



UWV

# Onderzoeksrapport Thema Arbeidsmigranten 2.0

Resultaten en bevindingen



Datum 14 augustus 2015

Status

Auteur

01

01

Versie 1.2

Ons kenmerk

Pagina

2 van 23

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Managementsamenvatting</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Aanleiding</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Omschrijving thema</b>	<b>6</b>
	3.1 Probleemdefinitie	6
	3.2 Doelgroep	7
	3.3 Omvang	7
	3.4 Duur	8
	3.5 Locatie	8
<b>4</b>	<b>Resultaten onderzoek</b>	<b>9</b>
	4.1 Resultaten o.b.v. de reguliere UWV systemen	9
	4.2 Effectiviteit themaonderzoek	10
	4.3 Resultaten uitgedrukt in bedragen	11
	4.4 Resultaten o.b.v. de websurvey	12
<b>5</b>	<b>Overige bevindingen</b>	<b>14</b>
	5.1 Tussenpersonen	14
	5.2 Exportuitkering	14
	5.3 Kwaliteit van het onderzoek	16
<b>6</b>	<b>Conclusie</b>	<b>17</b>
	6.1 Verblijf buiten Nederland	17
	6.2 Handhaafbaarheid regel dat men in Nederland moet verblijven	17
	6.3 Tussenpersonen	18
<b>7</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>19</b>
	7.1 Aanbevelingen aan divisies	19
	7.2 Aanbevelingen aan DHH	19
	7.3 Aanbevelingen vervolg thema	20
<b>8</b>	<b>Deelnemers onderzoek</b>	<b>21</b>
	<b>Bijlage 1: Bezwaarzaken</b>	<b>22</b>

## 1. Managementsamenvatting

In het najaar van 2014 is een onderzoek gestart om vast te stellen wat de aard en omvang is van het risico dat arbeidsmigranten ten tijde van de WW uitkering niet in Nederland verblijven. Alle arbeidsmigranten die voldoen aan de definitie "Personen, niet zijnde grensarbeiders, die hun hoofdverblijf in het buitenland hebben en een verblijfsadres in Nederland" zijn geselecteerd. Dit themaonderzoek heeft doorgelopen tot en met mei 2015 en is uitgevoerd door de afdeling Handhaving van UWV. In onderhavig rapport worden de resultaten en bevindingen van het themaonderzoek 'Arbeidsmigranten 2.0' besproken.

In 234 van de 1670 onderzochte gevallen (14%) is een tekortkoming vastgesteld. Vergelijken met het percentage 9,8% tekortkomingen bij de controlegroep (huisbezoeken/fysieke controles) die random geselecteerd worden, is dit vrij hoog (bijna 1,5 keer zo veel). Daarnaast zijn 344 van de 1670 gecontroleerde uitkeringen (20,6%) voortijdig beëindigd vanwege niet verblijven in Nederland. Bij de niet-arbeidsmigranten komt dit nauwelijks voor, slechts 0,3% bij de controlegroep. Verder blijkt uit de resultaten dat bij 649 van de 1670 gecontroleerde gevallen (38,9%) één of andere vorm van overtreding is vastgesteld, die geleid heeft tot een maatregel, boete, waarschuwing, korting, herziening of een voortijdige beëindiging (§4.1 en §4.2).

Uitgedrukt in bedragen, levert het themaonderzoek een resultaat op van €281.581 aan terug te vorderen bedragen. Dit bedrag is inclusief de boetes, benadelingen en onterecht ontvangen bedragen. Daarnaast zijn er 387 uitkeringen (23,2%) beëindigd als gevolg van het themaonderzoek. Hiervan zijn er 344 beëindigd wegens het niet verblijven in Nederland en 43 vanwege het overtreden van de inlichtingenplicht. De overige beëindigingen naar aanleiding van overtredingen zoals het 'niet insturen van het inkomstenformulier' en 'niet beschikbaar zijn voor arbeid', zijn niet meegenomen omdat deze mogelijk zonder ingrijpen van Handhaving ook geconstateerd zouden zijn. De maximale besparing als gevolg van de 387 beëindigingen wordt ingeschat op €2.623.138. Dit is een inschatting op basis van het aantal dagen dat de uitkering voortijdig beëindigd is en de uitkeringsbedragen die deze 387 klanten nog ontvangen zouden hebben wanneer de uitkering tot de maximum datum was doorgelopen (§4.3).

Uit de resultaten van de websurvey blijkt dat ten minste 49% van de onderzochte arbeidsmigranten gebruik maakt van een tussenpersoon. Mogelijk is dit aantal groter, maar omdat een aantal arbeidsmigranten niet is gesproken, is deze informatie niet bekend. De rol van de tussenpersonen is door middel van gesprekken met de klant inzichtelijker geworden, maar nog niet volledig kwantificeerbaar. Uit de cijfers blijkt dat bij 2,5% de uitkering door de tussenpersoon is aangevraagd zonder de aanwezigheid van de klant. Bij 10,5% wordt het gehele contact met UWV onderhouden door de tussenpersoon. In 1,6% wordt de uitkering op het rekeningnummer van de gestort (§4.4).

Op basis van de resultaten van het themaonderzoek, kunnen er een drietal conclusies getrokken worden, namelijk:

1. Er is inzicht verkregen in de aard en omvang van arbeidsmigranten die zonder toestemming in het buitenland verblijven. Geconcludeerd kan worden dat arbeidsmigranten vanwege de relatief hoge score op tekortkomingen (14%) en voortijdige beëindiging (20,6%) een groter risico vormen dan niet-arbeidsmigranten (9,8% en 0,3%) (§4.1, §4.2 en §6.1).
2. De regel dat men voor de WW in Nederland moet verblijven is niet handhaafbaar. Uit het onderzoek is gebleken dat het moeilijk is om vast te stellen waar iemand verblijft en om de bewijslast rond te krijgen (§ 6.2).
3. De aard en omvang van de tussenpersonen is gedeeltelijk in kaart gebracht. Bijna 50% van de arbeidsmigranten maakt gebruik van een tussenpersoon. De rol is iets duidelijker, maar verder onderzoek is noodzakelijk (§4.4, §5.1 en §6.3).



**Datum 14 augustus 2015**

**Versie 1.2**

**Pagina  
4 van 23**

Naar aanleiding van de conclusies uit het themaonderzoek zijn een aantal aanbevelingen gedaan aan andere divisies en aan directie Handhaving. De aanbevelingen aan andere divisies hebben betrekking op de risico's omtrent tussenpersonen en het achteraf melden van vakantie. Deze aanbevelingen staan beschreven in het rapport *Arbeidsmigranten in beeld*. De aanbeveling voor Handhaving is verder onderzoek te doen naar tussenpersonen, kritisch te kijken naar de handhaafbaarheid van de regel dat men in Nederland moet verblijven tijdens de WW en om de aantallen arbeidsmigranten te blijven monitoren. Daarnaast zal een vervolg themaonderzoek noodzakelijk zijn om het risico omtrent tussenpersonen kwantificeerbaar te maken (§7.1, §7.2 en §7.3).



## 2. Aanleiding

Naast het vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal is het vrij verkeer van werknemers een fundamentele vrijheid van de Europese Unie. Vooral sinds de aansluiting van een aantal Midden- en Oost Europese (MOE-) landen<sup>1</sup> bij de Europese Unie (1 mei 2004) en de opening van de Nederlandse arbeidsmarkt voor hen in 2007, is het aantal migranten dat in Nederland werkt enorm toegenomen. De migrantenmonitor van het CBS laat zien dat het totale aantal migranten in Nederland in twee jaar tijd is gestegen van 565.020 (begin 2011) naar 599.450 (eind 2012). Dat is een toename van 34.430. Verder terugkijkend lag het aantal migranten in 2007 nog onder de 500.000<sup>2</sup>.

Een aantal gevallen van regelovertredingen en berichten in de media over frauderende arbeidsmigranten, vooral uit de MOE-landen (denk aan de Bulgarenfraude), geven een signaal dat deze doelgroep zich niet aan de regels houdt en misbruik maakt van sociale voorzieningen. In de maatschappij roept men steeds luider om een harde aanpak van deze doelgroep.

Bij UWV komen deze signalen ook binnen. In 2013 heeft Handhaving daarom een onderzoek gedaan naar deze doelgroep. Op basis van expertkennis zijn een aantal risicokenmerken opgesteld waarvan vermoed wordt dat ze indicatief zijn voor het niet gemeld verblijf in het buitenland. Hieruit blijkt dat vooral arbeidsmigranten met een MOE-land nationaliteit een hoger risico vormen, omdat zij vaker hun uitkering te laat aanvragen, een kortdurende uitkering hebben, een Toeslag ontvangen, een laag dagloon hebben en vaker voor een uitzendbureau werken.

Arbeidsmigranten bouwen tijdens de periode dat zij in Nederland werken recht op een WW-uitkering op. Hiervoor dragen zij premies af. Een van de voorwaarden voor het recht op WW is wel dat men in Nederland verblijft en beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. Om niet gemeld verblijf buiten Nederland te kunnen vaststellen, is het noodzakelijk hier verder onderzoek naar te doen.

Bovendien is er vanuit Bijzondere Zaken Internationaal in Hengelo een idee aangedragen voor een themaonderzoek naar tussenpersonen<sup>3</sup>. Tussenpersonen ondersteunen de arbeidsmigranten bij de aanvraag WW en in het contact met UWV. Hierdoor heeft UWV geen direct contact meer met de klant. Zowel Hengelo als R&I ziet hier een mogelijk risico voor UWV.

Kortom, de toename van het aantal arbeidsmigranten, de geluiden in de media en maatschappij over frauderende arbeidsmigranten, de hoge score op de risicokenmerken en de mogelijke risico's met betrekking tot de tussenpersonen, zijn de aanleiding geweest om het themaonderzoek Arbeidsmigranten 2.0 op te starten.

---

<sup>1</sup> MOE-landen zijn: Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië en Polen en sinds 2007 ook Bulgarije en Roemenië.

<sup>2</sup> Bron: Kamerbrief over de migrantenmonitor van het CBS (brief van minister Asscher (SZW) van 07-03-2013)

<sup>3</sup> Een tussenpersoon is iemand die tegen betaling namens de klant de volledige administratie regelt en als tolk optreedt in de communicatie met UWV.

### 3. Omschrijving thema onderzoek

#### 3.1 Probleemdefinitie

Zoals in de aanleiding is beschreven heeft het onderzoek betrekking op het risico 'niet gemeld verblijf buitenland' door arbeidsmigranten en is het bedoeld om de aard en omvang hiervan in kaart brengen.

Het probleem bij arbeidsmigranten is, naast dat zij hoger scoren op de risicokenmerken die 'niet gemeld verblijf buitenland' indiceren, dat zij niet gecontroleerd worden, omdat ze vaak maar een kortdurende uitkering van 3 maanden ontvangen en het eerste controlemoment pas in de 4e maand WW ligt. Arbeidsmigranten hebben een hoger risico op verblijf buiten Nederland omdat zij de mogelijkheden en motieven hebben om naar het land van herkomst terug te gaan. Denk aan familie, vrienden, een woning en het feit dat de kosten in levensonderhoud daar lager zijn. Daarnaast hoeven ze geen woonruimte in Nederland aan te houden als ze terug gaan naar het land van herkomst, wat ook kostenbesparend is.

Een bijkomend risico bij de doelgroep is dat zij zich (vanwege de taalbarrière) vaak laten bijstaan of vertegenwoordigen door een tussenpersoon. De tussenpersoon regelt de gehele aanvraag en de communicatie met UWV. Het probleem waar UWV tegenaan loopt is dat er geen direct contact met de klant mogelijk is (niet telefonisch, niet schriftelijk en niet via de werkmap), de klant is zelf volledig uit het zicht. Ook het adres waar arbeidsmigranten zich inschrijven blijkt in de praktijk regelmatig het adres van een tussenpersoon te zijn. Dit is dan niet het adres waarop de klant verblijft.

Het risico bij tussenpersonen is dat zij de klant mogelijk helpen om verblijf in het buitenland te verbloemen. Daarnaast is het mogelijk dat de tussenpersoon misbruik maakt van de klant en (een deel van) de uitkering opstrijkt.

Overigens is het toegestaan om iemand (een tussenpersoon) te machtigen om je te vertegenwoordigen (art. 2:1 Awb). Wat die tussenpersonen doen is op zichzelf dus niet onrechtmatig.

Samenvattend zijn de risico's/problemen die naar voren komen:

- Onjuiste opgave van verblijfadres.
- Klant verblijft niet in Nederland tijdens de WW periode.
- Tussenpersonen/derden staan tussen klant en UWV in, waardoor geen direct contact met de klant mogelijk is.
- Tussenpersonen helpen de klant bij het verbloemen van een verblijf buiten Nederland.
- Tussenpersonen maken misbruik van klant en strijken (een deel van) de uitkering op.



### 3.2 Doelgroep

Arbeidsmigranten definiëren we als:

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

Bovenstaande definitie is afgestemd met JKC.

Op basis van de definitie is een selectie gemaakt die hieraan voldoet. Dit houdt in dat de lopende WW gevallen zijn geselecteerd, waarvan het hoofdverblijf **niet** Nederland is. Deze personen hebben geen Nederlands adres in de Basisregistratie Personen (BRP), maar hebben een domicilie adres in het buitenland. Van deze selectie is vervolgens het verblijf- woon- en postadres uit SONAR opgevraagd. SONAR is het systeem van Werkbedrijf waarin de adressen die de klant zelf opgeeft bij de aanvraag, worden geregistreerd. Bij Bijzondere Zaken in Hengelo is opgevraagd welke personen een exportaanvraag hebben gedaan.

Uit de selectie zijn vervolgens nog de personen uitgesloten die voldoen aan de definitie voor grensarbeiders. Dit zijn personen die in een ander land werken dan waar zij wonen, en die minimaal 1 keer per week terugkeren naar het woonland. Echter waren deze personen niet te herkennen in het systeem waardoor er gekozen is om alle personen met het woonland Duitsland en België te zien als grensarbeider en uit te sluiten van de selectie. Daarnaast is er gekeken naar de maximum datum van de WW. Wanneer de maximum datum binnen een week na het selecteren ligt, is de persoon uitgesloten van de selectie. Ook alle personen met een WW bedrag van €0,00 zijn uitgesloten. Bij deze personen wordt geen uitkering (meer) uitbetaald, maar in het systeem is het recht (nog) niet afgesloten.

Verder is dit onderzoek erop gericht om meer inzicht te krijgen in de tussenpersonen en of deze al dan niet rechtmatig handelen. Dit is gedaan door aan de klant vragen te stellen over de eventuele tussenpersoon.

### 3.3 Omvang

Er zijn 2851 gevallen geselecteerd, uiteindelijk zijn er hiervan 1673 daadwerkelijk gecontroleerd. De uitval is voornamelijk ontstaan, doordat bij het oppakken bleek dat de uitkering niet meer liep (voornamelijk vanwege werkhervatting) of dat er sprake was van export van de uitkering (de betrokkene verblijft dan met toestemming in het buitenland).

### 3.4 Duur

Het themaonderzoek Arbeidsmigranten 2.0 heeft gelopen vanaf oktober 2014 tot en met mei 2015. Bij dit thema is ervoor gekozen om meerdere selecties aan te bieden gedurende een aantal maanden.

**Tabel 1: Aantal signalen per uitgezette selectie**

Aantal	Datum uitgezet
812	2-10-2014
251	14-10-2014
378	20-11-2014
377	29-12-2014
520	20-1-2015
513	16-2-2015
<b>2851</b>	<b>Totaal</b>

In het begin van het themaonderzoek zijn alle op dat moment lopende WW uitkeringen van arbeidsmigranten geselecteerd. Vervolgens zijn in de maanden daarna alleen de nieuwe uitkeringsgerechtigden gecontroleerd. Het onderzoek heeft in de looptijd van ongeveer zes maanden alle arbeidsmigranten omvat, die voldoen aan de gestelde definitie en in die periode een WW uitkering hadden.

### 3.5 Locatie

Gedurende het thema zijn arbeidsmigranten bezocht in heel Nederland. Alle regiokantoren van Handhaving hebben meegewerkt aan dit thema.

**Tabel 2: Spreiding van de controles over de districten**

Aantal	DISTRICT
237	Den Haag en Leiden
85	Gelderland Midden en Zuid
54	Groot Amsterdam
64	Limburg
336	Midden en Oost Brabant
17	Noord
180	Noord-Holland Noord
192	Overijssel Gelderland Noord
319	Rijnmond
79	Utrecht en Flevoland
110	West Brabant en Zeeland
<b>1673*</b>	<b>Totaal</b>

\*Dit is het aantal dat daadwerkelijk is bezocht door inspectie

In tabel 2 is te zien dat de meeste uitkeringen van arbeidsmigranten lopen bij de kantoren in de regio's Midden en Oost Brabant, Rijnmond en Den Haag/Leiden (> 50%). In regio Noord lopen nauwelijks WW uitkeringen van arbeidsmigranten. Afgezet tegen de totale WW populatie, waar de drie regio's goed zijn voor 30% van de totale WW populatie (peilmaand 12-2014), blijkt het verschil significant. Kanttekening hierbij is dat in de tabel wordt uitgegaan van de kantoren waar de uitkering loopt/heeft gelopen en niet van de postcodes van de bezochte adressen van de arbeidsmigranten.



## 4. Resultaten onderzoek

In deze paragraaf worden de resultaten weergegeven van het themaonderzoek Arbeidsmigranten 2.0. Tijdens dit thema is naast de registratiesystemen van UWV zoals Boris, WWO, etc. gebruik gemaakt van een websurvey om de resultaten te registreren. Uit beide registraties zijn de resultaten geanalyseerd.

### 4.1 Resultaten o.b.v. de reguliere UWV systemen

Van de 2851 geselecteerde signalen zijn er 1673 bezocht door inspectie. Van de 1673 controles die zijn uitgevoerd door inspectie, is bij het maken van de analyse in 1670 gevallen het resultaat bekend. De overige drie zaten nog in de onderzoeksfase. De onderstaande resultaten zijn gebaseerd op deze 1670 gevallen.

**Tabel 3: Resultaten o.b.v. de reguliere UWV systemen**

Resultaten	Aantal	%
<i>Schorsingen</i>	442	26,5%
<i>Beëindigingen</i>		
A. Beëindigingen n.a.v. een overtreding	426	25,5%
B. Beëindigingen n.a.v. ingrijpen handhaving	387	23,2%
C. Beëindigingen, wegens niet verblijven in NL	344	<b>20,6%</b>
<i>Maatregelen</i>	58	3,5%
<i>Tekortkomingen</i>	234	14,0%
<i>Overtredingen die hebben geleid tot een actie</i> (maatregel, boete, waarschuwing, korting, herziening, intrekking, beëindiging)	649	38,9%

#### *Schorsingen*

In 442 van de 1670 gecontroleerde gevallen (26,5%) is de uitkering (tijdelijk) geschorst, omdat de arbeidsmigrant niet werd aangetroffen op het opgegeven adres en niet reageerde op een oproep. Niet al deze schorsingen hebben geleid tot een beëindiging van de uitkering, omdat in sommige gevallen de arbeidsmigrant in een later stadium nog contact heeft opgenomen en alsnog kon worden vastgesteld, dat deze in Nederland verbleef.

#### *Beëindigingen*

- A) In 426 van de 1670 gecontroleerde gevallen (25,5%) is de uitkering voortijdig beëindigd als gevolg van een vastgestelde overtreding. Volgens de beëindigingsredenen in het WWO systeem, was dit in veruit de meeste gevallen wegens niet gemeld verblijf in het buitenland. Andere redenen van beëindigen zijn: verplichting tot info verstrekking niet nagekomen, frauduleus handelen, niet beschikbaar zijn voor arbeid, geen inkomstenformulier ingeleverd. Dit zijn dus alle beëindigingen naar aanleiding van een overtreding.
- B) In 387 gevallen (23,2%) is de uitkering beëindigd als gevolg van een overtreding die door de afdeling Handhaving is geconstateerd. Het gaat in deze gevallen om overtredders van de inlichtingenplicht en degenen die niet in Nederland verblijven. De aanname is dat deze overtredingen zonder de interventie van Handhaving, niet zouden zijn geconstateerd.
- C) Het aantal beëindigingen wegens het niet verblijven in Nederland is 344 volgens de beëindigingsredenen in WWO. Dit aantal lijkt het meest betrouwbare antwoord op de vraag naar de

omvang van het risico dat arbeidsmigranten niet in Nederland verblijven. Meer dan 20% van de arbeidsmigranten verblijft ten tijde van de WW uitkering niet in Nederland.

De percentages van de beëindigingen zijn niet bij elkaar op te tellen. De beëindigingen onder C (groen) vallen namelijk binnen B (rood) en die vallen weer binnen A (blauw). Zie figuur 1 voor de illustratie van de overlap binnen de verschillende beëindigingsredenen.

**A = blauw**  
**B = rood**  
**C = groen**



Figuur 1:

#### Maatregelen

In 58 gevallen (3,5%) is er een maatregel geadviseerd, omdat er een maatregelwaardige overtreding is ontdekt. Het is uit de registratie in Boris niet af te leiden om welke regelovertrading het gaat.

#### Tekortkomingen

In 234 van de 1670 gecontroleerde gevallen (14%) is een tekortkoming vastgesteld, waarvoor in 108 gevallen (6,5%) een boete is opgelegd en in 119 gevallen (7,1%) een waarschuwing is gegeven. In de overige 7 gevallen is geen sanctie opgelegd, wegens ontbreken van verwijtbaarheid. Indien van toepassing, is het onverschuldigd uitgekeerde bedrag teruggevorderd.

Vanwege het feit dat het vaststellen van het benadelingsbedrag niet mogelijk is wanneer de klant niet getraceerd en gesproken is, valt het aantal boetes redelijk laag uit. Er kan alleen een boete worden opgelegd wanneer er sprake is van een benadeling. Als een klant niet gesproken is en de uitkering vanaf de datum van het huisbezoek geschorst is, kan niet bewezen worden dat de klant al voor het huisbezoek niet voldeed aan de verplichtingen. Hierdoor is er geen benadeling ontstaan.

#### Overtredingen die geleid hebben tot een actie

Verder blijkt uit de resultaten dat bij 649 van de 1670 gecontroleerde gevallen (38,9%) één of andere vorm van overtreding is vastgesteld, die geleid heeft tot een maatregel, boete, waarschuwing, korting, intrekking, herziening of een voortijdige beëindiging.

## 4.2 Effectiviteit themaonderzoek

Aangezien er geen controlegroep<sup>4</sup> is meegenomen in het themaonderzoek, is er geen harde uitspraak mogelijk over de effectiviteit van deze interventie. Wel voert Handhaving al jarenlang fysieke controles uit, hierbij worden de WW klanten thuis bezocht en wordt op alle mogelijk aspecten gecontroleerd. In deze fysieke controles zitten ook random geselecteerde gevallen. Deze kunnen als een redelijk betrouwbare controlegroep fungeren. In de onderstaande tabel staan de percentages tekortkomingen die bij de random gevallen fysieke controles WW zijn aangetroffen.

**Tabel 4: Percentage tekortkomingen bij de fysieke controles:**

Jaar	Selectie	Random
2013	22,6%	9,9%
2014	24,6%	9,8%

<sup>4</sup> Een controlegroep wordt gebruikt om te vergelijken met de experimentele groep om het effect van een bepaalde interventie te kunnen meten. De interventie is in deze het themaonderzoek en de gecontroleerde personen vallen binnen de experimentele groep.

Het percentage tekortkomingen onder de arbeidsmigranten (14%) ligt aanzienlijk hoger dan in de vergelijkbare controlegroep bij de fysieke controles (9,8%). Het verschil tussen arbeidsmigranten en de controlegroep is significant bevonden. Van de gecontroleerde arbeidsmigranten hadden er overigens 79 een toeslag. In 26 gevallen (32,9%) werd hierbij een tekortkoming vastgesteld.

Daarnaast is 20,6% van de gecontroleerde uitkeringen voortijdig beëindigd vanwege de geconstateerde overtreding 'niet verblijven in Nederland'. Bij de niet-arbeidsmigranten komt dit nauwelijks voor. Het percentage beëindigingen onder de controlegroep (random geselecteerde fysieke controles) vanwege niet verblijven in Nederland is slechts 0,3%. Dit is een significant verschil ten opzichte van de arbeidsmigranten.

De aantallen maatregelen, kortingen, intrekkingen en herzieningen zijn niet vergeleken met de controlegroep omdat deze aantallen voor de controlegroep niet gemeten zijn.

#### 4.3 Resultaten uitgedrukt in bedragen

De tabel hieronder geeft de terug te vorderen bedragen weer, die n.a.v. deze themacontrole zijn vastgesteld:

**Tabel 5: Terug te vorderen bedragen n.a.v. het themaonderzoek**

	Aantal	Totaal bedrag	Gemiddeld	Hoogste bedrag
<b>Boetes</b>	108	€ 85.948	€ 796	€ 11.558
<b>Benadelingen</b>	122	€ 189.415	€ 1.553	€ 31.853
<b>Onterecht ontvangen</b>	17	€ 6.218	€ 366	€ 2.107
<b>Totaal terug te vorderen</b>	<b>247</b>	<b>€ 281.581</b>		

Benadelingen ontstaan als gevolg van verwijtbare overtredingen. Als er geen verwijtbaarheid is vastgesteld, spreekt men van een onterecht ontvangen bedrag. Hiervoor krijgt de klant geen boete of waarschuwing, maar dit bedrag moet wel worden terugbetaald. Het aantal benadelingen van 122 levert opgeteld een totaal bedrag van €189.415 op. De opgelegde boetes, in totaal 108, sommen samen op tot een bedrag van €85.948. Alles bij elkaar opgeteld wordt er als gevolg van dit thema in totaal €281.581 teruggevorderd.

In onderstaande tabel is gepoogd om een inschatting te maken van het maximale besparingsbedrag voor UWV op basis van de voortijdige beëindigingen n.a.v. het themaonderzoek. Hierbij is ervan uitgegaan dat alle uitkeringen zonder de tussenkomst van het themaonderzoek tot de maximum datum zouden zijn doorgelopen. In de praktijk is dat niet zo, omdat een deel mogelijk vanwege werkhervatting voortijdig uit de uitkering stroomt. Alleen de beëindigingen die wegens ingrijpen van Handhaving tot stand zijn gekomen worden meegeteld. Dit zijn dus de beëindigingen wegens het niet verblijven in Nederland en n.a.v. het overtreden van de inlichtingenplicht.

**Tabel 6: Inschatting maximale besparing n.a.v. het themaonderzoek**

Maximale besparing n.a.v. beëindigingen door Handhaving	Aantal / Bedrag
Aantal beëindigingen wegens ingrijpen van Handhaving	387
Gemiddelde maximale uitkeringsduur in dagen	328
Gemiddeld aantal dagen voortijdig beëindigd	194
Gemiddeld uitkeringsbedrag per maand	€ 1.103
Gemiddeld besparingsbedrag per beëindiging	€ 6.761
Som van besparingsbedrag alle beëindigingen	€ 2.623.138

In de tabel zijn gemiddeldes weergegeven van de maximale uitkeringsduur, aantal dagen voortijdig beëindigd, het uitkeringsbedrag en het besparingsbedrag. De som van het besparingsbedrag van alle beëindigingen is echter niet op basis van deze gemiddeldes berekend, maar per klant. Er is per klant bekeken hoeveel dagen er voortijdig beëindigd is en daarmee is uitgerekend welk uitkeringsbedrag de klant nog had ontvangen als de uitkering was doorgelopen. Wanneer je met de gemiddeldes door zou rekenen kom je op een iets ander bedrag uit (bijna 2 miljoen). Kanttekening hierbij is wel dat dit een schatting is, onderbouwd aan de hand van cijfers, maar gebaseerd op de aanname dat de uitkeringen hadden doorgelopen tot de maximum datum zonder interventie van het themaonderzoek.

#### 4.4 Resultaten o.b.v. de websurvey

Van de 1673 uitgevoerde huisbezoeken zijn er 1661 ingevulde surveys binnengekomen. De onderstaande resultaten zijn gebaseerd op de 1661 ingevulde surveys. In de survey zijn ten eerste een aantal gegevens gevraagd om de informatie te kunnen koppelen aan Boris: BSN klant, zaaknummer, achternaam klant. Daarnaast:

- Nationaliteit klant
- Soort pand
- Woont de klant op het adres?
- Zo nee, waar woont de klant dan en waarom is dit adres opgegeven?
- Bijzonderheden adres
- Verblijft klant buiten Nederland zonder toestemming?
- Welke overtreding is geconstateerd?
- Maakt de klant gebruik van een tussenpersoon?
- Zo ja, wat zijn de gegevens? Wie heeft de uitkering aangevraagd? Wie onderhoudt het contact met UWV? Op wiens rekeningnummer wordt de uitkering gestort?

##### *Nationaliteit klant*

De selectie voor het themaonderzoek arbeidsmigranten 2.0 is gemaakt op basis van de afgestemde definitie voor arbeidsmigranten. Nationaliteit speelde hierin geen rol. Om een beeld te krijgen van de doelgroep is onderzocht welke nationaliteit de arbeidsmigranten hebben. Uit de survey blijkt dat ruim 90% van de onderzochte populatie de Poolse nationaliteit bezit. De overige arbeidsmigranten hebben o.a. een Duitse, Portugese, Griekse, Hongaarse, Nederlandse nationaliteit of deze is onbekend.<sup>5</sup>

##### *Soort pand*

Uit onderstaande tabel blijkt dat meer dan 50% van de onderzochte arbeidsmigranten in een woonhuis woont of een adres heeft opgegeven waar een woonhuis staat. De categorie 'anders' bevat o.a. bedrijfspand, supermarkt, postadres, vakantiewoning, (sta)caravan, enz.

**Tabel 7: Soort pand**

Soort pand	%
Hotel	1,0%
Kraakpand	0,0%
Kantoorpand	0,4%
Woonhuis	52,9%
Recreatiewoning	9,0%
Kamerverhuur	15,4%
Anders	21,4%

<sup>5</sup> Dit is niet te vergelijken met de nationaliteiten zoals weergegeven in het rapport *Arbeidsmigranten in beeld*. In dat rapport is een bredere doelgroep bekeken dan de doelgroep voor dit themaonderzoek, waarbij de eerder gestelde definitie voor arbeidsmigranten is gehanteerd.

#### *Adres van de klant*

Bij 67,7% van de onderzochte arbeidsmigranten is ingevuld dat de klant op het adres woont dat bij UWV bekend is. Ruim 30% woont/verblijft dus niet op het adres dat bij UWV bekend is. "Wonen" is bij deze vraag niet in de juridische zin van het woord geïnterpreteerd. Theoretisch gezien wonen alle arbeidsmigranten niet in Nederland, anders voldoen ze niet aan de definitie. Indien is ingevuld dat de klant niet op het adres woont, is gevraagd waar de klant dan wel woont. In 90% van die gevallen is geantwoord dat het onbekend is omdat de klant niet is gesproken. De vervolgvraag 'waarom de klant niet het juiste adres heeft opgegeven' is in veel gevallen niet beantwoord omdat de klant en het juiste adres niet achterhaald zijn.

#### *Overtredingen*

Vóór de vraag naar welke overtreding is geconstateerd, is gevraagd of de klant buiten Nederland verblijft zonder toestemming. Deze vraag is echter niet eenduidig beantwoord. De websurvey geeft alleen de mogelijkheden 'ja' en 'nee', terwijl de inspecteurs hebben aangegeven dat ze in een aantal gevallen niet hebben kunnen vaststellen waar de klant verblijft. Bij twijfel is er soms 'ja' ingevuld, terwijl er door anderen dan 'nee' is ingevuld. Hierdoor geeft het resultaat op deze vraag geen duidelijk beeld. Voor wat betreft de overtredingen wijken de resultaten uit de survey af van hetgeen in Boris is geregistreerd. Voor de eindconclusies wordt uitgegaan van de resultaten uit Boris, aangezien dit het officiële registratiesysteem is met de officiële cijfers. Hieronder staan voor de volledigheid de resultaten zoals deze in de survey zijn geregistreerd.

**Tabel 8: Welke overtredingen zijn geconstateerd?**

Overtreding	%
Geen	66%
Klant verblijft niet in Nederland	9%
Onterechte Toeslag	0,5%
Anders	26%

\*Meerdere overtredingen mogelijk. Totaal is groter dan 100%

#### *Tussenpersonen*

Uit de resultaten van de survey blijkt dat 49% van de onderzochte arbeidsmigranten gebruik maakt van een tussenpersoon. Kanttekening hierbij is dat indien de klant niet is gesproken, niet bekend is of de klant gebruik maakt van een tussenpersoon<sup>6</sup>. Hier is in dat geval 'Nee' ingevuld. Van de arbeidsmigranten met een tussenpersoon is bij 91% de uitkering aangevraagd door de klant samen met de tussenpersoon. In 2,5% van de gevallen is de uitkering door de tussenpersoon aangevraagd zonder de aanwezigheid van de klant. Bij 74% wordt het contact met UWV door de klant samen met de tussenpersoon onderhouden, terwijl bij 10,5% de tussenpersoon alleen het contact onderhoudt. De uitkering wordt bij 95% overgemaakt op het rekeningnummer van de klant. Het rekeningnummer van de tussenpersoon is in 1,6% het rekeningnummer waarop de uitkering gestort wordt.

Verder is nog bekeken in hoeverre het hebben van een tussenpersoon zich verhoudt tot het wel of niet begaan van overtredingen. Er is echter geen significant verschil gevonden, voor wat betreft de beëindigingen, tekortkomingen en andere acties, tussen arbeidsmigranten met een tussenpersoon en zonder een tussenpersoon. Hierbij is gecorrigeerd voor de klanten die niet gesproken zijn en waarvan niet bekend is of er sprake is van een tussenpersoon. In paragraaf 5.1 worden de bevindingen omtrent de rol van de tussenpersonen verder beschreven.

<sup>6</sup> Uit 463 (27,9%) van de ingevulde websurveys blijkt dat de klant niet is gesproken. Dit aantal ligt hoger dan het aantal beëindigingen wegens niet verblijf in het buitenland. Dit komt doordat klanten die met een exportvergunning zijn vertrokken of waarvan de uitkering om andere redenen is beëindigd, vaak ook niet zijn gesproken.

## 5. Overige bevindingen

Naast de resultaten van het onderzoek, zijn er ook procesmatige, cijfermatige en andere ervaringen en bevindingen. Deze worden hieronder beschreven.

### 5.1 Tussenpersonen

Een van de onderzoeksdoelen van dit thema is zicht te krijgen op de tussenpersonen en hun rol. Er is in dit onderzoek geen direct contact geweest met de tussenpersonen, maar via de vragen aan klanten en de opmerkingen van diverse inspecteurs, is er enigszins zicht gekomen op hun rol.

Uit de ervaringen van inspecteurs blijkt dat de tussenpersonen in eerste instantie fungeren als tolk en zo worden ze door de arbeidsmigrant zelf meestal ook aangeduid. Omdat UWV alleen in het Nederlands met haar klanten correspondeert en ook de formulieren en de voorlichting op de website in het Nederlands zijn opgesteld, zijn de meeste arbeidsmigranten niet in staat om gebruik te maken van de communicatiekanalen van UWV. De onderzochte groep arbeidsmigranten is veelal slechts tijdelijk in Nederland en spreekt over het algemeen geen Nederlands en ook geen Engels of Duits.

Er zijn aanwijzingen dat de dienstverlening van de tussenpersonen vaak verder gaat dan alleen het vertalen. Tegen betaling verzorgen ze het gehele aanvraagproces van de WW uitkering, eventuele export daarvan en alle correspondentie met UWV. Uit gesprekken met de klant blijkt dat in sommige gevallen de klant zelf alleen bij face-to-face contact aanwezig is en contact heeft met UWV. De tussenpersonen regelen het gehele communicatieproces tussen klant en UWV. Zij verzorgen de verplichte sollicitaties, waarbij er soms voor diverse klanten dezelfde sollicitatiebrief wordt gebruikt (alleen de naam van de klant wordt veranderd). Ook zijn er voorbeelden waarbij de klant wordt ziek gemeld door de tussenpersoon en er namens de klant wordt getekend of vakantie wordt aangevraagd. Bij een oproep voor een gesprek bij het Werkbedrijf of bij Handhaving, komt de oproepbrief bij de tussenpersoon terecht, die vervolgens de klant kan informeren, zodat die tijdig op de oproep kan verschijnen.

Gesteld kan worden dat de tussenpersonen een belangrijke rol vervullen voor de klant. Zonder tussenpersoon is een arbeidsmigrant vaak niet in staat om zijn weg te vinden in de UWV processen. In die zin is hun rol positief. Ondanks dat er een aantal voorbeelden zijn van onjuiste handelingen door tussenpersonen, is dit helaas niet kwantificeerbaar geworden door middel van dit themaonderzoek. Het aantal daadwerkelijk malafide tussenpersonen is niet meetbaar, echter kunnen vanuit het oogpunt van risicomanagement vraagtekens gezet worden bij de uitgebreide dienstverlening die de tussenpersonen bieden. Een nader onderzoek naar de tussenpersonen is dan ook een van de aanbevelingen. Ook in het reeds verschenen rapport *Arbeidsmigranten in beeld* zijn de risico's omtrent de tussenpersonen in beeld gebracht op basis van interviews met de primaire divisies. Hierin is ook duidelijk geworden dat de groep arbeidsmigranten mede door het ontbreken van een Digi-D en onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal in geen enkele standaard procedure van UWV past en daarom een bijzondere aanpak verdient.

### 5.2 Export Uitkeringen

In de Europese verordening 883/2004 is geregeld dat het exporteren van een werkloosheidsuitkering onder bepaalde voorwaarden is toegestaan (artikel 64).

Hierbij zijn de volgende voorwaarden van toepassing:

De klant kan zijn WW uitkering alleen meenemen naar het buitenland, wanneer hij/zij

- (1) eerst vier weken ter beschikking heeft gestaan van UWV (werk heeft gezocht) en een uitkering heeft ontvangen.
- (2) zich binnen zeven dagen na vertrek inschrijft bij de uitkeringsorganisatie in het buitenland.  
Volgens artikel 55 lid 4 (987/09): Het bevoegde orgaan zendt onmiddellijk een document met de

datum van inschrijving van de werkloze bij de diensten voor arbeidsvoorziening en zijn nieuwe adres.

- (3) zich onderwerpt aan de daar georganiseerde controle, en houdt aan de voorwaarden van de wetgeving van de ontvangende lidstaat.

Tijdens het thema onderzoek is geconstateerd dat er door arbeidsmigranten veelvuldig gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid tot export. De geëxporteerde uitkeringen vielen buiten de scope van dit thema, omdat men voor drie maanden toestemming heeft om in het buitenland te verblijven. Controle op verblijf in Nederland is dan niet meer aan de orde.

De aanvraag tot export dient ingediend te worden bij het kantoor Bijzondere Zaken in Hengelo. Deze toetst de bovengenoemde voorwaarde (1) alleen via de inschrijving bij Werkbedrijf. Er wordt niet daadwerkelijk gecontroleerd of de betrokkene nog in Nederland verblijft ten tijde van de aanvraag tot export. Opvallend is dat het aantal export uitkeringen het laatste jaar enorm is toegenomen en dan vooral naar Polen, getuige de cijfers in onderstaande tabel afkomstig van SBK.

**Tabel 9: Exportuitkeringen WW<sup>7</sup>**

Jaar	Aantal (Polen)	Uitgekeerd bedrag (Polen)
2011	637 (9)	€ 1.906.427 (€ 27.841)
2012	707 (225)	€ 2.352.672 (€ 536.402)
2013	1.134 (570)	€ 3.441.133 (€ 1.218.596)
2014	2.720 (1.880)	€ 6.821.186 (€ 4.037.028)

In 2014 neemt de export sterk toe met 140% t.o.v. 2013 en die trend is voor Polen met 230% veel sterker dan voor andere landen.

Als verklaringen voor de sterke stijging van exportuitkeringen WW onder Polen is aangedragen<sup>8</sup>:

- Meer bekendheid van de regeling dat de WW-uitkering voor een periode van drie maanden geëxporteerd kan worden naar het thuisland.
- Administratiekantoren vragen veelal de export namens hun cliënt aan. Voor Polen zouden 9 van de 10 aanvragen verlopen via deze administratiekantoren.
- Onderhavig themaonderzoek Arbeidsmigranten 2.0 naar het verblijf tijdens de WW uitkering, kan een stimulans hebben gegeven om vaker door te geven dan men verblijft in Polen.
- Tevens is de massa van het aantal WW-uitkeringen – zeker onder Polen – de laatste jaren toegenomen waardoor ook het aantal exportuitkering WW kan stijgen.<sup>9</sup>

De sterke toename van de export roept bij Risicomanagement vragen op. De intentie van de exportregeling is dat men in het buitenland naar werk kan zoeken, indien men er gedurende de eerste maand in Nederland niet in is geslaagd om een baan te vinden. De export, naar met name Polen, werpt de vraag op of de kansen op de arbeidsmarkt in Polen nu zo veel beter zijn dan in Nederland? Immers men komt uit Polen massaal naar Nederland om hier werk te zoeken, op het moment dat men in de WW komt, gaat men weer terug naar Polen om daar werk te zoeken. Dit lijkt vreemd. Buiten het feit, dat de kansen op werk in Polen geringer zijn, dan in Nederland (getuige het hogere werkloosheidspercentage in Polen), zal de prikkel om een Nederlandse uitkering van gemiddeld 1000 á 1200 euro per maand op te

<sup>7</sup> De exportuitkeringen WW over de jaren 2011, 2012 en 2013 zijn vastgesteld door RvB. Het jaar 2014 betreft een indicatie afgegeven door FEZ-BI op basis van WWO-betaalsysteem.

<sup>8</sup> Zie notitie stijging exportuitkeringen WW van 2 juni 2015, afgestemd met SBK, FEZ, Handhaving en BZ Hengelo/CEC BZ.

<sup>9</sup> Zie beschouwing en conclusies in artikel *Dienstverband en WW-uitkeringen onder Europese werknemers*. Strockmeijer, A., UKV 2015-1. Aantal Poolse WW-uitkeringen is toegenomen van 2.427 in oktober 2012 naar 4.464 (toename van 84%) twee jaar later. Het aantal dienstverbanden onder Polen steeg in twee jaar van 165.000 naar 188.000 (toename van 14%).

zeggen, ten faveure van een baan in Polen (het minimumloon in Polen ligt rond de 400 euro per maand), niet erg groot zijn. Uit oogpunt van Risicomanagement levert de exportregeling derhalve een risico op.

Op aangeven van Risicomanagement en Bijzondere Zaken Hengelo, heeft SBK een notitie opgesteld richting Uitkeren om de controle op de voorwaarden bij export te verscherpen teneinde oneigenlijk gebruik zo veel mogelijk tegen te gaan. Binnen de kaders van de huidige EU verordening heeft UWV juridisch gezien geen verdere mogelijkheden om export te weigeren.

Er zijn voorbeelden van exportuitkeringen die op een mogelijk malafide wijze worden aangevraagd en toegekend. Veel arbeidsmigranten werken namelijk als contractant via een uitzendbureau. Huisvesting wordt dan vaak gefaciliteerd door de werkgever. Na afloop van het contract vervalt de huisvesting en gaat de arbeidsmigrant in de regel meteen terug naar het woonland. In deze situatie zal er (in Nederland) geen recht op WW ontstaan (ongeacht de contractduur). De exportregeling, <sup>06</sup>

. Bij afwezigheid van de arbeidsmigrant zelf, wordt de exportaanvraag ingediend en afgehandeld door de tussenpersoon. Dit wordt onderkend doordat steeds dezelfde adressen en handtekeningen (van tussenpersonen) op de aanvragen voor exportuitkeringen terugkomen.

### 5.3 Kwaliteit van het onderzoek

Tijdens het themaonderzoek is door de afdeling Kwaliteit van BC&K een onderzoek verricht, waarbij 100 zaken bekeken zijn. Hiervan zijn er 50 afgesloten als niet aanpakwaardig en de overige 50 zijn wel aanpakwaardig. De zaken zijn gecontroleerd op:

- De beoordeling van de aanpakwaardigheid. Zijn de signalen terecht wel/niet opgepakt?
- De werkwijze van de inspecteur (rapport inspectie fysiek).
- De beoordeling van de handhavingdeskundige n.a.v. het rapport inspectie fysiek.
- Registratie in Boris.
- De brieven naar de klant en de terugkoppeling naar WW-primair.

De methode die is gebruikt bij dit onderzoek is dossieronderzoek en daarnaast gesprekken met de Uitvoering. De bevindingen van dit onderzoek zijn beschreven in het "*Kwaliteitsplan voorafcontrole herziening beslissingen over de periode 13-10 t/m 26-11-14*".

Na afloop van het thema arbeidsmigranten 2.0 is een evaluatiebijeenkomst georganiseerd om de ervaringen en eerst resultaten te bespreken. Hierbij waren vertegenwoordigers van R&I, BC&K, IM en inspecteurs, handavingsdeskundigen en adjunct-managers aanwezig. De agendapunten die bij de evaluatie voorbij kwamen zijn: wat ging er goed?, wat kon er beter?, resultaten survey en Boris, bevindingen uitvoering voor wat betreft de briefing, selectie, werkinstructie, uitvoering IO en coördinatie. Een van de bevindingen die hieruit naar voren is gekomen, is o.a. de kwaliteit van de selectie. Deze werd als 'goed' ervaren, de juiste personen zijn geselecteerd. Daarnaast werd de briefing (aftrapsessie) als positief bestempeld en als nuttig ervaren en ook de ondersteuning door middel van de tolkentelefoon werkt goed. Alle bevindingen zijn opgenomen in het verslag van de evaluatiebijeenkomst.



## 6. Conclusie

Op basis van de resultaten van het themaonderzoek, kunnen er een drietal conclusies getrokken worden, namelijk:

1. Er is inzicht verkregen in de aard en omvang van arbeidsmigranten die zonder toestemming in het buitenland verblijven. Zie hoofdstuk 4 voor de resultaten van het themaonderzoek arbeidsmigranten 2.0.
2. De regel dat men voor de WW in Nederland moet verblijven is niet handhaafbaar.
3. De aard en omvang van de tussenpersonen is gedeeltelijk in kaart gebracht. De rol is iets duidelijker, maar verder onderzoek is noodzakelijk.

### 6.1 Verblijf buiten Nederland

Op basis van de resultaten zoals beschreven in hoofdstuk 4 kan geconcludeerd worden dat arbeidsmigranten vanwege de relatief hoge score op tekortkomingen (14%), voortijdige beëindigingen (20,6%) en vanwege de exportmogelijkheden (die door de overige WW klanten ook nauwelijks gebruikt worden) een risicogroep vormen, die extra aandacht verdient. Voor een nadere detaillering van deze risico's wordt verwezen naar het reeds verschenen rapport *Arbeidsmigranten in beeld*, waarin Risicomanagement de risico's in de processen heeft geïnventariseerd en aanbevelingen heeft gedaan om deze te verminderen.

### 6.2 Handhaafbaarheid van de regel dat men in Nederland moet verblijven.

Om de bovengeschetste resultaten te bereiken, heeft Handhaving een zeer arbeidsintensief themaonderzoek opgestart, waarbij tientallen inspecteurs en een tiental medewerkers van de ondersteunende staf gedurende meer dan een half jaar betrokken zijn geweest. Een dergelijke inspanning is in het reguliere proces niet op te brengen en gezien de geringe omvang van de doelgroep ook niet goed te verdedigen.

Uit de praktijk blijkt dat de regel dat men in Nederland moet verblijven om recht te houden op WW niet of lastig handhaafbaar is. De wetgeving geeft geen duidelijke criteria om vast te stellen wanneer iemand in Nederland verblijft, men hoeft in ieder geval niet bij de BRP ingeschreven te zijn. Een objectieve en administratieve toets is al bij voorbaat onmogelijk. Het vaststellen van verblijf in Nederland wordt daarmee in zekere mate arbitrair (zeker als klanten regelmatig pendelen tussen Nederland en hun woonland).

Daarnaast is het niet verblijven in Nederland moeilijk te bewijzen. Een controle door middel van een huisbezoek of een oproep is niet meer dan een momentopname. Als een klant op dat moment niet thuis is, wil dat niet zeggen, dat deze persoon niet in Nederland verblijft (hij kan toevallig even weg zijn). Als de klant wel thuis wordt aangetroffen, wil dat niet zeggen, dat deze gedurende de WW in Nederland verblijft (hij kan er toevallig net even zijn). Vanuit de landen waar de meeste arbeidsmigranten vandaan komen, kan men makkelijk in 1 dag naar Nederland rijden om op tijd op een oproep te verschijnen, dus op die manier is ook niet vast te stellen of men in Nederland verblijft.

Overigens is het de vraag of de regel dat men in Nederland moet verblijven nog van deze tijd is. In principe kan men overal beschikbaar zijn voor de Nederlandse arbeidsmarkt en actief solliciteren naar werk, ongeacht de plaats waar men verblijft. Dit is mogelijk in de moderne tijd met internet en allerlei communicatiemiddelen die niet plaatsgebonden zijn. Belangrijk is wel om bereikbaar te blijven voor UWV en desgewenst binnen enkele dagen op een oproep te verschijnen.



**Datum 14 augustus 2015**

**Versie 1.2**

**Pagina**  
18 van 23

### **6.3 Tussenpersonen**

Bij bijna 50% van de doelgroep wordt er gebruik gemaakt van een tussenpersoon. Zelf spreken arbeidsmigranten vaak van een tolk. Uit de resultaten van de websurvey blijkt dat bij in ieder geval 10% de communicatie met UWV volledig door de tussenpersoon is overgenomen. De tussenpersoon is dus meer dan alleen tolk. Kanttekening bij deze percentages is dat er waarschijnlijk sprake is van een onderschatting vanwege het ontbreken van de antwoorden van alle arbeidsmigranten die niet gesproken zijn. Uit de ervaringen van inspecteurs blijkt dat tussenpersonen soms ook de verplichte sollicitaties voor de klant verzorgen, wijzigingsformulieren ondertekenen en insturen bijvoorbeeld om vakantie door te geven etc. en klanten tijdig informeren om terug naar Nederland te komen wanneer er een oproep van UWV komt. De rol van de tussenpersoon is hiermee iets duidelijker geworden, maar nog niet kwantificeerbaar. Verder onderzoek is daarom noodzakelijk.

## 7. Aanbevelingen

### 7.1 Aanbevelingen aan divisies

In het rapport *Arbeidsmigranten in beeld* zijn risico's geïnventariseerd omtrent de arbeidsmigranten door middel van interviews met divisies Uitkeren, BZ SMZ en Werkbedrijf. Naar aanleiding van die risico's zijn aanbevelingen gedaan aan de divisies. Tijdens het themaonderzoek arbeidsmigranten 2.0 door directie Handhaving zijn een aantal van deze risico's onderkend, namelijk:

1. 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
2. Omdat UWV het in de praktijk toestaat **achteraf vakantie te melden**, in plaats van minimaal 1 dag van te voren, <sup>06</sup>

Ook het risico met betrekking tot de toename van het aantal exportvergunningen is in het themaonderzoek onderkend. Dit is beschreven in paragraaf 4.4.

Voor de aanbevelingen die vanwege deze risico's zijn gegeven, wordt verwezen naar het rapport *Arbeidsmigranten in beeld*.

Naast het herhalen van de eerdere aanbevelingen uit het rapport *Arbeidsmigranten in beeld*, geeft het resultaat uit dit themaonderzoek de daadwerkelijke omvang van het risico op verblijf buiten Nederland door arbeidsmigranten weer. Hierdoor is het risico kwantificeerbaar geworden en is de noodzaak van de aanbevelingen inzichtelijk geworden. Aanbeveling die hieruit voortvloeit is het informeren van de divisies over de resultaten van dit rapport in samenhang met de aanbevelingen uit het eerdere rapport.

Daarnaast is naar aanleiding van het themaonderzoek een nieuw risico onderkend. Er is gebleken dat een aantal uitkeringen, dat geschorst en beëindigd is vanwege het herhaaldelijk niet reageren op oproep- en schorsingsbrieven van UWV, na afronding van het onderzoek zijn herleeft. Hierbij is de herleving van de uitkering zonder verder onderzoek gehonoreerd. De aanbeveling is om de procedure bij een herleving te volgen, waarbij er een signaal van Uitkeren naar Handhaving gaat wanneer een klant, waarvan de uitkering naar aanleiding van een onderzoek van DHH beëindigd is, een herleving aanvraagt. De klant kan op dat moment dan alsnog door DHH onderzocht worden.

### 7.2 Aanbevelingen aan DHH

Vanuit het themaonderzoek arbeidsmigranten 2.0 komen de volgende aanbevelingen voor directie Handhaving:

#### 1. Meer en uitgebreider onderzoek naar tussenpersonen

Door middel van dit themaonderzoek is de rol van de tussenpersoon iets duidelijker geworden. Er zijn aan de klant vragen gesteld over het gebruik van een tussenpersoon en de handelingen die door deze persoon worden verricht. De vraag in hoeverre tussenpersonen malafide zijn en de kwantificeerbaarheid hiervan kan echter nog niet worden beantwoord. Hiervoor is verder onderzoek noodzakelijk.

#### 2. Regel 'verblijf Nederland' en handhaafbaarheid ervan kritisch bekijken

Een van de conclusies is dat de regel dat men in Nederland moet verblijven tijdens de WW (met uitzondering van vakantie en export), niet goed handhaafbaar is. Het is aanbevolen om nog eens kritisch naar deze regel en de handhaafbaarheid hiervan te kijken en hierover in gesprek te gaan met SBK.



Datum 14 augustus 2015

Versie 1.2

Pagina  
20 van 23

### 3. Monitoren van de aantallen

Het is raadzaam om de aantallen arbeidsmigranten in de WW en het gebruik van export door deze doelgroep te blijven monitoren. Ook in het rapport *Arbeidsmigranten in beeld* wordt dit als aanbeveling gegeven. Door te monitoren wordt eventuele toename tijdig bemerkt en zijn opvallende stijgingen of dalingen inzichtelijk. Mogelijk kan dit aanleiding zijn voor verder onderzoek of een nieuw themaonderzoek. Ook vanwege de recente opening van de Nederlandse arbeidsmarkt voor Bulgaren en Roemenen is het aanbevolen om deze aantallen te monitoren. De stijging die verwacht werd, maar aanvankelijk uitbleef, lijkt inmiddels in gang gezet.<sup>10</sup>

### 7.3 Aanbevelingen vervolg thema

Zoals hierboven beschreven, wordt aanbevolen om een themaonderzoek te starten naar de tussenpersonen. Hier zal verder onderzocht moeten worden in hoeverre tussenpersonen de regels overtreden en wat de mogelijkheden zijn voor UWV om dit aan te pakken. Daarnaast kan de aanbeveling om de aantallen te monitoren, aanleiding zijn voor een herhaling van het thema. Bijvoorbeeld wanneer de doelgroep arbeidsmigranten sterk toeneemt en de doelgroep inhoudelijk qua kenmerken verandert, is het een goed idee om dit thema opnieuw uit te voeren zodat de aard en omvang van de regelovertreding door de nieuwe doelgroep inzichtelijk wordt.

---

<sup>10</sup> Monitor EU-burgers april 2015

## 8. Deelnemers onderzoek

**Tabel 10: Deelnemers onderzoek**

Nr.	Afdeling	Functie	Naam
1	R&I	Risico-onderzoeker	01 [redacted]
2	R&I	Risico-onderzoeker	01 [redacted]
3	R&I	Risico-adviseur	01 [redacted] / 01 [redacted] (tot 1-1-2015)
4	IM	Business analyst	01 [redacted]
5	IM	Procesontwerper	01 [redacted]
6	BC&K	Medewerker Productie control	01 [redacted]
7	Uitvoering	Regiomanager	01 [redacted]
8	Uitvoering	Regiomanager	01 [redacted]
9	Uitvoering	Voormalig VS-Inspectie	01 [redacted]
10	Uitvoering	Voormalig VS-Inspectie	01 [redacted]

Bovenstaande medewerkers zijn de deelnemers uit de werkgroep fase B geweest. Bij het uitvoeren van het onderzoek fase C waren verschillende inspecteurs, handhavingsdeskundigen, vakspecialisten en vestigingsmanagers (tot 1-1-2015) betrokken. De samenstelling is gedurende het thema niet constant gebleven. Bij de voorbereiding van het thema (fase B) waren twee vakspecialisten inspectie betrokken. Deze zijn beide vanaf 1-1-2015 werkzaam als themaonderzoeker TO en niet langer ingezet op dit thema.



## Bijlage 1

### Bezwaarzaken

**Tabel 11: Beslissingen op bezwaar bij thema arbeidsmigranten 2.0**

Beslissing op bezwaar	Aantal
Geground	20
Ongegrond	18
Niet-ontvankelijk	7
Zaak loopt nog	10
<b>TOTAAL</b>	<b>55</b>

In bovenstaande tabel staat het aantal bezwaarzaken dat bij de onderzochte doelgroep loopt of heeft gelopen. Inmiddels zijn er 20 zaken gegrond verklaard. Van deze 20 gegrond verklaarde zaken is de beslissing op bezwaar bekeken. Hieruit blijkt dat bij 6 van de 20 de zaak over een ander feit gaat dan het niet verblijven in Nederland. Het gaat hier namelijk om de sollicitatieactiviteiten of het doorgeven van een werkhervatting. Bij de overige bezwaarzaken is o.a. bezwaar gemaakt tegen de boete en deze is in een aantal gevallen verlaagd vanwege de beperkte aflossingscapaciteit van de klant. In een aantal andere gevallen is het bezwaar gegrond omdat de klant in bezwaar bewijsstukken heeft aangeleverd om zijn verblijf in Nederland aan te tonen. Dit ging o.a. om bankafschriften, treinkaartjes, vliegtickets, pintransacties en huurovereenkomsten.



**Datum 14 augustus 2015**

**Versie 1.2**

**Pagina**  
23 van 23