



UWV Directie Handhaving

Arbeidsmigranten in beeld

Risico's, knelpunten en initiatieven



Inhoud

MANAGEMENTSAMENVATTING	3
1 INLEIDING	4
1.1 AANLEIDING.....	4
1.2 DOELSTELLING.....	5
1.3 ONDERZOEKSMETHODE.....	5
2 DEFINITIE EN ACHTERGRONDINFORMATIE	7
2.1 DEFINITIE VAN ARBEIDSMIGRANT	7
2.2 ACHTERGRONDINFORMATIE	7
3 RISICO'S EN KNELPUNTEN	15
3.1 HET PROCES.....	15
3.2 RISICO'S ALS GEVOLG VAN TUSSENPERSONEN	16
3.3 RISICO'S ALS GEVOLG VAN KORTDURENDE UITKERINGEN	18
3.4 RISICO'S ALS GEVOLG VAN GEBRUIK PAPIEREN AANVRAAG.....	19
3.5 RISICO'S VAN TE LATE AANVRAAG DOEN.....	19
3.6 RISICO'S ALS GEVOLG VAN EXPORT- EN VAKANTIEAANVRAGEN.....	20
3.7 OVERIGE RISICO'S EN KNELPUNTEN	22
3.8 KNELPUNTEN IN DE SAMENWERKING BINNEN UWV.....	24
3.9 RISICO'S ALS GEVOLG VAN HET BELEID VAN UWV	24
4 INITIATIEVEN	26
4.1 THEMAONDERZOEK ARBEIDSMIGRANTEN	26
4.2 ACE.....	26
4.3 PROPOM.....	28
4.4 OVERIGE INITIATIEVEN	29
5 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	31
5.1 CONCLUSIES	31
5.2 AANBEVELINGEN.....	32



Managementsamenvatting

Arbeidsmigranten vormen een bijzondere categorie binnen de klanten die een WW-uitkering van UWV ontvangen omdat er specifieke handhavingsrisico's mee verbonden zijn. Daarom zijn er binnen UWV diverse initiatieven ontplooid gericht op arbeidsmigranten. Zo worden er door de directie Handhaving themacontroles op deze doelgroep uitgevoerd en vormen de arbeidsmigranten bij Werkbedrijf vaak de doelgroep van Propom- en ACE-projecten. Ook de divisie Uitkeren heeft initiatieven ontwikkeld om de risico's te reduceren.

De Coalitie Handhaving heeft directie Handhaving verzocht om alle risicofactoren die samenhangen met regelovertreding door arbeidsmigranten in beeld te brengen en daarnaast de initiatieven binnen UWV voor de hele organisatie inzichtelijk te maken. Hiertoe zijn interviews gehouden met diverse UWV-medewerkers. Vanwege de ruime opdracht is het onderzoek verkennend opgezet en niet volgens MoR principes. Het verkennende onderzoek heeft geresulteerd in een aantal aanbevelingen die als basis kunnen dienen voor de ontwikkeling van een UWV-brede werkwijze en van beleid omtrent arbeidsmigranten. Een overzicht van deze aanbevelingen is te vinden in paragraaf 5.2.

Om een beeld te schetsen van wie arbeidsmigranten zijn, begint dit rapport met achtergrondinformatie over wie arbeidsmigranten zijn, uit welke landen de arbeidsmigranten afkomstig zijn, in welke sectoren en regio's ze werken, uitkeringsbedragen, etc. De scope van dit onderzoek is beperkt tot arbeidsmigranten uit de EU-landen.

Het belangrijkste risico waar UWV mee te maken heeft in het kader van arbeidsmigranten is het niet gemeld verblijf in het buitenland. Onder andere vanwege het lagere welvaartsniveau in het land van herkomst is het interessant om gedurende de WW in het land van herkomst te verblijven. Voor het recht op een WW is het echter verplicht om in Nederland te wonen of te verblijven, tenzij men toestemming heeft om naar het buitenland te gaan. Andere risico's komen voornamelijk voort uit het feit dat het contact tussen UWV en arbeidsmigranten moeilijk is als gevolg van taalproblemen. Hierdoor wordt gebruik gemaakt van tussenpersonen die het contact met UWV onderhouden met als gevolg dat er geen zicht is op de klant (en waar deze verblijft). Bijkomend risico is dat UWV geen zicht heeft op de rol van deze tussenpersonen en in hoeverre ze bonafide zijn. Andere risico's die in de interviews genoemd zijn, zijn het toenemende aantal exportaanvragen, het al dan niet bewust te laat aanvragen van WW-uitkeringen, etc. Een overzicht van deze risico's is te vinden in paragraaf 5.1.



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Naast vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal is vrij verkeer van werknemers een fundamentele vrijheid binnen de Europese Unie. Dit houdt in dat iedere EU-burger kan werken en studeren in elk EU-land. Sinds de aansluiting van een aantal Midden- en Oost Europese (MOE¹-) landen bij de Europese Unie per 1 mei 2004 en de opening van de Nederlandse arbeidsmarkt voor hen in 2007 is het aantal arbeidsmigranten in Nederland sterk toegenomen. Sinds 1 januari 2014 is de Nederlandse arbeidsmarkt ook open voor Bulgaren en Roemenen waardoor de verwachting is dat het aantal arbeidsmigranten in de toekomst nog verder zal toenemen.

Aangezien arbeidsmigranten tijdens de periode dat zij in Nederland werken recht op o.a. een WW-uitkering opbouwen – hiervoor dragen ze premies af – komen arbeidsmigranten ook voor in het klantenbestand van UWV. Arbeidsmigranten vallen echter op binnen de klanten die een WW-uitkering van UWV ontvangen, omdat ze vaak de Nederlandse taal niet machtig zijn. Hierdoor kunnen ze moeilijk hun weg vinden binnen de standaard klantprocessen van UWV. UWV communiceert namelijk alleen in het Nederlands wat het lastig maakt voor arbeidsmigranten om bijvoorbeeld een WW-uitkering aan te vragen en/of om kennis te nemen van de rechten en plichten die daarbij horen en om daaraan te voldoen.

Een van de voorwaarden voor het recht op een WW-uitkering is dat men in Nederland verblijft en beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. De binding met het moederland, het lagere prijspeil daar, alsook de hogere uitkeringen in Nederland, vergroten het risico op het niet melden van verblijf buiten Nederland. Er is namelijk veel voordeel te behalen door een Nederlandse WW-uitkering te ontvangen maar in het buitenland te verblijven. Daar komt nog bij dat werknemers uit deze landen snel en goedkoop heen en weer kunnen reizen tussen Nederland en hun land van herkomst, waardoor niet gemeld verblijf buiten Nederland onopgemerkt blijft.

Bovengenoemde risico's zijn binnen UWV aanleiding geweest tot verschillende initiatieven gericht op arbeidsmigranten. Zo worden er door directie Handhaving themacontroles op deze doelgroep uitgevoerd, maar ook bij andere divisies spelen initiatieven.

Om zicht te krijgen op de risico's en initiatieven met betrekking tot arbeidsmigranten heeft de Coalitie Handhaving de directie Handhaving verzocht om alle risico's/knelpunten waar men tegenaan loopt inzichtelijk te maken en met aanbevelingen te komen. Vanuit de Toezichtvisie heeft Handhaving de opdracht om te zorgen voor een integraal handhavingsbeleid en heeft tevens een rol gekregen om de klantprocessen van de divisies te auditen op risico's van (on)bewuste regelovertreding door uitkeringsgerechtigden. Daarom heeft *Risicomanagement & Intelligence*, onderdeel van de directie Handhaving, interviews gehouden met verschillende collega's binnen de betrokken divisies van de UWV-organisatie. De bevindingen zijn beschreven in dit rapport.

¹ Midden- en Oost Europese landen; Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Estland, Letland en Litouwen, Roemenië en Bulgarije.



Datum

16 september 2015

Versie

1.3

Pagina

5 van 38

1.2 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is:

- Inzicht verkrijgen in de risico's en knelpunten met betrekking tot arbeidsmigranten en tussenpersonen;
- Het auditen van de klantprocessen van Uitkeren en Werkbedrijf (in het bijzonder voor de doelgroep arbeidsmigranten) op handavingsrisico's;
- Inventariseren van de verschillende initiatieven die binnen de organisatie spelen met betrekking tot de doelgroep;
- Samenwerken en delen van ervaringen op het gebied van arbeidsmigranten,
- Aanbevelingen doen die als basis kunnen dienen om een integraal handavingsbeleid omtrent arbeidsmigranten te ontwikkelen;

1.3 Onderzoeksmethode

Onderhavig onderzoek is een verkennend onderzoek naar de factoren die ervoor zorgen dat arbeidsmigranten een verhoogde kans op regelovertreding hebben. De methode van onderzoek die gebruikt is om de diverse risico's, knelpunten en initiatieven in de organisatie inzichtelijk te maken, is het houden van semi-gestructureerde/halfopen interviews. Dit houdt in dat tijdens de interviews gebruik is gemaakt van topiclijsten om op die manier het gesprek waar nodig te kunnen sturen, maar verder zo open mogelijk te houden en in te spelen op de antwoorden van de respondent. Er zijn meerdere topiclijsten gemaakt voor de verschillende interviews. De topiclijst is aangepast op de functie en divisie van de respondent. Zo is er een aparte topiclijst voor de divisie Uitkeren en één voor Werkbedrijf gemaakt. Van de interviews zijn gespreksverslagen opgemaakt die achteraf aan de geïnterviewden zijn voorgelegd ter verificatie.

In totaal zijn er 30 medewerkers van UWV geïnterviewd, namelijk:

- 9 medewerkers van divisie Uitkeren. Dit waren medewerkers met de volgende functies: *Beslisser WW, Beslisser claim WW ontslag, Mentor WW.*
- 15 medewerkers van Werkbedrijf. Deze medewerkers waren werkzaam in de functies: *Administratief medewerker Werk, Adviseur basisdienstverlening, Businessadviseur Werkbedrijf, Manager werkzoekenden dv, Productontwikkelaar.*
- Daarnaast zijn nog een aantal medewerkers geïnterviewd van directie Handhaving (*Inspecteur, Procesontwerper IM*), JKC (*Jurist*), SMZ Bijzondere Zaken (*Beslisser claim WW verdrag*) en van SBK (*Beleidsadviseur*).

De interviews zijn gehouden op de locaties waarop de medewerkers werkzaam zijn. Dit betrof de kantoren/werkpleinen: Amsterdam (hoofdkantoor), Alkmaar, Breda, Den Bosch, Den Haag, Hoorn, Hengelo, Rijswijk, Rotterdam en Venlo. De kantoren zijn gekozen in de regio's met de meeste arbeidsmigranten.

De gemiddelde duur van de interviews was 1,5 uur, waarbij het kortste interview 30 minuten duurde en het langste interview ruim 2,5 uur.

De interviews zijn gehouden in 2014 in de maanden juni t/m september.



Datum

16 september 2015

Versie

1.3

Pagina

6 van 38

Aangezien de opdracht is om alle risico's en initiatieven te inventariseren, is er niet gekozen om een risico-weging uit te voeren en de risico's te prioriteren. Indien men een onderzoek wil met een risico-weging is het aanbevolen om dit al in de onderzoeksopzet mee te nemen. Wanneer er achteraf een risico-weging toegepast moet worden, zullen de reeds opgehaalde risico's/knelpunten eerst volgens het oorzaak-risico-gevolg principe geherformuleerd en daarna gerankt moeten worden door de respondenten om ze vervolgens te prioriteren. Hierdoor zal een deel van de informatie uit het rapport wegvallen, terwijl de opdracht in deze juist is om een overkoepelend inzicht te geven in ALLE risico's en initiatieven.

In het kader van de voorbereiding van een themacontrole is door Handhaving nog een verkennend onderzoek gedaan. Hierbij werd o.a. literatuuronderzoek verricht, evenals onderzoek via Internet en in open bronnen. Ook werden beleidsmatige en juridische aspecten in kaart gebracht. De resultaten hiervan zijn opgenomen in het onderzoeksplan arbeidsmigranten 2.0, maar de relevante informatie met betrekking tot de risico's en knelpunten in het proces is ook in dit rapport opgenomen.

2 Definitie en achtergrondinformatie

Voordat wordt ingegaan op de risico's en initiatieven die zijn geïnterviewd tijdens de interviews, wordt in dit hoofdstuk een beeld van de betreffende doelgroep gegeven op basis van de cijfers.

2.1 Definitie van arbeidsmigrant

Het is niet gemakkelijk om een eenduidige definitie van een arbeidsmigrant te geven. Binnen UWV en ook daarbuiten wordt 'arbeidsmigrant' op verschillende wijze gedefinieerd. Een voorbeeld van een definitie is: *Iemand die naar een ander land migreert met het doel om daar te gaan werken*. Dit is een erg ruime definitie. Hier vallen bijvoorbeeld ook de Turkse en Marokkaanse gastarbeiders onder die zich definitief in Nederland gevestigd hebben. Een wat smallere definitie is: *Iemand die naar een ander land migreert om daar **tijdelijk** arbeid te verrichten*. Het woord tijdelijk impliceert dat de arbeidsmigrant de intentie heeft om op een gegeven moment terug naar het thuisland te keren. De vraag hierbij is hoe lang iemand in Nederland moet werken en wonen/verblijven om niet langer als arbeidsmigrant te worden gezien?

Het feit dat er geen eenduidige definitie van een arbeidsmigrant is, brengt problemen met zich mee met betrekking tot het selecteren van arbeidsmigranten. Dit probleem heeft niet alleen UWV, maar ook andere instanties zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Nergens wordt geregistreerd wie als arbeidsmigrant wordt gezien. Deze doelgroep dient dus op basis van andere kenmerken te worden geselecteerd. Het CBS gebruikt het herkomstland als indicatie voor een arbeidsmigrant. UWV Handhaving heeft voor de laatste themacontrole gekozen om te selecteren op mensen met het hoofdverblijf in het buitenland. Voor de 1^e themacontrole van arbeidsmigranten die in het voorjaar van 2014 is gehouden, werden arbeidsmigranten geselecteerd op basis van hun 1^e nationaliteit. Mede omdat dit mogelijk als discriminatie kon worden opgevat, is bij de 2^e themacontrole die in het najaar van 2014 gestart is een andere definitie gebruikt.

De voor dit rapport geïnterviewden hanteerden geen van alle een expliciete definitie van arbeidsmigrant. Zij selecteerden voor de initiatieven (zie hoofdstuk 4) veelal op basis van nationaliteit en/of achternaam en/of buitenlands adres. Op achternaam selecteren kan echter alleen 'handmatig'.

Het cijfermateriaal dat gebruikt is om de tabellen en grafieken in dit rapport te maken, is gebaseerd op iemands 1^e nationaliteit.

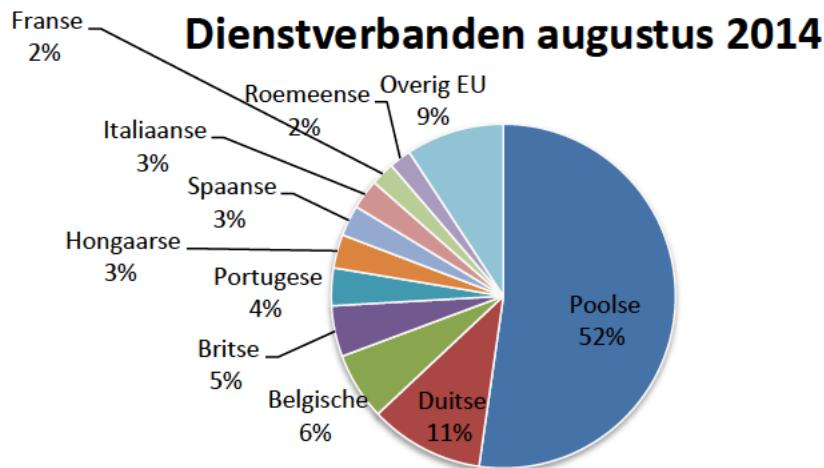
2.2 Achtergrondinformatie

Uit welke landen?

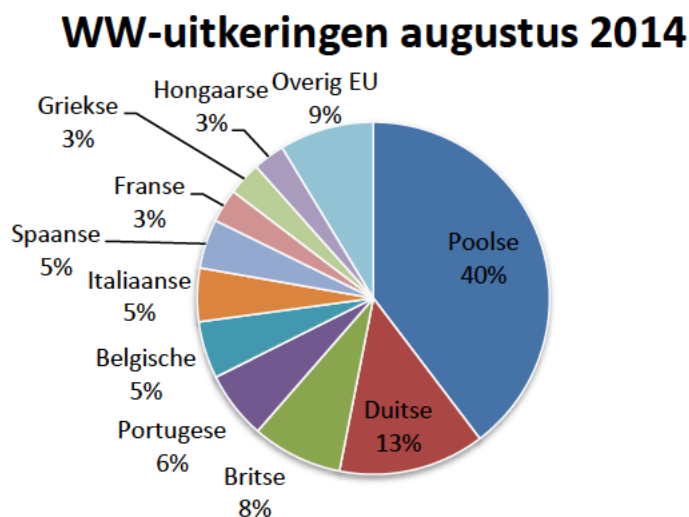
Uit de interviews kwam naar voren dat arbeidsmigranten voornamelijk uit Polen afkomstig zijn. De groep die daarna het vaakst genoemd werd, waren de Grieken. De instroom van Bulgaren en Roemenen bleef tot nu toe uit, maar de geïnterviewden verwachtten die nog wel.

Op basis van de gegevens in de Polis-administratie en het WW-bestand zijn de feitelijke aantallen dienstverbanden en WW-uitkeringen van EU-burgers in Nederland bepaald. In figuur 1 en 2 is dit weergegeven in de vorm van een top 10. Daaruit blijkt dat de Polen inderdaad verreweg de grootste groep vormen, zowel qua dienstverbanden (52%) als qua WW-uitkeringen (40%). De Grieken komen qua uitkeringen op plaats 9 en de Hongaren op plaats 10 met elk een aandeel van ongeveer 3%. De Bulgaren

en Roemenen komen pas op de 14^e en 20^e plaats met elk minder dan 1%. Niet al deze werknemers zijn arbeidsmigranten: de Duitse, Belgische en Britse zijn voornamelijk grensarbeiders².



Figuur 1: Top 10 van EU-nationaliteiten³ met een dienstverband in Nederland



Figuur 2: Top 10 van EU-nationaliteiten⁴ met een Nederlandse WW-uitkering

² Een grensarbeider is iemand die in het ene land woont en in een ander land werkt, en minstens één keer per week terug naar het woonland keert.

³ Behalve de Nederlandse nationaliteit

⁴ Zie voetnoot 3

Om een indruk te geven om welke bedragen het gaat, zijn in onderstaande tabel de uitgekeerde bedragen over één maand weergegeven.

Tabel 1: Uitgekeerde WW-bedragen naar nationaliteit, november 2014

Nationaliteit	aantal	totaalbedrag	gemiddeld bedrag
Poolse	5.487	€4.844.190	€883
Duitse	1.470	€1.839.116	€1.251
Britse	920	€1.445.994	€1.572
Belgische	596	€776.083	€1.302
Portugese	699	€731.453	€1.046
Italiaanse	544	€677.725	€1.246
Spaanse	538	€655.364	€1.218
Franse	353	€503.985	€1.428
Griekse	474	€469.491	€990
Hongaarse	426	€386.953	€908
Ierse	118	€173.472	€1.470
Bulgaarse	139	€136.459	€982
Slowaakse	126	€122.996	€976
Oostenrijkse	85	€106.992	€1.259
Zweedse	69	€95.715	€1.387
Tsjechische	95	€88.519	€932
Letse	95	€83.308	€877
Litouwse	94	€81.734	€870
Roemeense	69	€76.390	€1.107
Deense	47	€60.217	€1.281
Zwitserse	42	€57.868	€1.378
Finse	40	€54.501	€1.363
Kroatische	31	€37.462	€1.208
Sloveense	17	€16.849	€991
Estse	14	€10.728	€766
Luxemburgse	5	€9.614	€1.923
Cyprische	3	€5.214	€1.738
Maltese	3	€4.161	€1.387
Totaal	12.599	€ 13.552.551	€ 1.076

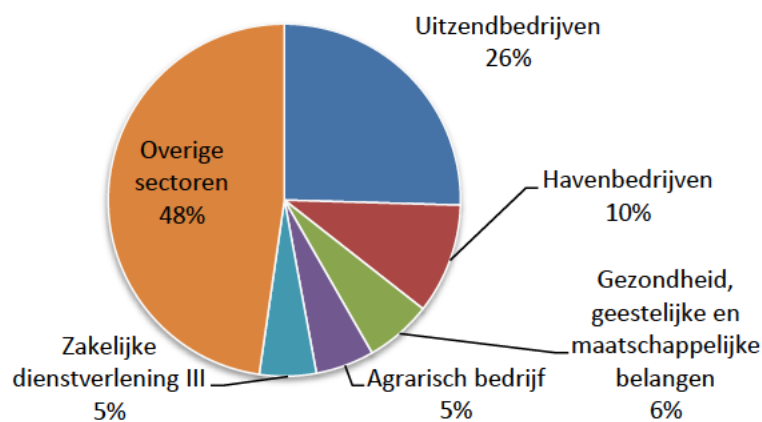
In november 2014 betaalde Nederland zo'n € 14 miljoen aan WW-uitkeringen aan burgers van andere EU-landen. Het aan WW'ers met een Poolse nationaliteit uitgekeerde bedrag was het hoogste van alle nationaliteiten: zo'n € 4,8 miljoen. Het gemiddeld uitgekeerde WW-bedrag was daarentegen een van de laagste met € 883, vanwege het lage dagloon.

Sector/branche

Om een beeld te krijgen van de doelgroep arbeidsmigranten is tijdens de interviews met medewerkers van het Werkbedrijf ook gesproken over de sectoren/branches waarin arbeidsmigranten werkzaam zijn. Hieruit kwam naar voren dat zij over het algemeen laaggeschoolde arbeid verrichten via uitzendbureaus. De sector waarin zij werken is vaak de agrarische sector en dan voornamelijk land- en tuinbouw. De branche verschilt per regio. Zo is er in West-Friesland veel bloembollenteelt, in het Westland (Den Haag) vooral glastuinbouw en in het Zuiden van Nederland (Den Bosch/Venlo) veel tuinbouw in de zin van aspergeteelt. Andere sectoren die genoemd werden tijdens de interviews zijn transport en logistiek, detailhandel en allerlei vormen van dienstverlening.

Uit de cijfers van de monitor EU-burgers blijkt dat ruim een kwart van de arbeidsmigranten werkzaam is via de uitzendbranche. Op nummer 2 komen de havenbedrijven (10%), op nummer 3 staat de gezondheidszorg (6%) en op 4 de agrarische sector (5%). Dit is weergegeven in onderstaand cirkeldiagram. Per nationaliteit kan dit verschillen. Zo werkt bijna 40% van de Polen via de uitzendbranche.

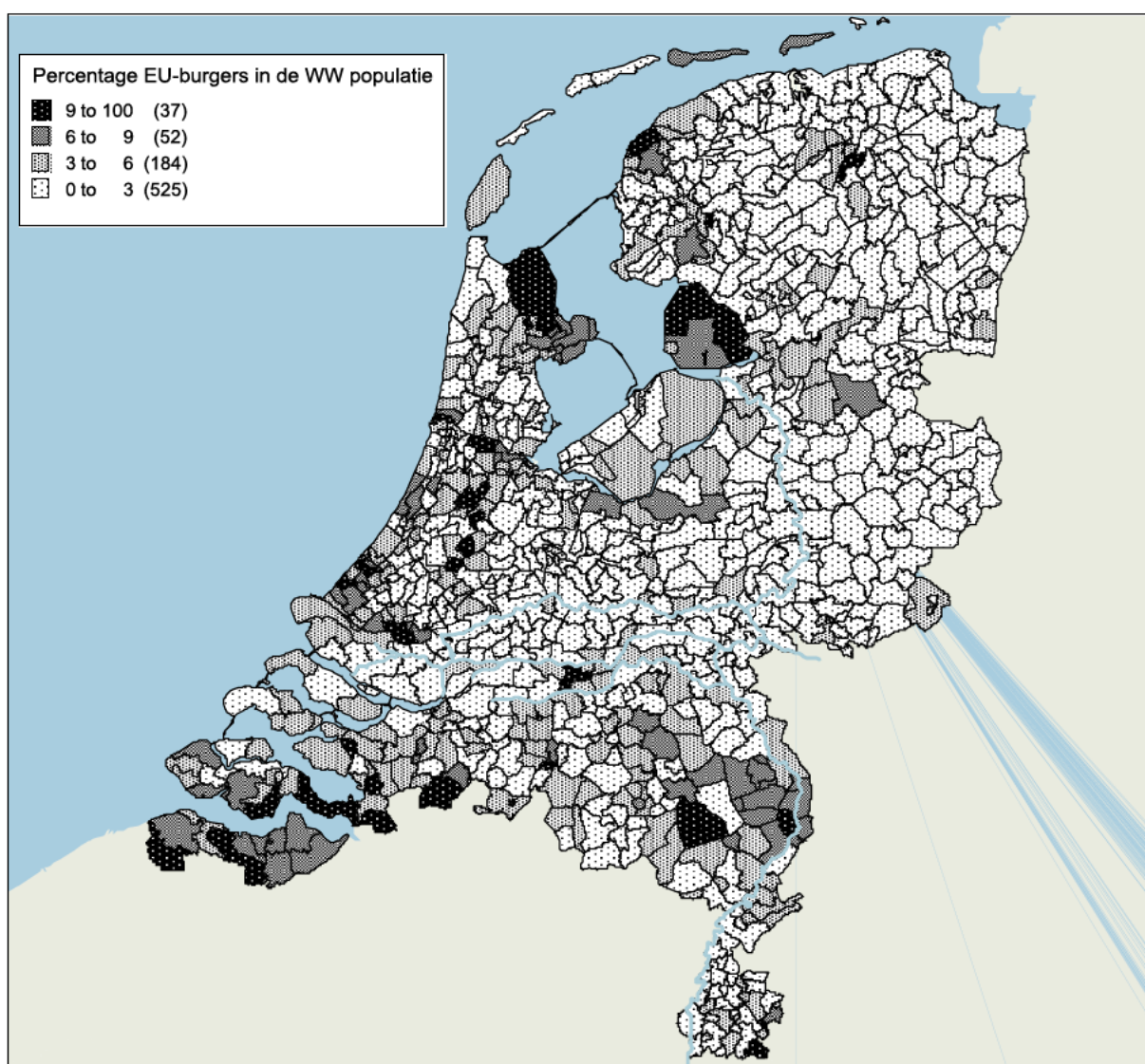
WW-uitkeringen augustus 2014



Figuur 3: Sectoren arbeidsmigranten op basis van informatie uit SONAR

Regio

In de regio's Westland (10,5%), Zuid-Beveland (8,1%), Zeeuws Vlaanderen (7,5%), West-Friesland (7,5%) en Noord-Limburg (7,1%) vormen de EU-burgers (met name de Polen) een groter deel van de WW'ers dan in de overige regio's. Zie figuur 4. Het landelijke percentage bedraagt 3,5%.



Figuur 4: Aandeel EU-burgers in het WW-bestand (november 2014)

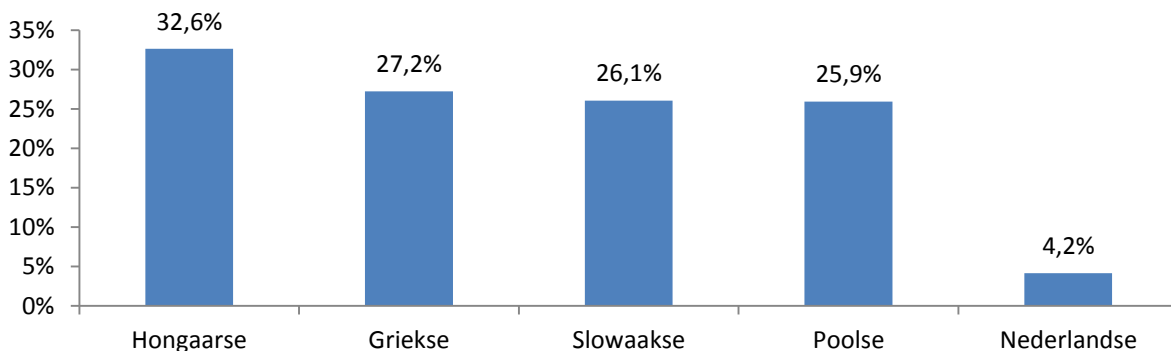
Duur van de uitkering

Een ander kenmerk waarop arbeidsmigranten zich onderscheiden van Nederlandse WW'ers is de duur van de uitkering. Arbeidsmigranten hebben vaker een kortdurende WW-uitkering ofwel een basisuitkering. Hierbij heeft de klant recht op een uitkering voor de duur van 3 maanden. Men heeft recht op een basisuitkering wanneer men minimaal 26 weken gewerkt heeft in de voorafgaande 36 weken. Voor een

langere WW-duur komt men pas in aanmerking wanneer er sprake is van een arbeidsverleden van meerdere jaren. De maximale duur van de WW is 38 maanden (tot 1 januari 2016).

Uit de cijfers blijkt dat slechts 4% van de Nederlandse WW'ers een uitkeringsrecht van 3 maanden heeft tegenover 25 à 30% bij Hongaren, Grieken, Slowaken en Polen (zie onderstaande figuur).

Korte uitkering (3 maanden of korter)



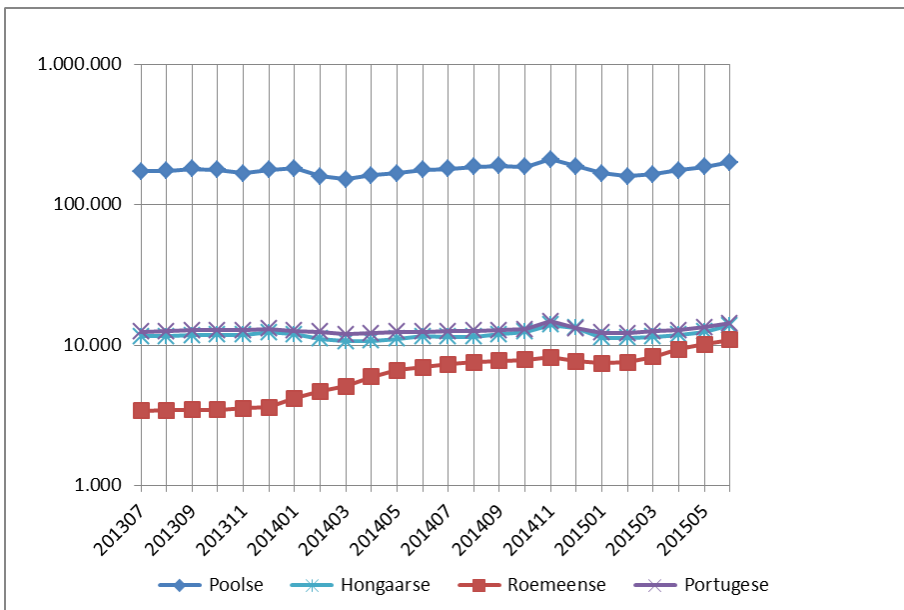
Figuur 5: De 4 nationaliteiten met de meeste korte uitkeringen vergeleken met de Nederlandse (alleen nationaliteiten met meer dan 100 WW-uitkeringen)

Tijdens de interviews met medewerkers van Uitkeren gaven deze aan dat bij arbeidsmigranten inderdaad vaker sprake is van kortdurende uitkeringen. Dit is opvallend omdat arbeidsmigranten ook het arbeidsverleden in het buitenland op mogen geven. De jaren dat een arbeidsmigrant in het buitenland heeft gewerkt, worden dan ook meegenomen in de berekening van de duur van de WW. Volgens de medewerkers van Uitkeren geven arbeidsmigranten echter zelden op het aanvraagformulier aan dat zij ook in het buitenland gewerkt hebben. Bij de jongere arbeidsmigrant is dat ook waarschijnlijk, maar bij de oudere arbeidsmigrant is het aannemelijk dat er ooit gewerkt is en er een buitenlands arbeidsverleden is. Het is onduidelijk waarom arbeidsmigranten over het algemeen 'Nee' invullen op de vraag of er gewerkt is in het buitenland. In de interviews spraken de medewerkers het vermoeden uit dat arbeidsmigranten denken dat het antwoord 'Ja' een nadelig effect zal hebben op de uitkering, terwijl het juist in het voordeel van de arbeidsmigrant is.

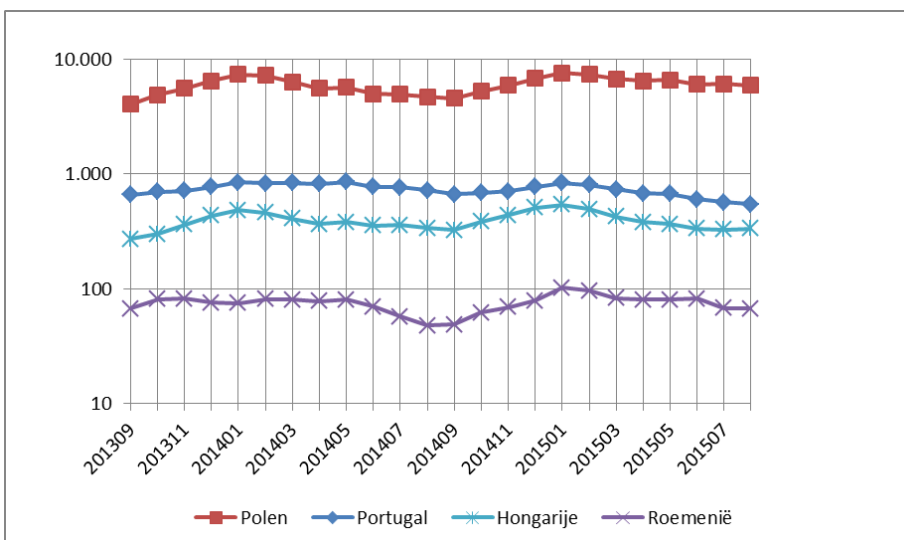
Bij de afdeling Bijzondere Zaken in Hengelo hebben ze een ander beeld van het melden van buitenlands arbeidsverleden door arbeidsmigranten. Deze afdeling behandelt de gevallen waarbij sprake is van een buitenlands arbeidsverleden. Hierbij worden relevante gegevens van de werkgever uit het buitenland opgevraagd en meegenomen in de beoordeling. Bijzondere Zaken geeft aan dat er steeds meer arbeidsmigranten ook het buitenlands arbeidsverleden opgeven. Ook bij sommige vestigingen van het Werkbedrijf zien ze deze ontwikkeling. De reden voor de toename die de respondenten geven, is dat arbeidsmigranten 'ontdekt' hebben dat ze hun buitenlands arbeidsverleden kunnen opgeven en daardoor recht hebben op een langere WW-duur.

Trends

In de figuren 6 en 7 is de ontwikkeling van de dienstverbanden en WW-uitkeringen weergegeven voor de vier EU-landen waaruit de meeste arbeidsmigranten afkomstig zijn. Daaruit blijkt dat het aantal dienstverbanden van arbeidsmigranten uit deze landen nog steeds toeneemt. Het aantal uitkeringen volgt een seizoenspatroon (lichte piek in de winter), maar blijft redelijk stabiel.

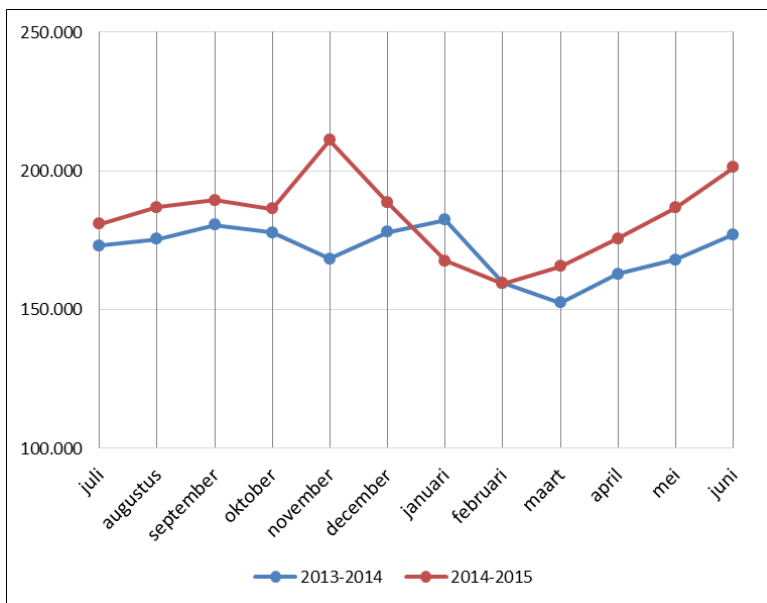


Figuur 6: Ontwikkeling dienstverbanden in Polis naar nationaliteit

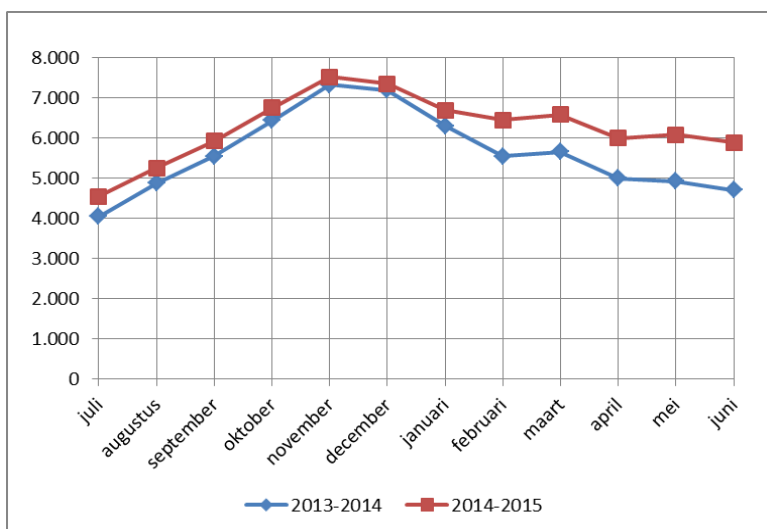


Figuur 7: Ontwikkeling WW-uitkeringen naar nationaliteit

Het patroon van seizoensarbeid is goed te zien in de figuren 8 en 9, waarin ter illustratie de dienstverbanden en WW-uitkeringen voor de Polen zijn weergegeven. In figuur 9 is duidelijk te zien dat het aantal WW uitkeringen in de wintermaanden piekt en vanaf maart weer langzaam afneemt. De dienstverbanden (figuur 8) daarentegen laten juist een stijging zien vanaf maart. Over het algemeen is het echter zo dat het aantal WW-uitkeringen toeneemt als het aantal dienstverbanden stijgt.



Figuur 8: Ontwikkeling dienstverbanden Polen



Figuur 9: Ontwikkeling WW-uitkeringen Polen



3 Risico's en knelpunten

In deze paragraaf worden de geïnterpreteerde risico's en knelpunten in het proces besproken.

3.1 Het proces

Voordat wordt ingegaan op de risico's en knelpunten, wordt eerst kort het WW-proces besproken. Dit is in te delen in een drietal fasen:

1. Aanvragen WW
2. Tijdens de WW
3. Einde WW

1. *Aanvragen WW*

Wanneer iemand werkloos wordt en voldoet aan alle voorwaarden voor het recht op WW kan hij een WW-uitkering aanvragen. De divisie Uitkeren beoordeelt of er inderdaad recht is en wat de hoogte en de duur van de uitkering is. Ook bij divisie Werkbedrijf komt de klant nu al in beeld, omdat hij/zij zich hier inschrijft als werkzoekende. Het aanvragen van WW en inschrijven als werkzoekende gaat in principe digitaal. Men logt in met een DigiD en na invulling wordt het digitale formulier elektronisch verzonden naar UWV.

Hier zit voor de doelgroep arbeidsmigranten gelijk het grootste probleem. Alle informatie op de UWV website en op het digitale aanvraagformulier is in het Nederlands. Vanwege het taalprobleem is het voor een arbeidsmigrant dus lastig om op deze manier een WW-uitkering aan te vragen en om zich in te schrijven. Bovendien is een DigiD vereist. Een DigiD wordt echter alleen verstrekt aan mensen die in Nederland wonen (in de GBA staan ingeschreven). Veel arbeidsmigranten wonen niet in Nederland, maar verblijven hier alleen. Zij hebben dan geen DigiD en vragen daarom via het papieren aanvraagformulier WW aan. Zij kunnen dit doen door zich persoonlijk bij het Werkbedrijf op locatie in te schrijven als werkzoekende, waarna zij per post een papieren aanvraagformulier ontvangen dat zij per post terug kunnen sturen. Vanwege het taalprobleem vragen arbeidsmigranten vaak hulp bij het invullen. Hierin voorzien allerlei tussenpersonen door aan te bieden om voor een bepaald bedrag de WW-aanvraag te doen. Hier wordt in paragraaf 3.2 nog verder op ingegaan.

2. *Tijdens de WW*

Wanneer de aanvraag is beoordeeld en toegekend, ontvangt de klant elke vier weken een bedrag WW dat is berekend aan de hand van de hoogte van het voormalige loon van de klant. Aan het recht op een WW-uitkering zijn ook een aantal plichten verbonden. Zo is men verplicht om alle informatie die van invloed kan zijn op het recht, de duur en de hoogte van de uitkering aan UWV te melden (art. 25 lid 1 WW). Naast de inlichtingenplicht is er ook een inspanningsplicht. Dit houdt in dat men zich moet inspannen om zo snel mogelijk weer werk te vinden. Divisie Werkbedrijf ziet toe op deze verplichting, onder andere door de sollicitatieactiviteiten van klanten te monitoren en te controleren.

De regel die extra aandacht behoeft bij de doelgroep arbeidsmigranten is dat men alleen recht heeft op een uitkering wanneer men in Nederland woont of verblijft. Bij verblijf in het buitenland anders dan wegens vakantie of met toestemming om de WW-uitkering te exporteren, verliest men het recht op WW.



Volgens de inlichtingenplicht moet men verblijf in buitenland aanvragen en/of melden bij UWV. De vraag is echter of arbeidsmigranten voldoende op hoogte zijn van deze plicht, zij spreken immers in veel gevallen de Nederlandse taal niet. Het beleid van UWV is om de informatie over rechten en plichten alleen in het Nederlands te geven. Het taalprobleem staat ook in de weg wanneer arbeidsmigranten opgeroepen worden voor een gesprek met het Werkbedrijf over de sollicitatieactiviteiten. Op dit knelpunt komen we later terug.

3. Einde van de WW

De WW-uitkering kan worden beëindigd om verschillende redenen. Ten eerste omdat de maximale duur van de WW verstreken is. Het recht op WW is in dit geval 'op'. Ten tweede kan de klant werk gevonden hebben en niet langer werkloos zijn. Het kan ook voorkomen dat de klant tijdens de WW ziek is geworden en een Ziektewetuitkering (ZW) krijgt. De ZW vervangt dan als het ware de WW. Ook bij het bereiken van de AOW leeftijd eindigt de WW. De laatste optie is dat de WW eindigt omdat het recht op WW niet langer bestaat. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat de klant niet langer in Nederland woont of verblijft. Zoals al eerder aangegeven komt dit vaker voor bij de doelgroep arbeidsmigranten.

3.2 Risico's als gevolg van tussenpersonen

Uit de interviews blijkt dat het contact met een arbeidsmigrant als het grootste knelpunt wordt gezien. Arbeidsmigranten die de Nederlandse taal niet machtig zijn worden door het UWV-beleid om alleen in het Nederlands te communiceren, afhankelijk van anderen. In de praktijk betekent dit vaak dat ze zich door tussenpersonen laten vertegenwoordigen of helpen. Dit verhoogt de kans op regelovertreding in de zin van niet gemeld verblijf buitenland en/of overtreding van de sollicitatieverplichting.

Wat is een tussenpersoon?

Een tussenpersoon is iemand die tegen betaling van een bepaald bedrag de klant helpt bij het doen van de WW-aanvraag en bij het communiceren met UWV. Uit de interviews blijkt dat die tussenpersonen niet alleen ondersteunen bij het contact met UWV, maar ook bij andere instanties zoals de Belastingdienst, gemeente, SVB, ziekenhuis, etc. Andere benamingen voor tussenpersoon zijn 'intermediair' of 'derde'. Tijdens de interviews werd ook veel gesproken over tolken, maar er was wel het vermoeden dat die 'tolken' meer voor de klant doen dan alleen vertalen. Het belangrijkste kenmerk van een tussenpersoon is het feit dat deze betaald wordt voor de geleverde 'hulp'. Dit in tegenstelling tot een familielid of vriend die de klant helpt.

Tussenpersonen zijn meestal landgenoten van de arbeidsmigrant, maar verblijven al langer in Nederland en zijn de Nederlandse taal machtig. Sommige tussenpersonen werken bij hetzelfde bedrijf als de arbeidsmigrant en verdienen wat bij door collega's die werkloos worden, bij te staan in het contact met UWV. Er zijn echter ook tussenpersonen die een gat in de markt hebben gezien en het als 'core business' uitoefenen. Tijdens de interviews zijn er voorbeelden van tussenpersonen genoemd waarbij een tussenpersoon het contact met UWV en de bijkomende administratie op zich had genomen voor meer dan 100 mensen.

De tussenpersonen bouwen veel ervaring en kennis op omtrent het reilen en zeilen van UWV en weten over het algemeen heel goed hoe het werkt. In die zin zou deze ontwikkeling voor UWV gunstig moeten zijn. UWV kan op deze manier gewoon in het Nederlands blijven communiceren en de klant wordt op de



Datum

16 september 2015

Versie

1.3

Pagina

17 van 38

hoogte gebracht via de tussenpersoon. In de Algemene wet bestuursrecht staat immers dat een ieder zich kan laten bijstaan of door een gemachtigde kan laten vertegenwoordigen. Tussenpersonen zijn dus niet onrechtmatig.

Toch zijn er wel een aantal risico's met betrekking tot de tussenpersonen. Ze weten namelijk ook goed hoe men bepaalde voorwaarden kan omzeilen. UWV heeft meerdere signalen binnengekregen over tussenpersonen die klanten waarschuwen voor controles van UWV, op hun websites tips geven hoe verblijf in het buitenland gemaskeerd kan worden en die bij controles onwaarheden spreken omtrent het verblijf van hun klanten.

Risico 1: Tussenpersonen staan direct contact tussen UWV en de klant in de weg

Vanwege het taalprobleem staat de tussenpersoon de klant bij in de communicatie met UWV. Vaak wordt daarom ook het telefoonnummer en het adres van de tussenpersoon opgegeven. Dit houdt in dat er voor UWV geen mogelijkheid meer is om direct contact met de klant op te nemen. Zowel per post, telefonisch als aan de deur komt UWV bij de tussenpersoon. Dit is niet altijd wenselijk. Bijvoorbeeld wanneer directie Handhaving een huisbezoek wil afleggen om verblijf in Nederland te kunnen controleren, is het van belang dat Handhaving direct bij de klant aan de deur staat en niet bij de tussenpersoon. Daarnaast zorgt deze situatie er ook voor dat het niet langer duidelijk is met wie UWV aan het communiceren is. Zeker wanneer de klant een DigiD tot zijn beschikking heeft en via het digitale kanaal en de werkmap met UWV communiceert, is niet te controleren wie er aan de andere kant zit. Is dit de klant, is dit de klant samen met een tussenpersoon of is het de tussenpersoon alleen? Uit ervaringen van de medewerkers van het Werkbedrijf blijkt dat veel klanten hun DigiD afgeven aan de tussenpersoon. Op deze manier lijkt het echter of de klant zelf aan de andere kant zit. Alleen door middel van persoonlijk contact is met zekerheid vast te stellen dat de persoon in kwestie de klant is. Bij een persoonlijke afspraak bij UWV is het niet toegestaan dat de tussenpersoon komt in plaats van de klant, ze mogen wel samen komen.

Risico 2: Tussenpersonen kunnen niet aansprakelijk worden gesteld

Ongeacht of er sprake is van een tussenpersoon is of niet, de klant blijft verantwoordelijk. Ook als de tussenpersoon een aanvraag- of wijzigingsformulier invult, blijft de klant verantwoordelijk voor wat er is ingevuld en voor wat er niet of onjuist is ingevuld. De tussenpersoon kan niet aansprakelijk worden gesteld voor onjuistheden of als er sprake is van regelovertreding. In sommige gevallen laten tussenpersonen de klant nog een verklaring tekenen waar de tussenpersoon van alle aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid wordt ontheven. Aangezien alle communicatie via de tussenpersoon gaat, is het belangrijk dat de tussenpersoon de juiste informatie doorgeeft aan de klant. En andersom is het belangrijk dat de tussenpersoon de informatie van de klant aan UWV doorgeeft en dit ook tijdig doet. De klant is dus erg afhankelijk van de tussenpersoon en het is erg belangrijk dat de tussenpersoon te vertrouwen is.

Risico 3: Tussenpersonen kunnen de klanten helpen om de regels te omzeilen

Tussenpersonen regelen de zaken met UWV van meerdere klanten en krijgen hierdoor een goed beeld van de regels, het beleid en de controlemogelijkheden van UWV. Hierdoor weten ze waar de zwakke plekken zitten en hoe de regels te omzeilen zijn. Het gevoel bij een aantal UWV medewerkers is dan ook dat de tussenpersonen de antwoorden van klanten niet letterlijk vertalen, maar een antwoord geven dat



Datum

16 september 2015

Versie

1.3

Pagina

18 van 38

voldoet aan de regels van UWV. Daarnaast is er het gevoel dat de tussenpersonen de klanten helpen om verblijf in het buitenland te verbloemen. Tijdens de afwezigheid van de klant regelt de tussenpersoon namelijk alle zaken met UWV. Dit gaat van het beantwoorden van post, tot het invullen van sollicitaties in de werkmap. Zodra de klant uitgenodigd wordt op gesprek, verzint de tussenpersoon een smoes of vraagt voor een paar dagen vakantie aan. Op deze manier komt UWV er niet achter dat de klant al weken of maanden in het buitenland verblijft.

Risico 4: Tussenpersonen kunnen misbruik maken van de klant

Een ander risico is dat de tussenpersonen van alles regelen voor de klant, terwijl deze daar helemaal niets vanaf weet. In het ergste geval weet de klant niet eens dat er een uitkering voor hem is aangevraagd en ziet hij daar ook geen cent van. De gehele uitkering wordt dan op de rekening van de tussenpersoon gestort. Indien de klant wel op de hoogte is van het feit dat er voor hem een uitkering is aangevraagd, is het mogelijk dat hij niet precies weet hoeveel hij ontvangt van UWV omdat het rekeningnummer van de tussenpersoon gebruikt wordt. Uit de interviews bleek dat het voorkomt dat het rekeningnummer dat wordt opgegeven van de tussenpersoon is. De klant gaat hiermee akkoord omdat hij zelf geen Nederlands bankrekeningnummer heeft. De vraag is dan of de tussenpersoon de gehele uitkering overmaakt naar de klant of dat de tussenpersoon een gedeelte voor zichzelf houdt. Daarnaast kan de tussenpersoon in zekere zin ook misbruik van de klant maken door onredelijk hoge bedragen te vragen voor de geleverde diensten, of door onvoldoende te zorgen voor het nakomen van de verplichtingen door de klant, waardoor deze later in moeilijkheden kan komen.

Bekende tussenpersonen

Om meer zicht te houden op de tussenpersonen zijn een aantal kantoren begonnen met het aanleggen van een lijst waarop de tussenpersonen en hun gegevens vastgelegd worden. Op deze manieren kunnen ze sneller patronen ontdekken en valt het op wanneer een klant een adres of telefoonnummer van een tussenpersoon opgeeft. Dit valt in het gewone proces namelijk meestal niet op, aangezien er veel verschillende medewerkers bij UWV werken en de aanvragen van dezelfde tussenpersoon waarschijnlijk door verschillende medewerkers worden opgepakt. Door de lijst is men nu bij bepaalde 'bekende' adressen alert en kan eventueel het werkelijke verblijfsadres worden opgevraagd bij de klant en gecontroleerd door Handhaving.

Bijvoorbeeld Venlo heeft slechte ervaringen met een bepaalde tussenpersoon en kwalificeert deze als malafide, maar er zijn ook goede ervaringen met tussenpersonen. Met een deel van de bekende tussenpersonen kunnen de medewerkers van Werkbedrijf goed samenwerken. Deze tussenpersonen zullen de klant eerder aangeven bij UWV in geval van regelovertreding dan helpen met het verbloemen ervan. Bijvoorbeeld bij het Werkbedrijf Breda zien ze regelmatig een viertal personen terugkomen die fungeren als tolk. Ze hebben goede contacten met deze tolken en er ook een goed gevoel bij. Naam, adres en telefoonnummer van de tolken zijn bekend. Er zijn dus goede en slechte tussenpersonen.

3.3 Risico's als gevolg van kortdurende uitkeringen

Risico 5: Arbeidsmigranten hebben relatief vaak een korte uitkeringsduur (3 maanden, zie hoofdstuk 2) en de dienstverlening van UWV is zodanig ingericht dat gedurende de eerste 3 maanden alleen nog online dienstverlening plaatsvindt, zodat ze vaak geen persoonlijk contact met UWV hebben waardoor nauwelijks controle plaatsvindt.



Sinds de invoering van e-dienstverlening vindt er in de eerste drie maanden van de uitkering geen persoonlijk contact plaats tussen de klant en UWV. Al het contact gaat in principe digitaal via de werkmap. Pas in de 4^e maand wordt de klant uitgenodigd voor een gesprek op kantoor. Tijdens dit gesprek worden de afgelopen 3 maanden geëvalueerd en zijn de sollicitatieactiviteiten en het CV van de klant onderwerp van gesprek. Klanten die maar 3 maanden een uitkering krijgen, worden dus in principe nooit gezien door UWV. Bij niet-digivaardige klanten die via een papieren aanvraagformulier WW aanvragen is er slechts eenmaal contact en dat is bij het inschrijven als werkzoekende bij het Werkbedrijf. Daarna is er geen contact meer, ook niet via de werkmap, want die hebben ze niet. Het gebrek aan persoonlijk contact in de eerste 3 maanden, maakt het voor de klanten met maar 3 maanden recht op uitkering, gemakkelijk om ongemerkt een deel van of hun gehele WW-periode in het buitenland door te brengen.

3.4 Risico's als gevolg van gebruik papieren aanvraag

Risico 6: Klanten die via een papieren aanvraagformulier een WW-uitkering aanvragen, kunnen hierop maar 1 adres in te vullen. Omdat dit zowel het correspondentie- als het verblijfsadres kan zijn, beschikt UWV soms niet over het verblijfsadres en kan daardoor niet controleren of de klant in Nederland verblijft.

Het feit dat er maar 1 adres ingevuld kan worden op het papieren aanvraagformulier WW, brengt een probleem met zich mee omdat de verschillende divisies binnen de organisatie geïnteresseerd in verschillende adressen. Zo gebruiken Uitkeren en Werkbedrijf voornamelijk het correspondentieadres om met de klant te communiceren. Handhaving daarentegen is geïnteresseerd in het verblijfsadres om huisbezoeken af te kunnen leggen. Bovendien bestaat er ook nog een woon- of domicilie adres, wat in het geval van een arbeidsmigrant regelmatig het woonadres in het thuisland is. Het is vaak niet duidelijk welk adres de klant invult op een papieren aanvraagformulier WW.

Risico 7: ⁰⁶

[Redacted content]

3.5 Risico's van te late aanvraag doen

Risico 8: Als arbeidsmigranten hun uitkering te laat aanvragen, is het voor UWV moeilijk om achteraf vast te stellen of ze wel vanaf hun eerste WW-dag in Nederland verbleven en gesolliciteerd hebben.

Binnen een week na de 1^e werkloosheidsdag moet de WW-uitkering aangevraagd worden, anders is men te laat. Te laat aanvragen gebeurt ook door niet-arbeidsmigranten en over het algemeen zonder kwade opzet. Mensen die ontslagen worden, vragen niet altijd direct WW aan omdat ze denken dat ze wel weer



Datum

16 september 2015

Versie

1.3

Pagina

21 van 38

Risico 10: ⁰⁶

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Er zijn twee uitzonderingen op de regel dat men het recht op WW verliest wanneer men niet in Nederland woont of verblijft. Ten eerste mag de klant buiten Nederland verblijven voor vakantie mits hij hiervoor toestemming heeft gevraagd en voldoende vakantiedagen heeft. Daarnaast is het ook mogelijk om een exportvergunning aan te vragen. Met een exportvergunning is het toegestaan om voor maximaal 3 maanden met behoud van de WW-uitkering naar het buitenland te gaan om daar naar werk te zoeken. In dit geval neemt het buitenlandse orgaan de controle op de sollicitatieplicht over. Zodra de klant zich inschrijft bij het buitenlands orgaan als werkzoekende gaat de exportuitkering lopen. Het land moet overigens wel binnen de EU vallen. Er gelden twee voorwaarden voor een exportvergunning:

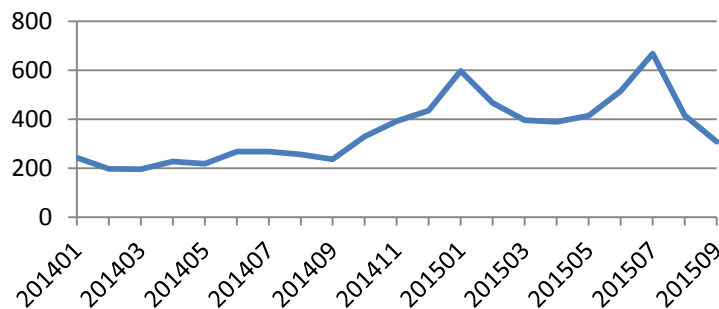
1. De WW'er gaat naar het buitenland om werk te zoeken
2. De WW'er verbleef de eerste 4 weken van zijn uitkering in Nederland en is beschikbaar geweest voor arbeid.

In de interviews spraken medewerkers ook hun twijfels uit over deze voorwaarden. De eerste voorwaarde ⁰⁷ [REDACTED] het buitenlands orgaan. Hier zijn Europese regels voor. In hoeverre ⁰⁷ [REDACTED] . ⁰⁷ [REDACTED]

[REDACTED]

Bijzondere Zaken in Hengelo gaat over het afgeven van exportvergunningen, maar zij geven aan dat ze ⁰⁷ [REDACTED] . Bovendien hebben ze ook de tijd niet om te controleren of iemand eerst 4 weken in Nederland naar werk heeft gezocht. De klant kan namelijk in principe 1 dag voor vertrek de exportvergunning aanvragen. Hiervoor is namelijk geen termijn gesteld. In principe wordt de inspanningsplicht door het Werkbedrijf gecheckt, maar sinds de komst van de e-dienstverlening is er dus geen controle meer in de eerste 3 maanden van de uitkering.

Aantal exportaanvragen



Figuur 11: Het aantal exportaanvragen in 2014 en 2015

Tabel 2: Geëxporteerde uitkeringen

Jaar	totaal		naar Polen	
	aantal	bedrag	aantal	bedrag
2011	637	€ 1.906.427	9	€ 27.000
2012	707	€ 2.353.672	225	€ 536.000
2013	1.134	€ 3.441.133	570	€ 1.218.596
2014	2.720	€ 6.821.186	1.880	€ 4.037.028

Daarnaast geeft Bijzondere Zaken Hengelo aan dat het aantal exportvergunningen dat aangevraagd wordt, sterk gestegen is. Figuur 11 en tabel 2 ondersteunen dit. Steeds vaker wordt een exportvergunning aangevraagd en vanwege de beperkte middelen om de voorwaarden ervoor te checken, wordt dit als een risico gezien.

3.7 Overige risico's op regelovertredingen

Tijdens de interviews zijn ook risico's op andere regelovertredingen dan het niet gemeld verblijf in het buitenland genoemd. Deze kunnen ook door Nederlanders worden begaan, maar uit ervaringen van de respondenten blijkt dat arbeidsmigranten deze overtredingen vaker begaan. Het betreft de volgende risico's:

Risico 11: Overtreden van de sollicitatieverplichting

Arbeidsmigranten solliciteren relatief vaak onvoldoende en ook is de kwaliteit van hun sollicitaties vaak twijfelachtig. Zo zijn er tijdens de interviews casussen naar voren gekomen waaruit bleek dat dezelfde sollicitaties bij verschillende mensen voorkwamen of meerdere keren werden ingevuld. Hierdoor kreeg men het idee dat een tussenpersoon voor meerdere mensen dezelfde sollicitaties invult. Een ander lastig punt van de sollicitaties van arbeidsmigranten ⁰⁶

. Daarnaast blijkt dat veel arbeidsmigranten bij uitzendbureaus solliciteren en dit doen door fysiek langs te gaan en om werk te vragen. Dit is ook lastig te checken omdat de uitzendbureaus dit niet altijd registreren.



Datum

16 september 2015

Versie

1.3

Pagina

23 van 38

Risico 12: Arbeidsmigranten die seizoensarbeid verrichten, spannen zich tijdens de WW te weinig in om ander werk te vinden en verblijven in de tussentijdse periode in het buitenland zonder dit te melden

Veel arbeidsmigranten verrichten seizoensarbeid, bijvoorbeeld in de tuinbouw. Uit de voor dit onderzoek gehouden interviews bleek dat ze zich tijdens de WW te weinig inspannen om ander werk te vinden omdat ze al weten dat ze, zodra het seizoen weer begint, bij hun laatste werkgever aan de slag kunnen. Dit komt uiteraard ook voor bij Nederlandse 'seizoenswerkers', maar voor arbeidsmigranten is dit vaak een gelegenheid om in de tussentijdse periode voor enkele maanden terug te keren naar hun thuisland. Sommigen doen dan een aanvraag om hun uitkering voor 3 maanden te exporteren, anderen doen dit niet en dan is er sprake van niet gemeld verblijf in het buitenland.

Arbeidsmigranten die seizoenswerk doen, vormen dus voor wat betreft de regelovertreding 'niet gemeld verblijf in het buitenland', een verhoogd risico.

Risico 13: Opgeven van een onjuist verblijfsadres

Regelmatig geven klanten een verblijfsadres op terwijl ze daar niet feitelijk verblijven. Soms is dit dan het adres van een tussenpersoon. Bij meer dan 20 klanten op 1 adres is dit zelfs waarschijnlijk⁵. UWV biedt de klant de mogelijkheid om bij een digitale WW-aanvraag 3 adressen op te geven: verblijfsadres, postadres en domicilieadres. Dit laatste kan een buitenlands adres zijn. De klant zou als postadres het adres van een tussenpersoon op kunnen geven, maar nooit als verblijfsadres. Op de papieren aanvraag kan er echter maar 1 adres ingevuld worden (zie risico 6).

Risico 14: Zwart werken.

Arbeidsmigranten kunnen tijdens de uitkeringsperiode zwart werken om wat bij te verdienen. Dit kan in Nederland, maar ook in het buitenland (al dan niet dankzij een exportvergunning). Aangezien er dan geen administratie wordt bijgehouden en geen loonaangifte wordt gedaan, komt UWV hier niet snel achter.

Risico 15: Manipuleren buitenlands arbeidsverleden

De arbeidsmigrant die in Nederland gaat werken en een buitenlands arbeidsverleden heeft, kan een groot voordeel behalen door in Nederland een WW-uitkering aan te vragen. Het buitenlandse arbeidsverleden wordt dan meegeteld en de uitkering wordt verlengd met een uitkering naar Nederlands recht. Deze is in de regel veel hoger en duurt langer dan de uitkering, die in het buitenland zou kunnen worden verkregen. Er is dus een voordeel te behalen door een (korte) tijd in Nederland te gaan werken om vervolgens lange tijd in de Uitkering te kunnen zitten. Degene die het buitenlandse arbeidsverleden vaststelt is het buitenlandse zusterorgaan van UWV. In sommige landen met hoge corruptie is het niet denkbeeldig, dat een arbeidsverleden kan worden 'gekocht'. Er zijn hier nog geen concrete aanwijzingen voor en dit zal ook moeilijk te traceren zijn, maar het is een theoretische mogelijkheid. UWV dient hier wel alert op te zijn en de trends te monitoren.

Risico 16: Onterecht verstrekken van toeslagen aan klanten die niet in de GBA staan ingeschreven

Volgens de Toeslagenwet (TW) heeft men geen recht op toeslag als men niet in Nederland woont. In de TW wordt niet gesproken over verblijf, maar alleen over wonen. Aangezien iedereen die in Nederland woont zich zou moeten inschrijven in de GBA, zou je kunnen concluderen dat mensen die niet staan

⁵ Bij meer dan 10 ingeschreven personen op 1 adres, laat SUWInet geen medebewoners meer zien.



ingeschreven niet in Nederland wonen. Wanneer men 4 maanden of korter in Nederland verblijft, dient men zich in te schrijven in het RNI. Indien men niet in de GBA ingeschreven is, is er dus geen recht op Toeslag. Toch blijkt uit de systemen dat er klanten met een Toeslag zijn die niet in de GBA staan ingeschreven.

3.8 Knelpunten in de samenwerking binnen UWV

Risico 17: Onvoldoende samenwerking en kennisdeling heeft een negatieve invloed op de fraudealertheid van de medewerkers.

Behalve risico's omtrent de doelgroep arbeidsmigranten en in het WW-proces, werden er tijdens de interviews ook een aantal knelpunten genoemd waar men tegenaan loopt die betrekking hebben op de samenwerking binnen de organisatie. Een vaak terugkomend punt is de communicatie binnen UWV. Men is niet op de hoogte van de acties en initiatieven van andere divisies of van andere regio's binnen dezelfde divisie. Er wordt te weinig gecommuniceerd en kennis gedeeld. Bij het opzetten van onderzoeken of andere initiatieven wordt te weinig gebruik gemaakt van de kennis van de collega's die de dagelijkse praktijk kennen. Ook in het reguliere proces van interne meldingen is er te weinig communicatie. Als voorbeeld geven Werkbedrijf en Uitkeren aan dat wanneer er een fraudemelding aan Handhaving wordt gedaan, deze soms niet of te laat wordt opgepakt en er geen terugkoppeling plaatsvindt over het resultaat. Het is frustrerend voor de divisies als de betreffende arbeidsmigrant kan doorgaan met de regelovertreding en het onduidelijk blijft wanneer Handhaving een melding aanpak- of onderzoekwaardig vindt. Deze 'miscommunicatie' bestaat niet alleen tussen Handhaving en de primaire divisies, maar ook tussen Uitkeren en Werkbedrijf onderling. Het speelt in heel de organisatie.

3.9 Risico's als gevolg van het beleid van UWV

Tijdens de interviews zijn ook een aantal risico's benoemd als gevolg van het beleid van UWV.

Risico 18: Als gevolg van het UWV-beleid om in de eerste drie maanden van de WW-uitkering geen persoonlijk contact met de klant te hebben, maar uitsluitend e-dienstverlening te bieden, is er geen zicht op de klant en worden controles op de identiteit, sollicitaties, etc. pas in de 4^e maand van de uitkering uitgevoerd, waardoor WW'ers die vóór de 4^e maand uitstromen, nooit in beeld komen.

Risico 19: Als gevolg van het UWV-beleid 'vertrouwen in de klant' en de nadruk op kostenbesparing controleert de divisie Uitkeren zo weinig mogelijk maar gaat uit van de gegevens die de klant aanlevert.

Deze 2 risico's zijn uitgebreid beschreven in het rapport 'Misbruikrisico's uitkeringsgelden als gevolg van invoering e- dienstverleningsconcept'⁶

Risico 20: Als gevolg van het wijzigen van het schorsingsbeleid, is dit onvoldoende effectief geworden voor het controleren op verblijf in het buitenland.

⁶ Misbruikrisico's uitkeringsgelden als gevolg van invoering e-dienstverleningsconcept. Klantproces WW (2014). Risicomangement & Intelligence, directie Handhaving UWV.



Datum

16 september 2015

Versie

1.3

Pagina

25 van 38

Het nieuwe schorsingsbeleid houdt in dat wanneer een klant na een oproep niet verschijnt zonder bericht, er minstens een week gewacht moet worden en dat er in die periode op geen enkele manier contact mag zijn geweest met UWV (KCC, Werkmap, WF/IKF, etc.). Daarna moet een verzoek tot schorsing aan Uitkeren worden gedaan. Uitkeren moet dan nog twee keer proberen de klant te bereiken en pas als dat niet lukt, mag worden geschorst. De lange duur van dit traject maakt het moeilijk om te controleren of de klant gedurende deze periode in het buitenland verbleef en bovendien wordt het eventuele benadelingsbedrag hoger.



4 Initiatieven

Als reactie op de knelpunten en risico's die in het vorige hoofdstuk staan beschreven, zijn er een aantal initiatieven genomen binnen UWV gericht op de doelgroep arbeidsmigranten.

4.1 Themaonderzoek Arbeidsmigranten

De directie Handhaving gaat zich steeds meer richten op bepaalde thema's. Deze thema's betreffen complexe, veelal grootschalige, fraudevormen die arbeidsintensief onderzoek vergen en die gespecialiseerde onderzoeksmiddelen en capaciteit vragen. Bij een themaonderzoek wordt een bepaald fraudefenomeen of een bepaalde doelgroep onderzocht. Zo ook de arbeidsmigranten. In maart 2014 is een 1^e themaonderzoek naar deze doelgroep gedaan. Dit onderzoek richtte zich op alle WW'ers met een MOE⁷-land nationaliteit die waren ingeschreven in de GBA en dus in Nederland woonden. Voor het vervolg, *Arbeidsmigranten 2.0*, werden alle WW'ers geselecteerd die niet stonden ingeschreven in de GBA (zie hoofdstuk 2 voor nadere uitleg). Daardoor was het niet nodig om op nationaliteit te selecteren. De doelstelling van dit vervolgonderzoek was het in kaart brengen van de aard en omvang van de regelovertreding 'niet gemeld verblijf buitenland' door de betreffende doelgroep en daarnaast inzicht in de rol die (malafide) tussenpersonen spelen bij de aanvraag en tijdens de uitkeringsperiode. De looptijd van dit thema was oktober 2014 tot en met februari 2015. Er kunnen hier nog geen uitspraken worden gedaan over de resultaten.

4.2 ACE

Naast het themaonderzoek van Handhaving zijn ook elders in de organisatie initiatieven die zich richten op de groep arbeidsmigranten. Eén van die initiatieven is het ACE-project dat bij het Werkbedrijf loopt⁸. ACE betekent 'Activeren en Controleren geeft Effect' en is een onderdeel van de business case 'Versterking toezicht WW 1^e maand WW uitkeringslastbeperking'. Door extra capaciteit in te zetten tijdens de eerste 3 maanden, probeert Werkbedrijf zoveel mogelijk uitkeringslasten te beperken. In de 'normale' basisdienstverlening worden klanten in de eerste 3 maanden namelijk niet gezien en is er alleen digitaal contact. Een uitzondering hierop vormen de klanten die vallen in de categorie 'e-kanaal niet mogelijk'.

De extra capaciteit is verdeeld over de verschillende vestigingen van het Werkbedrijf. Elke vestiging bepaalt zelf welke medewerkers aan het ACE-project mee gaan werken. Soms kunnen medewerkers zich hiervoor aanmelden, bij andere locaties worden medewerkers door het management geselecteerd. Ook mogen de vestigingen zelf bepalen voor welke klanten zij welke dienstverlening willen inzetten. Die inzet kan gebeuren op basis van zowel risicogroepen (verhoogde kans op niet naleven) alsook kansgroepen (verhoogde kans dat door extra inzet versnelde uitstroom optreedt). De financiering van ACE is in januari

⁷ Midden- en Oost Europese landen; Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Estland, Letland en Litouwen, Roemenië en Bulgarije.

⁸ "Vroeger bestond er ook al zoiets als ACE maar toen heette het gewoon activering en controle. Dat was in de jaren '90 nog in de GAK-periode. Het is dus niet helemaal nieuw" aldus een adviseur werk.



Datum

16 september 2015

Versie

1.3

Pagina

27 van 38

van 2014 gaan lopen. Vanwege voorbereidingstijd zijn de meeste projecten eind maart/begin april gestart. De maximale duur van ACE is 4 jaar, dus tot 2018. Tussentijds zal wel geëvalueerd worden en gekeken worden welke projecten voor de meeste schadelastbeperking zorgen. De kaders waarbinnen ACE uitgevoerd moet worden, zijn:

- Alleen voor de WW-populatie
- De interventies vinden plaats in de eerste 3 maanden
- De interventies komen bovenop de reguliere dienstverlening
- Het moet passen binnen de beleidskaders
- Het moet passen binnen het takenpakket van de adviseur basisdienstverlening
- Voor een controlegroep van alle BSN's eindigend op 1 mogen de interventies niet worden ingezet
- De interventies zijn gericht op uitstroom
- Inzet moet gebeuren op basis van risicogroepen en/of kansgroepen
- De activiteiten moeten gericht zijn op korte interventies gericht op handhavingsactiviteiten (activeren, stimuleren en motiveren met het doel klanten z.s.m. aan het werk en uit de uitkering te hebben).

ACE in de praktijk

Uit de interviews met medewerkers van Werkbedrijf bleek dat er vaak voor doelgroepen wordt gekozen waarbinnen arbeidsmigranten vallen. Zo zijn we de doelgroepen arbeidsmigranten, MOE-landers, Poolse klanten, papieren instroom en kortdurende uitkeringen tegengekomen. Omdat het lastig is om klanten die voldoen aan de definitie voor arbeidsmigrant, te selecteren, wordt er vaak gekeken naar nationaliteit of achternaam van de klant. Soms gaat het selecteren van de ACE doelgroep middels een query in SONAR, in andere gevallen gaat dit handmatig of vormen 'alle nieuw instromende klanten' de doelgroep.

Aangezien elke vestiging zelf mag bepalen welke doelgroep er wordt geselecteerd voor ACE en welke activiteiten/interventies er worden ingezet, is er niet één uniform plan van aanpak of instructie beschikbaar. Omdat de projecten wel op algemeen niveau vergelijkbaar zijn, wordt hieronder het proces binnen een ACE project beschreven.

Globale proces ACE

Wekelijks wordt de nieuwe instroom van WW-klanten verdeeld over de verschillende teams/medewerkers binnen het Werkbedrijf. Het gaat hier om de instroom van WW-aanvragen die nog moeten worden beoordeeld door Uitkeren. Uit deze nieuwe instroom wordt een selectie gemaakt van klanten die in het ACE-project worden opgepakt en dus de eerste 3 maanden van de uitkering niet alleen de basisdienstverlening krijgen maar tevens de dienstverlening volgens de ACE werkwijze. De selecties die worden gemaakt zijn afhankelijk van welke risico- en/of kansgroep is gekozen als doelgroep. De ACE-doelgroep kan worden benoemd en geregistreerd in SONAR, maar dit is niet verplicht.

Na de selectie volgt een uitnodigingsbrief aan de leden van de ACE-doelgroep. Zij worden uitgenodigd voor een 1^e gesprek of een bijeenkomst waarin zij voorlichting krijgen over de rechten en plichten die voor hen gelden. Deze bijeenkomst vindt meestal plaats binnen 4 weken na de aanvraag. Op deze bijeenkomsten worden ongeveer 30 WW'ers tegelijk uitgenodigd. Over het algemeen zijn deze bijeenkomsten in het Nederlands met af en toe een beetje Engels. De klanten zelf treden soms als tolk op.



Datum

16 september 2015

Versie

1.3

Pagina

28 van 38

Na de rechten en plichten bijeenkomst werd er meestal voor gekozen om de klanten tweewekelijks of maandelijks op te roepen voor een ACE-gesprek. Tijdens zo'n gesprek wordt dan ingegaan op de sollicitaties van de klant voldoende zijn. Bij de meeste ACE-projecten is er voor gekozen om de klant 2 of 3 keer te zien, afhankelijk van de capaciteit en van de constatering tijdens het eerste gesprek met de klant. Deze klanten worden dus 3 keer gezien in de eerste 3 maanden. Klanten waarbij na het eerste contact blijkt dat zij zich houden aan de rechten en plichten, worden indien mogelijk alleen nog via de werkmap gecontroleerd. Mochten er dan alsnog twijfels zijn over de sollicitaties dan wordt de klant alsnog uitgenodigd. Na de 3 maanden worden de ACE-klanten overgedragen aan de reguliere dienstverlening waarbij ze vanaf de 4^e maand om de 3 maanden worden opgeroepen voor evaluatiegesprekken.

Resultaten ACE tot nu toe

Aangezien de meeste ACE-projecten ten tijde van de interviews nog maar 2 à 3 maanden bezig waren, waren er nog geen 'harde' resultaten bekend, maar alleen de ervaringen van de adviseurs tot nu toe. Over het algemeen verschijnen de klanten naar aanleiding van de uitnodiging voor de rechten en plichten bijeenkomst en ook na oproep voor een ACE gesprek. Bovendien zijn de sollicitaties meestal op orde. Dit geldt voor zowel de arbeidsmigranten als voor de overige klanten. De intensievere dienstverlening die men door het ACE-project krijgt, wordt door veel klanten als positief ervaren. Klanten vinden het fijn om gelijk in het begin te horen wat de regels zijn en om persoonlijk contact te hebben. Op die manier kunnen ze ook hun verhaal kwijt en kunnen ze makkelijker verwerken dat ze werkloos zijn geworden. Voor veel mensen is dit namelijk een behoorlijke klap en kost het tijd om dit te verwerken. Door al in het begin contact te hebben, kunnen de klanten hier beter mee omgaan en sneller omschakelen om actief op zoek te gaan naar een nieuwe baan. Een minpunt dat de adviseurs ervaren, is de focus op handhaven en controleren van de klanten in plaats van de klant bijstaan en helpen in de zoektocht naar een nieuwe baan.

4.3 ProPOM

ProPOM (Professionele Prikkels Objectief Model) is vergelijkbaar met ACE maar loopt al wat langer, namelijk sinds 2011. ProPOM is gericht op het beperken van de uitkeringslasten WW. Alle ProPOM-vestigingen hebben een eigen pilot. Ze hebben de vrijheid om de dienstverlening naar eigen inzicht in te richten. De pilots zijn er voornamelijk op gericht om klanten vroeg in het proces te informeren over de rechten en plichten. Het verschil met ACE is dat ze ruimere kaders hebben en dat ze niet beperkt zijn tot de eerste 3 maanden van de uitkering. Ze hebben geen extra budget hiervoor gekregen, wat bij ACE wel het geval is. ProPOM-vestigingen mogen afwijken van de standaard UWV-processen, maar niet van de wet- en regelgeving, zoals bijvoorbeeld van het maatregel- en schorsingsbesluit. Het streven is om de werkwijze van de ProPOM-vestigingen uniform te maken en vervolgens op 1 januari 2015 landelijk in te voeren.

Er zijn meerdere ProPOM-vestigingen. In Venlo en Alkmaar is met de betrokken medewerkers gesproken. Naast ProPOM hebben deze vestigingen ook een ACE-project, wat dan alleen voor de eerste drie maanden geldt. Het voordeel bij de ProPOM-vestigingen is dat zij ruimere bevoegdheden hebben en dus een ACE-project op kunnen zetten wat verder gaat dan de kaders van ACE. Bovendien hebben de ProPOM-vestigingen geen controlegroep en worden ook alle klanten binnen de doelgroep met een BSN eindigend op 1 meegenomen.



Datum

16 september 2015

Versie

1.3

Pagina

29 van 38

Procedure/werkwijze ProPOM

De vestigingen Venlo en Roermond hebben een speciale werkwijze ontwikkeld in het kader van ACE en ProPOM. Deze is gestart in het derde kwartaal van 2014. Het proces is als volgt:

- Uitnodigen voor informatiebijeenkomst.
- Voor Polen en Grieken aparte bijeenkomst indien mogelijk met tolk. Tijdens de informatiebijeenkomst krijgen Poolse en Griekse klanten:
 - Instructie over de werkmap
 - Lijst met mogelijke werkgevers en uitzendbureaus
 - Adres van ⁰⁵ [redacted]
 - Adressen van opleidingen in de Nederlandse taal
 - Adres van een opleidingsinstituut voor logistiek in Venlo
 - Lijst om sollicitaties op in te vullen
- Klanten die na 4 weken inschrijving nog niet aan hun verplichtingen voldoen, worden opgeroepen voor een persoonlijk handhavingsgesprek. Dit gesprek heeft als doel waarschuwen en uitleg geven.
- In de tweede 4 weken van de WW worden de sollicitatieactiviteiten van de klanten zowel kwalitatief als kwantitatief beoordeeld.
- Aan het eind van de derde 4 weken wordt de klant uitgenodigd voor een evaluatiegesprek.

Het komt erop neer dat klanten elke 4 weken worden opgeroepen om persoonlijk te verschijnen. Hierbij moeten ze ook hun legitimatiebewijs tonen.

In Hoorn (en bij de andere ProPOM-vestigingen in Noord-Holland-Noord) is de werkwijze ongeveer hetzelfde, alleen wordt er geen tolk ingeschakeld, maar alleen in het Nederlands gecommuniceerd en eventueel in het Engels. Ook in Hoorn krijgen arbeidsmigranten een voorlichting rechten en plichten. Ze krijgen meteen een sollicitatietask en ze moeten het overzicht van hun sollicitaties 1 x per maand persoonlijk komen inleveren. Daarbij moeten ze zich ook legitimeren. Als ze niet verschijnen, krijgen ze direct een nieuwe oproep. Uit ervaring blijkt dat sommige arbeidsmigranten het geen probleem vinden om daarvoor 'even' naar Nederland te komen.

4.4 Overige initiatieven

Pilot Alkmaar Uitkeren

De WW-afdeling in Alkmaar verrichte in samenwerking met Werkbedrijf onlangs een pilotonderzoek onder 279 Polen met een WW-uitkering. Deze werden telefonisch benaderd en beoordeeld door 4 medewerkers. Met Werkbedrijf was afgesproken dat ze bij twijfel de betreffende WW'er nog dezelfde dag zouden oproepen. Slechts bij een 4-tal klanten bleek er sprake te zijn van regelovertreding: niet gemeld verblijf in het buitenland. De conclusie die zij hieruit trekken, is dat niet gemeld verblijf in het buitenland door Polen veel minder vaak voorkomt dan algemeen verondersteld wordt.

Pilot Uitkeren Den Haag: Checklist 'vermoedelijk verblijf buitenland'

De afdeling Uitkeren WW in Den Haag heeft een checklist ontwikkeld omdat er daar het gevoel bestond dat er bepaalde risico's in het proces zaten voor wat betreft arbeidsmigranten en de regelovertreding 'niet gemeld in het buitenland'. Zo zagen ze vaak dezelfde adressen gebruikt worden, dezelfde handtekeningen en dezelfde tussenpersonen. In juni 2013 werd er daarom een CRSA-sessie gehouden, waarin dit werd bevestigd. Vervolgens werd er op 21 augustus 2014 een brainstormbijeenkomst georganiseerd met medewerkers van Uitkeren, Werkbedrijf en Handhaving uit de regio Den Haag. Van



Datum

16 september 2015

Versie

1.3

Pagina

30 van 38

het hoofdkantoor waren er vertegenwoordigers van IM Uitkeren, JKC, B&B, en Risicomanagement & Intelligence aanwezig. Doel van deze brainstormsessie was het bedenken van een nieuw proces voor de doelgroep arbeidsmigranten met de checklist als hulpmiddel. Deze checklist diende als leidraad om voor elke WW'er (niet alleen arbeidsmigranten) te bepalen of nader onderzoek naar niet gemeld verblijf in het buitenland zinvol was. De huidige werkwijze was teveel afhankelijk van het subjectieve oordeel en initiatief van de individuele medewerker. De checklist bestaat uit een aantal kenmerken die zijn gebaseerd op ervaringen van de medewerkers (expertkennis). In een pilot werd voor alle WW-aanvragen die bij een pilot team binnenkwamen, de checklist ingevuld. De 19 ja/nee vragen van de checklist hadden elk een bepaalde weegfactor. Wanneer er een totaalscore van meer dan 18 uitkwam, werd er een brief 'Verzoek om informatie' uitgestuurd naar de klant. Hierin werden een aantal vragen gesteld over het verblijfsadres en de leefsituatie van de klant. Daarnaast werd in geval van een te late aanvraag gevraagd om aannemelijk te maken dat de klant vanaf de eerste werkloosheidsdag in Nederland verbleef. Afhankelijk van de reactie van de klant werd bepaald of de uitkering toegekend werd of niet, óf dat verder onderzoek door Handhaving nodig is.

De pilot startte op 6 oktober en liep 4 weken plus 2 weken uitlooptijd. In maart 2015 is er door de medewerkers van Uitkeren Den Haag over de resultaten gerapporteerd in een rapport genaamd 'Pilot arbeidsmigratie'.

5 Conclusie en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Uit de interviews kan geconcludeerd worden dat bij arbeidsmigranten de volgende risicoverhogende factoren een rol spelen bij regelovertreding:

1. Arbeidsmigranten hebben relatief vaak een korte uitkeringsduur (van 3 maanden) en de dienstverlening van UWV is zodanig ingericht dat gedurende de eerste 3 maanden alleen nog online dienstverlening plaatsvindt, zodat ze vaak **geen persoonlijk contact** met UWV hebben waardoor nauwelijks controle plaatsvindt.
2. Arbeidsmigranten maken vaak gebruik van **tussenpersonen** die voor hen het contact met UWV onderhouden. Dit brengt een aantal risico's met zich mee:
 - a. Ze staan direct contact tussen UWV en de klant in de weg
 - b. Ze kunnen niet aansprakelijk worden gesteld
 - c. Ze kunnen onvoldoende zorgen voor het nakomen van de verplichtingen door de klant
 - d. Ze kunnen de klanten helpen om de regels te omzeilen
3. Het gebruik van een **papieren aanvraagformulier** heeft de volgende risico's tot gevolg:
 - a. Klanten die via een papieren aanvraagformulier een WW-uitkering aanvragen, kunnen hierop maar 1 adres in te vullen. Omdat dit zowel het correspondentie- als het verblijfsadres kan zijn, beschikt UWV soms niet over het verblijfsadres en ⁰⁶ [redacted]
 - b. Bij een te late aanvraag hoeft op de papieren aanvraag, in tegenstelling tot bij een online aanvraag, niet de reden te worden vermeld als de klant de aanvraag te laat indient.
4. ⁰⁶ [redacted]
5. ⁰⁶ [redacted]
6. ⁰⁶ [redacted]
7. **Overige regelovertredingen** waarbij verwacht kan worden dat het risico groter is bij de doelgroep arbeidsmigranten gezien hun specifieke situatie:
 - a. Het niet voldoen aan de sollicitatieverplichting
 - b. Bewust opgeven van een onjuist verblijfsadres
 - c. Zwart werken in Nederland of in het thuisland
 - d. Manipuleren buitenlands arbeidsverleden.
8. Daarnaast zijn er nog de volgende risico's genoemd die het gevolg zijn van **beleid en werkwijze van UWV**:
 - a. Onterecht verstrekken van toeslagen aan klanten die niet in Nederland wonen
 - b. Onvoldoende samenwerking en kennisdeling heeft een negatieve invloed op de fraudealertheid van de medewerkers.



Datum

16 september 2015

Versie

1.3

Pagina

32 van 38

- c. Als gevolg van het UWV-beleid om in de eerste drie maanden van de WW-uitkering geen persoonlijk contact met de klant te hebben, maar uitsluitend e-dienstverlening te bieden, is er geen zicht op de klant en worden controles op de identiteit, sollicitaties, etc. pas in de 4^e maand van de uitkering uitgevoerd, waardoor mensen die vóór de 4^e maand uitstromen, nooit in beeld komen.
 - d. Als gevolg van het UWV-beleid 'vertrouwen in de klant' en de nadruk op kostenbesparing controleert de divisie Uitkeren zo weinig mogelijk maar gaat uit van de gegevens die de klant aanlevert.
 - e. Als gevolg van het wijzigen van het schorsingsbeleid, is dit onvoldoende effectief geworden voor het controleren op verblijf in het buitenland.
- Deze risico's komen ook voor bij andere WW'ers maar werden door de respondenten groter ingeschat bij arbeidsmigranten

5.2 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande bevindingen doen we de volgende aanbevelingen, onderverdeeld naar voorgestelde actiehouders:

Werkbedrijf

1. **Maatwerk dienstverlening voor arbeidsmigranten (risico 1 t/m 5, 11, 13, 18):** Het grootste knelpunt bij arbeidsmigranten is de taalbarrière waardoor het contact met UWV onvoldoende is. Daarom adviseren we om deze klantgroep aangepaste dienstverlening te bieden, zodat ze de informatie over de rechten en plichten die horen bij hun uitkering kunnen begrijpen en aan hun verplichtingen kunnen voldoen, zonder hulp van derden. Een mogelijke invulling hiervan is om een speciale vorm van dienstverlening aan te bieden op de vestigingen met de meeste arbeidsmigranten, bijvoorbeeld de best practice in het kader van ProPOM. Zie m.n. de werkwijze van kantoor Venlo, zie 4.3. Overwogen kan worden om deze bijzondere begeleiding alleen in te voeren op de vestigingen die te maken hebben met een verhoogde concentraties arbeidsmigranten met een WW-uitkering. Tevens kan gedacht worden aan het vertalen van de algemene voorlichting en oproepbrieven in de Poolse taal en afhankelijk van het aantal uitkeringsontvangers per land, eventueel ook in andere talen. Daarvoor is ook inzet van K&S nodig.

Status

Vanuit Werkbedrijf is aangegeven zich te kunnen vinden in de aanbevelingen. Betere informatieverstrekking, ook met eerdere dienstverbanden, persoonlijke aandacht, goede identificatie en voorlichting over - wat mag en wat moet - zal helpen bij een betere en op de persoon toegesneden dienstverlening. Door fysieke aanwezigheid van betrokkene en de gemachtigde/ondersteuner kunnen beiden in de goede rol worden gezet en kunnen onrechtmatigheden hierbij beter worden voorkomen. Het is voor WERKbedrijf haalbaar (niet door middel van ACE of Propom) om specifieke op de doelgroep toegesneden dienstverlening binnen de basisdienstverlening aan te bieden. Communiceren in een andere taal vergt echter een heroverweging van het huidige beleid om uitsluitend in het Nederlands te communiceren. Hiertoe dient afstemming met K&S plaats te vinden.



Er is momenteel contact met WERKbedrijf over het aanbieden van aangepaste dienstverlening voor o.a. arbeidsmigranten. Over hoe de aangepaste dienstverlening vormgegeven zal worden, zal nog afstemming plaatsvinden.

Werkbedrijf i.s.m. Directoraat Handhaving

2. **Seizoenswerkers (risico 12)**: In de doelgroep arbeidsmigranten dient specifiek aandacht te worden besteed aan de sollicitatie-activiteiten als de WW-aanvraag het gevolg is van 'seizoenswerkloosheid'. Op de eerste plaats via voorlichting maar via ook interventies die erop gericht zijn om de controlebeleving op dit punt te verhogen. Bij een concreet vermoeden van verblijf buiten Nederland kan Handhaving op verzoek van een adviseur van Werkbedrijf een aanvullende controle verrichten.

Status

Als de pilot automatisch versturen verantwoordingsbericht landelijk wordt uitgerold, kunnen daar ook de arbeidsmigranten in worden meegenomen. Wel is de herkenbaarheid van de doelgroep voor de adviseur werk een aandachtspunt. Daarnaast is het met een komende release mogelijk om op basis van een risicoprofiel steekproeven uit te voeren. Door middel van een dergelijk risicoprofiel kan er een kwalitatieve controle worden uitgevoerd op doorgegeven sollicitatieactiviteiten van werkzoekenden die voldoende sollicitatieactiviteiten door hebben gegeven. Momenteel is WERKbedrijf i.s.m. Handhaving bezig met het ontwikkelen van het risicoprofiel voor kwalitatieve controles.

Arbeidsmigranten/seizoenswerkers zouden mogelijk binnen een dergelijk risicoprofiel kunnen worden opgenomen. Het risicoprofiel zal naar verwachting begin 2016 gereed zijn.

Bij beide interventies zal het vooral gaan om het vergroten van de controlebeleving en het vergroten van de rechtmatigheid. Het vergroten van doelmatigheid zal minder makkelijk zijn. De vraag is of voor deze groep opvalarbeid beschikbaar is. Bij beide aanbevelingen zal op basis van een impactanalyse vastgesteld moeten worden wat de eenmalige kosten zijn en of er ook structureel extra kosten zijn.

Uitkeren i.s.m. Directoraat Handhaving

3. **Tussenpersonen (risico 1 t/m 4)**: Ga werken met een erkenningskader voor tussenpersonen. Betrouwbare tussenpersonen zijn zowel voor de klant als UWV van belang. Trek bij misbruik of bij het faciliteren van fraude de erkenning in. Voorafgaand aan deze stap is het gewenst om een landelijk register van tussenpersonen te gaan invoeren waarin de kantoren hun gezamenlijke registraties onderbrengen en onderling informatie uitwisselen. Directoraat Handhaving kan binnen de Manifestgroep over tussenpersonen gegevens uitwisselen en eventueel controles doen.

Status

Dit vraagt om een aanpassing van het beleid. Deze aanbeveling wordt daarom van actiehouders Uitkeren naar SBK verplaatst.

Reactie SBK: Ten aanzien van de aanbeveling over tussenpersonen is de toenemende rol van tussenpersonen bij de aanvraag van werkloosheidsuitkeringen duidelijk. En ook bij de naleving van verplichtingen en bij de export van werkloosheidsuitkeringen. Het is diffuus hoe groot de rol van tussenpersonen is en of deze rol op een, voor de potentieel werkloosheidsrechtgebende, negatieve of positieve wijze wordt ingevuld. Het is daarom wenselijk om het belang van tussenpersonen voor UWV en



Datum

16 september 2015

Versie

1.3

Pagina

34 van 38

voor de gerechtigde te inventariseren en kwantificeren. Op basis daarvan kan worden gezien of het wenselijk is een erkenningskader op te stellen, welke criteria moeten worden gehanteerd om voor een erkenning in aanmerking te komen en wie de registratie uitvoert. Of dat andere maatregelen wenselijk zijn.

Actie: inventarisatie en kwantificeren rol tussenpersoon. Wie: Uitvoering (Werkbedrijf/ SMZ-BZ) of Kenniscentrum

4. **Monitor de volumeontwikkelingen** m.b.t. uitkeringen aan arbeidsmigranten:

- a. Kijk in hoeverre arbeidsmigranten gebruik maken van de WW, hoe lang en het uitgekeerde bedrag.
 - b. Kijk naar de verhouding tussen de aantallen dienstverbanden en WW-uitkeringen.
- Doe dit per land/nationaliteit en bekijk of hierin trends zijn te ontdekken en of er grote verschillen per land/nationaliteit zijn.

Status

Deze aanbeveling is reeds geïmplementeerd. Elk tertiaal verschijnt de monitor EU-burgers waarin de volumeontwikkelingen met betrekking tot uitkeringen en dienstverbanden van EU-burgers gemonitord worden. Zie ook pagina 13 van onderhavig rapport.

Uitkeren

5. **Papieren aanvraag (risico's 6 en 7)**: Maak de hierop te verstrekken informatie gelijk aan die op de online aanvraag papieren. Mogelijk dat hierbij de inzet van K&S is vereist.

Status

Het afstemmen van de aanvraagformulieren is meegenomen in het verandertraject van de WWZ. Er is nog geen zicht op de termijn waarbinnen deze aanpassingen geïmplementeerd zijn. Ook wordt opgemerkt dat Uitkeren het niet alleen vanuit handhavingsaspecten van belang acht de aanvraagformulieren gelijklozend te maken maar ook vanuit juridisch oogpunt.

6. **Vakantie aanvragen (risico 10)**: ⁰⁷

[Redacted text block]

[Redacted text block]. Een alternatief zou kunnen zijn om een melding die achteraf wordt gedaan, te laten volgen door een boete of maatregel. Dit moet echter juridisch worden getoetst. Zie ook onder punt 11 en 12.

Status

Het niet met terugwerkende kracht honoreren van een vakantieaanvraag is een beleidsissue dat momenteel in behandeling is. Afhankelijk van de uitkomst zal worden gezien of deze aanpassing doorgang zal vinden. De klant laten aantonen dat hij op gezette tijden in Nederland verbleef vraagt om extra processtappen die bemoeilijkt worden door de beperkte verandercapaciteit. Hierover zal pas op de lange termijn duidelijkheid komen. Met betrekking tot de mogelijkheid een boete dan wel een maatregel op te leggen bij het achteraf melden van vakantie wordt vanuit Uitkeren opgemerkt dat de mogelijkheid voor het opleggen van een maatregel reeds bestaat.



Datum

16 september 2015

Versie

1.3

Pagina

35 van 38

7. **Toekennen Toeslagen (risico 16):** Hanteer voor het toekennen van een toeslag een duidelijk criterium om vast te stellen of iemand in Nederland woont of alleen maar verblijft. Voorstel: Ingeschreven in de GBA: woont in Nederland; niet ingeschreven in de GBA (maar in het RNI): woont niet in Nederland. Doe bij het aanvragen van de toeslag een controle op inschrijving in de GBA (eenvoudig te zien in Suwinet) en monitor ook tijdens de uitkeringsduur of de inschrijving bij de GBA nog steeds van kracht is.

Status

In de uitvoering bij Uitkeren wordt onderscheid gemaakt tussen wonen in het buitenland en verblijven in het buitenland. Deze criteria maken dat het voorstel niet in alle gevallen gevolgd kan worden.

Reactie SBK: SBK kan zich voorstellen dat registratie in GBA kan dienen als criterium voor het toekennen van toeslagen. In eerste instantie lijkt het ons van belang te toetsen of dit mogelijk is.

Actie: juridisch toetsen of GBA registratie kan dienen als criterium voor toeslagen. *Wie:* Juridisch Kenniscentrum (JKC)

SMZ Bijzondere Zaken Hengelo

8. **Exportvergunning aanvragen (risico 9):** Zorg voor betere controle op de voorwaarden voor export en maak hier desnoods aanvullende capaciteit voor beschikbaar. Laat de klant zelf aantonen dat hij aan de voorwaarden heeft voldaan en laat de klant persoonlijk zijn exportvergunning aanvragen (zodat bepaalde vragen kunnen worden gesteld). Hanteer een redelijke termijn waarop de vergunning kan worden afgegeven (minimaal een week), zodat Bijzondere Zaken Hengelo de tijd heeft om de voorwaarden te toetsen. Laat de klant vervolgens de exportvergunning ook persoonlijk ophalen. Dit werpt een extra drempel op tegen mogelijk misbruik.

Status

Het risico m.b.t. exportuitkeringen wordt onderschreven door Bijzondere Zaken SMZ. Naar aanleiding hiervan is door SBK in samenwerking met BZ Hengelo/CEC BZ, FEZ en Handhaving een notitie opgesteld waarin de omvang van de exportuitkeringen, een verklaring van de stijging, de voorwaarden voor een exportuitkering en een advies wordt beschreven.

Het advies is om:

- Kantoor Hengelo strikter het proces uitvoert. Te weten:
 - o Beslistermijn opstellen
 - o Alleen inschrijfformulier U009 accepteren
 - o Actieve terugkoppeling van buitenlandse uitvoeringsorganisatie vragen
- De aantallen exportuitkeringen WW t/m mei 2015 inzichtelijk te maken. Vervolgens maandelijkse monitor op de ontwikkeling van de aantallen (actie BZ BC&K).
- In het najaar bezien (actie SBK) aan de hand van de monitor of het wenselijk is een pilot te starten op face-to-face dienstverlening of andere beleidsaanpassingen noodzakelijk zijn.
- Mogelijk onderzoek initiëren naar de aantallen die naar Nederland terugkeren c.q. die werk vinden in het buitenland (actie SBK).

9. **Meetellen buitenlands arbeidsverleden (risico 15):** Zorg voor een kritische toets op WW-aanvragen met een (lang) buitenlands arbeidsverleden, omdat de potentiële schadelast groot kan zijn indien blijkt dat deze uitkering niet terecht is. Op deze manier wordt het lastiger om het buitenlands arbeidsverleden te manipuleren.



Datum

16 september 2015

Versie

1.3

Pagina

36 van 38

Status

Bijzondere Zaken Hengelo behandelt de aanvragen waarbij sprake is van een buitenlands arbeidsverleden. Dit noemt men de Laatst Nederlands Verzekerden (LNV). Hier worden de relevante gegevens van de werkgever uit het buitenland opgevraagd en meegenomen in de beoordeling.

SMZ Bijzonder Zaken Hengelo i.s.m. Directoraat Handhaving

10. **Monitor de ontwikkelingen** m.b.t. export uitkeringen en buitenlands arbeidsverleden:
- Houd bij hoeveel aanvragen worden gedaan om de WW-uitkering te exporten en hoe vaak dit wordt toegekend. Bereken hierbij het totaal geëxporteerde uitkeringsbedrag per maand.
 - Idem voor de aanvragen met een buitenlands arbeidsverleden.
- Doe dit per land/nationaliteit en bekijk of hierin trends zijn te ontdekken en of er grote verschillen per land/nationaliteit zijn.

Status

Bijzondere Zaken Hengelo geeft aan dat de aantallen exportaanvragen reeds worden bijgehouden, evenals het aantal dagen uitkering en de uitkeringsbedragen die voortvloeien uit de toegekende aanvragen. In de eerder genoemde notitie die is opgesteld door SBK (Notitie stijging exportuitkeringen WW van juni 2015) zijn de aantallen weergegeven. Zie ook pagina 22 van onderhavig rapport voor de aantal exportuitkeringen en bedragen die hiermee gemoeid zijn.

SBK

- Te late WW-aanvraag (risico 8):** Stel een serieuze en uniforme sanctie vast voor het te laat aanvragen van een WW-uitkering. Bijvoorbeeld beginnend met een maatregel van 10% bij 2 weken te laat, oplopend naarmate de aanvraag meer te laat is. Hiermee wordt voorkomen dat klanten strategisch gebruik maken van een te late aanvraag om controle op verblijf in Nederland te ontlopen. Pas hierop het maatregelbesluit aan.
- Schorsingsbeleid (risico 20):** Aanbevolen wordt om het nieuwe schorsingsbeleid te evalueren op de effectiviteit ervan voor het kunnen vaststellen of een klant in Nederland verblijft. In de huidige situatie gaat er onvoldoende afschrikwekkende werking uit van het schorsingsbeleid op potentiële overtreders en is het te omslachtig.

Status

SBK zal de aanbevelingen niet overnemen. Het algemene beleid rondom maatregelen en schorsen wordt niet aangepast specifiek voor arbeidsmigranten. Los hiervan wordt in het najaar bekeken of actualisering van het maatregelenbesluit nodig is.

- Eenduidige definitie van arbeidsmigrant:** Het verdient aanbeveling dat UWV in de toekomst uitgaat van één nader te formuleren eenduidige definitie van arbeidsmigrant die toepasbaar is voor zowel analysedoeleinden als voor het selecteren van arbeidsmigranten voor controledoeleinden.

Status

Er is reeds een eenduidige definitie van een arbeidsmigrant vastgesteld door JKC. De definitie luidt:



"Personen, niet zijnde grensarbeiders, die hun hoofdverblijf in het buitenland hebben en een verblijfsadres in Nederland."

Algemene tips

14. **Communicatie en kennisuitwisseling (risico 17):** Zorg voor een goede communicatie en kennisuitwisseling tussen de divisies op het gebied van arbeidsmigranten, zowel op het niveau van individuele casus als de aanpak in het algemeen. Begin met het opzetten van een kennisnetwerk tussen de kantoren en vestigingen met de grootste concentraties arbeidsmigranten, aansluitend op aanbeveling 1.
15. **Vertrouwen in de klant (risico 19):** Voer het beleidsuitgangspunt 'vertrouwen in de klant' niet te ver door. Door de opgave van de klant kritisch te bekijken, wordt niet alleen regelovertreding voorkomen, maar wordt de klant tevens behoed voor onopzettelijke fouten die hem bij ontdekking achteraf in grote problemen kunnen brengen.



Arbeidsmigranten in beeld

Datum

16 september 2015

Versie

1.3

Pagina

38 van 38