

Uitvoering van de Werkloosheidswet (WW)

Position paper van UWV voor het ronde-tafel-gesprek WW-fraude van 4 februari 2019

Aanleiding

Naar aanleiding van recente uitzendingen van Nieuwsuur en debatten daarover tussen de minister van SZW en de Tweede Kamer, is het gewenst de Tweede Kamer meer inzicht te bieden in de uitvoeringspraktijk m.b.t. werkloosheidswet en de wijze waarop en mate waarin controle- en handhavingsactiviteiten daarin een plek krijgen.

Wij onderschrijven vanzelfsprekend ten volle de noodzaak om waar mogelijk te borgen dat alleen personen die daar recht op hebben een uitkering krijgen en dat personen die een uitkering hebben zich houden aan de verplichtingen die daarbij horen. Dit is van groot belang voor het draagvlak voor de sociale zekerheid. Binnen UWV wordt daarom steeds – binnen de beschikbare financiële mogelijkheden – gezocht naar de juiste balans tussen dienstverlening, controle en handhaving. We stemmen hierover periodiek af met het ministerie van SZW.

We onderkennen dat de aandacht voor specifieke risico's in relatie met het groeiend aantal arbeidsmigranten onvoldoende is geweest om de kans op misbruik van WW-uitkeringen tot het minimale mogelijke te beperken. De maatregelen die nu worden uitgewerkt hadden al eerder kunnen worden genomen.

We streven binnen UWV naar een cultuur van openheid en transparantie. We laten met grote regelmaat onderzoek doen naar alle aspecten van onze dienstverlening om daarvan te leren en de resultaten te verbeteren. Ook heeft UWV de laatste jaren extra geïnvesteerd in maatregelen om te borgen dat iedereen binnen UWV zijn vragen en zorgen kwijt kan en dat signalen serieus worden genomen. In het onlangs weer extern uitgevoerde werkbelevingsonderzoek onder de medewerkers wordt bevestigd dat onze inspanningen resultaat hebben. In dat licht vraagt het door de discussie in de media en in uw Kamer ontstane beeld van het bestaan van een wegkijkcultuur om een response. Mede daarom steunen wij van harte het afgesproken externe onderzoek op dit gebied en zullen we eventuele daaruit resulterende verbeterpunten oppakken.

Uitgangspunten voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen

UWV is belast met de uitvoering van de werknemersverzekeringen en de arbeidsbemiddeling van personen met een uitkering in Nederland. De wijze waarop UWV deze taken uitvoert is gebaseerd op drie uitgangspunten:

1. Een burgervriendelijke uitvoering waarbij de burger bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid tijdig het inkomen verkrijgt waarop hij/zij recht heeft;
2. Een efficiënte uitvoering van de hiervoor benodigde werkprocessen, waarbij de administratieve lasten voor bedrijven, burger en UWV als uitvoeringsorganisatie zoveel als mogelijk worden beperkt;
3. Naleving door de burger van verplichtingen die behoren bij het ontvangen van de uitkering (zoals het verschaffen van de benodigde informatie, beschikbaarheid voor arbeid, verrichten sollicitatie-activiteiten, medewerking verlenen aan de re-integratie) en inzetten van controle- en handhavingsmaatregelen daarop door UWV.

Welke controle- en handhavingsactiviteiten vinden plaats

Om te bewerkstelligen dat uitkeringen bij werkloosheid (WW) rechtmatig worden verstrekt voert UWV controle – en handhavingsactiviteiten uit:

- controle op het recht op een WW-uitkering
- monitoren van het nakomen van verplichtingen
- onderzoeken van vermoedens van regelovertreding
- gevolgen verbinden aan feitelijk geconstateerde regelovertreding
- opsporen en aanpakken van overtredingen door middel van fenomenen-/thema-onderzoeken
- preventieve handhaving zoals het verhogen van de controlebeleving en nalevingscommunicatie

Wet en regelgeving

Het vinden van de optimale balans tussen dienstverlening, controle en handhaving is ook in uw Kamer regelmatig onderwerp van gesprek. Verreweg het grootste deel van de burgers in ons land heeft een hoge nalevingsbereidheid. Controle-activiteiten kunnen werkgevers en burgers voor extra administratieve lasten stellen.

Mede in dat licht heeft de regering, met steun van het parlement, in 2006 besloten voor de uitvoering van de WW veel administratieve verplichtingen te laten vervallen. UWV kon vanaf dat moment op basis van de Polisadministratie het arbeidsverleden en het dagloon (als basis voor de hoogte van de uitkering) van de uitkeringsgerechtigde vaststellen. In datzelfde jaar besloot het kabinet, eveneens met steun van het parlement, de praktijk van pro forma-bezwaren tegen ontslag/verlies van werk te beëindigen. Om te bepalen dat het verlies van werk niet vrijwillig was, was het voldoende dat er sprake was van vaststellings-/beëindigingsafspraken tussen de werkgever en de werknemer. Het formeel protesteren door de werknemer tegen ontslag door de werkgever was niet langer vereist.

De taakstellingen die UWV door de kabinetten Rutte I en II vanaf het jaar 2011 zijn opgelegd hebben invulling gekregen door de dienstverlening door het werkbedrijf van UWV aan werkzoekenden in vergaande mate te digitaliseren. Zo werd ook de controle op de naleving van de sollicitatieplicht steeds meer geautomatiseerd uitgevoerd.

De invoering van de Wet Werk en Zekerheid in 2015 had tot gevolg dat de verrekening van inkomsten uit arbeid direct werd gebaseerd op informatie uit de Polisadministratie. Als gevolg hiervan was het niet langer nodig de discrepanties tussen informatie uit de Polisadministratie en de maandelijkse inkomstenopgave van de uitkeringsgerechtigden (zgn. witte fraude) handmatig te onderzoeken. In overleg met het ministerie van SZW is besloten de hierdoor vrijvallende middelen in te zetten voor de financiële taakstelling.

De arbeidsmigranten

De grenzen op de arbeidsmarkt in Europa zijn het afgelopen decennium voor meer landen komen te vervallen. De openstelling van de Nederlandse arbeidsmarkt in 2007 voor arbeidskrachten uit een groot aantal MOE-landen¹ en in 2013 ook voor Bulgaren en Roemenen heeft geleid tot een toestroom van arbeidskrachten uit deze landen en - mede

¹ Het betrof Estland, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië

vanwege de veelal kort lopende arbeidscontracten - ook een toenemend beroep van hen op de Nederlandse werknemersverzekeringen. UWV heeft steeds aandacht gehad voor de gevolgen van het openstellen van de grenzen voor het beroep op de sociale zekerheid. Vanaf 2009 is dit fenomeen met regelmaat onderzocht en daarbij bleek onder meer, met name in 2014 en 2015, dat het verblijf op een Nederlands adres gedurende de uitkering lang niet altijd viel vast te stellen. Het grootste deel betreft arbeidsmigranten uit MOE-landen. Ook bleek uit die onderzoeken dat deze groep vaak gebruik maakt van de mogelijkheid om geholpen te worden door een aantal tussenpersonen c.q. intermediairs.

Voor zover tijdens de onderzoeken bleek dat er sprake was van fraude met bijvoorbeeld het verblijfadres, zijn boetes opgelegd en is de teveel betaalde uitkering teruggevorderd. In het geval dat specifieke tussenpersonen/intermediairs hielpen om het niet-verblijf in Nederland te maskeren en uit naam van de uitkeringsgerechtigde voldoen aan verplichtingen, zoals het invullen van sollicitatie-activiteiten, is naar die tussenpersoon/intermediair strafrechtelijke vervolging ingezet door de Inspectie SZW (na overleg met UWV), onder het gezag van het functioneel parket van het OM.

De onderzoeken zijn niet afzonderlijk naar het ministerie van SZW verstuurd. UWV voert wel regelmatig ambtelijk overleg met het ministerie over handavingsaangelegenheden. Daarbij komen ook onderzoeken die UWV op dat terrein doet aan de orde. Enkele conclusies uit het onderzoek naar arbeidsmigranten in 2014 zijn in de rapportagecyclus van UWV van dat jaar opgenomen geweest. In 2018 zijn rapporten en resultaten van onderzoeken rond arbeidsmigranten naar SZW en in oktober van dat jaar ook vertrouwelijk naar de Tweede Kamer verstuurd.

Uitzendregime in relatie tot fraude

In nieuwsuitzendingen is het gebruik gemeld van WW-constructies door uitzendbureaus die het mogelijk maken dat werkgevers, om kosten te besparen, uitzendkrachten na afloop van de uitzendovereenkomst vervangen door nieuwe, goedkope uitzendkrachten met als gevolg dat zittende uitzendkrachten werkloos worden. Als dit past binnen de contracten, is UWV niet in de positie om dit te voorkomen. Wij kunnen dit specifieke beeld ook niet constateren. Ook is meerdere malen aangegeven dat uitzendkrachten na zes maanden gewerkt te hebben, bedanken voor nieuw werk en in plaats daarvan een uitkering aanvragen. UWV onderzoekt momenteel met een aantal uitzendbureaus op welke wijze werkloosheid die de uitzendkracht verweten kan worden, vastgesteld kan worden. In dat geval heeft de uitkeringsgerechtigde geen recht op een uitkering.

Tot slot

UWV heeft meerdere malen onderzoek gedaan naar de problematiek van arbeidsmigranten. Terugkijkend kan geconstateerd worden dat aanbevelingen uit een aantal van die onderzoeken onvoldoende opvolging hebben gekregen in de uitvoeringspraktijk. Op het moment dat over die aanbevelingen werd geoordeeld is er voorrang gegeven aan andere prioriteiten (zoals de invoering van de WWZ). Het dossier heeft veelvuldig aandacht gehad maar is ten opzichte van andere handavingsdossiers niet als bijzonder aangemerkt. Om deze reden is ook in de afstemming met SZW niet meer dan het gebruikelijke overleg gevoerd. In de toekomst zal systematisch en expliciet de prioriteitstelling worden gedeeld. Wij hopen dat de aandacht die er de afgelopen maanden is geweest voor controle en handhaving er aan bij kan dragen dat er structureel een meer met andere partijen gedeelde en afgewogen visie ontstaat op het evenwicht tussen de dienstverlening, controle, handhaving en middelen.