

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)

Rapport bij het Jaarverslag 2022

2023

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2022

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

- Is het geld in het afgelopen jaar ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de bedrijfsvoerings- en beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministers. Pas nadat zij de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans hebben ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2022 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2022*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2022.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 6

3. Financiële informatie | 11

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 12

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 13

3.3 Kwijtscheldingen publieke schulden gedupeerden toeslagenaffaire | 15

4. Bedrijfsvoering | 16

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 16

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 19

4.3 Onvolkomenheden | 20

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 21

4.5 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 39

5. Beleidsresultaten | 40

5.1 Subsidieonderzoek: STAP-budget | 40

5.2 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming beleidsinformatie | 55

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 56

6.1 Reactie minister van SZW | 56

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 58

Bijlagen | 60

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van SZW 2022 | 60

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 63

Bijlage 3 Verantwoording en aanvullende resultaten onderzoek STAP-budget | 69

Bijlage 4 Literatuur | 81

Bijlage 5 Eindnoten | 84

1. Onze conclusies

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft 2 omvangrijke coronacrisismaatregelen goed uitgevoerd met hulp van UWV en gemeenten: de NOW-subsidie waarmee werkgevers salarissen konden doorbetalen en de Tozo-uitkeringen voor zelfstandig ondernemers. De minister moet wel aandacht blijven houden voor de afwikkeling van deze maatregelen. Het algoritme waarmee beslagleggers de beslagvrije voet voor mensen met schulden berekenen vinden wij een goed voorbeeld. Er gaan ook dingen minder goed. De minister krijgt geen verantwoordingsinformatie over de uitgaven en resultaten van de regionale mobiliteitsteams die zijn opgestart tijdens de coronacrisis. Bij de STAP-subsidie zijn controles niet of deels uitgevoerd. En de minister heeft te maken met enkele langslappende kwesties: schijnzelfstandigheid en de haperende uitvoering van de WIA. Ook het financieel beheer van uitkeringen in Caribisch Nederland is al vanaf 2016 niet op orde. Dit is in 2022 niet verbeterd.

STAP-budget leidt tot extra scholing

In 2022 hebben 216.269 volwassenen een STAP-budget ontvangen. Bij naar schatting 40% van hen leidt dit tot extra scholing; 60% had deze scholing zonder STAP ook gevolgd. De minister wil met STAP meer laag- en middelbaar opgeleiden bereiken dan met de fiscale aftrek scholingsuitgaven, maar het is onduidelijk of dit is gelukt.

WIA niet meer uitvoerbaar

De WIA-verzekering tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid is niet meer uitvoerbaar. Bij UWV lopen de achterstanden in de beoordelingen van arbeidsongeschiktheid al jarenlang op, ondanks maatregelen. Dit is vooral nadelig voor langdurig zieke (ex-)werknemers. De achterstanden leiden bovendien tot onrechtmatige uitgaven en dwangsommen voor UWV. Volledige informatie over de achterstanden en de aanpak daarvan was niet beschikbaar. Daarom konden de minister en UWV de achterstanden niet sneller aanpakken.

Aanpak van schijnzelfstandigheid duldt geen uitstel

De minister heeft nauwelijks zicht op het aantal schijnzelfstandigen: zelfstandig werkenden die geen ondernemer en dus eigenlijk werknemer zijn. De Belastingdienst handhaaft hier al jaren niet meer op. De minister weet daardoor niet goed wat de gevolgen zijn voor werkenden en werkgevers, en voor het mislopen van sociale premies en belastingen. De maatregelen die de minister voorbereidt hebben pas op lange termijn effect. Daarom is belangrijk dat zij nu afspraken maakt met de Belastingdienst om meer en efficiënter te kunnen handhaven.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag* 2022 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Onvolkomenheid bij Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bestaande onvolkomenheid	2019	2020	2021	2022	
1. Financieel beheer Rijksdienst Caribisch Nederland-unit SZW	✗	✗	✗	✗	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

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

▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

|| Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Feiten en cijfers

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor het goed functioneren van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Denk hierbij aan: een eerlijke en inclusieve arbeidsmarkt; gezonde en veilige arbeidsomstandigheden; passende uitkeringen en re-integratie bij werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid; inkomens- en armoedebeleid en pensioen. De minister is verder verantwoordelijk voor de inburgering van nieuwkomers. De minister laat haar beleid grotendeels uitvoeren door de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) UWV en SVB, de Belastingdienst en Toeslagen, en 345 gemeenten. De minister houdt toezicht op zowel SVB als UWV.

Het Ministerie van SZW heeft in 2022 € 46,0 miljard uitgegeven. Dit is 14,0% van de totale rijksuitgaven over 2022. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 46,2 miljard. De ontvangsten bedroegen € 6,2 miljard.

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

	2020	2021	2022
Verplichtingen	59.969	57.915	46.161
Uitgaven	59.902	57.703	46.013
Ontvangsten	1.803	3.804	6.244
Fte's	3.704	4.095	4.490

De verplichtingen en uitgaven zijn in 2022 afgenomen ten opzichte van 2021 en 2020. Er is € 1,7 miljard uitgegeven aan coronacrisismaatregelen, dit is € 9,6 miljard minder dan in 2021. Ook is de rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds afgenomen met € 2,9

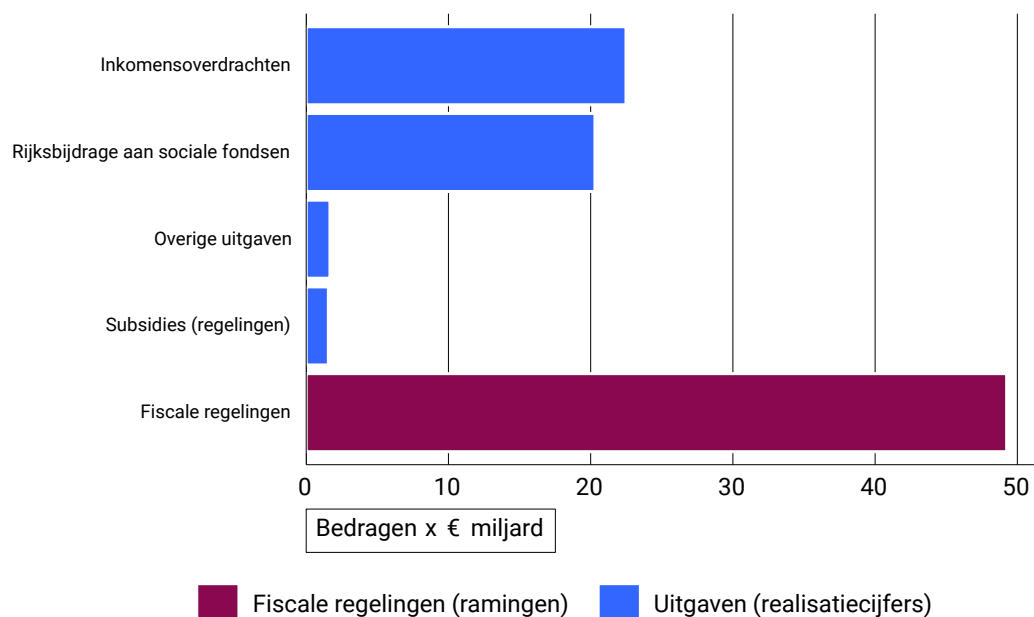
miljard. Uit dit fonds worden de AOW-uitkeringen betaald. Deze rijksbijdrage compenseert het tekort dat ontstaat doordat de AOW-premie en het loon waarover AOW-premie wordt betaald, wettelijk zijn gemaximeerd. Daarnaast is er € 0,4 miljard minder uitgegeven aan de algemene bijstand, onder andere door een lagere werkloosheid. Verder is er € 0,3 miljard meer uitgegeven aan de kinderopvangtoeslag dan in 2021 doordat er meer gebruik is gemaakt van kinderopvang. Ook zijn er extra uitgaven door de invoering van het STAP-budget (€ 0,2 miljard) en voor inburgering (€ 0,1 miljard). Met de invoering van de Inburgeringswet 2021 is de regierol hiervoor bij de gemeenten komen te liggen. Zij krijgen hiervoor extra geld.

De niet-belastingontvangsten zijn in 2022 fors toegenomen. Dit komt grotendeels door terugbetalingen van NOW-subsidies door bedrijven van in totaal € 4,0 miljard. Het aantal ambtenaren bij het ministerie is met 10% gestegen. Dit komt omdat er mensen nodig zijn om de plannen voor de hervorming van de arbeidsmarkt, de aanpak van armoede en schulden en de kinderopvangtoeslag uit te werken. Ook is er meer capaciteit bij de Nederlandse Arbeidsinspectie en bij de Rijksschoonmaakdienst gekomen.

Figuur 1 geeft de begrotingsgefinancierde uitgaven in 2022 van het Ministerie van SZW weer.

Figuur 1 *Uitgaven en fiscale regelingen Ministerie van SZW in 2022 (op basis van data Najaarsnota van het Ministerie van Financiën)*

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



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

Aan het begin van de kabinetsperiode maakt het kabinet afspraken over het maximum aan uitgaven voor de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid. Dit is het 'uitgavenplafond Sociale Zekerheid'. Het doel hiervan is de budgettaire discipline te versterken en de uitgaven beter te beheersen. Deze uitgaven zijn zowel uit belastinginkomsten als uit premiegelden betaald. In 2022 is er aan sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid in totaal € 86,0 miljard uitgegeven.

Bijna alle uitgaven op de begroting van het Ministerie van SZW, samen € 44,9 miljard van de totale € 46,0 miljard over 2022, behoren tot het uitgavenplafond Sociale Zekerheid. Deze uitgaven worden verminderd met de niet-belastingontvangsten. Van de € 6,2 miljard ontvangsten op de begroting over 2022 behoort € 4,7 miljard tot het uitgavenplafond. De uitgaven bestaan uit:

- € 22,5 miljard aan inkomensoverdrachten, zoals de bijstands- en Wajong-uitkeringen, de kinderopvangtoeslag en de algemene kinderbijslag;
- € 20,3 miljard aan rijksbijdragen voor de sociale fondsen, zoals voor de Algemene Ouderdomswet (AOW) en regelingen voor mensen met een arbeidsbeperking;
- € 1,6 miljard aan subsidies, zoals de NOW-subsidies en het STAP-budget;
- € 1,7 miljard aan uitgaven om het departement en uitvoeringsorganisaties goed te laten functioneren, zoals apparaatsuitgaven en inkopen.

De niet-belastingontvangsten bestaan voor € 4,0 miljard uit terugbetalingen van de NOW-subsidie, € 0,2 miljard terugvorderingen van de rijksvergoeding aan gemeenten voor de uitvoering van de Tozo, € 1,4 miljard werkgeversbijdrage kinderopvang en € 0,4 miljard terugbetalingen van de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget.

In 2022 ging er in totaal € 1,7 miljard naar coronacrisismaatregelen. Dit was 4% van de totale uitgaven van de minister van SZW. Hiervan ging € 1,2 miljard naar de noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid (NOW) en € 0,3 miljard naar de tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo).

Premiegefinancierde uitgaven

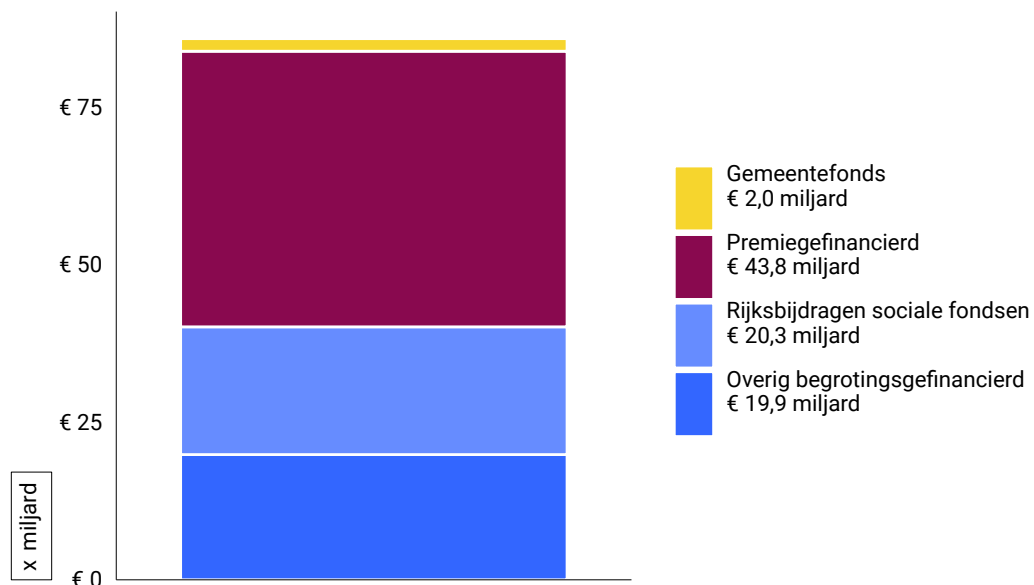
De minister van SZW is niet alleen verantwoordelijk voor de besteding van het begrotingsgeld, maar ook voor het beheer van de premiegefinancierde uitgaven onder het uitgavenplafond Sociale Zekerheid. Deze uitgaven bedragen € 86,0 miljard in 2022, inclusief de rijksbijdragen aan sociale fondsen van € 20,3 miljard (figuur 2).

De premiegelden en begrotingsgelden komen samen bij de SVB en UWV, die de sociale fondsen beheren en uitkeringen betalen. Zo wordt het Ouderdomsfonds gefinancierd met premiegelden en met geld van de begroting van het Ministerie van SZW. Uit dit fonds betaalt de SVB de AOW-uitkeringen. Ook financiert de minister van SZW de re-integratie van mensen met een uitkering met begrotings- en premiegeld.

De premiegefinancierde uitgaven zijn wel collectieve uitgaven maar ze behoren niet tot de rijksrekening. Ze hebben een ander begrotings- en verantwoordingsproces dan de rijksbegrotingscyclus. Ook heeft het parlement geen budgetrecht bij de premiegefinancierde uitgaven. Dit betekent dat de minister vooraf geen autorisatie nodig heeft van het parlement om uitgaven te doen. Dit geldt niet voor de uitgaven onder het uitgavenplafond Sociale Zekerheid die gefinancierd worden met begrotingsgeld. Het parlement kan wel indirect invloed uitoefenen op premiegefinancierde uitgaven door de onderliggende wet- en regelgeving te veranderen en moties in te dienen. Wij controleren de rechtmatigheid van de premiegefinancierde uitgaven door te onderzoeken hoe de minister van SZW het financieel beheer ervan uitvoert. Om precies te zijn: wij onderzoeken het toezicht dat de minister van SZW houdt op UWV en de SVB, en de financiële verantwoording van deze organisaties aan de minister.

Figuur 2 Opbouw van het uitgavenplafond Sociale Zekerheid

De omvang van het uitgavenplafond Sociale Zekerheid in 2022 was € 86,0 miljard



Integratie-uitkering sociaal domein

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) stelt via de begroting van het gemeentefonds geld beschikbaar aan gemeenten voor de

integratie-uitkering in het sociaal domein. De middelen voor de re-integratie van mensen die arbeidsondersteuning nodig hebben om te kunnen werken, maken onderdeel uit van deze integratie-uitkering. In 2022 bedraagt deze € 2,0 miljard. Gemeenten bepalen zelf waar ze de re-integratiegelden aan besteden. Over de besteding van deze gelden legt het college van burgemeester en wethouders verantwoording af aan de gemeenteraad.

Fiscale regelingen

Fiscale regelingen zijn een beleidsinstrument en dienen een bepaald doel. Fiscale regelingen zijn een gedeelde verantwoordelijkheid van de minister van Financiën, die verantwoordelijk is voor het budget dat ermee is gemoeid, en de minister die er beleid mee uitvoert. Fiscale regelingen worden niet verantwoord in het jaarverslag van het Ministerie van SZW. Ramingen van de gederfde belastinginkomsten zijn per regeling opgenomen in een bijlage van de Miljoenennota van het Ministerie van Financiën. Fiscale regelingen leiden tot minder belastinginkomsten en daarvoor geldt, anders dan voor uitgaven, zelden een limiet. Kortom: de lusten zijn voor de vakminister, de lasten voor de minister van Financiën. We hebben regelmatig onderzoek gedaan naar fiscale regelingen. Vaak moesten we concluderen dat de doelstellingen vaag zijn, de onderbouwing gebrekkig is en het resultaat onduidelijk. Daarom hebben we in het verantwoordingsonderzoek 2020 aanbevolen de fiscale regelingen te herzien.

De fiscale regelingen waar de minister van SZW mede voor verantwoordelijk is, leiden tot € 49,2 miljard aan belastingderving. De grootste posten zijn de arbeidskorting (€ 26,0 miljard in 2022) en de fiscaal vrijgestelde pensioenpremies (€ 23,5 miljard). Daar staan € 13,5 miljard aan inkomsten door belasting op pensioenen tegenover. Andere fiscale regelingen waar de minister van SZW voor verantwoordelijk is, zijn de pensioenvrijstelling in box 3 (€ 9,7 miljard), de inkomensafhankelijke combinatiekorting (€ 1,8 miljard), het verlaagde btw-tarief op arbeidsintensieve diensten (€ 932 miljoen) en de lijfrentepremieaftrek (€ 627 miljoen). Tegenover de gederfde belastinginkomsten door de lijfrentepremieaftrek staat € 367 miljoen aan belastinginkomsten bij lijfrente-uitkeringen.

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van SZW.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een uitgave niet aan deze regelgeving, dan is de uitgave onrechtmatig. De rechtmatigheid van een uitgave is onzeker als onduidelijk is of een uitgave voldoet aan deze regelgeving.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijk aangegane verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste wijze tot stand is gekomen.

We geven onze oordelen in § 3.1 op totaalniveau van het *Jaarverslag 2022* en in § 3.2 op artikelniveau. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement. In § 3.3 gaan we in op een onzekerheid bij toeslagenvorderingen op de saldibalans, omdat nog niet duidelijk is of deze vorderingen zullen worden ontvangen of worden kwijtgescholden.

Hieronder geven we ons oordeel weer.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

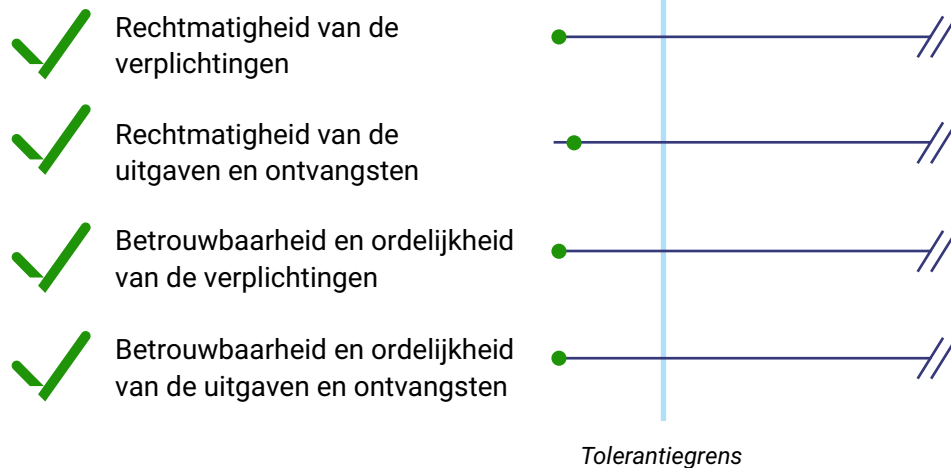
De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

- is op totaalniveau rechtmatig;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Ministerie van SZW (XV) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

De volgende figuur maakt duidelijk bij welke financiële stromen wel of geen sprake is van overschrijding van de tolerantiegrens (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

Op totaalniveau



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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van SZW is opgenomen omvat € 40,7 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 3, 6, 7, 8, 9 en 10. Het bedrag aan uitgaven omvat € 38,0 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 3, 6, 7, 8, 9 en 10. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau




In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van SZW:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van de artikelen 3, 5, 6, 8 en 9. In de artikelen 5, 8 en 9 hebben we fouten en/of onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen, die de artikelgrens overschrijden. In de artikelen 3, 6, 8 en 9 hebben we fouten en/of onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten, die de artikelgrens overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

In de volgende figuur lichten we de overschrijdingen op artikelniveau toe.

Op artikelniveau

-  Artikel 5: onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 42,0 miljoen).
-  Artikelen 8 en 9: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen (€ 18,1 miljoen).
-  Artikelen 3, 6, 8 en 9: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 13,9 miljoen).

Onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikel 5 Werkloosheid

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikel 5 Werkloosheid is overschreden. Het betreft onzekerheden van € 42,0 miljoen die de tolerantiegrens van € 15,6 miljoen overschrijden. De onzekerheden worden veroorzaakt doordat het ministerie de verantwoordingswijze over de besteding van de middelen van de Tijdelijke regeling aanvullende crisisdienstverlening COVID-19 nog niet heeft uitgewerkt. Deze regeling wordt uitgevoerd door de regionale mobiliteitsteams. Wij lichten dit nader toe in § 4.1.1. De minister van SZW heeft dit eveneens toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het *Jaarverslag 2022*.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen van begrotingsartikelen 8 en 9

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen op artikelen 8 Oudedagsvoorziening en 9 Nabestaanden is overschreden. Het betreft fouten en onzekerheden van € 18,1 miljoen die de tolerantiegrenzen van in totaal € 3,1 miljoen overschrijden. Deze begrotingsartikelen hebben betrekking op de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN)-unit SZW. Het zijn relatief kleine overschrijdingen ten opzichte van de totale begroting van het Ministerie van SZW. Door het ontbreken van voldoende informatie kan geen uitspraak worden gedaan over de rechtmatigheid van de uitkeringen. Wij lichten dit nader toe in § 4.3.1. De minister van SZW heeft dit eveneens toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het *Jaarverslag 2022*.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikelen 3, 6, 8 en 9

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikelen 3, 6, 8 en 9 is overschreden. Het betreft fouten en onzekerheden van € 13,9 miljoen die de tolerantiegrenzen van in totaal € 4,9 miljoen overschrijden. De tolerantiegrens van artikelen 8 en 9 wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. Alle 4 de begrotingsartikelen hebben betrekking op de RCN-unit SZW, waarbij dezelfde problematiek speelt als hierboven is beschreven.

3.3 Kwijtscheldingen publieke schulden gedupeerden toeslagenaffaire

Onderdeel van de hersteloperatie toeslagen is de kwijtschelding van publieke schulden. In 2021 zijn het Ministerie van Financiën en andere publieke organisaties, waaronder het Ministerie van SZW, gestart met het kwijtschelden van schulden van gedupeerden van de toeslagenaffaire. In november 2022 is een wettelijke grondslag voor deze kwijtschelding verkregen door de goedkeuring door het parlement van de Wet hersteloperatie toeslagen. Hierdoor merken wij de kwijtscheldingen vanaf 2022 als rechtmatig aan. De hersteloperatie is nog volop aan de gang en ook na 2022 zullen nog publieke schulden worden kwijtgescholden.

Deze publieke schulden staan voor een deel als vorderingen op de saldibalansen van beleidsverantwoordelijke ministeries. Deze vorderingen worden afgeboekt nadat kwijtscheldingen hebben plaatsgevonden. Aangezien eind 2022 nog niet alle publieke schulden van gedupeerden waren kwijtgescholden, stonden deze nog gedeeltelijk op de saldibalansen. Hierdoor is bij de betreffende vorderingen op de saldibalansen van deze ministeries deels onzeker of ze nog worden ontvangen of worden kwijtgescholden. De omvang van de bedragen voor het Ministerie van SZW staat nog niet vast. Wel licht de minister in haar *Jaarverslag 2022* toe dat er nog openstaande vorderingen in beeld zijn die mogelijk kwijtgescholden kunnen worden. Per 20 januari 2023 bedraagt dit ongeveer € 113 miljoen voor de kinderopvangtoeslag en € 21 miljoen voor het kindgebonden budget. Omdat gedupeerden zich nog tot eind 2023 kunnen melden, staat nog niet vast welk deel hiervan in aanmerking komt voor kwijtschelding. Per 31 december 2022 zijn de openstaande vorderingen voor de kinderopvangtoeslag € 379,4 miljoen en voor het kindgebonden budget € 204,5 miljoen.

De schulden van gedupeerden bij de SVB en UWV staan niet op de saldibalans van het Ministerie van SZW. Ook deze publieke schulden komen in aanmerking voor kwijtschelding.

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2021 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de onvolkomenheid meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van SZW in het *Jaarverslag 2022* verstrekt (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Organisaties op afstand

De minister van SZW is voor de uitvoering en het bereiken van haar doelen sterk afhankelijk van organisaties die op afstand staan van het ministerie. Bij deze organisaties houdt de minister toezicht op de taakuitvoering, en soms ook op de organisatie zelf.

Een overzicht:

- SVB en UWV zijn zelfstandige bestuursorganen (zbo's) waar de minister van SZW ook toezicht houdt op de organisatie;
- gemeenten vormen een bestuurslaag met een eigen democratische verantwoording;
- het Inlichtingenbureau is een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt). Ook hier houdt de minister van SZW toezicht op de organisatie;
- de Belastingdienst en Toeslagen zijn onderdelen van het Ministerie van Financiën;

- de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) is een baten-lastenagentschap van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW);
- het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is een zbo. De minister van Justitie en Veiligheid (JenV) houdt toezicht op de COA-organisatie.

Hoewel deze organisaties een zekere mate van onafhankelijkheid hebben, die bepaald is door de wetgever, en ze dus niet altijd door de minister worden aangestuurd, is de minister wel afhankelijk van deze organisaties voor resultaten. Ze moet ook informatie hebben om zich te kunnen verantwoorden over de prestaties die worden geleverd met geld van de begroting van het Ministerie van SZW en van sociale premies.

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

4.1.1 Regionale mobiliteitsteams

Tijdens de coronacrisis is de Tijdelijke regeling aanvullende crisisdienstverlening COVID-19 ingericht. De regeling voorziet in begeleiding van en scholing voor langdurig werklozen en mensen die hun baan dreigen te verliezen, om hen te helpen werk te vinden. Werkgeversorganisaties, vakbonden, gemeenten en UWV werken hiervoor samen in 35 regionale mobiliteitsteams (RMT's). Bij deze regeling heeft het ministerie niet uitgewerkt hoe het verantwoording moet afleggen over de besteding van het budget en de resultaten. Dit bleek zeer moeilijk te organiseren, door de manier waarop het ministerie het geld aan de samenwerkende partijen uitkeerde. Door het ontbreken van een goede verantwoording is er wel zicht op de aanvullende dienstverlening, maar geen zicht op de resultaten hiervan en op de rechtmatigheid van de bestede gelden. Daarom hebben we € 42,0 miljoen aan betalingen en € 19,5 miljoen aan afgerekende voorschotten aangemerkt als onzeker. Dit leidt tot een overschrijding van de rapporteringstolerantie op artikel 5. De tekortkomingen in de verantwoording werken mogelijk ook door op de financiering van deze regeling uit het Europese Herstel- en Veerkrachtplan.

Het ministerie heeft tot nu toe nog geen verantwoordingsproces voor deze regeling kunnen inrichten. Wij benadrukken het belang van een goede verantwoordings-systematiek die vooraf is opgesteld, ook om vergelijkbare situaties te voorkomen.

4.1.2 Toezicht UWV en SVB

De minister van SZW houdt wettelijk toezicht op UWV en SVB. Beide zbo's voeren op basis van de Wet SUWI taken uit en ontvangen hiervoor jaarlijks tientallen miljarden euro's van het ministerie. Het toezichtbeleid van de minister bepaalt dat er bij beide zbo's elke 3 jaar een review van op de werkzaamheden van hun auditdiensten uitgevoerd moet worden. Volgens de planning zou over 2021 een review uitgevoerd moeten zijn. Dit is echter niet gebeurd. Hierdoor voldoet de minister niet aan de eisen van haar eigen toezichtbeleid. Omdat de review wel in 2023 uitgevoerd wordt, heeft deze naar verwachting betrekking op controles door de auditdiensten over 2022. De review is het sluitstuk van het toezichtbeleid (SZW, 2021a). Ook met het oog op de grote uitgaven door UWV en SVB verwachten wij van de minister dat zij zich aan haar eigen toezichtbeleid houdt.

4.1.3 Overige onderwerpen

Financieel beheer RCN-unit SZW

De minister van SZW heeft in 2022 weinig verbeterd in het financieel beheer van uitkeringen door de RCN-unit SZW en daarom handhaven we de onvolkomenheid. Dit lichten we toe in § 4.3.

Controle op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) coronacrisismaatregelen

We hebben onderzocht of de minister van SZW zicht heeft op de controles van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) bij de vaststellingen van NOW-subsidies en Tozo-uitkeringen en -leningen. Dit lichten we toe in § 4.4.1 en § 4.4.2. UWV stelt de NOW-subsidies voor bedrijven vast, de gemeenten doen dit voor de Tozo-uitkeringen en -leningen aan zelfstandig ondernemers. De minister is erin geslaagd deze vaststellingen ook in 2022 uitvoerbaar te houden, en heeft goed zicht op de misbruikrisico's en de controle hierop. De minister moet hier aandacht voor blijven houden, omdat veel vaststellingen nog niet gedaan zijn en omdat zij deze risico's bij de aanvraag slechts beperkt kon afdekken. Het ministerie heeft in de eigen administratie geen zicht op de Tozo-leningen die door gemeenten zijn verstrekt, en is hiervoor afhankelijk van wat gemeenten zelf rapporteren.

Uitvoerbaarheid WIA

De uitvoerbaarheid van de WIA komt sterk onder druk te staan door structureel oplopende achterstanden bij de sociaal-medische beoordelingen door UWV. Wij constateren dat de minister het probleem van de achterstanden niet goed kon beoordelen. Zij had gedurende meerdere jaren geen volledige en samenhangende informatie over de uitvoerbaarheid van de beoordelingen en over mogelijkheden

om deze uitvoerbaarheid te verbeteren. Hierdoor hebben de minister en UWV de maatregelen niet sneller kunnen uitvoeren. Wij lichten dit toe in § 4.4.3.

Aanpak schijnzelfstandigheid

Voor de aanpak van schijnzelfstandigheid is de minister van SZW voor een groot deel afhankelijk van de Belastingdienst. Wij hebben onderzocht hoeveel zicht de minister heeft op schijnzelfstandigheid, op de handhaving door de Belastingdienst en wat dit oplevert. Wij constateren dat de minister weinig zicht heeft op deze onderwerpen, en dat verbetering in de handhaving geen uitstel duldt. Dit lichten we toe in § 4.4.4.

Algoritme beslagvrije voet

Voor de berekening van de 'beslagvrije voet' bij de inning van schulden die burgers hebben bij een overheidsorganisatie, gebruikt het ministerie een algoritme. Het ministerie beheerst veruit de meeste van 63 risico's die volgens ons toetsingskader zijn verbonden aan algoritmes. Met de inzet van een algoritme heeft de minister burgers met schulden ontlast. Dit lichten we toe in § 4.4.5.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW die wij hebben onderzocht voldeden in 2022 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 1 onvolkomenheid.

Onvolkomenheid bij Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bestaande onvolkomenheid	2019	2020	2021	2022	
1. Financieel beheer Rijksdienst Caribisch Nederland-unit SZW	✗	✗	✗	✗	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

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

▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

|| Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

4.3 Onvolkomenheden

4.3.1 Nauwelijks voortgang in verbetering financieel beheer uitkeringen Caribisch Nederland

De Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN)-unit SZW is een onderdeel van het ministerie dat de sociale zekerheid uitvoert in het Caribisch deel van Nederland (de ‘bijzondere gemeenten’ Bonaire, Sint-Eustatius en Saba). De minister heeft in 2022 beperkt acties ondernomen om de tekortkomingen in het financieel beheer van de uitkeringen op te lossen. We zien over 2022 echter geen verbetering en constateren nog steeds fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid die de controletoleranties overschrijden. Deze zijn in hoofdstuk 3 per artikel toegelicht. De minister heeft zich in het *Jaarverslag 2022* verantwoord over deze overschrijdingen (SZW, 2023). Ze komen voort uit de diverse tekortkomingen in de opzet van de administratieve organisatie, de uitvoering van de interne controle en de ontwikkeling van de IT-applicaties.

In 2016 hebben we voor de eerste keer het financieel beheer van de uitkeringen van RCN-unit SZW benoemd als een onvolkomenheid. De daaropvolgende jaren werden er meerdere verbeterplannen uitgevoerd, maar die hebben tot nu toe niet het gewenste resultaat opgeleverd. Eind 2022 heeft de minister 2 experts de opdracht gegeven om in 2023 een analyse uit te voeren. Op basis van deze analyse komt er een nieuw plan van aanpak. Pas dan weten we welke verbeteracties er uitgevoerd gaan worden. Wij verwachten dan ook dat het, ondanks alle inspanningen van het Ministerie van SZW, nog meerdere jaren duurt voordat deze onvolkomenheid is opgelost.

Beperkte voortgang in verbetering IT-infrastructuur

In 2021 is de nieuwe loondervingsapplicatie opgeleverd. In 2022 liep de RCN-unit SZW nog tegen diverse tekortkomingen van die applicatie aan. Namelijk: in de applicatie zijn te weinig beheersingsmaatregelen opgenomen, zoals het ontbreken van een controle op de ingevoerde loongegevens en de salarisgegevens. Ook ervaren medewerkers de applicatie niet als gebruiksvriendelijk. Hierdoor maken zij fouten, zoals het invoeren van onjuiste loongegevens. Verder ontbreken herbeoordelingen, waardoor uitkeringen mogelijk onterecht ongewijzigd doorlopen. De tekortkomingen in de applicatie leiden tot fouten en onzekerheden in de loondervingsuitkeringen. Ondertussen was de RCN-unit SZW ook gestart met het verbeteren van andere applicaties. Maar in 2022 heeft de unit besloten zich eerst te richten op verbetering van de loondervingsapplicatie en de ontwikkeling van de andere applicaties tijdelijk stop te zetten.

Kleinschaligheid

Wij begrijpen dat het voor de RCN-unit SZW ingewikkeld is om de sociale zekerheid in Caribisch Nederland uit te voeren. In totaal wonen er ongeveer 28.000 mensen op de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Dat zijn er ongeveer net zoveel als in de gemeente Nunspeet. De hele Rijksdienst Caribisch Nederland opereert dus op een schaal van een kleine gemeente, terwijl zijn taken vergelijkbaar zijn met die van verschillende ministeries in Europees Nederland. De totale uitgaven van de RCN-unit SZW zijn ongeveer € 50 miljoen. Dit is 0,1% van de € 46,0 miljard aan totale uitgaven van het Ministerie van SZW.

Conclusie

- We constateren dat het de minister meer tijd kost om verbeteringen te realiseren, zoals zij vorig jaar toezegde. De minister zal in 2023 een plan laten opstellen om het financieel beheer van de RCN-unit SZW te verbeteren.

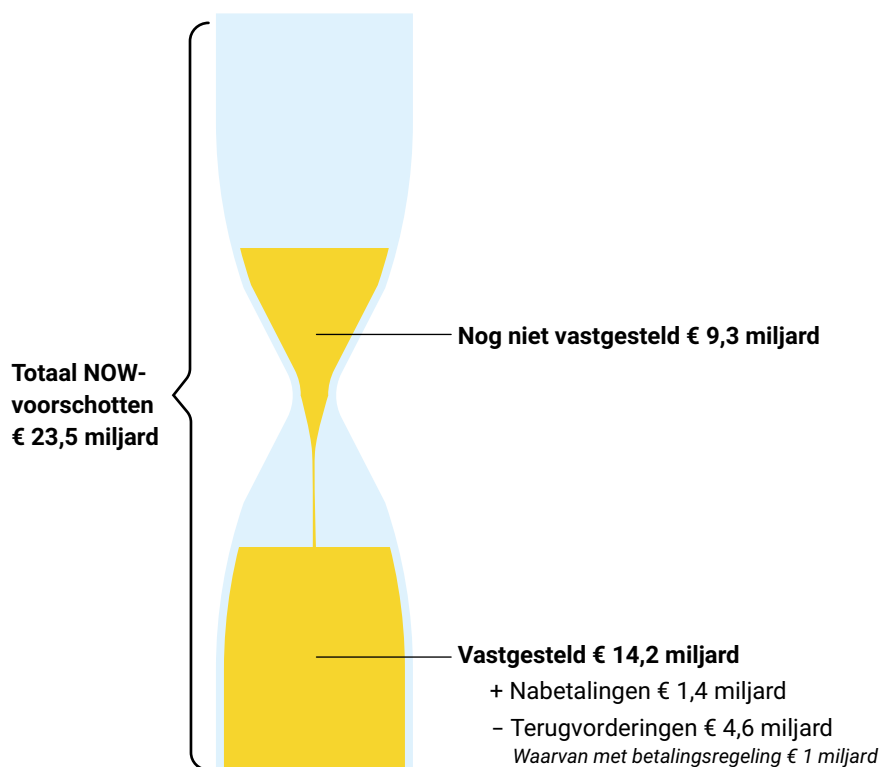
4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

4.4.1 Vaststellingen NOW-loonkostensubsidies

Het kabinet heeft verschillende noodmaatregelen ingezet om de gevolgen van de coronacrisis zo goed en zo snel mogelijk te ondervangen. Een van de maatregelen is de noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid (NOW) die voorziet in loonkostensubsidies voor bedrijven. Werkgevers konden het voorschot van de achtste en laatste NOW-tranche (NOW-6) aanvragen tot en met 13 april 2022. Hiermee is de voorschotfase afgerond. Ruim 170.000 werkgevers hebben in totaal € 23,5 miljard aan voorschotten ontvangen. De eindevaluatie van de NOW-regeling staat gepland voor 2023.

Figuur 3 Voorschotten, vaststellingen en betalingsregelingen NOW per eind 2022

Van de voorschotten NOW-subsidies voor bedrijven is 60% vastgesteld



Vaststellingsproces blijvend punt van aandacht

Het M&O-beleid heeft tot doel misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsregelingen zoals NOW tegen te gaan. In het voorschotproces van de NOW worden er M&O-controles uitgevoerd, maar het zwaartepunt van de controles ligt bij het vaststellingsproces. In vorige jaren hebben we de opzet van het M&O-beleid als toereikend beoordeeld en gaven wij een compliment voor het geheel van M&O-controlemaatregelen en de uitvoerbaarheid van NOW-1. Daarbij wogen we ook mee dat de NOW-1 onder grote tijdsdruk in slechts een paar weken tot stand moest komen aan het begin van de coronacrisis. Wij constateren dat het vaststellingsproces van de NOW een blijvend punt van aandacht is voor de minister van SZW. Zo duurt de afhandeling van alle vaststellingsaanvragen tot in 2024. Per 31 december 2022 moeten werkgevers nog € 9,3 miljard verantwoorden, verdeeld over ongeveer 100.000 vaststellingsaanvragen (figuur 3). Aanvragen van werkgevers die te maken hebben (gehad) met afstotingen, fusies en overnames of faillissementen, zijn relatief ingewikkeld en vragen meer tijd om af te handelen.

Als een werkgever geen vaststellingsaanvraag indient, stelt UWV het subsidiebedrag op nul. De werkgever heeft dan geen recht op NOW en moet het ontvangen voorschot terugbetalen. De NOW is, vanwege de uitvoerbaarheid, een generieke regeling met

weinig ruimte voor maatwerk. Werkgevers kunnen tegen de vaststelling van de NOW-subsidie bezwaar maken en daarbij een beroep doen op specifieke omstandigheden. Per 31 december 2022 zijn ruim 11.000 bezwaren ingediend. Hiervan is ongeveer de helft gegrond en een kwart ongegrond verklaard. De overige bezwaren zijn ingetrokken of niet-ontvankelijk verklaard.

Terugbetalingsproces en betalingsafspraken blijvend punt van aandacht

Van het totaal aantal vaststellingen over alle NOW-tranches die zijn verwerkt tot eind 2022, resulteert ongeveer 42% in een nabetaling en 53% in een terugvordering. Het terug te vorderen bedrag is op 31 december 2022 ongeveer € 171 miljoen. Tot nu toe verloopt het terugvorderingsproces bij ruim 90% van de werkgevers zonder problemen. Van de groep werkgevers die de subsidie op grond van de vaststelling moeten terugbetalen, heeft ongeveer twee derde het verschuldigde bedrag terugbetaald. Ongeveer een derde van deze werkgevers heeft een betalingsregeling getroffen met UWV.

Werkgevers maken in 2022 vaker gebruik van een betalingsregeling voor maximaal 5 jaar. Voor een aantal werkgevers is ook deze termijn niet voldoende. Per 31 december 2022 zijn 12 verzoeken tot verlenging van de betalingsregeling gehonoreerd. UWV heeft ook verzoeken tot kwijtschelding ontvangen, deze zijn niet gehonoreerd. Sommige werkgevers hebben daarnaast nog terugbetalingsregelingen bij de Belastingdienst en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) voor andere coronacrisismaatregelen. Ook vanwege de gestegen kosten voor bedrijven door de energiecrisis en de inflatie, moet de minister van SZW aandacht blijven houden voor de terugbetalingen met het oog op de rechtmatigheid én maatwerk toepassen waar dat mogelijk is om schrijnende situaties die hierdoor ontstaan te voorkomen.

Effect faillissementen en bedrijfsbeëindigingen nog niet inzichtelijk

Bedrijven kunnen failliet zijn gegaan of beëindigd voordat de NOW-subsidie is vastgesteld en afgerekend. Doordat veel faillissementen en bedrijfsbeëindigingen nog niet zijn afgewikkeld, is het voor UWV niet mogelijk om te berekenen hoeveel terugvorderingen niet meer kunnen worden geïnd of hoeveel nabetalingen er nog niet gedaan zijn door deze bedrijven. Van de ongeveer 1.200 faillissementen van werkgevers die NOW-subsidie hebben ontvangen, zijn er meer dan 1.000 nog niet afgewikkeld. Dit zijn langlopende trajecten. De minister heeft in de Kamerbrief van 21 oktober 2022 de problematiek uitgelegd en zal de Tweede Kamer nog informeren over het aantal bedrijfsbeëindigingen en faillissementen, en de financiële afhandeling daarvan

(SZW, 2022e). Wij vinden het van belang dat de minister hierover helderheid verschaft, ook met het oog op de rechtmatigheid van de NOW-subsidies.

Herstelacties uitgevoerd op accountantswerkzaamheden

In opdracht van het Ministerie van SZW heeft de ADR over 2021 25 reviews uitgevoerd bij accountants die een accountantsproduct bij een vaststellingsaanvraag voor NOW-subsidies hebben afgegeven. Bij 8 van de 25 reviews schoten de werkzaamheden van de accountants tekort, concludeerde de ADR. Het Ministerie van SZW heeft hierop de betreffende werkgevers en hun accountants de gelegenheid geboden om herstelacties uit te laten uitvoeren. Bij 7 van de 8 reviews zijn de tekortkomingen naar de mening van het Ministerie van SZW voldoende hersteld. De beoordeling van de herstelacties naar aanleiding van de laatste review is nog in behandeling bij het Ministerie van SZW. Bij 2 van de 7 dossiers hebben de herstelacties geleid tot een beperkte aanpassing (-2%) van de NOW-subsidie, namelijk een correctie in de omzetsdaling. Het ministerie heeft op deze individuele dossiers de bevindingen van de ADR voldoende opgevolgd. Dat het Ministerie van SZW deze werkgevers en hun accountants verplicht herstelacties liet uitvoeren, kan volgens ons bijdragen aan verbetering van de nog uit te voeren accountantswerkzaamheden.

Vorig jaar spraken wij de verwachting uit dat de minister van SZW in gesprek zou gaan met de NBA over verbetering van de uit te voeren accountantswerkzaamheden. Dat is ook gebeurd; de minister van SZW heeft over de geconstateerde bevindingen overlegd met de voorzitter van de NBA. Het Ministerie van SZW en de NBA hebben via rijksoverheid.nl, de NBA-website en in een gezamenlijk webinar de aandachtspunten voor accountants bij werkzaamheden op de NOW-subsidie gecommuniceerd. Het Ministerie van SZW heeft in 2022 nogmaals aan de ADR de opdracht gegeven om reviews uit te voeren op 26 accountantsdossiers. De definitieve uitkomsten hiervan verwachten we in het voorjaar van 2023. We verwachten van de minister dat zij de Tweede Kamer van deze uitkomsten op de hoogte stelt.

4.4.2 Vaststellingen Tozo

De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) is een van de maatregelen van het kabinet om zelfstandig ondernemers te ondersteunen tijdens de coronacrisis. Zelfstandig ondernemers met financiële problemen konden een uitkering aanvragen voor levensonderhoud en een lening voor extra bedrijfskapitaal van maximaal € 10.157.

Vaststelling voorschotten 2020 in Jaarverslag 2022

Gemeenten voeren de Tozo uit en verantwoorden deze via de SiSa-systematiek (*Single information, Single audit*). Hierdoor verantwoordt de minister van SZW de vaststelling van de voorschotten over 2020 in het *Jaarverslag 2022* (SZW, 2023). De minister van SZW heeft inmiddels een bedrag van ongeveer € 2,5 miljard aan voorschotten over 2020 vastgesteld. Daarvan is € 110 miljoen onzeker als gevolg van een verhoogd risico op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). Dit bedrag heeft de minister verantwoord in het *Jaarverslag 2022*. De onzekerheid heeft betrekking op het niet voldoen aan het urencriterium, het niet gebruikmaken van het recht op studiefinanciering voor 27-minners en het niet gebruiken van voorliggende voorzieningen (Algemene Rekenkamer, 2022). Daarnaast lopen er nog bezwaarprocedures tegen de vaststellingen over 2020. Deze bezwaren resulteren in een aanvullende onzekerheid van € 3 miljoen. De voorschotten over 2021 worden in 2023 vastgesteld.

Over 2020 hebben 11 accountants bij 43 gemeenten niet gerapporteerd over het M&O-beleid van de Tozo. Op verzoek van het ministerie hebben deze accountants herstelacties uitgevoerd en aan het ministerie bevestigd dat het M&O-beleid Tozo voor deze gemeenten toereikend is. SZW heeft de *Nota Verwachtingen Accountantscontrole* hierop laten aanpassen. Hoewel de vaststellingen over 2021 nog lopen, is wel al duidelijk dat ondanks deze aanpassing accountants van 12 gemeenten ook over 2021 niet hebben gerapporteerd over het M&O-beleid Tozo. Het ministerie zal voor deze gemeenten weer een herstelactie uitzetten.

Evaluaties Tozo nog niet afgerond

Het Ministerie van SZW voert meerdere onderzoeken uit om de Tozo te kunnen evalueren, waaronder een lichte evaluatie van het M&O-beleid. Al deze onderzoeken betreft het ministerie in een overkoepelende evaluatie van de Tozo. De lichte evaluatie van het M&O-beleid zou begin 2023 afgerond zijn maar is nog niet gereed. Het overkoepelend evaluatieonderzoek is naar verwachting eind 2023 gereed. Een tijdige evaluatie is belangrijk om te kunnen verantwoorden welke resultaten en doelstellingen de minister met de Tozo heeft bereikt, en om lessen te trekken voor de toekomst. Wij verwachten dat de minister in de evaluatie het besluit betreft om de Tozo eerder te beëindigen dan andere coronacrisismaatregelen.

Beperkt zicht op bedrijfskapitaal

Ongeveer 36.000 zelfstandig ondernemers hebben een lening voor bedrijfskapitaal ontvangen met een totale omvang van ongeveer € 287 miljoen. Sinds halverwege 2022 moeten de ondernemers deze leningen aflossen. Zowel de gemeenten als de minister hebben een beperkt beeld van het terugbetalingsgedrag van ondernemers.

Het ministerie maakt in zijn eigen administratie geen onderscheid tussen de uitkeringen voor levensonderhoud en het verstrekte bedrijfskapitaal. Voor dit inzicht is het ministerie afhankelijk van de SiSa-verantwoordingen, de Bijstandsdebiteuren- en fraudestatistiek en het Beeld van de Uitvoering. Met de huidige werkwijze vertrouwt de minister op de inspanningen die gemeenten doen om de leningen terug te vorderen. Het is wel van belang dat de minister inzicht heeft in de door haar verstrekte leningen, de aflossing ervan en de openstaande vorderingen inclusief invorderbaarheid. Dit vraagt om een proactieve houding van de minister richting de gemeenten. Het gaat tenslotte om publiek geld dat is uitgeleend aan zelfstandig ondernemers en dat terugbetaald moet worden.

4.4.3 Toezicht op beoordelingen WIA door UWV

Toezicht door de minister

De uitvoering van de werknemersverzekeringen is een taak van UWV, voortvloeiend uit de Wet SUWI. UWV is dus een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt). De minister houdt toezicht op de taakuitvoering door UWV en beoordeelt de bereikte resultaten en prestaties, en de rechtmatige en doelmatige besteding van het publieke geld dat naar UWV gaat. Om dit alles te kunnen beoordelen moet de minister informatie verzamelen over de taakuitvoering door UWV. En als UWV niet in staat is zijn taken goed uit te voeren, is het de verantwoordelijkheid van de minister om maatregelen te treffen.

Wij hebben de werking onderzocht van het toezicht dat de minister houdt op de uitvoering van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). We hebben hierbij in het bijzonder gekeken naar de achterstanden bij de sociaal-medische beoordelingen. Eerder onderzochten wij deze achterstanden en de oorzaken ervan, zoals een tekort aan verzekeringsartsen en een tekortschietende re-integratiedienstverlening (Algemene Rekenkamer, 2017). Sindsdien is de re-integratiedienstverlening verbeterd (Algemene Rekenkamer, 2021a), maar de beoordelingsachterstanden zijn verder opgelopen.

UWV is, behalve een rwt, ook een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Het UWV-bestuur is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. De minister van SZW houdt toezicht op de dienstverlening van UWV en heeft daarnaast de rol van opdrachtgever van de WIA en eigenaar van UWV. Als opdrachtgever bewaakt de minister de uitvoering van afspraken, de uitvoerbaarheid van de WIA en de behaalde resultaten, en als eigenaar bewaakt de minister de continuïteit en toekomstbestendigheid van de organisatie. In een eerder onderzoek constateerden wij tekortkomingen in het toezicht op de

strategische risico's bij UWV, zoals de handhaving op misbruik en oneigenlijk gebruik (Algemene Rekenkamer, 2019). Mede naar aanleiding hiervan heeft de minister haar toezicht herijkt (SZW, 2021a).

WIA: inkomensverzekering bij arbeidsongeschiktheid

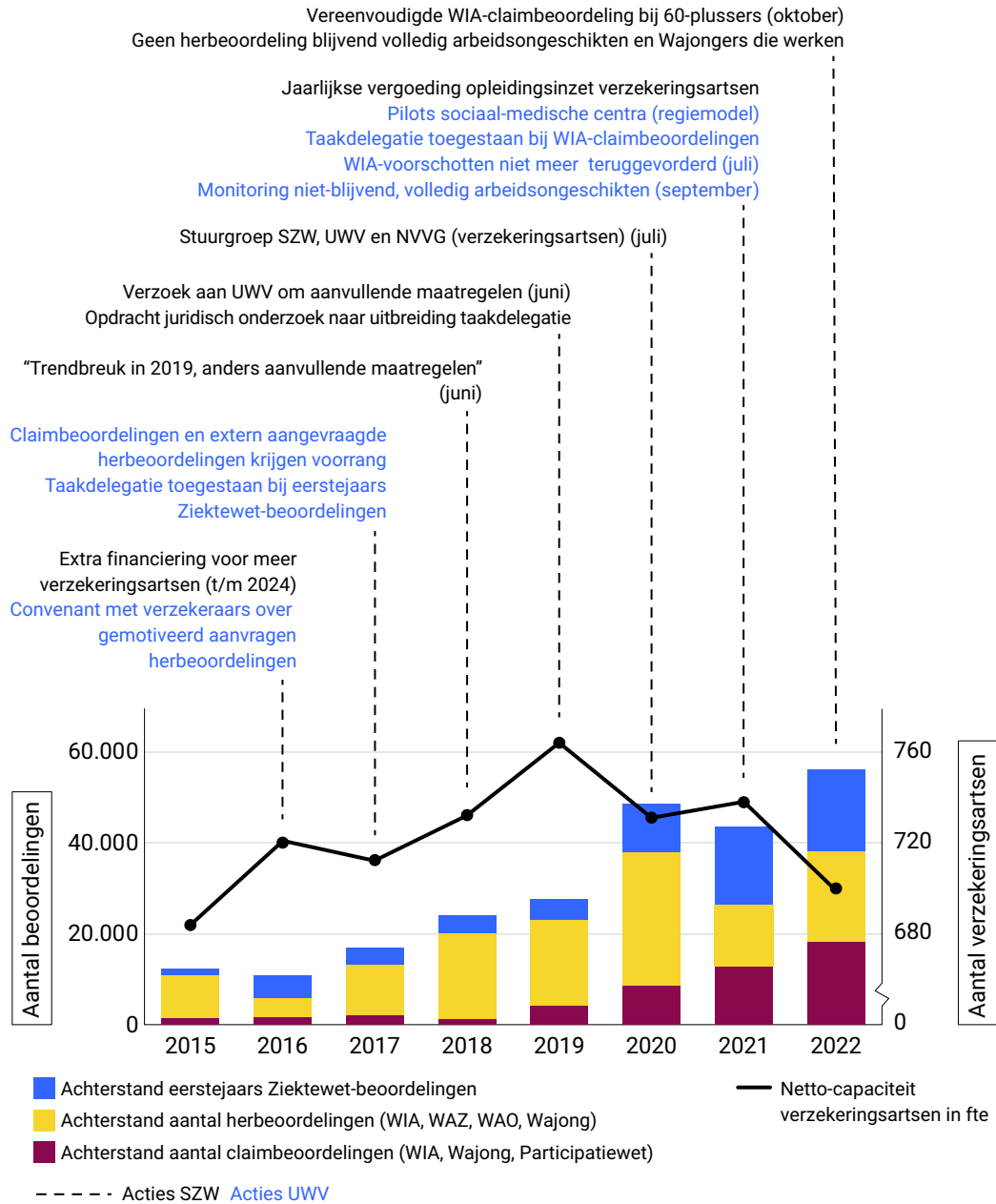
Een zieke werknemer die na 2 jaar nog niet is hersteld, kan bij UWV een arbeidsongeschiktheidsuitkering aanvragen op grond van de WIA. De WIA is een inkomensverzekering. Om te bepalen of iemand recht heeft op een uitkering, moeten verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen binnen 8 weken een eerste beoordeling (claimbeoordeling) doen. Hierbij stellen ze de mate van arbeidsongeschiktheid en de resterende 'verdiencapaciteit' vast. Als de medische situatie van de persoon die de uitkering ontvangt verbetert of verslechtert, moet er een herbeoordeling worden gedaan. Standaard gaat UWV na 5 jaar na of de situatie opnieuw moet worden beoordeeld. Ook kunnen cliënten zelf, of hun (ex-)werkgevers of bijvoorbeeld private verzekeraars om een herbeoordeling vragen. Ook hiervoor geldt een termijn van 8 weken.

Oplopende achterstanden

Sinds 2015 zijn er bij UWV oplopende achterstanden bij de sociaal-medische beoordelingen, waarbij de wettelijke termijnen worden overschreden (figuur 4). Aanvankelijk waren die achterstanden er alleen bij de herbeoordelingen, maar vanaf 2019 loopt UWV ook achter met de claimbeoordelingen. Dit heeft niet alleen ongunstige gevolgen voor alle betrokkenen, maar ook voor de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de WIA. Eind 2022 was de gemiddelde doorlooptijd bij claimbeoordelingen ongeveer 18 weken, bij herbeoordelingen was dit ongeveer 25 weken; in beide gevallen met uitschieters tot meer dan 1 jaar. In aantallen personen: eind 2022 wachtten 17.259 personen te lang op een claimbeoordeling en nog eens ruim 20.000 wachtten er te lang op een herbeoordeling. Ook bij beoordelingen na bijna 1 jaar ziekte, dus in de periode voorafgaand aan mogelijke arbeidsongeschiktheid, was er eind 2022 een achterstand van ruim 18.000 Eerstejaars Ziektewet-beoordelingen. UWV voert deze uit bij zieke werkenden die geen werkgever hebben ('vangnetters') en die dus geen verzuimbegeleiding krijgen, of van wie de werkgever niet verzekerd is bij UWV ('eigenrisicodrager').

Figuur 4 Achterstanden beoordelingen arbeidsgeschiktheid en verzekeringsartsen-capaciteit; maatregelen door Ministerie van SZW en UWV, 2015-2022.

Achterstanden beoordelingen arbeidsgeschiktheid lopen op ondanks maatregelen



Toelichting: Vanaf 2021 telt UWV volledig, niet-blijvend arbeidsongeschikten niet meer bij de achterstand herbeoordelingen.

Ongunstige gevolgen van te late beoordelingen

De lange wachttijden bij beoordelingen hebben ongunstige gevolgen voor de inkomenssituatie en re-integratiekansen van cliënten. Ook betaalt UWV steeds meer dwangsommen aan werkgevers en verzekeraars. In 2022 ging het om € 11,0 miljoen aan dwangsommen. Deze gevolgen verminderen de doelmatigheid en doeltreffendheid van de WIA.

WIA-aanvragers

Voor WIA-aanvragers zijn de gevolgen van de achterstanden verreweg het grootst. Na 2 jaar ziekte stopt namelijk de loondoorbetalingsverplichting van de werkgever en als er geen beoordeling is gedaan, verliezen mensen hun inkomen. WIA-aanvragers die te lang moeten wachten kunnen wel een voorschot op hun uitkering ontvangen. In 2022 ontvingen 22.500 mensen een voorschot. Vanaf juli 2021 vordert UWV dit voorschot niet meer terug als dit niet kan worden verrekend met de WIA-uitkering of een WW-uitkering (SZW, 2021b). Omdat UWV volgens de wet wel zou moeten terugvorderen, leidt dit in 2022 tot € 6,5 miljoen aan onrechtmatige uitgaven. De minister heeft dit verantwoord in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van SZW. De niet-terugvorderenmaatregel lost ook het probleem op dat het recht op een WW-uitkering door de lange wachttijd kan verlopen. Maar WIA-aanvragers die nog een private arbeidsongeschiktheidsverzekering of -pensioen hebben, kunnen hier geen aanspraak op maken zolang de claimbeoordeling niet is uitgevoerd. Ook kunnen mensen zonder claimbeoordeling geen aanvullend pensioen blijven opbouwen.

De lange wachttijden zijn ook ongunstig voor de re-integratie. Na maximaal 2 jaar loondoorbetaling bij ziekte stopt namelijk de inzet van de bedrijfsarts die de re-integratie begeleidt. Inmiddels biedt UWV zelf re-integratiedienstverlening aan als WIA-aanvragers te lang moeten wachten op hun claimbeoordeling. Vangnetters bij wie UWV de eerstejaars Ziektewet-beoordeling niet uitvoert, lopen het risico dat hun afstand tot de arbeidsmarkt groeit. Een ander gevolg is dat bij claimbeoordelingen na de wettelijke termijn ook de 'RIV-toets' te laat plaatsvindt. Bij de RIV-toets beoordeelt UWV of er gedurende de 2 jaar loondoorbetaling bij ziekte voldoende re-integratie-inspanningen zijn gedaan. Omdat UWV bij een te late RIV-toets geen loonsanctie meer kan opleggen, verdwijnt voor werkgevers de financiële prikkel om zich in te spannen voor re-integratie van de zieke werknemer.

WIA-gerechtigden

Verder kan bij WIA-gerechtigden de uitkering niet worden aangepast zonder herbeoordeling. Bij ongeveer 40% van de herbeoordelingen gaat de uitkering omhoog. Bij ongeveer 20% gaat de uitkering omlaag of wordt stopgezet.

Rechtmatigheid

Lopende WIA-uitkeringen worden niet onrechtmatig door te late herbeoordelingen, want de oorspronkelijke beoordeling geldt als wettelijke grondslag. Wel wordt het onzeker of uitkeringen nog wel juist zijn berekend als het gaat om personen bij wie de medische situatie zodanig is gewijzigd dat ook de restverdiencapaciteit verandert. UWV noch het Ministerie van SZW kan een schatting geven van deze onzekerheid over de rechtmatigheid bij de 20.000 personen die eind 2022 te lang wachtten op een herbeoordeling.

Oorzaken van de achterstanden

De oorzaak van de achterstanden bij sociaal-medische beoordelingen is dat het aantal verzekeringsartsen geen gelijke tred houdt met de groeiende WIA-instroom en de vraag naar herbeoordelingen bij de steeds groter wordende WIA-populatie. Ook is de tijd per beoordeling langer: van 2 uur ten tijde van de WAO (voorganger van de WIA) tot 5 uur bij de WIA. De reden: een WIA-beoordeling is inhoudelijk ingewikkelder, en te late beoordelingen kosten nog meer tijd.

De vraag naar beoordelingen groeit

De onderliggende oorzaak van de groeiende vraag naar beoordelingen is de grotere omvang van de arbeidsmarkt en het groeiend aantal oudere werknemers. Ook stijgt het aantal herbeoordelingen aangevraagd door werkgevers bij (ex-)werknemers die gedeeltelijk, niet-blijvend arbeidsongeschikt zijn (WGA 35-100%-uitkering). Werkgevers lopen namelijk financieel risico bij deze groep. Hierdoor worden ook beoordelingen gedaan die niet zinvol zijn. Ook de toename in flexibele contracten zorgt voor een hogere WIA-instroom. Werknemers met een flexibel contract hebben een 20 tot 25% grotere kans in de WIA terecht te komen dan werknemers met een vast contract. Dit is omdat zij niet op hun (ex-)werkgever kunnen terugvallen om te re-integreren (Koning, Muller & Prudon, 2022).

Ten slotte heeft de coronacrisis de dienstverlening door UWV tijdelijk belemmerd én kwamen er meer arbeidsongeschikten door long covid. Vooruitkijkend gaat

de invoering van de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers zorgen voor nog meer beoordelingen.

Verzekeringsartsencapaciteit blijft achter bij de vraag

Het beroep van verzekeringsarts heeft onder artsen in opleiding weinig belangstelling en bekendheid. Ook heeft tot 2013 de werving van nieuwe verzekeringsartsen op een laag pitje gestaan. In deze periode had UWV te maken met bezuinigingen (Algemene Rekenkamer, 2017). De opleiding van verzekeringsartsen duurt meerdere jaren en gaat bovendien ten koste van de tijd die al geregistreerde verzekeringsartsen aan beoordelingen kunnen besteden.

De komende jaren gaan veel verzekeringsartsen met pensioen.

Toezicht op sociaal-medische beoordelingen in de praktijk

Sinds de achterstanden in 2015 bekend werden, is de minister hierover geïnformeerd. In alle 3 de rollen (opdrachtgever, eigenaar en toezichthouder) heeft de minister aandacht voor het achterstandenprobleem. We constateren dat de minister sinds 2015 diverse maatregelen heeft genomen (figuur 4). Zo heeft UWV vanaf 2016 extra budget ontvangen voor het aannemen en opleiden van extra verzekeringsartsen. Vanaf 2018 zijn prestatie-indicatoren over de maximale voorraden sociaal-medische beoordelingen afgesproken met UWV. Ook is het bestuur van UWV versterkt in 2022. Eind 2022 heeft de minister aan UWV verzocht om frequent te worden geïnformeerd over de ontwikkeling van achterstanden, de effecten van maatregelen en de beoordelingstijd van verzekeringsartsen. Wij constateren dat het extra budget nauwelijks effectief is geweest. Het aantal verzekeringsartsen bij UWV is de laatste jaren zelfs iets gedaald en het aantal sociaal-medische beoordelingen loopt ook terug (UWV, 2023).

Op basis van gesprekken met het Ministerie van SZW en UWV en overlegverslagen stellen we vast dat de minister lang heeft gewacht met de voorbereiding en invoering van beleidswijzigingen. Het tegengaan van de achterstanden had sneller gekund. UWV erkende in 2018 al dat er beleidswijzigingen nodig waren om de achterstanden in te lopen. De minister van SZW ging er echter van uit dat het probleem op te lossen was door meer verzekeringsartsen en taakdelegatie. In de loop van 2020 hebben de minister als opdrachtgever en het UWV-bestuur het initiatief genomen om taakdelegatie te bevorderen en verzekeringsartsen meer te betrekken bij de oplossingen. Dit leidde eind 2022 tot 2 buitenwettelijke maatregelen van de minister van SZW in aanvulling op maatregelen van UWV (SZW, 2021c):

- een vereenvoudigde claimbeoordeling bij 60-plussers;
- geen herbeoordelingen meer tot 2027 bij volledig en blijvend arbeidsongeschikten (IVA) en Wajongers die zijn gaan werken.

Ook heeft de minister de commissie OCTAS (Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel) ingesteld die moet adviseren over een toekomstig stelsel (SZW, 2022c). De vereenvoudigde claimbeoordeling leidde in 2022 tot € 1,7 miljoen aan onrechtmatige uitgaven, die de minister verantwoordt in het *Jaarverslag 2022*.

Berekende winst van taakdelegatie door verzekeringsartsen naar sociaal-medisch verpleegkundigen en medisch secretaresses

Het UWV-jaarverslag vermeldt dat taakdelegatie onder verzekeringsartsen is toegenomen van 19% eind 2015 tot 79% eind 2022 (UWV, 2023). Wij constateren dat de 25% meer artsencapaciteit die hierdoor in 2022 is ontstaan een theoretische berekening is van de winst door taakdelegatie én taakondersteuning die niet getoetst is aan de praktijk.

Een aantal factoren heeft remmend gewerkt op het nemen van maatregelen. Ten eerste: de verzekeringsartsen waren eerder niet betrokken bij de oplossingen en het UWV-bestuur heeft de beoordelingen jarenlang bedrijfsmatig aangestuurd. Dit heeft de taakdelegatie door verzekeringsartsen niet bevorderd. De minister van SZW en het UWV-bestuur zijn hier (achteraf) kritisch over. Hun gezamenlijk initiatief om verzekeringsartsen te betrekken bij het oplossen van de problemen was naar het oordeel van de minister nodig om de weerstand onder verzekeringsartsen te doorbreken.

De tweede factor is het ontbreken van volledige en samenhangende informatie over de toenemende vraag naar beoordelingen ten opzichte van de artsencapaciteit en de ontwikkelingen hierin. De verantwoordingsinformatie die het ministerie van UWV ontving, geeft wel inzicht in de actuele situatie, maar niet in de uitvoerbaarheid op de korte en middellange termijn. Hierdoor had de minister als opdrachtgever te weinig zicht op hoeveel artsencapaciteit er nodig is. Ook ontbrak informatie over de effecten van mogelijke maatregelen op de artsencapaciteit, het aantal beoordelingen en andere gevolgen. UWV is een uitvoeringsorganisatie met een ingewikkelde informatiehuishouding. Door inschakeling van een extern onderzoeksbureau, vanaf 2020, is dit cijfermatig inzicht sterk verbeterd. Hierdoor konden eind 2022 buitenwettelijke maatregelen worden genomen (SZW, 2022c). Maar we stellen vast dat de informatie over de voortgang en de effecten van maatregelen nog steeds niet volledig en niet tijdig beschikbaar komt. Dit verhindert de sturing op maatregelen door UWV en door de minister. Omdat de minister als opdrachtgever en UWV onderzoek deden naar de sociaal-medische beoordelingen, heeft de minister als toezichthouder geen aanvullend onderzoek verricht.

Een derde factor is dat de minister in haar rol van opdrachtgever in de eerste jaren na 2015 slechts een geringe capaciteit op haar ministerie tot haar beschikking had door onderbemensing en wisseling van personeel. De geringe capaciteit heeft niet alleen de beoordeling van de uitvoerbaarheid van de WIA belemmerd, maar ook de slagkracht om maatregelen te nemen. De minister heeft dit, in haar rol van eigenaar, opgemerkt, en zij heeft maatregelen genomen om de opdrachtgeversrol te versterken en te professionaliseren.

Conclusie

Wij concluderen dat de minister aandacht had voor de oplopende achterstanden bij de sociaal-medische beoordelingen door UWV. Door tekortkomingen in de sturingsinformatie over de beoordelingen kon de minister niet beoordelen of de WIA blijvend uitvoerbaar is. Dit opgeteld bij de verzwakte rol van de minister als opdrachtgever, kon zij de maatregelen tegen de achterstanden niet sneller uitvoeren. Ook het UWV-bestuur kon dit niet voor wat betreft door UWV genomen maatregelen. De resultaten van maatregelen om de achterstanden in te lopen zijn nog onduidelijk. Door de gebrekkige sturingsinformatie had ook het parlement lange tijd geen compleet beeld. Ten slotte concluderen wij dat de WIA niet meer uitvoerbaar is, doordat het aantal verzekeringsartsen ondanks genomen maatregelen naar onze verwachting blijvend niet toereikend zal zijn.

Aanbevelingen aan de minister van SZW

Wij bevelen de minister aan om, in afwachting van het advies van de OCTAS-commissie over de toekomst van de WIA:

- haar inspanningen voort te zetten om de WIA beter uitvoerbaar te maken en te houden;
- bij de sturing op de uitvoering van de sociale zekerheid aandacht te hebben voor het belang van tijdigheid van dienstverlening.

4.4.4 Aanpak schijnzelfstandigheid

Zelfstandigen vormen een steeds grotere groep binnen de beroepsbevolking. Het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) groeide het afgelopen jaar verder tot 1,2 miljoen (meting derde kwartaal 2022). Dit is 1 op de 8 mensen met betaald werk. Zelfstandig ondernemen bevordert de economische dynamiek en de werkgelegenheid, maar kan ook gepaard gaan met schijnzelfstandigheid. Financiële prikkels in de sociale zekerheid en het belasting- en pensioenstelsel stimuleren werkenden om als zelfstandige aan de slag te gaan. Schijnzelfstandigen zijn personen die in naam zelfstandig werkende zijn, maar in werkelijkheid een beroepsactiviteit uitoefenen onder het gezag van een werkgever. Vanwege die gezagsrelatie moeten zij eigenlijk

in loondienst zijn. De minister van SZW heeft geen goed beeld van de omvang van schijnzelfstandigheid, mede doordat hier jarenlang niet op is gehandhaafd.

De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de inning van de loon- en inkomstenbelasting en in het verlengde daarvan voor handhaving op de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie. De handhaving is echter jarenlang gepauzeerd door het kabinet – althans bij opdrachtgevers. De Belastingdienst pakt deze taak geleidelijk weer op. De Algemene Rekenkamer heeft hierover in april 2022 het rapport *Focus op handhaving Belastingdienst bij schijnzelfstandigheid* gepubliceerd. Omdat dit onderzoek alleen de rol van de Belastingdienst belichtte, hebben we nu de rol van de minister van SZW bij de aanpak van schijnzelfstandigheid onderzocht.

In het *Coalitieakkoord 2021-2025* is opgenomen dat echte zelfstandigen worden ondersteund en ondernemerschap wordt gestimuleerd. Verduidelijking van de regels over wanneer iemand werkt als werknemer of als zelfstandige, en de Webmodule Beoordeling Arbeidsrelatie, ontwikkeld onder verantwoordelijkheid van de minister van SZW, zullen hieraan moeten bijdragen. Daarnaast gaat het kabinet schijnzelfstandigheid tegen door betere publiekrechtelijke handhaving bij vermoeden van werknemerschap, een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle zelfstandigen, en afbouw van de zelfstandigenaftrek. Het moratorium op de handhaving blijft van kracht tot 1 januari 2025.

Verantwoordelijkheid minister van SZW

De minister van SZW gaat over het arbeidsmarktbeleid en is daarmee verantwoordelijk voor het tegengaan van schijnzelfstandigheid. De minister van SZW is ervoor verantwoordelijk dat de arbeidsmarkt een gelijk speelveld is voor werknemers en zelfstandig ondernemers, en moet erop toezien dat er premies voor de werknemersverzekeringen worden afgedragen. Deze verantwoordelijkheid vloeit voort uit de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) en de ‘materiewetten’ voor werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. De minister van Financiën gaat over het fiscaal beleid. De verantwoordelijkheid voor de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA) is daarmee een gedeelde: de minister van SZW is verantwoordelijk voor het tegengaan van schijnzelfstandigheid, de minister (of staatssecretaris) van Financiën voor de fiscale gevolgen en de inning van premies en belastingen.

Voor het tegengaan van schijnzelfstandigheid is het cruciaal dat de Belastingdienst de Wet DBA kan handhaven. De minister van SZW zet in op verduidelijking van de regels (artikel 7:610 BW). Maar volgens arbeidsrechtdeskundigen en de Vereniging Zelfstandigen Nederland zijn de regels duidelijk – die maken het al mogelijk het kaf

(de schijnzelfstandigen) te scheiden van het koren (de zelfstandig ondernemers). Het gaat om de toepassing en handhaving van de regels.

De minister van SZW heeft weliswaar in toenemende mate overleg met de Belastingdienst over de handhaving van deze wet, maar er zijn geen afspraken gemaakt over de uitwisseling van gegevens over de resultaten, en hoe deze zich verhouden tot de inzet. Regels in de belastingwetgeving¹ over de betrouwbaarheid van belastingaangiften verhinderen dit, maar bieden in uitzonderingsgevallen wel een opening.

De minister handhaaft niet direct op schijnzelfstandigheid via de Nederlandse Arbeidsinspectie. Bij inspecties op de naleving van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) en de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) constateert de inspecteur soms dat sprake is van schijnzelfstandigheid. De inspectie handhaaft daar niet zelf op, maar geeft een signaal af aan de Belastingdienst.

Uitspraak Hoge Raad zaak Deliveroo tegen FNV

De Hoge Raad heeft op 24 maart 2023 het oordeel van het hof in stand gelaten dat de bezorgers van Deliveroo werkzaam waren op basis van een arbeidsovereenkomst. Of van een arbeidsovereenkomst sprake is, hangt af van alle omstandigheden van het geval. De vraag of aanleiding bestaat voor nadere algemene regels of uitgangspunten om te bepalen of een overeenkomst een arbeidsovereenkomst is, mede ter afgrenzing van het werken als zelfstandig ondernemer, heeft volgens de Hoge Raad de aandacht van de wetgever.

Voorbeelden zijn uitgangspunten als de inbedding van het werk in de organisatie van degene voor wie de werkzaamheden worden verricht, of de hoogte van de tegenprestatie voor het werk. Omdat de wetgever met dit onderwerp bezig is, ziet de Hoge Raad op dit moment geen aanleiding voor rechtsontwikkeling.

Deze zaak kan de minister van SZW gebruiken om schijnzelfstandigheid bij in elk geval platformbedrijven scherper aan te pakken.

Voorgenomen wetgeving

In de voortgangsbrief *Werken met en als zelfstandige(n)* van december 2022 (SZW, 2022d) kondigt de minister van SZW maatregelen aan om de arbeidsrelatie te verduidelijken en daarmee een gelijk speelveld tussen werknemers en zelfstandig ondernemers te bevorderen. De criteria 'rechtsvermoeden bij een laag tarief', 'ondernemerschap' en 'inbedding in de organisatie' worden uitgewerkt en vervat in een conceptwetsvoorstel. Het voornemen is dat de nieuwe wet per 1 januari 2025 in werking treedt. Daarnaast werkt de minister aan de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen.

Schijnzelfstandigheid bij het Rijk

In ons verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van Financiën benoemen we de problemen met de inhuur van schijnzelfstandigen bij de Belastingdienst (Algemene Rekenkamer, 2023). Voor ons is deze inhuur een illustratie van de problematiek. Werkgevers willen wel mensen (vooral met specifieke deskundigheid zoals ICT) in dienst nemen, maar die laten zich liever inhuren als zelfstandige. Vanwege de continuïteit van de bedrijfsvoering kiezen werkgevers er dan voor om een zzp'er in te huren. Dit speelt bijvoorbeeld in de zorgsector waar zorgmedewerkers een gebrek aan regie over hun werk ervaren, ontevreden zijn over hun werkgever, en mede daarom als zzp'er aan de slag gaan.

Conclusie

De aanpak van schijnzelfstandigheid lijkt vooralsnog te stranden in goede voor-nemens van het kabinet. De minister van SZW werkt wettelijke maatregelen uit die het parlement vervolgens nog moet goedkeuren. Het moratorium op de handhaving blijft van kracht tot 1 januari 2025. Ondertussen groeit het aantal zelfstandigen verder. Wij hebben het sterke vermoeden dat hiermee ook het aantal schijnzelfstandigen groeit. Zolang het moratorium op de handhaving van kracht blijft, lopen schijnzelfstandigen een kleine kans om als werknemer bestempeld te worden. Voor de beter verdienende schijnzelfstandigen met een financiële buffer zijn de risico's beperkt. De minder ver-dienende schijnzelfstandigen zijn echter niet beschermd tegen werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, en hebben ook minder financiële ruimte om pensioen op te bouwen. Verder is het probleem dat er minder loonbelasting en premies werknemers-verzekeringen worden betaald.

Aanbevelingen aan de minister van SZW

Wij bevelen de minister van SZW aan:

- om haast te maken met de maatregelen om een gelijk speelveld op de arbeidsmarkt te creëren tussen werknemers en zelfstandig ondernemers;
- om met de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst te bespreken wat de Belastingdienst nodig heeft om meer en efficiënter te kunnen handhaven op schijnzelfstandigheid en inning van premies werknemersverzekeringen. Gebruik daarbij alle mogelijkheden die de huidige regelgeving en het Deliveroo-arrest bieden om arbeidsrelaties te kwalificeren.

4.4.5 Algoritme berekening beslagvrije voet getoetst

Wanneer een burger schulden heeft en schuldeisers beslag leggen op zijn inkomen, moeten zij een bedrag overlaten dat de burger nodig heeft voor zijn (basale) levens-onderhoud. Dit bedrag heet de 'beslagvrije voet'. Sinds 2021 wordt voor de berekening van de beslagvrije voet gebruikgemaakt van een algoritme.

Het algoritme haalt inkomensgegevens uit de administratie van UWV en persoonsgegevens uit de Basisregistratie Personen. De beslaglegger, dat is een schuldeiser die beslag legt op iemands inkomen, controleert daarna de uitkomsten van de berekening en stelt de beslagvrije voet vast. De burger ontvangt de uitkomst in een brief in een vast format. Daarin staat uitleg over de berekening, de gebruikte gegevens en de mogelijkheden om te reageren.

Vóór 2021 was de berekening van de beslagvrije voet afhankelijk van gegevens die een burger zelf moest aanleveren. Als burgers de gegevens niet leverden, werd de beslagvrije voet vaak te laag vastgesteld. Het gevolg was dat burgers onvoldoende geld overhielden voor hun levensonderhoud.

Het ketenbureau derdenbeslag, onder de directie Participatie & Decentrale Voorzieningen van het Ministerie van SZW, voert regie over de samenwerking in de keten en de berekening van de beslagvrije voet. Er zijn 4 partijen die de module voor het berekenen van de beslagvrije voet bouwen en onderhouden, voor zichzelf of voor andere partijen. Dit zijn UWV, de Belastingdienst, Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders (SNG) en het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen. SNG heeft ook de rekenmodule van het portaal www.uwbeslagvrijevoet.nl gebouwd. Dit portaal gebruiken burgers, werkgevers, schuldhulpverleners en rechters om de beslagvrije voet te berekenen. De activiteiten van het ketenbureau hebben als doel dat elke rekenmodule op dezelfde manier werkt en dat gelijke omstandigheden leiden tot dezelfde beslagvrije voet. De hierboven genoemde partijen schatten het totaal aantal beslagen in 2022 rond de 400.000.

Algoritme getoetst

In dit onderzoek hebben we de berekening van de beslagvrije voet getoetst aan de hand van het toetsingskader algoritmes (Algemene Rekenkamer, 2021b). We hebben voor in totaal 63 risico's rond de thema's sturing en verantwoording, model en data, privacy en IT-beheer inzichtelijk gemaakt in hoeverre de risico's worden beperkt.

Effectieve beperking van risico's bij het algoritme voor de beslagvrije voet

Uit de toets blijkt dat veruit de meeste risico's effectief worden beheerst. Zo is er een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden bij het ketenbureau; bestaande risico's van externe inhuur worden gaandeweg verkleind door vaste krachten te werven. Uitgebreide documentatie en testmateriaal van het ketenbureau dragen bij aan beheersing van risico's rond data en model. Het IT-beheer, het toegangsbeheer, het wijzigingenbeheer en de back-up en recovery rond het algoritme voldoen aan de gestelde eisen. Het ministerie heeft voor de verwerking van persoonsgegevens een

uitgebreid data protection impact assessment (DPIA) laten uitvoeren. Daarmee worden vooraf privacyrisico's in kaart gebracht. Een groot op te lossen risico was dat burgers onvoldoende werden geïnformeerd. Dat heeft het Ministerie van SZW opgelost met het portaal www.uwbeslagvrijevoet.nl. Burgers kunnen daar de berekening van hun beslagvrije voet controleren. Ook geeft deze website uitleg over hoe de burger kan reageren als de berekening niet klopt.

Wel staan nog 4 middelhoge restrisico's open. Deze hebben te maken met het gebrek aan monitoring van de uiteindelijke uitkomsten. Het is de minister van SZW niet bekend voor hoeveel burgers de nieuwe berekening een juiste beslagvrije voet oplevert. Wel is bekend dat het model bij een minderheid van burgers met een complexere situatie geen juiste uitkomst geeft. Het gaat bijvoorbeeld om mensen die een wisselend inkomen hebben (mensen die via uitzendbureaus werken of een nulurencontract hebben) of een woon- of gezondheidssituatie hebben waaraan de nieuwe berekening geen recht doet.

Conclusie

De minister van SZW heeft met de nieuwe berekening van de beslagvrije voet mensen met schulden ontlast. Door de inzet van een algoritme heeft ze een belangrijk knelpunt opgelost om het bestaansminimum te garanderen aan burgers bij wie beslag wordt gelegd op hun inkomen. Het ministerie beheerst de meeste risico's bij het algoritme voor de berekening van de beslagvrije voet. De toepassing van risicobeheersing rond het algoritme vinden wij om deze redenen een goed voorbeeld.

Het is wel van belang dat de minister meer zicht krijgt op de groep burgers waarvoor de nieuwe berekening niet leidt tot het bedrag waarop zij recht hebben. Het Ministerie van SZW geeft aan dat dit vraagstuk onderdeel zal zijn van de tussenevaluatie van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet.

4.5 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht.

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van SZW betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij geen bevindingen.

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

5.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister van SZW. Dit jaar hebben we gekeken naar het STAP-budget (§ 5.1). Dit jaar onderzochten we binnen het verantwoordingsonderzoek het thema subsidies bij 7 beleidsonderwerpen. Het onderzoek naar het STAP-budget valt binnen het thema subsidies. De overkoepelende uitkomsten van deze onderzoeken presenteren we in de *Staat van de rijksverantwoording 2022*. We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van SZW (§ 5.2).

5.1 Subsidieonderzoek: STAP-budget



5.1.1 Samenvatting van dit onderzoek

Sinds maart 2022 kunnen alle volwassenen die de pensioenleeftijd nog niet bereikt hebben een STAP-budget aanvragen van maximaal € 1.000 per jaar. Met dit budget kunnen ze arbeidsmarktgerichte scholing volgen. STAP staat voor: STimulering Arbeidsmarkt Positie. De STAP-subsidieregeling is in de plaats gekomen van de fiscale aftrek voor scholingsuitgaven. De minister van SZW wil met de STAP-regeling stimuleren dat mensen duurzaam inzetbaar blijven op de arbeidsmarkt. In 2022 hebben 216.269 mensen een STAP-budget toegekend gekregen. In totaal heeft de minister € 184 miljoen aan deze regeling uitgegeven inclusief € 14,5 miljoen aan uitvoeringskosten. Het begrote budget is hiermee volledig benut.

Ongeveer 40% van de STAP-aanvragers volgt scholing dankzij STAP

Het STAP-budget leidt bij ongeveer 40% van de subsidieontvangers tot scholing die ze zonder STAP-budget niet gevolgd zouden hebben. Naar schatting komt dus 60% van de subsidie terecht bij mensen die ook zonder subsidie een opleiding gevolgd zouden hebben. Laagopgeleiden, flexwerkers en 55-plussers maken in vergelijking met de rest van de bevolking het minst gebruik van de regeling. Het is onduidelijk of laag- en middelbaar opgeleiden vaker gebruikmaken van STAP dan van de fiscale aftrek voor scholingsuitgaven, zoals de minister beoogt. Ook is niet duidelijk wanneer STAP aan de doelstelling voldoet, omdat de minister geen concrete streefcijfers heeft vastgesteld.

We maken ons zorgen over de arbeidsmarktgerichtheid van de opleidingen: naar schatting volgt 4%² van de STAP-ontvangers een cursus of opleiding voor hobby of vrijetijdsbesteding. Bij de inrichting van de regeling heeft de minister rekening gehouden met controle op de arbeidsmarktgerichtheid en de kwaliteit van opleidingen, het verminderen van prijsopdrijvende effecten en met mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). Maar sommige controles hierop waren in 2022 nog in ontwikkeling of zijn niet uitgevoerd.

We vinden het positief dat de minister van SZW informatie verzamelt over het doelgroepbereik en over misbruik van de STAP-regeling, en dat zij op basis van signalen bijstuurt. De minister deed dit bijvoorbeeld door de STAP-ronde in januari 2023 over te slaan.

Indeling opleidingsniveau

Hoewel we de voorkeur geven aan het onderscheid praktisch en theoretisch opgeleiden, gebruiken we hier het onderscheid laag-, middelbaar en hoogopgeleiden zoals gehanteerd door de minister van OCW. De reden is dat niet voor alle opleidingen bepaald is of deze praktisch of theoretisch georiënteerd zijn. Ook zijn er theoretische opleidingen die als laag of middelbaar worden gekwalificeerd, en praktische opleidingen die als hoog worden gekwalificeerd.

In dit rapport gebruiken we de volgende indeling voor het opleidingsniveau:

- laagopgeleiden: basisonderwijs, onderbouw havo/vwo, vmbo of mbo-1;
- middelbaar opgeleiden: bovenbouw havo/vwo of mbo-2, -3, -4;
- hoogopgeleiden: hbo of universiteit.

5.1.2 Scholing tijdens loopbaan stimuleren

STAP moet bijdragen aan leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan

De arbeidsmarkt is volop in beweging en dat vraagt om steeds nieuwe kennis en vaardigheden. Daarom zet het kabinet al gedurende meerdere kabinetsperiodes in op 'Leven Lang Ontwikkelen' (LLO). Hieronder valt bijvoorbeeld: beleid om werkenden te stimuleren een opleiding te volgen, loopbaan- en ontwikkeladviezen, praktijkleerplaatsen en de introductie van methoden waarmee bedrijven een stimulerende leeromgeving kunnen ontwikkelen. Het uitgangspunt van het kabinetsbeleid is dat werkgevers en werkenden in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor die permanente ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Werkgevers en werkenden geven volgens een schatting € 3,6 miljard per jaar uit aan opleidingen, cursussen of trainingen (Commissie vraagfinanciering mbo, 2017). Voor sommige groepen op de arbeidsmarkt is kennis en vaardigheden bijhouden minder vanzelfsprekend. Voor deze mensen ziet de overheid voor zichzelf een rol, namelijk: stimuleren en faciliteren in hun ontwikkeling.

Laagopgeleiden, 55-plussers en flexwerkers volgen minder vaak dan gemiddeld formele en informele scholing (Grip, 2021; ROA, 2022). Van de hoogopgeleiden nam in 2022 57% deel aan formele scholing tegenover 33% van de laagopgeleiden (Grip, 2021). Hoogopgeleiden volgen niet alleen meer formele scholing dan laagopgeleiden, zij leren ook het meest informeel op het werk (WRR, 2020). Kennis en vaardigheden actueel houden is vooral lastig voor werklozen en arbeidsongeschikten. Terwijl juist deze groepen zonder omscholing het risico lopen langdurig werkloos te raken (Grip, 2021). Het STAP-budget is een van de regelingen die de minister van SZW inzet om mensen te stimuleren om zich te ontwikkelen door formele scholing.

Formeel en informeel leren

Het STAP-budget is bedoeld voor formeel leren. Dit betekent: een opleiding, cursus of training volgen. Bij informeel leren gaat het om leren tijdens het werk, bij uitvoering van eigen taken of van collega's.

STAP vervangt fiscale aftrek scholingsuitgaven

Het STAP-budget is in de plaats gekomen van de fiscale aftrek scholingsuitgaven, omdat deze relatief veel werd gebruikt door hoogopgeleiden, mensen met hogere inkomens en werkenden in loondienst (CPB, 2016a). Met een subsidie kan de minister andere groepen beter proberen te bereiken omdat zij hier voorwaarden aan kan stellen. Hoewel de minister erkent dat formele scholing voor bepaalde groepen minder vanzelfsprekend is, heeft ze ervoor gekozen te starten met een regeling

die juist voor een brede groep mensen beschikbaar is, net als de fiscale aftrek scholingsuitgaven. Dit heeft ze gedaan omdat hier politiek draagvlak voor was en om de regeling makkelijker uitvoerbaar te maken. Het STAP-budget is aan te vragen door iedere volwassene die de pensioenleeftijd nog niet heeft bereikt, met uitzondering van mensen die voor het volgen van de aangevraagde opleiding recht hebben op studiefinanciering. In algemene zin vinden wij het positief dat de minister de fiscale regeling vervangt door een uitgavenregeling zoals STAP. De regeling wordt daardoor toegankelijker, beter controleerbaar voor het parlement en de minister is zelf verantwoordelijk voor de uitgavenbeheersing.

Algemene Rekenkamer is kritisch over fiscale regelingen

De Algemene Rekenkamer heeft regelmatig onderzoek gedaan naar fiscale regelingen en is kritisch over het vele aantal regelingen. Vaak moesten we concluderen dat de doelstellingen vaag zijn, de onderbouwing gebrekkig en het resultaat onduidelijk. Daarnaast hebben fiscale regelingen geen limiet voor de verminderde belastinginkomsten. In het verantwoordingsonderzoek 2020 hebben we aanbevolen de fiscale regelingen te herzien (Algemene Rekenkamer, 2021c).

In de Miljoenennota 2022 is € 253 miljoen geraamd voor de derving van de belastinginkomsten door de fiscale aftrek scholingsuitgaven.

De minister probeert mensen met een lager inkomen of lager opleidingsniveau beter te bereiken dan mogelijk was bij de fiscale aftrek. Ze doet dit op verschillende manieren. Allereerst hoeven STAP-deelnemers bij een opleiding tot € 1.000 geen geld voor te schieten, in tegenstelling tot de procedure bij de fiscale aftrek scholingsuitgaven waar je immers de kosten eerst zelf betaalt en later aftrekt bij de aangifte inkomstenbelasting (figuur 5). Bovendien geldt voor de fiscale regeling dat hoe hoger je inkomen is hoe meer kosten je kan aftrekken. De regeling is hierdoor minder voordelig voor mensen met een lager inkomen. Verder biedt de minister het STAP-ontwikkeladvies aan om mensen met maximaal een mbo-2-opleiding te stimuleren scholing te gaan volgen. En tot slot biedt UWV ondersteuning bij de STAP-aanvraag voor mensen die minder digitaal vaardig zijn.

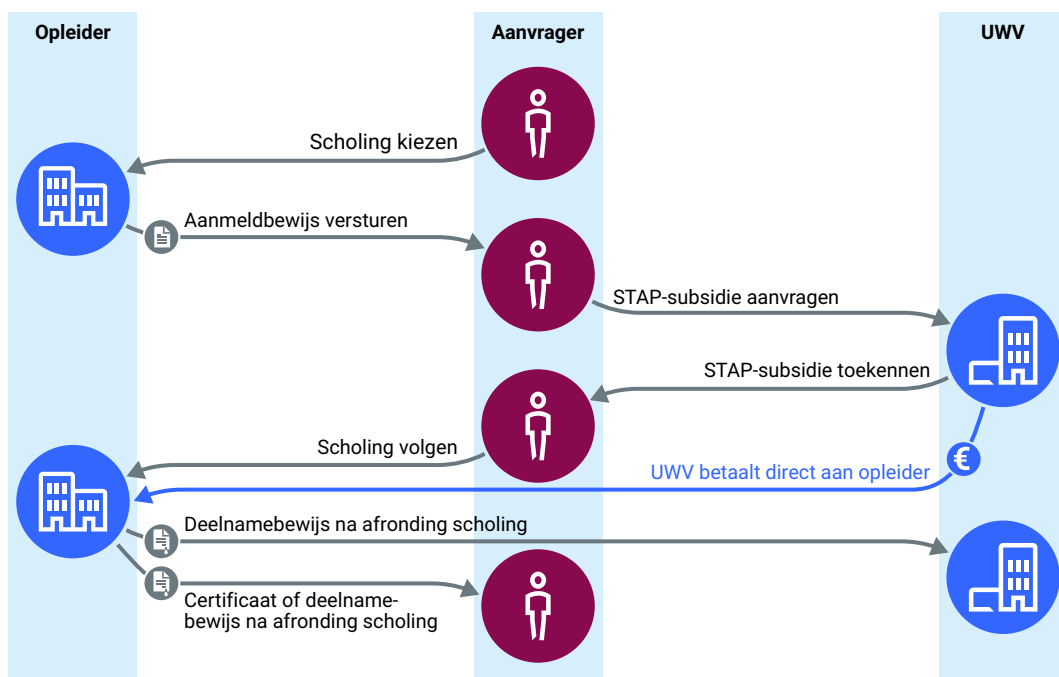
STAP-opleidingen moeten aan voorwaarden voldoen

UWV voert de STAP-regeling uit. Elke 2 maanden is er een nieuwe aanvraagronde. Hierbij geldt: 'wie het eerst komt, het eerst maalt'. Aanvragers kunnen kiezen uit opleidingen die zijn opgenomen in het scholingsregister. Om in dit register opgenomen te kunnen worden, moeten opleiders voldoen aan bepaalde keurmerken of erkenningen.

Een van de eisen is dat opleidingen voor STAP arbeidsmarktgericht zijn. Om dit te waarborgen heeft de minister een afwegingskader laten ontwikkelen (ROA, 2021). Opleiders beoordelen zelf of hun opleidingen voldoen aan de criteria voor arbeidsmarktgerichtheid. De Toetsingskamer van het Ministerie van SZW controleert dit achteraf (zie verder § 5.1.6). Opleidingen die erkend zijn door het Ministerie van OCW komen in elk geval in aanmerking.

Figuur 5 Aanvraagproces STAP-budget

UWV betaalt STAP-subsidie aan de opleider



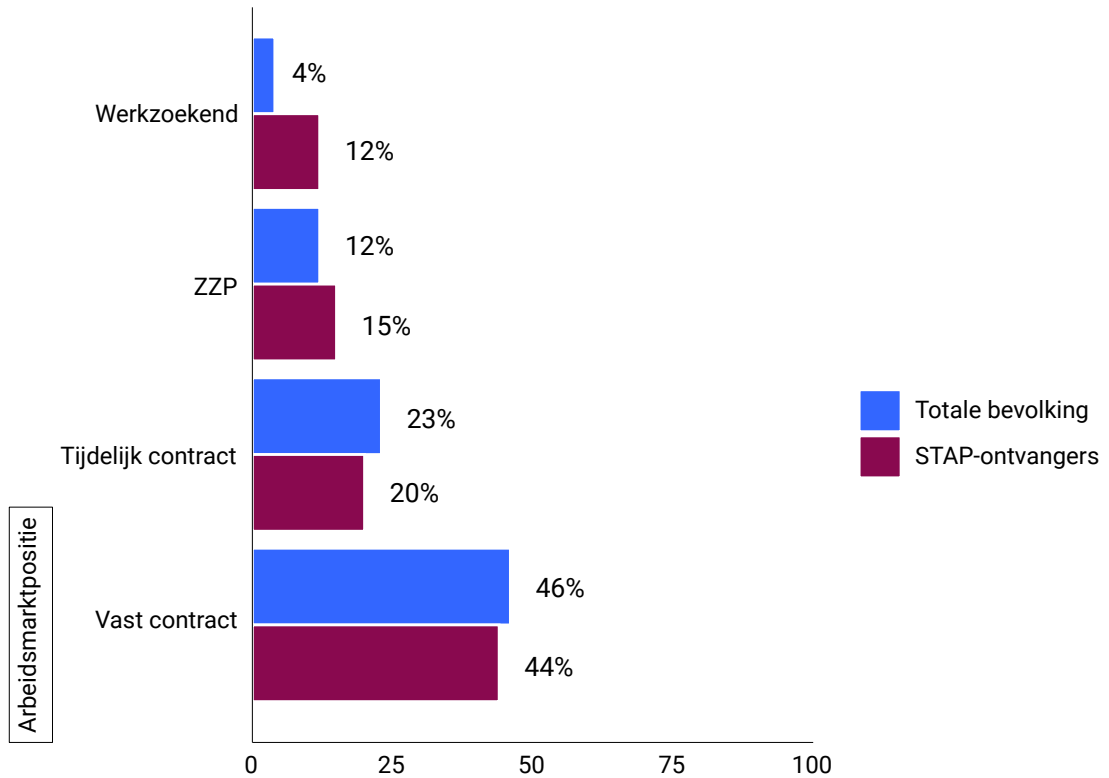
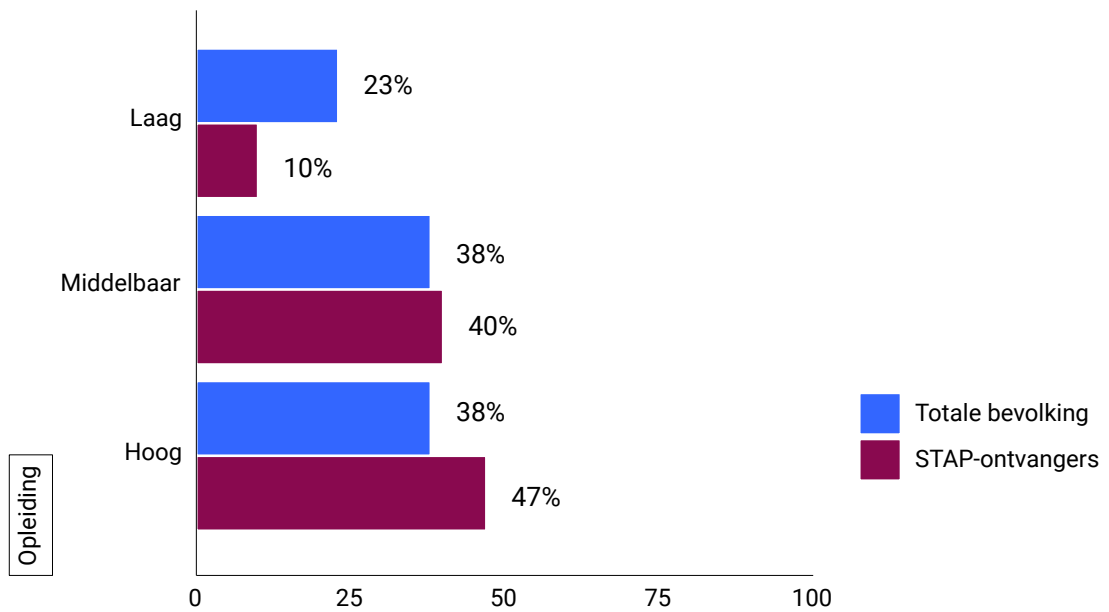
5.1.3 Doelgroepbereik van het STAP-budget

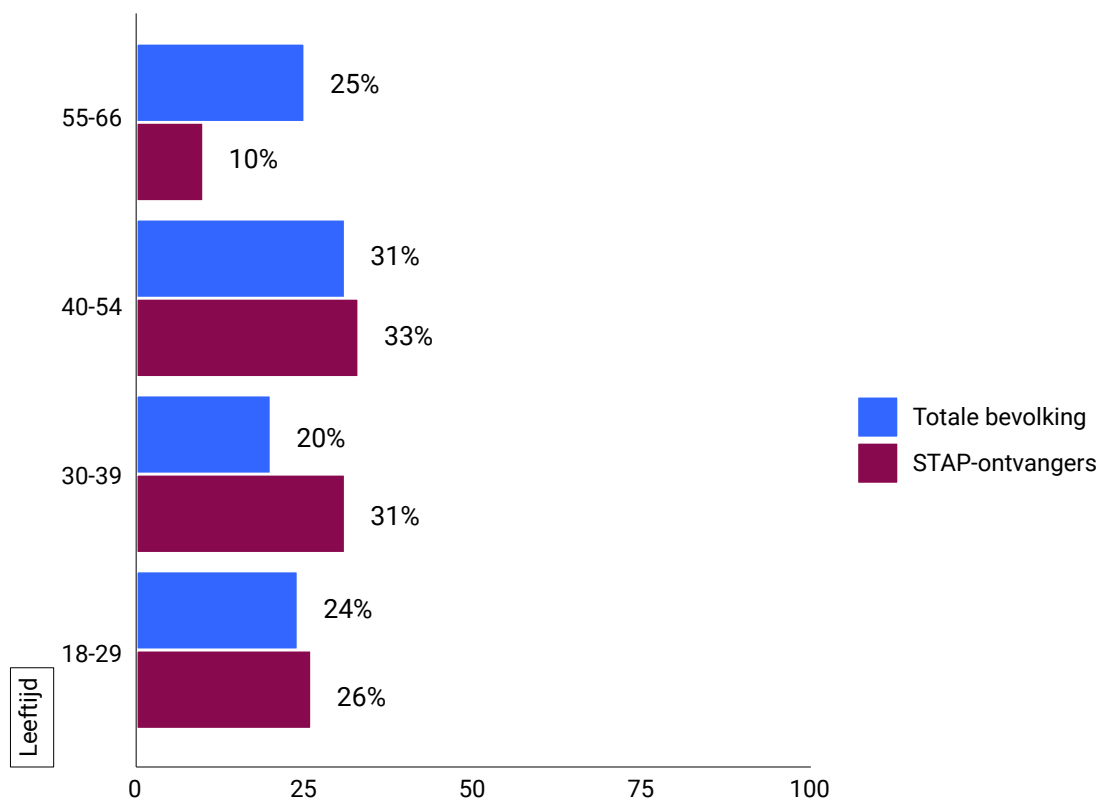
Laagopgeleiden, flexwerkers en 55-plussers maken relatief weinig gebruik van STAP

In het eerste jaar van de STAP-regeling is het subsidiebudget van € 184 miljoen volledig gebruikt. Het budget was in de 5 rondes in 2022 regelmatig binnen enkele uren al op. In 2022 hebben 216.269 mensen een STAP-subsidie toegekend gekregen. In figuur 6 is te zien dat laagopgeleiden, flexwerkers (mensen met een tijdelijk, uitzend-, of oproepcontract) en 55-plussers gemiddeld minder gebruikmaken van STAP in vergelijking met de totale bevolking tussen 18 en 66 jaar. Zo is 10% van de STAP-ontvangers laagopgeleid terwijl dat bij de totale bevolking 23% is. Verder zien we dat werkzoekenden relatief vaak gebruikmaken van STAP. Het gebruik van STAP onder flexwerkers is nauwelijks lager dan onder mensen met een vast contract. Daar staat tegenover dat zij minder deelnemen aan formele scholing (37-43%) dan mensen met een vast contract (53%) (ROA, 2022).

Figuur 6 STAP-ontvangers ten opzichte van de totale bevolking 18-66 jaar, naar opleidingsniveau, arbeidsmarktpositie en leeftijd in 2022 (in % van het totaal).
Bron: UWV, CBS, Algemene Rekenkamer.

Laagopgeleiden, flexwerkers en 55-plussers maken het minst gebruik van STAP





Daarnaast constateren we dat de instrumenten die de minister inzet om bepaalde doelgroepen te bereiken in 2022 weinig werden benut. Het gaat hierbij om 2 groepen: mensen met maximaal een mbo-opleiding en mensen die digitaal minder vaardig zijn. De minister van SZW stelde 15.000 STAP-ontwikkeladviezen beschikbaar, hiervan zijn er 2.492 gebruikt. 241 mensen vroegen ondersteuning aan bij het doen van hun STAP-aanvraag op een UWV-kantoor.

Onduidelijk wanneer doelen zijn behaald

De minister beschouwt STAP als succesvol wanneer STAP een brede doelgroep bereikt en het welvaartsverlies beperkt blijft. Het welvaartsverlies is het deel van de subsidie dat niet leidt tot extra scholing, of bekend is als 'cadeaueffecten'. De minister noemt dit 'afwenteling van private op publieke middelen' (SZW, 2022a). Zij wil het op beide punten beter doen dan de fiscale aftrek scholingsuitgaven, maar heeft daarbij geen streefcijfers vastgesteld. Hierdoor is het niet duidelijk wanneer STAP geslaagd is. Deze vergelijking wordt bemoeilijkt doordat van de fiscale aftrek scholingsuitgaven het totale welvaartsverlies niet bekend is: het deel van de fiscale aftrek dat niet leidt tot extra scholing.³ Ook is het niet duidelijk in hoeverre laag en middelbaar opgeleiden vaker gebruikmaken van STAP dan van de fiscale aftrek. De reden is dat het opleidingsniveau bij 22% van de gebruikers van de fiscale aftrek onbekend is en dit is bij personen die laag of middelbaar opgeleid zijn vaker het geval (CPB, 2016a). Van de gebruikers van de fiscale aftrek waarvan het opleidingsniveau wel bekend is, is 45% laag of middelbaar opgeleid. Als van alle gebruikers waarvan het opleidingsniveau onbekend is in

werkelijkheid laag of middelbaar opgeleid zouden zijn, is dit percentage maximaal 57%. Van de STAP-ontvangers is 52% laag of middelbaar opgeleid. Daarnaast constateren we dat de STAP-regeling in 2022 in absolute zin minder mensen bereikt dan de fiscale aftrek: 216.269 STAP-ontvangers tegen ruim 300.000 mensen die gebruikmaakten van de fiscale aftrek scholingsuitgaven.

Hoewel de minister geen concrete doelstelling of streefcijfers heeft geformuleerd voor de STAP-regeling, streeft zij er met het gehele beleid voor Leven Lang Ontwikkelen naar dat 62% van de Nederlandse beroepsbevolking in 2030 aan scholing deelneemt. In 2016 was dit 57%, waarmee Nederland hoog scoort ten opzichte van andere Europese landen. Doordat de Europese Commissie een nieuwe meetmethode gaat hanteren met een smallere definitie van scholingsactiviteiten, is onduidelijk hoe de minister gaat monitoren of zij haar 62%-doelstelling bereikt (SZW, 2022b).

5.1.4 Doeltreffendheid van het STAP-budget

De informatie over het doelgroepbereik maakt nog niet duidelijk of de STAP-regeling leidt tot duurzame inzetbaarheid, het uiteindelijke doel van de minister. Omdat het op dit moment niet mogelijk is het effect van de STAP-regeling op duurzame inzetbaarheid te onderzoeken, hebben we ons beperkt tot de doeltreffendheid als het gaat om extra scholing. Voor dit onderzoek hebben we een enquête gehouden onder 10.000 willekeurig gekozen STAP-ontvangers. Door de hoge respons van 42% op de enquête en doordat we de resultaten hebben gecorrigeerd voor het feit dat sommige groepen minder hebben gereageerd, zijn de resultaten voor zo ver mogelijk representatief gemaakt voor alle STAP-ontvangers in 2022. In bijlage 3 hebben we beschreven hoe we het onderzoek hebben uitgevoerd en zijn meer resultaten opgenomen.

Doeltreffendheid van STAP-subsidies

Subsidies zijn meestal bedoeld om financiële drempels weg te nemen en mensen te stimuleren tot bepaald gedrag. Voor het STAP-budget geldt in dit onderzoek: de regeling is doeltreffend als deze leidt tot *extra* scholing. Anders gezegd: doeltreffendheid is de mate waarin de regeling mensen bereikt die zonder het STAP-budget geen scholing gevolgd zouden hebben. Als mensen ook zonder een STAP-budget scholing hadden gevolgd, spreken we van welvaartsverlies of cadeaueffecten.

In dit onderzoek hebben we de doeltreffendheid bepaald op basis van wat ontvangers van een STAP-budget zelf hebben aangegeven over de beschikbaarheid van eigen geld, opleidingsbudget van een werkgever over de stimulans door het STAP-budget en over het wegnemen van financiële drempels.

Bij ongeveer 40% van deelnemers leidt het STAP-budget tot extra scholing

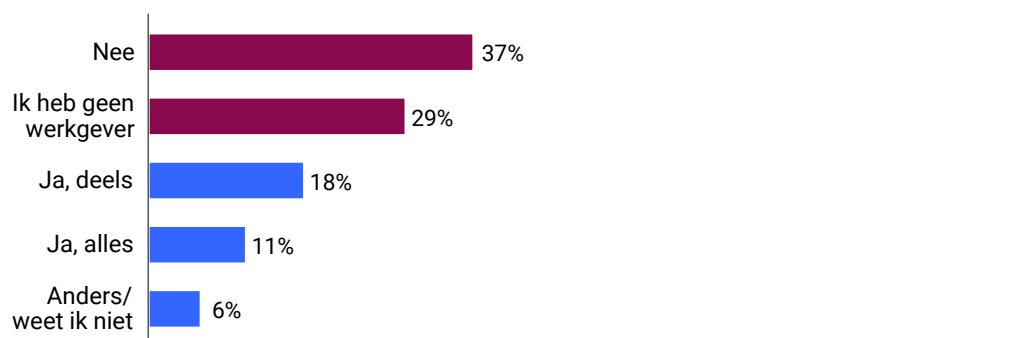
Om te onderzoeken of deelnemers voldoende geld hebben voor scholing en of STAP drempelverlagend of stimulerend heeft gewerkt, hebben we STAP-ontvangers verschillende vragen gesteld. De resultaten hiervan zijn te zien in figuur 7. We hebben op basis van deze resultaten een schatting gemaakt van de groep voor wie de regeling doeltreffend is. Dit zijn mensen die hebben aangegeven:

- dat ze onvoldoende eigen geld hebben voor een opleiding voor werk, en ook dat hun werkgever de opleiding niet betaalt;
- én dat voor hen de regeling een stimulans is of drempelverlagend werkt om een opleiding voor werk te volgen.

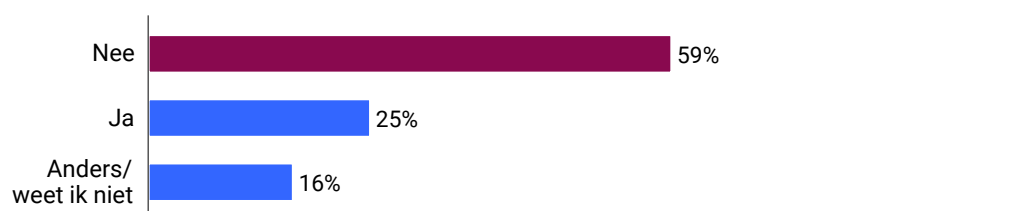
In figuur 7 zijn deze antwoordmogelijkheden met paarse balken aangegeven. Bijvoorbeeld: op de vraag “Als ik geen STAP-budget had gekregen, zou ik...”, geeft 51% van de respondenten aan dat ze op een volgende aanvraagronde zouden wachten, en 17% zou de opleiding annuleren. STAP werkt financieel drempelverlagend voor beide groepen.

Figuur 7 Enquêteresultaten voor inschatting doeltreffendheid STAP-regeling (paarse balken)

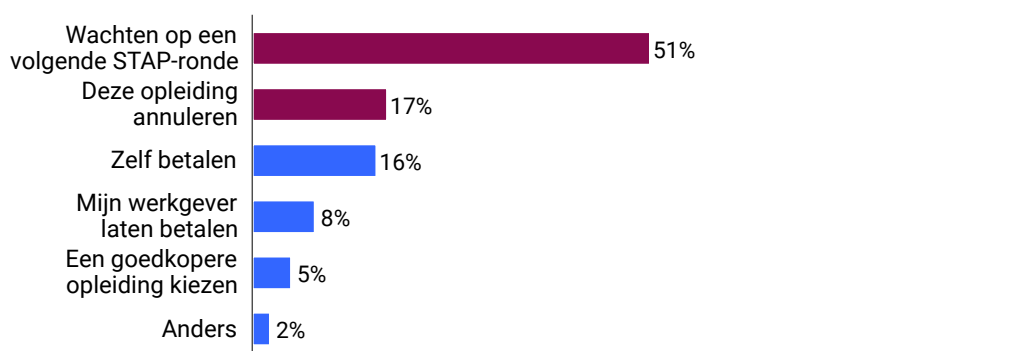
Betaalt uw werkgever opleidingen en cursussen voor werk?



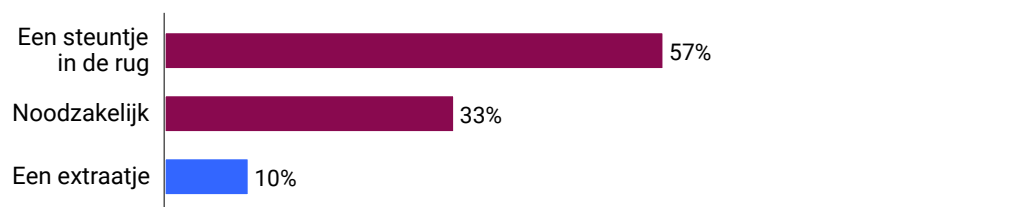
Kunt u opleidingen en cursussen voor uw werk zelf betalen?



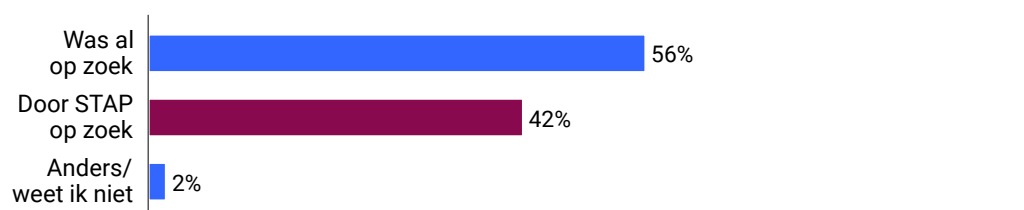
Als ik geen STAP-budget had gekregen, zou ik...



Het STAP-budget is voor mij...



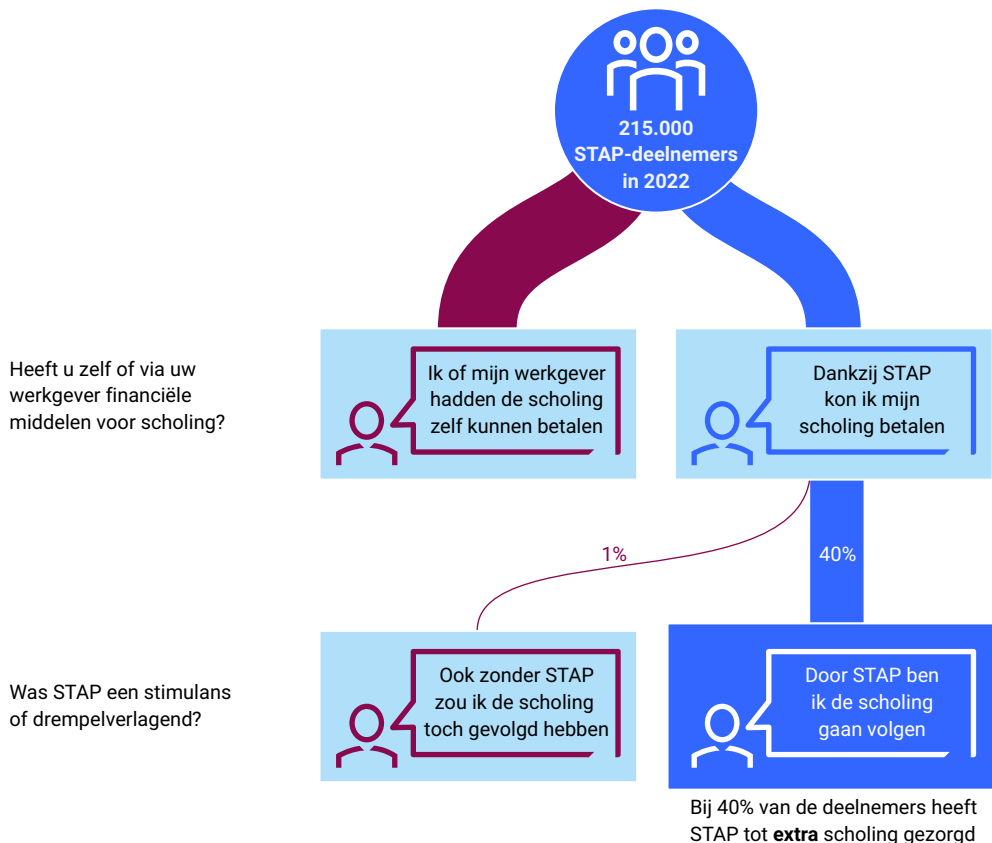
Was u al op zoek naar een opleiding of bent u door STAP-budget hierover gaan nadenken?



Door de resultaten van de enquêtevragen uit figuur 7 te combineren, hebben we een schatting kunnen maken van de doeltreffendheid van de STAP-regeling. We schatten dat bij 40% van de deelnemers STAP heeft geleid tot het volgen van extra scholing. Naar schatting 60% van de subsidie komt dus terecht bij mensen die ook zonder de subsidie een opleiding hadden kunnen volgen (welvaartsverlies of cadeaueffecten). Figuur 8 laat dit zien.

Figuur 8 Hoe wij bepaald hebben of STAP leidt tot extra scholing

Bij ongeveer 40% van de deelnemers leidt STAP tot extra scholing



Het betreft een schatting. Wij hebben bijvoorbeeld de groep mensen van wie het niet bekend is of ze zelf hun opleiding betaalden of dat hun werkgever de kosten voor zijn rekening nam (16%), niet meegerekend. We hebben wel de groep meegerekend die heeft aangegeven STAP als een steuntje in de rug te ervaren (57%). Van deze groep is niet zeker of dit inderdaad tot extra scholing heeft geleid. Een andere aanwijzing voor de doeltreffendheid van STAP is het aandeel respondenten dat heeft aangegeven in de afgelopen 2 jaar *geen* opleiding, cursus of training voor werk te hebben gevolgd, namelijk 43%. Dat is minder dan bij alle werkenden: de helft van hen volgde in de voorgaande 2 jaar geen cursus (ROA, 2022).

Het welvaartsverlies van STAP schatten we dus op 60%. Daarmee vergeleken is het welvaartsverlies van scholingsvouchers⁴ voor werkenden 30 tot 60%. Bij financiële compensatie van werkgevers voor scholingsinvesteringen is dit zelfs 90% (CPB, 2016a). Het totale welvaartsverlies van de fiscale aftrek scholingsuitgaven is niet bekend (§ 5.1.3).

5.1.5 Bijdrage STAP aan versterken arbeidsmarktpositie

Weinig onderzoek over effecten subsidie op arbeidsmarkt

De hiervoor beschreven resultaten gaan over het effect van de STAP-regeling op het al dan niet volgen van extra scholing. Het is hiermee nog niet duidelijk welk effect deze extra scholing heeft op de arbeidsmarktpositie van mensen. In de wetenschappelijke literatuur is weinig bekend over de effecten van formele scholing tijdens de loopbaan bij een algemene groep op duurzame inzetbaarheid, zoals arbeidsdeelname, het hebben van een vast contract of de arbeidsproductiviteit. Wel zijn er onderzoeken die aantonen dat scholing effectief is bij mensen met een grote kans op langdurige werkloosheid, met een toename in de kans op werk van 8 tot 10% na 12 maanden (Card, Kluve & Weber, 2018; Lammers & Kok, 2019; CPB, 2020). Het scholingsbudget voor werklozen, een andere regeling gericht op scholing, laat zien dat 65% van de deelnemers na 12 maanden weer aan het werk is. Dit budget is maximaal € 5.000 en bedoeld voor opleidingen tot één jaar voor 'kansberoepen' (UWV, 2022). Het STAP-budget is echter bedoeld voor een brede doelgroep, heeft een beperkter scholingsbudget en is er niet specifiek voor kansberoepen.⁵ Het is het insluitingseffect van scholing – dit betekent dat mensen tijdens de scholing niet kunnen werken – dat ervoor zorgt dat het effect van scholing op arbeidsdeelname alleen bij personen met een grote kans op langdurige werkloosheid hier tegenop weegt (CPB, 2016b).

Verder blijkt uit ander onderzoek dat een jaar extra initiële scholing (onderwijs gevolgd voordat iemand de arbeidsmarkt betreedt) leidt tot 10% hogere productiviteit en inkomen (CPB, 2010). Het is op basis van het beschikbare bewijs aannemelijk dat dit effect bij post-initiële scholing zoals STAP lager is (CPB, 2016c; Commissie vraagfinanciering mbo, 2017). Bovendien is bij STAP de scholing hiermee vergeleken van zeer beperkte omvang, met een gemiddeld tarief van € 1.221. Hiervan was gemiddeld € 852 met het STAP-budget gesubsidieerd.

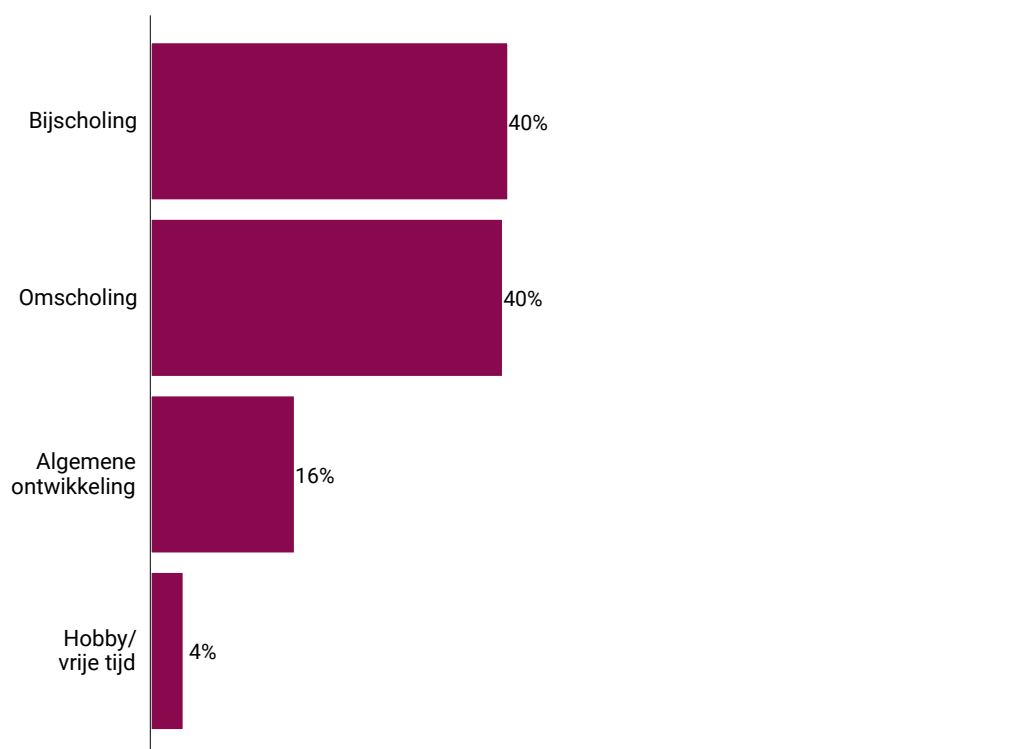
Zorgen over de arbeidsmarktgerichtheid STAP-opleidingen

Het is de bedoeling dat STAP-opleidingen arbeidsmarktgericht zijn. Zij moeten immers duurzame inzetbaarheid bevorderen. Over deze arbeidsmarktgerichtheid maken we ons zorgen. Want hoewel de meeste respondenten aangeven een opleiding of cursus

(gevolgd met STAP-budget) te volgen voor omscholing of bijscholing, geeft 4%⁶ aan scholing te gebruiken voor hobby of vrije tijd (zie figuur 9). Verder zien we opleidingen, ook in de top-20 van meest gevolgde opleidingen, waarvan we twijfelachtig vinden of deze arbeidsmarktgericht zijn (zie bijlage 3). De minister erkent ook dat er een grijs gebied is: opleidingen kunnen arbeidsmarktgericht zijn, maar ook gevolgd worden voor hobby's of een persoonlijk doel. De Toetsingskamer heeft in 2022 240 opleiders aangeschreven met het verzoek om een deel van hun opleidingsaanbod uit het scholingsregister te halen omdat het niet aan de voorwaarden voldeed (SZW, 2022a).

Figuur 9 Antwoorden op enquêtevraag 'Met welk doel gaat u deze scholing volgen?'

80% STAP-ontvangers volgt de scholing voor bij- of omscholing



5.1.6 Toezicht door minister en controle op misbruik en oneigenlijk gebruik

De minister heeft met het STAP-budget een nieuwe regeling ontworpen en daarmee ook een uitvoeringssysteem waarin verschillende partijen een rol hebben. UWV is verantwoordelijk voor de uitvoering en Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) voor het beheer van het scholingsregister. De minister heeft de Toetsingskamer, onderdeel van het Ministerie van SZW, opgericht om controles op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) uit te voeren. De Toetsingskamer controleert of opleidingen arbeidsmarktgericht zijn en of deelnamebewijzen terecht zijn afgegeven. Daarnaast beoordeelt zij de prijzen van de opleidingen en de signalen van het meldpunt M&O. De Toetsingskamer onderzoekt deze waar nodig.

We constateren dat de minister bij de inrichting van de regeling rekening heeft gehouden met de uitvoerbaarheid van de controle op misbruik en oneigenlijk gebruik. Ze heeft ervoor gekozen de subsidies aan opleiders uit te keren in plaats van aan STAP-aanvragers. Deze laatsten zijn namelijk een grotere groep. Om prijsopdrijvende effecten bij opleiders tegen te gaan heeft de minister het maximale subsidie-budget op € 1.000 gesteld. Maar wij constateren dat in 2022 de taakuitvoering van de Toetsingskamer grotendeels nog in ontwikkeling was, of nog niet in werking. Er werden veel meer opleidingen in het scholingsregister aangemeld dan waarop de minister had gerekend. Dat bemoeilijkt de controle op arbeidsmarktgerichtheid. De toets op arbeidsmarktgerichtheid heeft hierdoor meer tijd gekost en de Toetsingskamer moest in 2022 een inhaalslag maken. Hierdoor beoordelen wij de rechtmatigheid van de uitgaven aan het STAP-budget voor € 184 miljoen als onzeker.

In de loop van 2022 ontving de Toetsingskamer steeds meer signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik van de STAP-regeling. Mede daarom heeft de minister de eerste STAP-aanvraagronde van 2023 geannuleerd. Zo kon zij de tijd nemen voor het uitvoeren van maatregelen tegen misbruik. De minister werkt daarnaast aan maatregelen om de arbeidsmarktgerichtheid en de kwaliteit van de opleidingen beter te waarborgen.

Wij constateren verder dat de minister actief toezicht houdt op de STAP-regeling en dat zij de Tweede Kamer hierover informeert. Ook laat de minister de STAP-regeling evalueren, 2 jaar en 5 jaar na de start.

5.1.7 Conclusies, oordeel en aanbevelingen

Conclusies

- De STAP-regeling leidt bij 40% van de subsidieontvangers tot extra scholing. Daarmee schatten we het welvaartsverlies of de cadeaueffecten op 60% van de totale subsidie.
- In 2022 maakten laagopgeleiden, flexwerkers en ouderen het minst gebruik van de regeling. Dit zijn groepen die al minder deelnemen aan informeel of formeel leren, en die de minister juist wil bereiken.
- Het is onduidelijk of meer laag- en middelbaar opgeleiden in 2022 gebruikmaakten van STAP dan van de fiscale aftrek scholingsuitgaven. Ook is niet duidelijk of STAP leidt tot minder welvaartsverlies in vergelijking met de fiscale regeling.
- Het is onduidelijk wanneer STAP aan de beoogde doelstelling van duurzame inzetbaarheid tegen minder welvaartsverlies dan bij de fiscale aftrek

scholingsuitgaven voldoet, omdat de minister geen concrete streefcijfers heeft vastgesteld voor extra scholingsdeelname door STAP of het verminderen van welvaartsverlies.

- De minister heeft maatregelen genomen voor het bereiken van mensen met een opleiding op maximaal mbo-2-niveau en van mensen die digitaal minder vaardig zijn. Maar deze mogelijkheden werden in 2022 in de praktijk weinig benut.
- De minister verzamelt actief informatie over het bereik en de uitvoering van de STAP-regeling en stuurt bij op basis van signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik.
- De controle op misbruik en oneigenlijk gebruik door de Toetsingskamer begon nadat de regeling was ingegaan. In 2022 waren deze controles nog grotendeels in de opstartfase. Ook hebben de controles meer werk gekost dan van te voren was ingeschat.
- We maken ons zorgen over het feit dat sommige opleidingen onvoldoende arbeidsmarktgericht lijken te zijn.

Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de daaraan te stellen normen. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de daaruit voortvloeiende resultaten voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden we de normen waaraan we getoetst hebben.

Het beleid voor het STAP-budget beoordelen wij als matig.

Oordeel



Aanbevelingen aan de minister van SZW

- Onderneem meer actie om met de STAP-regeling specifiek de groep laagopgeleiden (maximaal mbo-1 niveau) en flexwerkers te bereiken. Het is zaak dat de minister monitort of het aanvullende budget, dat vanaf 2023 beschikbaar komt voor mensen met een opleidingsniveau van maximaal mbo-4, ertoe leidt dat meer mensen uit de mbo-1 groep aan scholing deelnemen.
- Waarborg de arbeidsmarktgerichtheid van de opleidingen stringenter dan nu gebeurt.

5.2 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming beleidsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van het Ministerie van SZW betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij geen bevindingen.

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

6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van SZW heeft, mede namens de minister voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen, op 26 april 2023 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we hun reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van SZW

De minister deelt de conclusies in ons rapport.

Onvolkomenheid in financieel beheer uitkeringen Caribisch Nederland

De minister geeft aan de verbetering van het financieel beheer van de RCN-unit SZW serieus te nemen. Zij vindt het belangrijk om draagvlak te houden voor deze uitgaven en belastingmiddelen rechtmatig te besteden. Haar doel is om de huidige knelpunten in de uitvoering op te lossen en de RCN-unit SZW gereed te maken voor toekomstige opgaven. Voor de zomer verwacht zij beter inzicht te hebben in de te treffen maatregelen. Een meerjarig traject is daarbij onvermijdelijk gezien de complexiteit.

Coronacrisismaatregelen

In reactie op onze vraag om blijvende aandacht voor de risico's met betrekking tot misbruik en oneigenlijk gebruik bij de afwikkeling van de NOW en Tozo, geeft de minister aan hier scherp op te blijven, samen met uitvoerders, gemeenten en andere ketenpartners. Ook heeft zij voortdurend aandacht voor werkgevers die moeite hebben met het terugbetalen van onterecht ontvangen NOW-subsidies, zoals door maatwerk bij terugbetalingsregelingen.

Beoordelingen WIA

De minister deelt onze conclusie dat het stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid onder grote druk staat. De maatregelen die de afgelopen jaren zijn ingezet, zijn volgens de minister waarschijnlijk nog onvoldoende om de mismatch tussen de vraag naar en het aanbod van sociaal-medische dienstverlening volledig weg te nemen. Onze aanbeveling om de inspanningen voort te zetten om het WIA-stelsel beter uitvoerbaar te maken en te houden volgt de minister graag op, in samenwerking met de Raad van Bestuur van UWV. De minister verkent samen met UWV aanvullende maatregelen, waaronder maatregelen die mogelijk wijziging van wet- en regelgeving vereisen. In reactie op onze aanbeveling om aandacht te hebben voor het belang van tijdigheid van dienstverlening bij de sturing op de uitvoering van de sociale zekerheid, erkent de minister dat dit een belangrijke publieke waarde is. Zij zal er zorg voor dragen dat dit expliciet meer aandacht krijgt in de structurele overleggen met de uitvoering. Het effect dat de achterstanden in de sociaal-medische dienstverlening hebben op burgers staat scherp op het netvlies van de minister en dat van UWV.

Aanpak schijnzelfstandigheid

De minister herkent zich in onze aanbeveling om haast te maken met het creëren van een gelijk speelveld tussen werknemers en zelfstandig ondernemers, en om met de staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst te bespreken wat de Belastingdienst nodig heeft om efficiënter te kunnen handhaven. Zij ziet dit als ondersteuning van het ingezette beleid zoals vermeld in de Kamerbrieven Werken met en als zelfstandige(n) (SZW, 2022d) en Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket (SZW, 2023). De minister zal daarom in het voorjaar van 2024 een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aanbieden over een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Ook zal de zelfstandigenaftrek versneld worden afgebouwd en de fiscale oudedagsreserve afgeschaft. Het moet volgens de minister voor opdrachtgevers en opdrachtnemers makkelijker worden de kwalificatie van de arbeidsrelatie zelf vast te stellen met een minder complexe en arbeidsintensieve handhaving. De minister geeft aan nauw samen te werken met de staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst om te bezien wat de Belastingdienst nodig heeft voor het beoordelen van arbeidsrelaties. Zij deelt onze aanbeveling om hiervoor alle mogelijkheden te gebruiken die de huidige regelgeving en jurisprudentie bieden.

Beleidsonderzoek STimulering ArbeidsmarktPositie (STAP)

Onze schatting dat de STAP-regeling bij minder dan de helft van de gebruikers leidt tot extra scholing, noopt de minister tot gerichte maatregelen en tot blijvende monitoring. De aangekondigde extra middelen van het kabinet worden daarom voor een specifieke doelgroep ingezet. Het bereiken van personen die op maximaal mbo-1-niveau zijn

opgeleid en van flexwerkers heeft de blijvende aandacht van de minister. Daarom zet zij in op pilots om het ontwikkeladvies toegankelijker te maken. De minister herkent onze zorgen over de arbeidsmarktgerichtheid van bepaalde opleidingen en onderschrijft onze aanbeveling om deze stringenter te waarborgen. Zij onderneemt verschillende activiteiten om hier strenger op te zijn, zoals de recente aanscherpingen van de regeling.

Tot slot dankt de minister ons voor de prettige samenwerking.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Afwikkeling NOW en Tozo

Het is goed dat de minister aangeeft scherp te blijven letten op de afwikkeling van de NOW en Tozo. Ons valt vooral op dat deze afwikkeling tot nu relatief goed verloopt. Dat is een prestatie op zichzelf.

Toezicht op beoordelingen WIA door UWV

De minister geeft aan dat de ingezette maatregelen om de wachttijden voor sociaal-medische beoordelingen bij UWV te verminderen waarschijnlijk onvoldoende zijn en verkent daarom aanvullende maatregelen. Wij onderstrepen het belang dat deze maatregelen tot aantoonbare resultaten leiden nog vóór het door de minister gevraagde advies van de OCTAS over het toekomstig stelsel van ziekte en arbeidsongeschiktheid: voor burgers die voor hun inkomen en re-integratie afhankelijk zijn van tijdsdienstverlening door UWV en voor de rechtmatigheid van de WIA-uitkeringen.

Aanpak schijnzelfstandigheid

De minister stipt terecht aan dat zij maatregelen neemt om schijnzelfstandigheid aan te pakken en over de handhaving in overleg is met de staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst. Omdat de invoering van deze maatregelen nog jaren duurt, vinden wij het cruciaal dat afspraken over meer en efficiëntere handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelatie op zo kort mogelijke termijn tot stand komen.

STAP-subsidie

De stappen die de minister onderneemt om het opleidingsaanbod dat in aanmerking komt voor het STAP-budget arbeidsmarktgericht te maken en de extra middelen voor mensen die op maximaal mbo-2-niveau zijn opgeleid, zijn in lijn met onze aanbevelingen. Nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister voor bestuurlijk wederhoor, is bekend geworden dat het kabinet heeft besloten om de STAP-subsidie

vanaf 2024 af te schaffen (Financiën, 2023). Mocht de minister op een ander moment met een nieuw instrument scholing willen stimuleren, dan kunnen de lessen van de STAP-subsidie hierbij benut worden.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Ministerie van SZW 2022

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het Jaarverslag 2022 van het Ministerie van SZW.

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

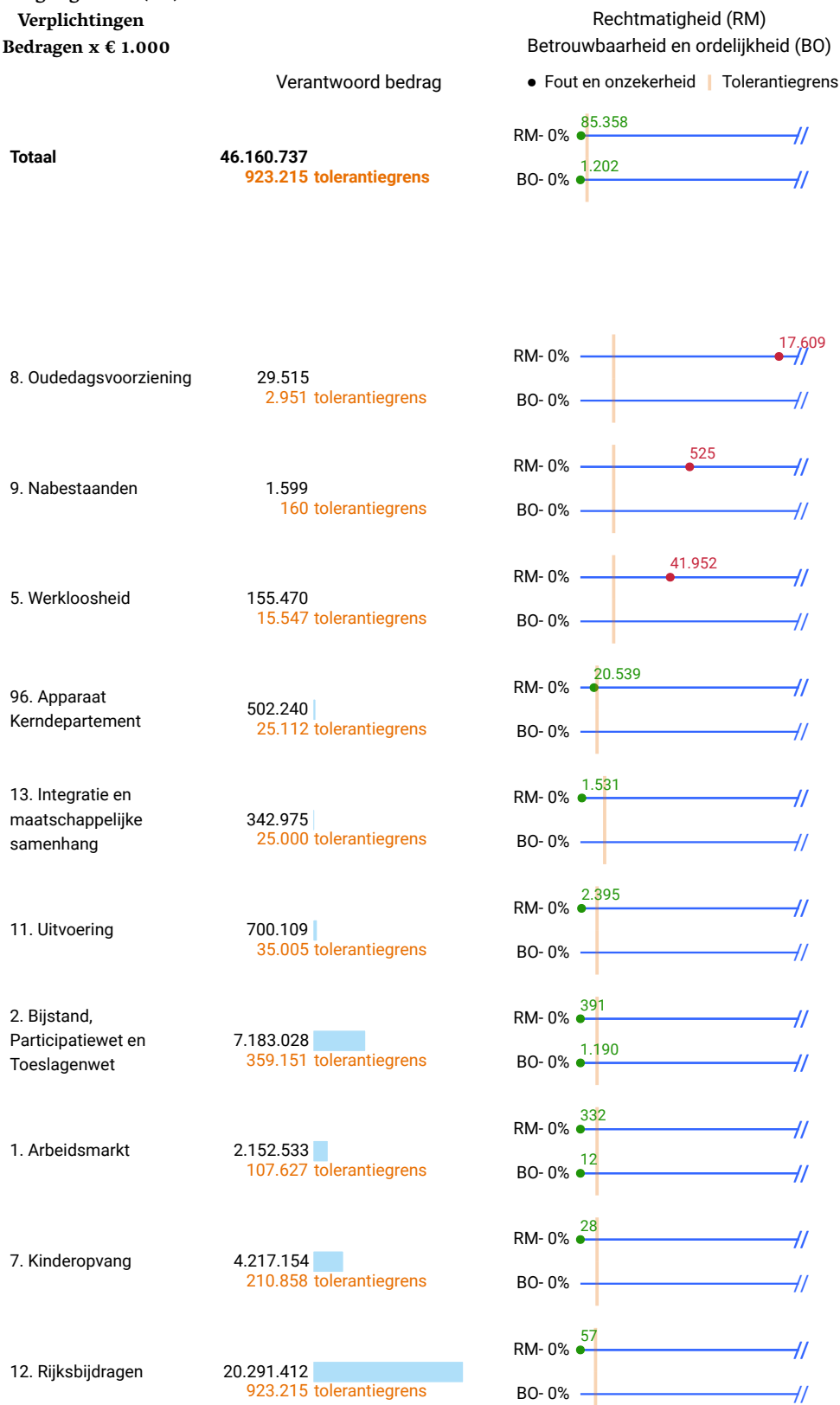
- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastenagentschappen.

De infographic laat ons oordeel zien op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid* en *ordelijkheid*. De figuur heeft de volgende onderdelen:

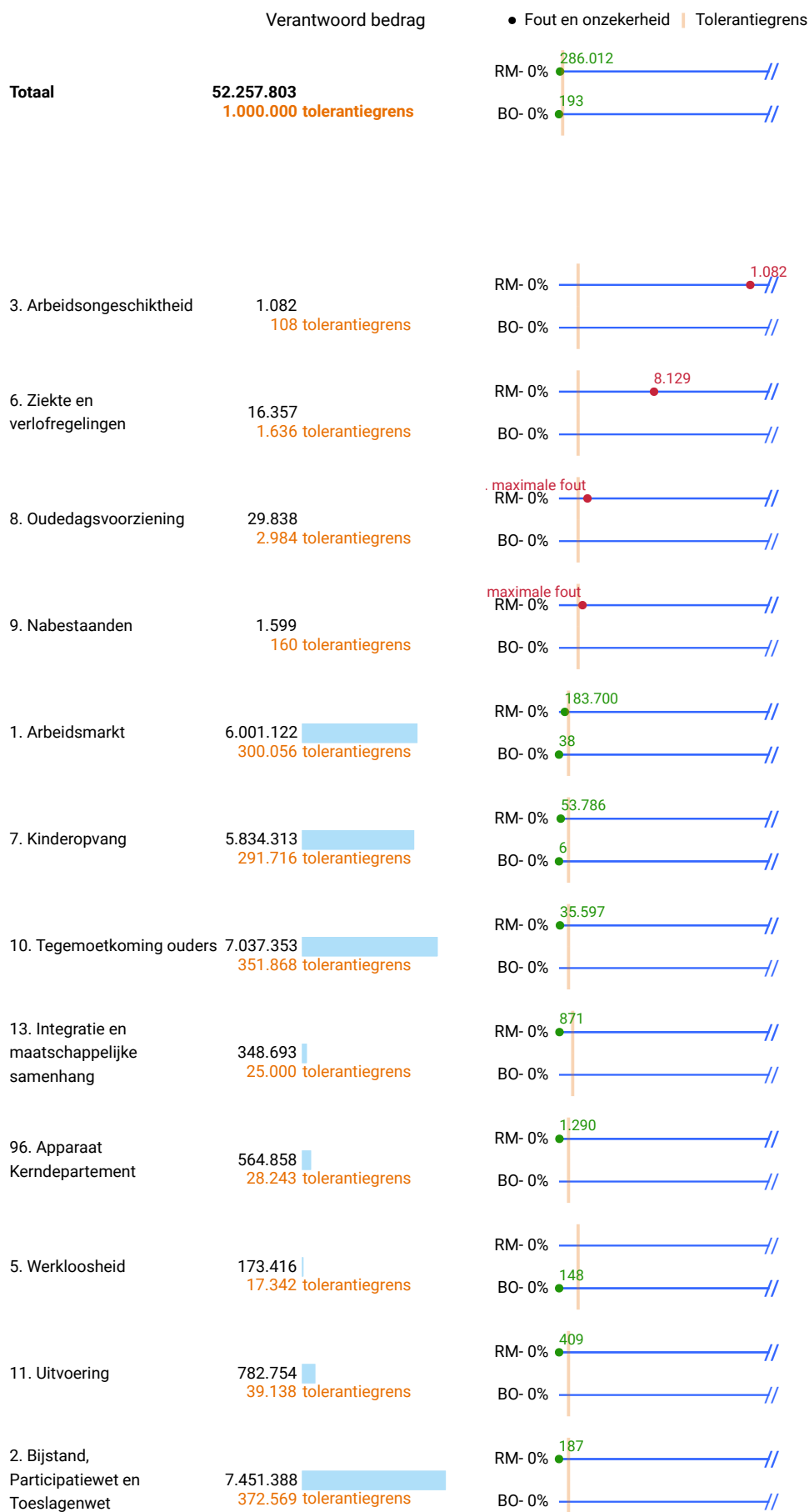
- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.
- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin wij geen fouten en onzekerheden hebben geconstateerd, zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting staat het totaalbedrag per begrotingsartikel.

- De verticale oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

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



**Sociale Zaken en
Werkgelegenheid (XV)
Uitgaven en ontvangsten
Bedragen x € 1.000**



Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries.

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

Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten op verschillende manieren, onder andere door interne kwaliteitstoetsen uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid).

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (artikel 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (artikel 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (artikel 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

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

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

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAI's aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSAI's toe, rekening houdend met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel. Dit geldt met name voor de toepassing van de standaarden voor de formulering van financiële oordelen en voor het gebruikmaken van de certificerende auditwerkzaamheden uitgevoerd door de interne auditdienst ADR.

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Op basis van risicoanalyse bepalen wij wat we toetsen en stellen daarmee vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door de ADR

en voeren wij aanvullende eigen controles uit. Daarnaast liggen onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau.

Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

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

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

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

Wij onderzoeken of:

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

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

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen, zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Voor het onderzoek naar het algoritme voor de berekening van de beslagvrije voet bij het Ministerie van SZW gebruikt de Algemene Rekenkamer een eigen toetsingskader. Dit toetsingskader is een vertaling van bestaande normenkaders, richtlijnen en wet- en regelgeving naar verschillende onderdelen waarop algoritmes kunnen worden getoetst. Dit toetsingskader is vormgegeven vanuit 5 perspectieven:

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

Vanuit elk perspectief toetsen we in hoeverre de belangrijkste risico's bij het algoritme beheerst worden.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. In plaats daarvan maken we een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast vermelden we in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.

Het jaarverslagonderdeel dat we hiervoor hebben onderzocht is de uiteenzetting over de bedrijfsvoering (namelijk: uitzonderingsrapportage voor 4 verplichte onderdelen,

rijksbrede bedrijfsvoeringsonderwerpen en belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering). Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- ontwikkeling, vaststelling en uitvoering van het beleid (artikel 3.1 CW 2016);
- toezicht op de uitvoering van het beleid;
- periodiek onderzoek van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (artikel 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

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

In ons onderzoek gaat het vooral om de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

In ons onderzoek naar het STAP-budget (§ 5.1) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de daaruit voortvloeiende resultaten voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, vermelden we in het verantwoordingsonderzoek de uitkomsten over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze

informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf. We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

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

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bijlage 3 Verantwoording en aanvullende resultaten onderzoek STAP-budget

Verantwoording

We hebben onderzocht in hoeverre het aannemelijk is dat het STAP-budget doeltreffend is (§ 5.1). Het is (nog) niet mogelijk om het effect van het STAP-budget op duurzame inzetbaarheid te onderzoeken, het uiteindelijke doel van de minister. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld arbeidsdeelname, het hebben van een vast contract of arbeidsproductiviteit. Daarom hebben we ons beperkt tot de doeltreffendheid als het gaat om het volgen van extra scholing door het STAP-budget. Aanvullend hebben we door middel van wetenschappelijke literatuur onderzocht of het aannemelijk is dat dit leidt tot duurzame inzetbaarheid.

We hebben de doeltreffendheid bepaald op basis van wat ontvangers van een STAP-budget zelf hebben aangegeven over de beschikbaarheid van private middelen, en over in hoeverre het STAP-budget voor hen een stimulans is om aan scholing deel te nemen en hiertoe financiële drempels wegneemt. Dit hebben we zo gedaan omdat het niet mogelijk is om de doeltreffendheid te bepalen door STAP-ontvangers te vergelijken met niet-ontvangers van STAP (controlegroep).

Deelvragen en normen

Deelvragen

- Is de beleidstheorie van de STAP-regeling voldoende onderbouwd?
- Wat is het doelgroepbereik van het STAP-budget in 2022?
- Welke factoren dragen in de praktijk wel/niet bij aan de doeltreffendheid van het STAP-budget?
- Houdt de minister voldoende toezicht op de uitvoering en de werking van het STAP-budget? En in hoeverre is het parlement hierover geïnformeerd?
- Is de opzet en uitvoering van het M&O-beleid toereikend om de rechtmatigheid van de STAP-subsidies te waarborgen?

Normen

Deelvraag 1: Onderbouwing beleidstheorie

- De beleidstheorie moet expliciet beschreven zijn, hetzij in beleidsdocumenten, hetzij door een verwijzing naar relevante (wetenschappelijke) literatuur. De beleidstheorie moet de doelstellingen van het desbetreffende beleid bevatten.
- De beleidstheorie moet valide en plausibel zijn: de veronderstelde gedragsmechanismen bij de doelgroep van het beleid moeten overeenkomen met de huidige kennis over deze mechanismen binnen de sociale, gedrags- en economische wetenschappen.

- Alle te verwachten beleidseffecten moeten in ogenschouw zijn genomen, inclusief mogelijke neveneffecten of averechtse effecten.
- De gebruikte begrippen moeten helder en ondubbelzinnig omschreven zijn.
- De beleidsdoelen moeten SMART-C geformuleerd zijn: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent.
- De doelgroep van het beleid moet zijn omschreven en zo duidelijk mogelijk afgebakend. Ook moet de keuze van de doelgroep zijn gemotiveerd.

Deelvraag 3: Doeltreffendheid

- Het gevoerde beleid leidt ertoe dat de beoogde effecten (extra scholing, duurzame inzetbaarheid) worden gerealiseerd. De volgende factoren kunnen hierop van invloed zijn: verlagen van een financiële drempel, bevorderen van de eigen regie over scholing en ontwikkeling, laagdrempelig aanvraagproces, aansluiting van het opleidingsaanbod bij kansrijke beroepen (arbeidsmarktrelevantie).
- Er mag geen sprake zijn van (substantiële) negatieve neveneffecten, zoals:
 - Het cadeaueffect: de doelgroep zou het door de subsidie gestimuleerde gedrag ook zonder of met minder subsidie hebben vertoond.
 - 'Benefit snatching': dit is het geval wanneer aanbieders van scholing profiteren van het STAP-budget door de prijs van opleidingen te verhogen.

Deelvraag 4: Uitvoeringstoezicht

- De minister verzamelt beleidsinformatie om vast te stellen of de uitvoering loopt zoals verwacht, of de resultaten worden bereikt en of het beleid doelmatig en doeltreffend wordt uitgevoerd.
 - Op basis van deze informatie worden zo nodig aanpassingen doorgevoerd in het beleid en/of de uitvoering.
 - De informatie is deugdelijk: juist, volledig, relevant, betrouwbaar, begrijpelijk en vergelijkbaar.

Deelvraag 5: M&O beleid

We toetsen de opzet en uitvoering van het M&O-beleid aan de volgende relevante wet- en regelgeving:

- Comptabiliteitswet 2016.
- Ministerie van Financiën, *Handboek financiële Informatie en administratie Rijksoverheid (Hafir)*.
- Wet, Besluit en Regeling structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI).
- Ministerie van SZW (2021), *Toezicht op UWV en SVB*.
- Subsidierегeling STAP-budget.
- Ministerie van Financiën, *Handleiding ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik*.

Onderzoeksmethoden

Voor dit onderzoek hebben we de volgende onderzoeksmethoden gebruikt:

1. Documenten- en literatuuranalyse: Beleidsnota's en Kamerbrieven en literatuur over het volgen van scholing tijdens de loopbaan, de effecten van deze scholing op duurzame inzetbaarheid en de effectiviteit van overheidsmaatregelen om deze scholing te bevorderen.
2. Interviews met het Ministerie van SZW en UWV en met experts.
3. Analyse van STAP-registerdata van UWV om inzicht te krijgen in het doelgroepbereik van de STAP-regeling in 2022.
4. Een enquête onder STAP-ontvangers.

Analyse STAP-registerdata

We hebben registerdata van UWV ontvangen van alle STAP-aanvragen in 2022, met de volgende indicatoren: datum aanvraag; toekenning; leeftijd; hoogste opleiding; arbeidsmarktpositie; bedrijfssector; opleidingsdoel; catalogusprijs; subsidiebedrag; opleidingsnaam. We hebben hierop beschrijvende analyses uitgevoerd.

In tabel B1 vergelijken we de STAP-aanvragers met de totale bevolking tussen 18-66 jaar. De STAP-subsidie is namelijk door iedereen in deze leeftijdsgroep aan te vragen, uitgezonderd personen die voor het volgen van de betreffende opleiding een beroep kunnen doen op studiefinanciering.

Tabel B1 Aantal (%) ontvangers STAP-budget, beroepsbevolking en totale bevolking naar leeftijd, arbeidsmarktpositie en opleidingsniveau

	Ontvangers STAP-budget 2022	Totale bevolking 18-66 jaar (x1.000) ^a	Doelgroep- bereik (%)
Leeftijd			
18-29	56.751 (26%)	2.704 (24%)	2,1%
30-39	66.920 (31%)	2.220 (20%)	3,0%
40-54	70.415 (33%)	3.416 (31%)	2,1%
55-66	22.182 (10%)	2.845 (25%)	0,8%
Arbeidsmarktpositie^b			
Vast contract	95.562 (44%)	5.206 (46%)	1,8%
Tijdelijk contract	44.069 (20%)	2.560 (23%)	1,7%
Zzp'er ^c	32.093(14%)	1.358 (12%)	2,4%
Werkzoekend	25.764 (12%)	457 (4%)	5,6%
Student of anders	18.781 (9%)	1.662 (15%)	1,1%

	Ontvangers STAP-budget 2022	Totale bevolking 18-66 jaar (x1.000) ^a	Doelgroep- bereik (%)
Opleidingsniveau^{be}			
Laag	17.002 (8%)	2.599 (23%)	0,7%
Middelbaar	91.080 (42%)	4.254 (38%)	2,1%
Hoog	101.013 (47%)	4.310 (38%)	2,3%
Anders	7.174 (3%)	80 (1%)	9,0%
Totaal	216.269 (100%)	11.186 (100%)	1,9%

a Per 1 januari 2022. Bron: CBS

b Alleen personen 15-64 jaar (totale bevolking)

c Inclusief zelfstandigen met personeel.

e Laag = basisonderwijs, vmbo, de eerste 3 leerjaren van havo/vwo en de entreeopleiding, mbo1, praktijkonderwijs. Middelbaar = bovenbouw havo/vwo, mbo2-4, propedeuse hbo, wo. Hoog = hbo, wo.

In de registerdata van UWV bestaat geen onderscheid tussen mbo 1 en mbo 2-4 geschoolden. De mbo1 geschoolden zijn in tabel 1 daardoor onterecht geteld bij de middelbaar opgeleiden. Met behulp van onze enquêteresultaten, waarin dit onderscheid wel gemaakt is (zie hieronder), hebben we een schatting gemaakt van het aantal STAP-ontvangers onder laagopgeleiden inclusief mbo1 geschoolden. Het aantal laaggeschoolden met een STAP-budget neemt hierdoor met 30% toe, aangenomen dat de responskans voor mbo 1 geschoolden hetzelfde is als voor andere laagopgeleiden: $92 / 302$ respondenten (mbo 1 opgeleiden / overige laagopgeleiden) $\times 100\% = 30\%$. Het aandeel laagopgeleiden onder STAP-ontvangers komt dan op 10% in plaats van 8%, en het aandeel middelbaar opgeleiden onder STAP-ontvangers komt dan op 40% in plaats van 42%.

In tabel B2 is het aantal STAP-ontvangers naar bedrijfstak vergeleken met de beroepsbevolking. Dit biedt een betere vergelijking dan een vergelijking met de totale bevolking, ondanks dat de leeftijdscategorie van STAP-ontvangers (18-66 jaar) licht afwijkt van die van de gebruikte CBS-cijfers over de beroepsbevolking (15-64 jaar).

Tabel B2 Aantal (%) ontvangers STAP-budget en beroepsbevolking naar bedrijfstak

Bedrijfstak	Ontvangers STAP-budget 2022	Beroepsbevolking 15-64 jaar (x 1.000) ^a
Landbouw, bosbouw, visserij	1.886 (1%)	188 (2%)
Industrie, energievoorziening, waterbedrijven, afvalbeheer	12.537 (6%)	846 (9%)
Bouw en installatie	6.524 (3%)	380 (4%)
Handel	21.349 (10%)	1.379 (15%)
Vervoer en opslag	8.908 (4%)	428 (5%)
Horeca	10.914 (5%)	383 (4%)
Informatie en communicatie	18.167 (8%)	414 (4%)
Financiële en zakelijke dienstverlening	46.447 (21%)	1.600 (17%)
Cultuur, recreatie, overige dienstverlening	16.941 (8%)	386 (4%)
Zorg en welzijn	50.577 (23%)	1.564 (17%)
Onderwijs	15.230 (7%)	705 (7%)
Overheid	6.789 (3%)	640 (7%)
Anders, namelijk	0 (0%)	213 (2%)
Ik werk niet	0 (0%)	338 (4%)
Totaal	216.269 (100%)	9.461 (100%)

a Per 1 januari 2022. Beroepsbevolking: personen met betaald werk en personen zonder betaald werk die recent naar werk hebben gezocht en daarvoor direct beschikbaar zijn. Bron: CBS

Tabel B3 Top-20 opleidingen gevolgd met een STAP-budget in 2022

Opleiding	Aantal
Cursus Technische Analyse Madelon Vos	3.627
E-commerce-Marketplace-Mastery	1.863
Digital Marketing Certificate	1.484
Growth Marketing Certificate	1.473
Digital Leadership Certificate	1.416
CarriereBoost Training	1.376
Business Analytics Certificate	1.195
Leefstijlcoach	967

Opleiding	Aantal
Ervaringsdeskundige	965
e-commerce - succesvol online zaken doen	859
3-Daags NLP Practitioner	845
Medisch Secretaresse	844
Beroepsfotograaf	824
Design Thinking Certificate	735
Data Visualisation & Storytelling Certificate	699
Wimperlifting + Wimperextensions	677
Interieurstylist + SketchUp	659
Kindercoach	656
Orthomoleculair therapeut	653
Beroepsfotograaf + Lightroom	623

Enquête

Doel

We hebben een enquête gehouden onder STAP-ontvangers om de doeltreffendheid van de STAP-regeling te onderzoeken. Ook is de enquête gebruikt om inzicht te krijgen in de persoonlijke doelen en motieven of redenen om een opleiding te volgen met het STAP-budget, in hoe personen tot een opleidingskeuze zijn gekomen, en hoe zij geïnformeerd zijn over het STAP-budget.

Doeltreffendheid

Bij een subsidie zoals de STAP-regeling zijn 2 bedoelde effecten te onderscheiden, namelijk dat de subsidie mensen stimuleert om een opleiding te volgen en dat de subsidie de financiële drempel hiertoe verlaagt. Subsidies zijn echter ook vatbaar voor cadeaueffecten. Dit is het geval als de ontvanger van een STAP-budget ook zonder dit budget een opleiding had gevolgd. Bijvoorbeeld doordat hij of zij toegang heeft tot een opleidingsbudget van een werkgever of zelf voldoende financiële middelen heeft om een opleiding voor werk te volgen.

Om inzicht te krijgen in deze effecten hebben we vragen gesteld over de toegang tot een opleidingsbudget van de werkgever en tot eigen financiële middelen voor opleidingen. Ook vroegen we wat mensen hadden gedaan als ze het STAP-budget niet hadden gekregen (het drempelverlagende effect) en hebben we vragen gesteld over het stimulerende effect van het STAP-budget.

Aan de hand van de antwoorden op deze vragen hebben we afgeleid voor welke personen de STAP-regeling geleid heeft tot extra scholing. De STAP-regeling is immers in beginsel toegankelijk voor alle personen tussen de 18-66 jaar, uitgezonderd als recht bestaat op studiefinanciering. De STAP-regeling leidt tot extra scholing bij personen voor wie de STAP-regeling:

- a. een stimulans is of drempelverlagend werkt om een opleiding voor werk te volgen;
- b. en die onvoldoende eigen middelen hebben voor een opleiding voor werk en ook geen toegang tot een opleidingsbudget van de werkgever.

Het aandeel van deze personen in het totaal aantal personen met een STAP-budget is een indicator voor de doeltreffendheid ervan.

Ad a. Dit zijn personen die hebben geantwoord dat zij:

- door het STAP-budget zijn gaan nadenken over een opleiding;
- of zonder het STAP-budget hadden gewacht op een volgende ronde of de opleiding hadden geannuleerd;
- of voor wie het STAP-budget noodzakelijk of een steuntje in de rug is om de opleiding te volgen.

Ad b. Dit zijn personen die hebben geantwoord dat:

- zij geen werkgever hebben of dat hun werkgever geen opleidingen of cursussen voor hun werk betaalt;
- en zelf onvoldoende geld hebben om opleidingen en cursussen voor hun werk te betalen.

Uitzetten van de enquête

De vragenlijst is zo kort en zo begrijpelijk mogelijk gemaakt. Zo beoogden we de enquête toegankelijk te maken voor iedereen en de respons te bevorderen. We hebben zoveel mogelijk taalniveau B1 aangehouden. Het betrof een online enquête via het platform van Survalyzer. De enquête is 2 weken opengesteld. Na 1 week verstuurd we een herinnering.

De vragenlijst bevatte de eerdergenoemde vragen die gebruikt zijn om de groep te bepalen voor welke personen de STAP-regeling geleid heeft tot extra scholing.

Verder zijn vragen gesteld over:

- het doel van de opleiding: bijscholing, omscholing, algemene ontwikkeling, hobby of vrije tijd;
- motieven om de opleiding te volgen;
- hoe personen tot een keuze voor de opleiding zijn gekomen;
- hoe personen geïnformeerd zijn over het STAP-budget.

Verder vroegen we de volgende persoonlijke gegevens: leeftijd; hoogst genoten opleiding; arbeidsmarktpositie; bedrijfstak; en het aantal gevolgde opleidingen of cursussen in de afgelopen 2 jaar. Ook was een open vraag opgenomen.

Steekproef

De enquête is uitgezet onder een willekeurige groep van 10.000 personen met een STAP-budget in de ronde die startte op 1 september 2022. Van UWV ontvingen we hun mailadressen. Deze mailadressen zijn door ons geanonimiseerd verwerkt conform de wettelijke voorschriften voor bescherming van persoonsgegevens. Voor het bepalen van de omvang van de steekproef gingen we uit van een netto respons van 400 per subgroep. Dit is nodig om een verschil van 10% tussen subgroepen te vergelijken bij een 95% betrouwbaarheidsinterval. Voor het vergelijken van 3-4 subgroepen van elk minimaal 400 respondenten, en bij een minimale respons van 15%, is een steekproef van ca. 10.000 personen nodig.

Respons

In totaal hebben 4.157 personen (42%) een volledige vragenlijst ingevuld. De respondenten zijn gestratificeerd naar leeftijdscategorie, opleidingsniveau en arbeidsmarktpositie. Vervolgens is deze vergeleken met de leeftijd, opleidingsniveau en arbeidsmarktpositie van de totale groep personen met een STAP-budget in de ronde van 1 september 2022, de populatie waar de steekproef uit is getrokken.

Gegevensanalyses

De achtergrondkenmerken van respondenten zijn als volgt gecategoriseerd:

- Leeftijd: 18-29, 30-39, 40-54, 55+;
- Opleidingsniveau: laag (basisschool; VMBO of MAVO; MBO1), middelbaar (HAVO; VWO; MBO 2-4), hoog (HBO; WO);
- Arbeidsmarktpositie: werkend met vast contract, werkend met tijdelijk contract, uitzendcontract of oproepcontract, ZZP'er, werkzoekend/werkloos, student, arbeidsongeschikt, anders;
- Bedrijfstak: Landbouw, bosbouw, visserij; Industrie, energievoorziening, waterbedrijven, afvalbeheer; Bouw en installatie; Handel; Vervoer en opslag; Horeca; Informatie en communicatie; Financiële en zakelijke dienstverlening; Cultuur, recreatie, overige dienstverlening; Zorg en welzijn; Onderwijs; Overheid; Anders; Ik werk niet.

Personen die bij arbeidsmarktpositie of bedrijfstak 'anders, namelijk' hebben ingevuld, zijn op basis van hun toelichting ingedeeld in de betreffende categorie. Voor de indeling naar bedrijfstak is de SBI van het CBS aangehouden.

Respondenten konden open antwoorden geven bij de volgende vragen: de reden om de opleiding te volgen; hoe men tot de keuze voor de opleiding is gekomen; hoe men is geïnformeerd over het STAP-budget. Deze antwoorden zijn zoveel als mogelijk ingedeeld bij één van de andere antwoordcategorieën.

Ook bij de vraag wat iemand zou hebben gedaan als geen STAP-budget was ontvangen, waren open antwoorden mogelijk. Deze zijn als volgt ingedeeld bij de andere antwoordcategorieën. Respondenten die aangaven in dat geval:

- (door) te sparen, te wachten of de opleiding uit te stellen, zijn ingedeeld bij “wachten op de volgende STAP-ronde”;
- te lenen bij anderen, of een deel zelf en een deel door de werkgever te laten betalen, zijn ingedeeld bij “de opleiding zelf betalen”;
- te kiezen voor een deel van de opleiding of voor een andere opleiding, zijn ingedeeld bij “inschrijven voor een goedkopere opleiding”.

De analyses zijn gewogen om te corrigeren voor selectieve non-respons door middel van post-stratificatie. De gewichten per stratum zijn gelijk aan de populatie waar de steekproef uit is getrokken gedeeld door het aantal respondenten, en genormeerd zodat de som van gewichten gelijk is aan het aantal respondenten. De strata zijn gedefinieerd naar opleidingsniveau en arbeidsmarktpositie. De verhouding tussen het grootste en kleinste gewicht is 4,15. Het aantal respondenten was in 6 van de 24 strata kleiner dan 20. Hiermee is niet voldaan aan het Cochran-criterium: een vuistregel voor de betrouwbaarheid van de gewichten (Cochran, 1977; Lumley, 2004). Door de weging zijn de analyseresultaten zoveel als mogelijk representatief voor de oorspronkelijke groep personen met een STAP-budget waar de steekproef uit is getrokken. De weging is toegepast met behulp van het survey package in R (Lumley, 2004).

We hebben de volgende beschrijvende analyses uitgevoerd:

- a. Toegang tot gehele of gedeeltelijke financiering van opleidingen en cursussen door de werkgever: totaal en naar leeftijd, opleidingsniveau en arbeidsmarktpositie.
- b. De mogelijkheid om opleidingen en cursussen voor werk zelf te betalen: totaal en naar leeftijd, opleidingsniveau en arbeidsmarktpositie.
- c. Het aantal gevolgde opleidingen en cursussen in de afgelopen 2 jaar: totaal en naar leeftijd, opleidingsniveau, arbeidsmarktpositie en bedrijfstak.
- d. Het doel van de opleiding of cursus: totaal en naar leeftijd, opleidingsniveau en arbeidsmarktpositie.
- e. Motieven om de opleiding of cursus te volgen: totaal en naar leeftijd, opleidingsniveau en arbeidsmarktpositie.

- f. Hoe de keuze voor de opleiding of cursus is gemaakt: totaal en wel of niet behorend tot de groep voor wie STAP leidt tot extra scholing. Met de chi-kwadraat toets is onderzocht of de verschillen tussen de 2 groepen significant zijn.
- g. Hoe men van het STAP-budget heeft gehoord: totaal en wel of niet behorend tot de groep voor wie STAP leidt tot extra scholing. Met de chi-kwadraat toets is onderzocht of de verschillen tussen de 2 groepen significant zijn.

We hebben de volgende verklarende analyses uitgevoerd met logistische regressie:

- h. Het verband tussen de keuze voor “door het STAP-budget ben ik gaan nadenken over het volgen van een opleiding, cursus of training” (afhankelijke variabele) en de verklarende variabelen leeftijd, opleidingsniveau, arbeidsmarktpositie, aantal opleidingen en cursussen gevolgd in de afgelopen 2 jaar.
- i. Bij de vraag wat men zou doen als het STAP-budget niet was ontvangen, het verband tussen de keuze voor wachten op een volgende STAP-ronde of het annuleren van de opleiding of cursus (afhankelijke variabele) en de verklarende variabelen leeftijd, opleidingsniveau, arbeidsmarktpositie, toegang tot gehele of gedeeltelijke financiering van opleidingen en cursussen door de werkgever, de mogelijkheid om opleidingen en cursussen voor werk zelf te betalen.
- j. Het verband tussen de keuze voor het STAP-budget zien als noodzakelijk of als steuntje in de rug om de opleiding of cursus te kunnen volgen (afhankelijke variabele) en de verklarende variabelen leeftijd, opleidingsniveau, arbeidsmarktpositie, toegang tot gehele of gedeeltelijke financiering van opleidingen en cursussen door de werkgever, de mogelijkheid om opleidingen en cursussen voor werk zelf te betalen.
- k. Het verband tussen het behoren tot de groep voor wie STAP leidt tot extra scholing (afhankelijke variabele) en de verklarende variabelen leeftijd, opleidingsniveau, arbeidsmarktpositie.

De coëfficiënten van de verklarende variabelen in de geschatte logistische modellen zijn omgerekend naar kansverhoudingen.

Aanvullende enquêteresultaten

In deze bijlage presenteren we enquêteresultaten die niet in § 5.1 zijn opgenomen, en voor zover het gaat om de totalen per vraag. Meer gedetailleerde resultaten en de resultaten van de verklarende analyses zijn opgenomen in de bijlage Extra resultaten beleidsonderzoek STAP-budget. Deze bijlage is te vinden via www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022. De hier gepresenteerde resultaten zijn gecorrigeerd voor selectieve non-respons. De resultaten zijn daardoor zoveel als mogelijk representatief voor alle STAP-ontvangers in 2022.

Tabel B4 Vraag: Hoeveel cursussen/opleidingen/trainingen voor uw werk heeft u in de afgelopen 2 jaar gevolgd?

Aantal cursussen afgelopen 2 jaar	%
Geen	43%
1 of 2	45%
3 of meer	12%
Totaal	100%

Tabel B5 Vraag: Met welke reden(en) gaat u deze opleiding volgen? (meer antwoorden mogelijk)

Reden	%
Om me te (blijven) ontwikkelen	73%
Om meer geld te verdienen	19%
Om mijn kansen op werk te vergroten	40%
Om een vast contract te krijgen	5%
Om te verkennen of ik ander werk wil gaan doen	22%
Om ander werk te gaan doen	26%
Om extra kennis/vaardigheden te leren voor mijn huidige werk	43%
Om een diploma of certificaat te halen voor mijn huidige werk	14%
Uit persoonlijke interesse	40%
Anders, namelijk... (toelichting optioneel)	5%

Tabel B6 Vraag: Hoe bent u op het idee gekomen voor deze cursus/opleiding/training? (meer antwoorden mogelijk)

Door...	Totaal (n=4157)	Wel extra scholing door STAP (n=1677)	Geen extra scholing door STAP (n=2480)
Door media en internet (tv, radio, krant, sociale media etc.)	25%	28%	23%
Door familie, vrienden of kennissen	18%	21%	16%
Door leidinggevende of collega	12%	7%	15%
Door een ontwikkeladvies of loopbaancoach	4%	5%	4%
Door (een advertentie van) een opleider of opleidingsinstituut	10%	10%	10%

Door...	Totaal (n=4157)	Wel extra scholing door STAP (n=1677)	Geen extra scholing door STAP (n=2480)
Door UWV	2%	3%	2%
Door de gemeente	0%	1%	0%
Ik ben zelf tot de keuze gekomen	57%	56%	57%
Anders, namelijk ... (toelichting optioneel)	4%	3%	4%

Tabel B7 Vraag: Hoe heeft u van het STAP-budget gehoord?
(meer antwoorden mogelijk)

Via...	Totaal (n=4157)	Wel extra scholing door STAP (n=1677)	Geen extra scholing door STAP (n=2480)
Via media en internet (tv, radio, krant, sociale media etc.)	61%	61%	61%
Via familie, vrienden of kennissen	29%	33%	26%
Via leidinggevende of collega	13%	7%	17%
Via een ontwikkeladvies of loopbaan- coach	3%	4%	2%
Via (een advertentie van) een opleider of opleidingsinstituut	19%	18%	21%
Via UWV	5%	6%	4%
Via de gemeente	1%	2%	0%
Anders, namelijk ... (toelichting optioneel)	4%	4%	4%

Bijlage 4 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2017). *UWV, balanceren tussen ambities en middelen*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35200-XV nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2021a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35830-XV nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2021b). *Aandacht voor algoritmes*. Den Haag: eigen beheer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 26643 nr. 737.

Algemene Rekenkamer (2021c). *Staat van de rijksverantwoording 2020. Testen, controleren, waarderen*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2022). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36100-XV nr. 2.

Card, D., J. Kluve en A. Weber (2018). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931.

Cochran, W. (1977). *Sampling techniques*. New York: Wiley.

Commissie vraagfinanciering mbo (2017). *Doorleren werkt. Samen investeren in nieuwe zekerheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 523 nr. 314.

CPB (2010). *Keuzes in kaart 2011-2015: effecten van 9 verkiezingsprogramma's op economie en milieu*. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2016a). *Evaluatie aftrekpost scholingsuitgaven*. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2016b). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid – deel 2*. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2016c). *Kansrijk onderwijsbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2020). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid – update actief arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Financiën (2023). *Voorjaarsnota 2023*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 350 nr. 1.

Grip, A. (2021). *Van een leven lang leren naar een leven lang ontwikkelen. De veranderende betekenis van post-initieel leren (afscheidsrede)*. Maastricht: Maastricht University.

Koning P., P. Muller & R. Prudon (2022). Werkgeversverplichtingen bij ziekte ook effectief bij tijdelijke werknemers. *ESB*, 107(4810), 258-260.

Lammers, M. & L. Kok (2019). Are active labor market policies (cost-)effective in the long run? Evidence from the Netherlands. *Empirical Economics*, 60, 1719–1746.

Lumley, T. (2004). Analysis of Complex Survey Samples. *Journal of Statistical Software*, 9(8), 1–19.

ROA (2021). *Afbakening arbeidsmarktgerichtheid niet-OCW erkende scholing voor STAP-regeling*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

ROA (2022). *Leven lang ontwikkelen in Nederland*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

SZW (2021a). *Toezicht op UWV en SVB – Uitgangspunten*. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 26448, nr. 652. Den Haag: Sdu.

SZW (2021b). *Het terugvorderen en kwijtschelden van WIA-voorschotten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 32 716, nr. 44.

SZW (2021c). *Kamerbrief toekomst sociaal-medisch beoordelen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 26 448, nr. 645. Den Haag: Sdu.

SZW (2022a). *Kamerbrief STAP-budget*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 30 012, nr. 148. Den Haag: Sdu.

SZW (2022b). *Indienen nationale doelen 2030*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 21 501-31, nr. 669. Den Haag: Sdu.

SZW (2022c). *Aanpak mismatch sociaal-medisch beoordelen en hardheden WIA*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 26 448, nr. 685. Den Haag: Sdu.

SZW (2022d). *Werken met en als zelfstandige(n)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 31 311, nr. 246. Den Haag: Sdu.

SZW (2022e). *Stand van zaken Noodmaatregel ter Overbrugging voor behoud van Werkgelegenheid (NOW) oktober 2022*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 35 420 nr. 512. Den Haag: Sdu.

SZW (2023). *Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 29 544, nr. 1176. Den Haag: Sdu.

UWV (2022). *Evaluatie van het scholingsbudget WW 2018-2021*. Bijlage bij de Kamerbrief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 29 september 2022. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/09/29/bijlage-3-rapport-evaluatie-scholingsbudget-ww>

UWV (2023). *Jaarverslag 2022*.

WRR (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Artikel 67 Algemene wet inzake rijksbelastingen.
- 2 Dit percentage is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van SZW voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om een feitelijke verbetering van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen zijn niet in in de eindnoten opgenomen. In het conceptrapport hadden we hier 16% opgenomen. Later is dit gecorrigeerd naar 4%.
- 3 Bij de evaluatie van de fiscale aftrek scholingsuitgaven heeft het CPB alleen het marginale welvaartsverlies kunnen berekenen – het deel van een extra euro scholingsaftrek dat niet leidt tot extra scholing – en niet het gemiddelde of het totale welvaartsverlies. Het marginale welvaartsverlies was 73-100% (CPB, 2016a).
- 4 Scholingsvouchers zijn tegoedbonnen die werkenden kunnen inzetten voor het volgen van scholing.
- 5 De minister van SZW kijkt ten tijde van dit onderzoek (februari 2023) hoe het STAP-budget meer ingezet kan worden voor (om)scholing naar maatschappelijk cruciale sectoren. Dit naar aanleiding van de aangenomen motie-Dassen waarin het kabinet wordt gevraagd om het STAP-budget te richten op scholing naar maatschappelijk cruciale sectoren als techniek en ICT. (Tweede Kamer, 2022. Motie van het lid Dassen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200, nr. 47.)
- 6 Dit percentage is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van SZW voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat hier om een feitelijke verbetering van de tekst in het rapport. Redactionele aanpassingen zijn niet in in de eindnoten opgenomen. In het conceptrapport hadden we hier 16% opgenomen. Later is dit gecorrigeerd naar 4%.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 4 mei 2023.

Dit document is op 17 mei 2023
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2023