



> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

President van de Algemene Rekenkamer  
Postbus 20015  
2500 EA S GRAVENHAGE

Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Anna van Hannoverstraat 4  
T 070 333 44 44  
F 070 333 40 33  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)



Datum **01 MEI 2015**  
Betreft Rapport Verantwoordingsonderzoek 2014

Geachte mevrouw Stuiveling,

U heeft mij uw conceptrapport aangeboden naar aanleiding van uw Verantwoordingsonderzoek bij SZW over het jaar 2014 en mij in de gelegenheid gesteld daarop te reageren. Onderstaand treft u mijn reactie aan, mede namens de staatssecretaris.

### **Algemeen**

U constateert dat de bedrijfsvoering van het departement voor het derde jaar op rij op orde is. De positieve ontwikkelingen van de afgelopen jaren hebben zich ook in 2014 voortgezet. Ik wil dit resultaat in de toekomst vasthouden. Tegelijkertijd vraagt u in het rapport aandacht voor bestuurlijke vraagstukken die samenhangen met beleidsmatige veranderingen in de rol van de rijksoverheid in de samenleving. U adviseert mij (de veranderingen in) deze rol te markeren. Ik sta positief tegenover uw advies bevoegdheden en verantwoordelijkheden waar nodig te expliciteren. Aangaande de veranderende rol van de rijksoverheid op het sociaal domein werken de staatssecretaris en ik nauw samen met de andere bewindspersonen die betrokken zijn bij de decentralisaties. Vanzelfsprekend voeren we ook gesprekken met vertegenwoordigers van gemeenten, de rijksinspecties, experts en andere betrokkenen. Ook met de Algemene Rekenkamer wordt regelmatig gesproken over dit vraagstuk, bijvoorbeeld in het Audit Committee van SZW en in de door u georganiseerde interdepartementale overleggen. Dit heeft niet geleid tot concrete adviezen.

### **Casus PGB-trekkingsrechten**

In uw onderzoek naar de invoering van trekkingsrechten voor het Persoonsgebonden Budget (PGB) heeft u gekeken naar partijen die betrokken zijn bij de PGB-trekkingsrechten. Daarbij wordt gekeken naar VWS als opdrachtgever en de SVB als opdrachtnemer. Ook kijkt u voor deze casus naar SZW in de rol van eigenaar van de SVB. U concludeert dat SZW die eigenaarsrol onvoldoende heeft ingevuld en kwalificeert dit als een onvolkomenheid.

De start van de invoering van het trekkingsrecht-PGB is niet goed verlopen. Het oplossen van de problemen heeft de volle aandacht. Als eigenaar van de uitvoerder is SZW daarbij betrokken. Waar SZW aanvankelijk op grotere afstand betrokken was, is dat eind 2014 geïntensiveerd. Later in mijn reactie zal ik nader in gaan op de stappen die zijn genomen.

**Datum**

Ik vraag me af op welk normbeeld u de kwalificatie 'onvoldoende' baseert. U verwijst hierbij naar de Wet SUWI en de Kaderwet ZBO's. De huidige kaders voor aansturing van de ZBO's geven echter geen normvoorschriften aan voor de rol van eigenaar. Het beleid ten aanzien van de 'governance' van ZBO's wordt op dit moment in een circulaire uitgewerkt door de Minister van Wonen en Rijksdienst. Ook in de nieuwe Comptabiliteitswet, die nu aanhangig is bij de Raad van State, is veel aandacht voor de toenemende mate van samenwerking van ministeries in ketens en de vragen die hierbij spelen rondom verantwoordelijkheid. In het licht van deze ontwikkelingen is het mij onduidelijk welk normenkader u heeft gebruikt om tot uw oordeel te komen.

**Onze referentie**  
2015-0000107385

U ziet een aantal punten waarop ik de eigenaarsrol onvoldoende heb ingevuld. De eerste betreft het ontbreken van een goede uitvoeringstoets. U stelt dat: 'In de rol van eigenaar moet de minister van SZW er op toezien dat een goede uitvoeringstoets wordt gedaan. De opgestelde Roadmap invoering trekkingsrechten voldeed niet aan de eisen en was bovendien snel verouderd.' U verwijst hierbij naar de wet SUWI, meer specifiek de artikelen 5 en 34.

De Kaderwet ZBO's en de Wet SUWI regelen op dit moment de verhoudingen tussen SZW, het UWV en de SVB. De Wet SUWI schrijft in artikel 5 voor dat ik goedkeuring dien te verlenen aan de uitvoering van andere werkzaamheden voor andere opdrachtgevers door de SVB. Daarbij wordt beoordeeld of de nieuwe taak door SVB kan worden uitgevoerd en geen risico oplevert voor uitvoering van de huidige taken. De goedkeuring in het geval van de PGB-trekkingsrechten is verleend tijdens besluitvorming over de betrokken wetsvoorstellen in de Ministerraad van 2 juli 2013. Er staat in artikel 5 niet voorgeschreven dat er een specifieke uitvoeringstoets moet worden uitgevoerd. Uit de wet SUWI artikel 34, eerste lid, onderdeel f, volgt dat de SVB op mijn verzoek voldoende informatie dient aan te leveren om de uitvoerbaarheid van beleidsvoornemens en wettelijke taken te kunnen beoordelen. Ook in dit artikel wordt geen melding gemaakt van een uitvoeringstoets of specifieke (vorm)vereisten daaraan.

Bij de invoering van PGB-trekkingsrechten is door de SVB getoetst op uitvoerbaarheid via de zogenaamde roadmap. Dit is het door de SVB opgestelde plan voor de uitvoering van de trekkingsrechten. Het plan is opgesteld op verzoek van de opdrachtgever, de staatssecretaris van VWS en ook door hem vastgesteld (de Raad van Bestuur van de SVB heeft het plan eerst vastgesteld). Normaliter is het binnen SZW gebruikelijk om te toetsen op onderstaande aspecten. De roadmap heeft hier zeker in voorzien. De voortgangsrapportages en de Gatewayreview/ audit hebben in het najaar van 2014 de uitvoerbaarheid herbevestigd.

De SVB heeft aangegeven dat het plan uitvoerbaar is, de staatssecretaris van VWS heeft vervolgens het bestuurlijke besluit genomen dat de invoering doorgang kon vinden.

<b>Elementen uitvoeringstoets</b>	<b>Onderdeel in roadmap</b>
Uitvoerbaarheid en planning	✓
Financiële gevolgen en capaciteit	✓
Borging ICT aspecten	✓
Handhaafbaarheid en administratieve lasten	+/-
Effecten op de klant	✓
Gevolgen voor de beleidsinformatie	✓

**Datum**

**Onze referentie**  
2015-0000107385

Het tweede punt dat u aankaart in het onderzoek is dat ik mij geen goed beeld heb gevormd van de stand van zaken bij de SVB gedurende de reguliere eigenaarsoverleggen tussen mijn ministerie en de SVB. Ik ben in gesprekken met de SVB niet gewaarschuwd voor problemen van de huidige omvang, ondanks agendering van het onderwerp. Ook de AR heeft pas in februari 2015 voor het eerst informeel aangegeven dat de invulling van mijn rol als eigenaar een belangrijk onderwerp in het verantwoordingsonderzoek zou zijn.

Het derde punt dat u aankaart is het ontbreken van een Raad van Toezicht bij de SVB om de continuïteit van de organisatie te bewaken. Dit is een bewuste keuze naar aanleiding van het rapport De Leeuw. Inmiddels is wel – in lijn met het rapport De Leeuw – bij de SVB een Audit Committee geïnstalleerd, dat de eigenaar van informatie voorziet. Tevens bestaat er reeds een Raad van Advies.

Op dit moment wil ik mij vooral richten op de toekomst. De oorspronkelijke opdracht aan de SVB was te toetsen en te betalen in het stelsel van PGB-trekkingsrechten. Met het inwerkingtreden van de terugvalscenario's is nu de bestuurlijke opdracht om de hoogste prioriteit te geven aan het betalen. De opdracht hiervoor is gegeven door de staatssecretaris van VWS en in februari en maart, tijdens de verschillende Kamerdebatten is dit herbevestigd. De nadelen hiervan zijn onderkend en onder leiding van de opdrachtgever afgewogen. Aan mij is het nu om (opnieuw) te beoordelen of de huidige taak passend blijft in het profiel van de SVB, door SVB kan worden uitgevoerd en geen risico oplevert voor de uitvoering van de huidige taken. In dat licht kan gemeld worden dat er een uitvoeringstoets loopt op het herstelplan gericht op de actuele problematiek. Deze wordt uitgevoerd door SVB. Daarnaast loopt er mede op verzoek van de Tweede Kamer een bredere uitvoeringstoets die moet leiden tot een plan voor de doorontwikkeling van het PGB-trekkingsrecht in bredere zin. Deze toets wordt uitgevoerd door KPMG. Tevens ben ik als eigenaar overeengekomen met mijn collega van VWS dat zij zorgdragen voor de extra kosten die gemaakt worden door de SVB. Ook heb ik ingestemd met het benoemen van een derde lid van de Raad van Bestuur, omdat de uitvoering van andere taken geborgd moet worden. De Staatssecretaris van VWS zal ik vragen een Misbruik & Oneigenlijk gebruik (M&O)-protocol af te geven voor het afrekenen van de voorschotten. Daarover zal ook advies worden gevraagd aan de ADR.

De Nederlandse Zorgautoriteit heeft erop gewezen dat het wenselijk is verdere invulling te geven aan het toezicht inzake de SVB. Momenteel wordt overleg gevoerd tussen alle betrokkenen – inclusief de Inspectie SZW - over de nader invulling van het toezicht in relatie tot hetgeen geregeld is in de wet SUWI. De Inspectie SZW overweegt in ieder geval in 2015 onderzoek te doen naar de eventuele effecten van de uitvoering van de PGB op de uitvoering van de andere taken van de SVB.

Het vraagstuk rondom de invulling van de rolverdeling tussen departementen is niet uniek. Rijksbreed is er een ontwikkeling gaande waarbij steeds intensiever wordt samengewerkt tussen de departementen in ketens. Daarbij wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van uitvoeringsdiensten die niet bij het eigen kerndepartement behoren. Dat brengt een verdieping met zich mee in de invulling van de rol van opdrachtgever, uitvoerder of eigenaar en vereist aanpassing van de bestaande kaders. De nieuwe Comptabiliteitswet biedt meer helderheid voor de verantwoordelijkheidsverdeling. De wet schrijft voor dat ministers verantwoordelijk zijn voor het beleid dat aan hun begroting ten grondslag ligt. Ook indien een minister niet zelf het beleid uitvoert, daarop toezicht houdt of de bedrijfsvoering verzorgt die aan zijn begroting ten grondslag ligt, dient hij daarover verantwoording in zijn jaarverslag af te leggen. Niet bepalend is welke minister de financiële verplichtingen feitelijk aangaat of de kasbetaling verricht. Beleidsuitvoering, beleidstoezicht of de bedrijfsvoering kan dus ook door een andere dan de beleidsverantwoordelijke minister worden uitgevoerd.

Datum

Onze referentie  
2015-0000107385

Ondanks dat we materieel aan de eisen hebben voldaan voorzien wij de volgende stappen;

- Het vastleggen van de vorm en het documenteren van de werkwijze tijdens het proces van de uitvoeringstoets, ook in relatie tot opdrachtgevers van andere departementen. Daarbij zal worden betrokken dat SZW een integraal oordeel zal gaan vellen over de uitvoeringstoets.
- Bij grotere wijzigingen wordt de uitvoeringstoets periodiek geactualiseerd.
- Na herijking van de sturingsvisie van SZW en de ZBO's zal de rolverdeling tussen opdrachtgever en eigenaar verder worden uitgelegd en vastgelegd worden in een statuut.
- Daarbij wordt ook informatie-uitwisseling passend bij nieuwe regelgeving geformaliseerd. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de informatievoorziening naar de opdrachtgever maar heeft daarnaast ook een brengplicht naar de eigenaar, onder meer ter bespreking in het Bestuurlijk Overleg.

Met bovengenoemde acties wordt de basis gelegd om de eigenaarrol ten opzichte van het UWV en de SVB ook in de toekomst op een goede manier in te vullen en daarmee te voldoen aan de aanbeveling die u bij dit onderwerp heeft gedaan.

### **Beleidsdoorlichting Anw**

In het kader van het verantwoordingsonderzoek heeft u dit jaar een vijftal beleidsdoorlichtingen onder de loep genomen om daarmee een beeld te kunnen geven van de kwaliteit en de gebruikswaarde daarvan. Eén van de onderzochte rapporten was de beleidsdoorlichting Algemene nabestaandenwet (Anw). Samengevat is uw conclusie dat deze doorlichting inzicht biedt in uitvoering, bereik en historische ontwikkeling van de Anw. Tegelijk constateert u ook dat de doorlichting geen uitspraak doet over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Terecht schrijft u dat het een bewuste keuze is geweest dit niet te doen. Vanuit het oogpunt van beleidsrelevantie, en gezien het feit dat er in de beleidsdoorlichting van 2010 al is gekeken naar het niet-gebruik van de Anw-uitkering, is de focus gelegd op de vraag of het door de overheid bieden van financiële ondersteuning doeltreffend is gelet op de uitgangspunten van het huidige sociale zekerheidsstelsel. Hierbij zijn verschillende relevante beleidsmatige vragen beantwoord. Als de beleidsdoorlichting alleen zou zijn gegaan over doelmatigheid en doeltreffendheid dan zou, gegeven de doelstelling van het begrotingsartikel, alleen onderzocht zijn of de betalingen ordentelijk uitgevoerd zijn. Daarmee heeft de beleidsdoorlichting een zinvolle bijdrage

geleverd aan het nadenken over het beleid aangaande de Anw, passend bij de functie van beleidsevaluatie.

### **Taakstelling UWV: redesign**

Over de operatie Redesign concludeert u dat de bezuiniging op schema ligt en dat de structurele bezuiniging haalbaar lijkt. Ook wijst u op beleidskeuzes van SZW, die tijdelijk een tegengesteld effect hebben waardoor de personele bezetting van UWV eind 2014 hoger was en SZW in 2014 meer aan personeelskosten UWV heeft uitgegeven dan bij de start van de operatie werd beoogd. Ik neem uw aanbeveling ter harte om deze ontwikkelingen in samenhang aan de Tweede Kamer te presenteren. Daarbij zal ik zoveel als mogelijk ook informatie betrekken over de effecten van de verschillende vormen van dienstverlening op de uitstroom uit de uitkering. Ik wijs er voorts op dat de tegengestelde effecten die u noemt gevolg zijn van nieuwe taken en dat de taakstelling zelf is gerealiseerd.

Datum

Onze referentie  
2015-0000107385

### **Effecten Fraudewet**

Uw conclusie over de Fraudewet is dat het onduidelijk is of deze wet doelbewuste en calculerende fraudeurs afschrikt en of de besparing als gevolg van de Fraudewet wordt gerealiseerd. U wijst er ook op dat SZW op dit moment geen informatie geeft over gedragseffecten van de Fraudewet.

De Fraudewet is gericht op een grotere doelgroep namelijk op overtredingen van de inlichtingenplicht. Deze kunnen het gevolg zijn van doelbewuste fraude, maar evengoed kan sprake zijn van onbewuste overtredingen van de wet. Methodologisch is het complex om harde cijfers te krijgen over de totale omvang van het probleem. Het is dan ook moeilijk om vast stellen in hoeverre sprake is van een afschrikkende werking. Dit betekent dat de gedragseffecten als gevolg van de wet niet goed zijn te bepalen. Wel wordt periodiek onderzocht wat de gepercipieerde pakkans is onder uitkeringsgerechtigden.

Ik ben van mening dat de opbrengst van de wet bekend is aangezien de benadelings- en boetebedragen worden vermeld in (jaar)verslagen van o.a. UWV. De incassoratio is ook bekend.

U verwijst in het rapport naar de uitspraak van Centrale Raad van Beroep (CRvB) van november 2014. Als gevolg van deze uitspraak is het boetebeleid per direct verzacht. Er is nu sprake van een meer gedifferentieerd boetebeleid, omdat de boete wordt afgestemd op de omstandigheden van het geval, de mate van verwijtbaarheid en de ernst van de overtreding. Op basis van de uitspraak van de CRvB en de aanbevelingen van de Nationale ombudsman bereidt het kabinet momenteel aanpassing van wet- en regelgeving voor.

### **Re-integratiebeleid**

Op dit beleidsterrein heeft u dit jaar geen nieuw onderzoek verricht en heeft u gebruik gemaakt van bestaande onderzoeksresultaten, namelijk de onderzoeken "Ken uw klanten" (Inspectie SZW) en "Uitkomsten en ervaringen experimenten netto effectiviteit re-integratie" (SEOR, Epsilon, Regioplan). Verder refereert u aan onderzoek van de Inspectie SZW waaruit blijkt dat gemeenten onvoldoende kennis hebben van het klantenbestand. Uw aanbeveling is om de lessen van het onderzoek naar het gemeentelijk re-integratiebeleid en van het onderzoek van de Inspectie SZW onder de aandacht te brengen bij gemeenten en UWV.

Er komt in toenemende mate onderzoek beschikbaar over de effectiviteit van bepaalde vormen van re-integratie instrumenten, over de voorwaarden voor de uitvoering en de uitgangspunten voor een effectief re-integratiebeleid. In mijn brief van 19 december 2014 (Kamerstukken II, 2014-2015, 28719, nr. 91), heb ik de Tweede Kamer daarover geïnformeerd. Eén van die voorwaarden is een adequate kennis van het klantenbestand zodat voor individuen de meest passende re-integratiestrategie toegepast kan worden. Ik deel de zorg van de Inspectie dan ook dat de kennis van klanten onvoldoende is. Uit de beschreven experimenten kunnen geen algemeen geldende conclusies worden getrokken.

Datum

Onze referentie  
2015-0000107385

Uw aanbeveling, om de informatie uit deze verschillende onderzoeken te verspreiden onder gemeenten en het UWV, volg ik graag. Dit betekent een voortzetting van wat reeds in praktijk wordt gebracht. Zo heb ik de gemeenten in de Verzamelbrief over het inspectierapport geïnformeerd. Divosa biedt naar aanleiding van dit rapport en met steun van mijn ministerie regionale werkconferenties aan om het zicht op het klantenbestand bij klantmanagers en hun teamleiders te vergroten. Bovendien stimuleer ik al enkele jaren bij gemeenten het leervermogen en professionalisering door de Impuls Effectiviteit en Vakmanschap (financieel) te ondersteunen. Ook in het op te zetten meerjarig kennisprogramma, dat is aangekondigd in de brief van 19 december 2014, neemt de verspreiding en toepassing van kennis een belangrijke plek in. Er gebeurt dus veel en we zijn zeker op de goede weg, daar gaan we mee door.

### **Sectorplan Bouw en Infra**

De kern van uw boodschap is dat de middelen van het sectorplan gedeeltelijk niet zijn gebruikt. Tevens geeft u aan dat een deel van de beschikbare middelen worden ingezet voor intensivering van reeds bestaande maatregelen van het opleidings- en ontwikkelingsfonds (O&O fonds), waarvan het budget de afgelopen jaren niet volledig is besteed. U wijst er ook op dat de verantwoording over de structurele effectiviteit van het sectorplan onduidelijk is en vraagt in dit kader aandacht voor de evaluatie van het sectorplan.

De cofinanciering van de sectorplannen is gebaseerd op een analyse van de arbeidsmarkt in de sector. Bij het opstellen van het plan werd uitgegaan van een economisch herstel van de sector gedurende de looptijd van het sectorplan. De maatregelen zijn op deze analyse gebaseerd en vooral gericht op het vergroten van de instroom van jongeren, het behoud van vakkrachten en het verbeteren van de inzetbaarheid door scholing en gezondheidsbevorderende activiteiten.

De maatregelen in het sectorplan moeten nieuw zijn of activiteiten bovenop wat de sector al doet of van plan was te doen (een intensivering van beleid). De additionaliteit van de maatregel is gebleken uit de sectoranalyse of uit de antwoorden op de aanvullende vragen die gedurende het beoordelingsproces zijn gesteld. Als de additionaliteit er niet is cq. wordt aangetoond vindt geen cofinanciering plaats. De maatregelen gericht op een intensivering van het bestaande beleid van de sector, zijn gebaseerd op knelpunten uit de arbeidsmarktanalyse. Zo is er in de crisisjaren te weinig geïnvesteerd in toekomstgerichte scholing van het personeel in de sector.

Gebleken is dat de inschatting over het herstel van de bouwsector te optimistisch is geweest. Daardoor blijven de uitgaven ten laste van de voor het sectorplan beschikbare middelen eveneens achter bij de prognose. De sector heeft de

onderrealisatie tijdig bij SZW gemeld en het plan wordt naar beneden bijgesteld. Bij onderrealisatie vloeit het geld terug naar het Rijk

Het sectorplan voor de bouw en Infra is één van de 79 sectorplannen die in de eerste en tweede tranche zijn toegekend. Elk sectorplan rapporteert jaarlijks over de gerealiseerde prestaties en daarmee bereikte resultaten. Voor de monitoring en evaluatie van de sectorplannen is opdracht verleend aan het onderzoeksbureau SEO in samenwerking met het Expertisecentrum Beroepsonderwijs. Binnen dit evaluatieonderzoek zal onder andere gekeken worden naar de effectiviteit van de ingezette middelen en instrumenten en of de sectorplannen hebben bijgedragen aan de structurele versterking van de arbeidsmarkt. Wij zien geen meerwaarde om naast de rapportages per plan en deze programmabrede evaluatie tevens per sectorplan nog afzonderlijke evaluaties uit te voeren.

Datum

Onze referentie  
2015-0000107385

### **Fraude bij loonbetaling: aanpak UWV**

In het kader van het verantwoordingsonderzoek heeft u een aantal casussen onderzocht waarin aandacht is geschonken aan de fraudeaanpak. Wat SZW betreft is gekeken naar de aanpak bij het UWV. Dit gedeelte in uw rapport heeft een beschrijvend karakter, zonder bestuurlijke boodschap.

Ik heb geen opmerkingen bij uw bevindingen.

### **Financiële informatie artikel 7 Kinderopvang**

Wat betreft de financiële informatie heeft u op artikel 7 Kinderopvang een overschrijding genoemd van de rapporteringstolerantie voor de rechtmatigheid van de uitgaven en de ontvangsten, als gevolg van fouten en onzekerheden in de kinderopvangtoeslag. De overschrijding van deze grens sluit niet aan bij de rapportages die de Auditdienst Rijk heeft gedaan. In uw berekening komt de som van fouten en onzekerheden uit boven de tolerantiegrens van dit artikel. De Auditdienst Rijk hanteert een normatiek gebaseerd op de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV). Op basis van de RBV worden de grenzen niet overschreden.

Afgezien van de discussie over normenkaders in de controllagen hecht ik uiteraard aan het zoveel mogelijk voorkomen van fouten. De staatssecretaris van Financiën, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Kinderopvangtoeslag, en ik werken op dit punt nauw samen. De systematiek van de toeslagen brengt overigens met zich mee dat er vooraf wordt bevoorschot op basis van een geschat inkomen van de toeslagontvanger. Wel zijn de controles, zowel vooraf als achteraf, door de Belastingdienst verder uitgebreid en richten zich steeds meer op de voorkant van het proces. Op die manier worden fouten en onrechtmatigheden preventief zoveel mogelijk voorkomen.

Hoogachtend,  
de Minister van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,

  
L.F. Asscher