplafond Sociale Zekerheid. De premie- en begrotingsgelden voor de financiering van de sociale zekerheid komen samen bij de SVB en UWV, die de sociale fondsen beheren en de uitkeringen betalen. Figuur 1 illustreert dit.

Figuur 1 Geldstromen van het uitgavenplafond Sociale Zekerheid in 2023¹



¹ De uitgaven zijn gesaldeerd met de ontvangsten en zijn in constante prijzen van 2022. Vanwege uitvoeringskosten SVB en UWV en overige uitgaven aan kleine regelingen tellen de bedragen niet op tot het totaal van de uitgaven van het uitgavenplafond Sociale Zekerheid.

De Minister van SZW is ook beleidsmatig verantwoordelijk voor 8 fiscale regelingen die volgens de Miljoenennota 2023 tot een geraamde belastingderving leiden van in totaal € 56,9 miljard. Fiscale regelingen vormen geen onderdeel van de begroting van een ministerie zelf omdat het geen uitgaven zijn, maar leiden wel tot minder belastingontvangsten.

De geraamde niet-belastingontvangsten bedragen in totaal ongeveer € 2,3 miljard. Hiervan betreft ongeveer € 1,5 miljard werkgeversbijdrage kinderopvang, ongeveer € 0,3 miljard terugbetalingen van de kinderopvangtoeslag, ongeveer € 0,2 miljard terugbetalingen van het kindgebonden budget, en ongeveer € 0,2 miljard terugbetalingen NOW-subsidie.

Wij gaan in op enkele aandachtspunten voortkomend uit onze onderzoeken, die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

1. Arbeidsuitbuiting
2. Export van uitkeringen
3. Niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen
4. Afrekening Tozo
5. Achterstanden WIA-beoordelingen
6. Aanpak schijnzelfstandigheid

We sluiten deze brief af met een vermelding van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van de Minister van SZW.

1 Arbeidsuitbuiting

In ons rapport *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen* van 11 september 2021 concludeerden we dat de aanpak om arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling te bestrijden niet effectief is. Dit komt door geldende wet- en regelgeving, doordat slachtoffers nog teveel buiten beeld blijven bij de Nederlandse Arbeidsinspectie en doordat een goede informatievoorziening bij de Arbeidsinspectie ontbreekt. We constateren verschillende positieve ontwikkelingen om deze knelpunten op te lossen. Daarnaast zien we ook enkele aandachtspunten.

Een van onze aanbevelingen aan de Minister van SZW was om samen met de Minister van Justitie en Veiligheid (JenV) te verkennen hoe de instrumenten om arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling aan te pakken verbeterd kunnen worden en hoe bestaande instrumenten beter gebruikt kunnen worden. We constateerden dat met het huidige strafrechtsartikel mensenhandel (Art. 273f) de bewijslast erg moeilijk is. De Minister van JenV is al langer bezig om dit strafrechtsartikel aan te passen. De Staatssecretaris van JenV en de Minister van SZW hebben uw Kamer in september 2022 geïnformeerd over de voortgang hiervan.¹ De verwachting is dat een conceptwetsvoorstel eind dit jaar in (internet)consultatie wordt gebracht en het nieuwe wetsartikel in 2024 in werking treedt. In het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) is € 10 miljoen beschikbaar gesteld voor de bekostiging van dit wetsvoorstel en de uitvoering bij de betreffende handhavingsorganisaties.

Uw Kamer heeft de motie van de leden Maatoug en Simons aangenomen waarin wordt voorgesteld de Arbeidsinspectie de bevoegdheid te geven voor bestuursrechtelijke stillegging bij het vermoeden van ernstige benadeling.² Een bedrijf kan pas weer open als het kan aantonen dat het de werknemers niet meer ernstig benadeelt. Dit zou de bestuursrechtelijke aanpak kunnen verbeteren aangezien dit momenteel pas na meerdere waarschuwingen kan. Om de motie uit te voeren moet de wet worden aangepast. In de begroting zegt de Minister zich in te zetten om uw Kamer in oktober te informeren over de voortgang. Wij vragen uw aandacht echter ook voor het belang dat de Arbeidsinspectie zoveel mogelijk de huidige instrumenten benut. In ons onderzoek stelden we vast dat de Arbeidsinspectie in de periode 2017–2019 geen enkele keer een bedrijf had stilgelegd. Ook verbaasde het ons dat het aantal meervoudige boetes zeer beperkt was.

¹ JenV. Hoofdlijnenbrief – Modernisering strafbaarstelling mensenhandel, 9 september 2022.

² Kamerstuk 35 925 XV, nr. 62

De Arbeidsinspectie heeft in juni 2022 voor het eerst de Monitor Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling gepubliceerd en aan uw Kamer aangeboden. Volgens de monitor heeft de Arbeidsinspectie de volgende initiatieven genomen: verbetering van de registratie van slachtoffers; een nieuwe training over arbeidsuitbuiting voor rechercheurs en de trainingen voor inspecteurs om arbeidsuitbuiting te herkennen zijn verbeterd; en een applicatie die inspecteurs moet helpen bij het herkennen en melden van signalen van arbeidsuitbuiting. Ook de monitor zelf is een stap vooruit en sluit aan bij onze aanbeveling om de informatie over de aanpak van arbeidsuitbuiting te verbeteren. Een aandachtspunt is het monitoren van de recidive cijfers: dit heeft geen plek in de monitor. Wij vinden het inzicht in recidive cijfers belangrijk, juist ook om de effectiviteit van verbeteringen in de aanpak aan te tonen. Dit sluit aan op onze constatering over het zeer beperkte aantal meervoudige boetes.

Verder bevalen wij aan om de positie van slachtoffers in de bestuursrechtelijke aanpak te verbeteren en meer mogelijkheden voor hulp en bescherming te bieden. Vanaf april 2022 loopt een pilot waarin bedden in de noodopvang ook te gebruiken zijn voor ernstig benadeelden. Eerder waren deze alleen beschikbaar voor vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel. Ook dit lijkt ons een stap in de goede richting, hoewel ons niet bekend is wat er na afloop van de pilot zal gebeuren.

2 Export van uitkeringen

Jaarlijks keert UWV ongeveer € 20 miljard aan uitkeringen uit bij werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Hoeveel hiervan aan personen die in het buitenland wonen wordt uitgekeerd, staat niet in de begroting. In ons rapport *Een Nederlandse uitkering in het buitenland* (juni 2022) becijferden we dit op 2% (€ 423 miljoen gemiddeld in de periode 2018–2020), met Duitsland, België en Turkije als top-3. Verreweg het grootste gedeelte van uitkeringenexport gaat naar arbeidsongeschiktheidsuitkeringen: de WIA en de WAO. In 2020 was dit 88% van het totaal aan geëxporteerde uitkeringen. Het bedrag aan geëxporteerde WIA-uitkeringen steeg van 2018 tot 2020 in totaal met 25%, van € 155 miljoen naar € 194 miljoen. Ook het bedrag aan ziektewetuitkeringen steeg met 24% tot € 28 miljoen in 2020.

Het onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van zorgen van uw Kamer in de jaren 2018 t/m 2020 over met name WW-uitkeringen aan Polen. De financiële omvang van WW-export vormde met gemiddeld 2% een fractie van het totale bedrag aan uitkeringenexport. Dit was gemiddeld € 12 miljoen per jaar. Bovendien daalden deze uitgaven in de periode 2018–2020 met 30%. Polen vormen met 86% de grootste groep buitenlandse WW-ontvangers. Dat komt vooral door hun type arbeidscontract: deze zijn vaak gekoppeld aan huisvesting en zorgverzekering, waardoor zij bij verlies van baan vaak naar Polen terugkeren. Deze contracten zijn verder vaak kortlopend en laagbetaald. Hierdoor is de financiële omvang van uitkeringenexport aan Polen lager dan de gemiddelde uitkeringenexport.

Sinds 2016 stelt de Europese Commissie voor om de duur van het recht op WW-export te verlengen van 3 naar 6 maanden. Het Nederlandse kabinet heeft zich daar steeds tegen verzet, met steun van uw Kamer, uit zorg voor gebrek aan handhaving.

In ons rapport becijferden wij dat bij verlenging van 3 naar 6 maanden slechts een kleine groep hiervan gebruik kan maken. Het merendeel van degenen die gebruik maken van een WW-uitkering heeft daar namelijk korte tijd recht op. In de periode 2018–2020 had 21% van degenen die een

WW-uitkering in het buitenland ontvangen, gemiddeld 741 personen per jaar, dat 6 maanden kunnen doen.

Wij constateerden verder dat UWV de bevoegdheden op het gebied van handhaving en medische beoordelingen in het buitenland volledig benut. Ondanks wettelijke en praktische beperkingen levert UWV voortdurend inspanningen om dienstverlenende en handhavende taken aanvullend aan zijn bevoegdheden uit te voeren in het buitenland; met name in Polen, Duitsland en België. Elders kan UWV de re-integratiedienstverlening nog uitbreiden. Ook kan het inzicht in de kwaliteit van dienstverlening en handhaving beter.

3 Niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen

Er zijn verschillende voorzieningen om mensen die financieel kwetsbaar zijn te ondersteunen in hun inkomen. Niet iedereen die recht heeft op deze voorzieningen maakt hier ook gebruik van. In ons onderzoek *Ouderdoms-regelingen ontleed* (2019) constateerden we dat 48–56% van de huishoudens die recht hebben op de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) hiervan geen gebruik maakt.³ De AIO is een aanvulling op de AOW voor die mensen die anders onder het bestaansminimum zakken. We bevelen de Minister aan om te onderzoeken hoe SVB het niet-gebruik doelmatig en doeltreffend terug kan dringen. Ook uw Kamer heeft met de motie van de leden Peters en Van Brenk gevraagd om dit niet-gebruik actief terug te dringen en te zorgen dat gegevensuitwisseling hiervoor geen belemmering vormt.⁴

In lijn met onze aanbeveling bereiden SVB en het Ministerie van SZW een pilot voor om met gebruikmaking van inkomensgegevens van UWV potentieel AIO-gerechtigden proactief te benaderen. De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen heeft uw Kamer hierover geïnformeerd.⁵ De pilot loopt naar verwachting tot in het voorjaar van 2023 waarna vervolgstappen worden bepaald. We volgen deze pilot met belangstelling. Overigens leiden we uit de toelichting op de AIO-uitgaven in de begroting af dat de Minister van SZW de komende jaren geen rekening houdt met een afname van het niet-gebruik.

Het kunnen uitwisselen van gegevens om niet-gebruik tegen te gaan speelt ook bij gemeenten. In ons verantwoordingsonderzoek over 2021 constateerden we dat de Minister terughoudend gebruik maakt van de mogelijkheden die het Inlichtingenbureau heeft om met monitoringgegevens het niet-gebruik van voorzieningen voor werk en inkomen terug te dringen, zoals de algemene bijstand. De Minister heeft hierop aangegeven dit met betrokken partijen verder te verkennen. Onderdeel hiervan is het in kaart brengen van noodzakelijke wetswijzigingen. Uw Kamer zal als medewetgever hierbij een afweging moeten maken tussen privacybescherming en armoedebestrijding.

4 Afrekening Tozo

Met onze webpublicatie Coronarekening brengen we in kaart welke maatregelen door het kabinet zijn getroffen, voor wie ze zijn bedoeld, door wie ze worden uitgevoerd en wat bekend is over de resultaten ervan. Via

³ Het CBS concludeerde in 2021 dat het geschatte niet-gebruik in 2018 circa 30% was en circa 20.000 huishoudens betrof. Dit heeft te maken met het gebruik van andere gegevensbestanden en modellen.

⁴ Kamerstuk 24 515, nr. 545.

⁵ Kamerstuk 26 448, nr. 682.

het bijbehorende dashboard vindt u gedetailleerde informatie over de getroffen maatregelen.

Een van de maatregelen die het kabinet sinds maart 2020 heeft ingezet om de gevolgen van de coronacrisis voor ondernemers te beperken is de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (Tozo). Per 1 oktober 2021 is de Tozo gestopt. Het Ministerie van SZW rekent dit jaar de verstrekte voorschotten over 2020 met gemeenten af. De Tozo is ingericht als een specifieke uitkering aan gemeenten waarmee zij Tozo-uitkeringen kunnen verstrekken. Anders dan bij uitgaven uit het Gemeentefonds behoren gemeenten de besteding van specifieke uitkeringen achteraf te verantwoorden. Op basis van deze verantwoording stelt de Minister van SZW de hoogte van de rijksvergoeding aan gemeenten vast. Dat de vaststelling van de Tozo-uitgaven over 2020 pas doorwerkt in het jaarverslag van 2022 komt doordat de verantwoordings- en controle-informatie van de gemeentelijke accountants uiterlijk juli 2021 beschikbaar komt, waarna de ADR deze reviewt. De uitkomsten van deze review zijn in maart 2022 beschikbaar gekomen en worden dit jaar betrokken bij de vaststellingen door de Minister voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen. In ons verantwoordingsonderzoek over 2020 hebben we gewezen op enkele kwesties met mogelijke consequenties voor de rechtmatigheid van deze vaststellingen:

- De eigen verklaringen van ondernemers over het urencriterium en het maandinkomen;
- Studenten tot 27 jaar die recht hebben op studiefinanciering.

Hieraan besteden wij aandacht in ons verantwoordingsonderzoek over 2022.

5 Achterstanden WIA-beoordelingen

Ten minste vanaf 2014 zijn er (grote) achterstanden in de sociaal-medische beoordelingen voor de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), mede door onderschatting van het aantal herbeoordelingen in het verleden.⁶ In de afgelopen jaren heeft de Minister van SZW uw Kamer meermaals over deze achterstanden geïnformeerd. De achterstanden maken niet alleen de rechtmatigheid van uitkeringen onzeker, het geeft voor aanvragers ook onzekerheid over het recht op een uitkering. Bovendien werken de achterstanden negatief door in de sociaal-medische dienstverlening in de Ziektewet en wordt UWV geconfronteerd met dwangsommen. Eind 2021 wachtten ongeveer 12.000 mensen langer op de uitkomst van hun WIA-aanvraag dan de wettelijke termijn van 8 weken. Ook de voorraad herbeoordelingen is opgelopen tot 18.000 eind 2021.⁷

Naast maatregelen binnen de wettelijke kaders, zoals andere werkwijzen, werkt UWV minimaal in één situatie naar eigen zeggen ook in afwijking van de wet. Om te voorkomen dat WIA-aanvragers na een te late claimbeoordeling worden geconfronteerd met terugvorderingen, heeft UWV in overleg met de Minister besloten om vanaf 2020 voorschotten niet terug te vorderen. In onze brief bij de begroting van SZW voor 2022 hebben wij erop gewezen dat, hoewel deze maatregel inkomenszekerheid geeft, het risico bestaat dat personen hierdoor een hogere uitkering krijgen dan waar zij recht op hebben. Recent heeft de Minister uw Kamer geïnformeerd dat de achterstanden ondanks de ingezette maatregelen zullen blijven oplopen.⁸ Invoering van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen zal dit bovendien verergeren. Om «enige verlichting van de druk op sociaal-medische beoordelingen» te

⁶ Algemene Rekenkamer (2017). *UWV, balanceren tussen ambities en middelen*.

⁷ UWV (2022). *Jaarverslag 2021*.

⁸ Kamerstukken 26 448 en 32 716, nr. 685

geven en het aantal voorschotten te verminderen neemt de Minister op korte termijn maatregelen, waaronder nog meer maatregelen die afwijken van de wet. Omdat de effecten hiervan onzeker zijn, en ook met deze maatregelen de verwachte wachttijd voor WIA-claimbeoordelingen te lang blijft en de voorraad herbeoordelingen zal blijven oplopen, houdt de Minister er rekening mee dat wetswijzigingen nodig zijn. De Minister heeft de gevolgen van de maatregelen op korte termijn voor de begroting in haar kamerbrief uiteengezet. In ons verantwoordingsonderzoek over 2022 besteden we aandacht aan de rol van de Minister bij het terugdringen van de achterstanden.

6 Aanpak schijnzelfstandigheid

Met de invoering van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA) in 2016 werd beoogd om schijnzelfstandigheid beter tegen te kunnen gaan. Vanaf het begin geldt er echter een handhavingsmoratorium: de Belastingdienst legt werkgevers / opdrachtgevers geen naheffingen en boetes op als sprake is van schijnzelfstandigheid. In ons rapport *Focus op handhaving Belastingdienst op schijnzelfstandigheid* (2022) wijzen we op de negatieve gevolgen hiervan. Het handhavingsmoratorium leidt tot een afname van de vraag naar dienstverlening door de Belastingdienst door werkgevers om duidelijkheid te krijgen over de arbeidsrelatie. Ook geeft de Belastingdienst weinig aanwijzingen aan opdrachtgevers en corrigeert zij steeds minder belastingaangiften van (schijn)zelfstandigen.

Op 5 juli 2022 heeft de Minister van SZW u geïnformeerd over de maatregelen om schijnzelfstandigheid aan te pakken: verduidelijking van de regelgeving om beter te kunnen beoordelen of sprake is van werknemerschap dan wel zelfstandigheid, en versterking van de handhavingscapaciteit bij de Belastingdienst met opheffing van het moratorium per 2025. Deze maatregelen sluiten aan bij de in ons rapport gesignaleerde knelpunten. Terugdringing van schijnzelfstandigheid is niet zichtbaar in de begroting omdat het zich vertaalt in bijvoorbeeld meer afdracht van premies werknemersverzekeringen en minder zelfstandigenaftrek. Wij vragen uw aandacht voor de uitvoerbaarheid van deze maatregelen en het risico dat deze veel tijd vergen. Ook is er uitstel van de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor ZZP'ers omdat UWV meer tijd nodig heeft om voorbereidingen te treffen. Bovendien is er al een tekort aan verzekeringsartsen bij UWV.

Onderzoek meerjarenramingen

In ons rapport *Ruimte in de ramingen? Meerjarenramingen onderzocht* van 22 juni 2021 concludeerden wij dat veronderstellingen en gegevens onder uitgavenramingen in begrotingen soms onjuist en gedateerd zijn. Het parlement mist informatie om de onderbouwing en de kwaliteit van meerjarenramingen in de begrotingen goed te kunnen beoordelen. Het gevolg is dat het voor het parlement lastig is om met een Minister het debat aan te gaan over de vraag of er voldoende geld wordt uitgetrokken voor bepaalde publieke taken en beleidsambities. Daarom hebben wij een interactief hulpmiddel (<https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2021/09/29/eerste-hulp-bij-ramingen>) ontwikkeld dat uw Kamer kan helpen om de juiste vragen hierover aan de Minister te stellen.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2022 op 17 mei 2023 verwachten we op het terrein van de Minister van SZW nog de volgende onderzoeken te publiceren:

- Toegevoegde waarde van EU-subsidies in Nederland (publicatie verwacht in oktober 2022).
- Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties (publicatie verwacht in april 2023).

Wij vertrouwen erop dat deze begrotingsbrief behulpzaam is bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer.

Algemene Rekenkamer

A.P. (Arno) Visser
president

C. (Cornelis) van der Werf
secretaris