



Onderzoeksrapport Tussenpersonen

Versie 1.71:Definitief

Aanleiding

Klanten van UWV hebben wettelijk gezien het recht om een derde – een tussenpersoon – te machtigen om zich bij UWV te laten vertegenwoordigen voor bijvoorbeeld de aanvraag van een WW-uitkering (art. 2:1 AWB). Uit verschillende onderzoeken die UWV heeft uitgevoerd, alsook uit signalen van uitkeringsafdelingen, is gebleken dat er mogelijke nalevingsrisico's (verwijtbare werkloosheid, niet beschikbaar zijn voor werk of niet verblijven in Nederland) bestaan als het gaat om klanten die met inschakeling van een derde een WW-uitkering aanvragen. Om te onderzoeken welke problematiek zich voordoet in het geval klanten via een tussenpersoon een WW-uitkering aanvragen, heeft UWV hiertoe in 2017 nader onderzoek gedaan.

Scope en opzet onderzoek

Het onderzoek heeft zich gericht op aanvragers van een WW-uitkering die gebruik hebben gemaakt van een tussenpersoon. Expliciet uitgesloten van het onderzoek zijn mensen die een WW-exportuitkering hebben aangevraagd – een uitkering waarmee men drie maanden in het buitenland naar werk kan zoeken en die daarna afloopt. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een combinatie van gestructureerde interviews met vooraf geselecteerde tussenpersonen en klanten met een WW-uitkering. De resultaten van de interviews zijn geanalyseerd via een web survey.

Selectie respondenten

UWV kent geen register met tussenpersonen. Vandaar dat diverse bronnen zijn geraadpleegd om te komen tot een selectie van onderzoeksobjecten. Dit betreft een analyse van bovengemiddeld frequente contactmomenten met UWV via telefoon of internet (IP-adres), dan wel informatie uit eerdere fraudeonderzoeken. Telkens is deze selectie gecorrigeerd voor bij UWV bekende bewindvoerders, administratiekantoren, kantoor- of bedrijfsverzamelgebouwen. Uiteindelijk zijn 151 tussenpersonen uniek geïdentificeerd.

Door de telefoonnummers, post- of emailadressen van deze 151 tussenpersonen te koppelen aan die van individuele klanten met een WW-uitkering zijn 9.377 klanten naar voren gekomen. Na correctie voor beëindigingen van de uitkering of gebruikmaking van de exportregeling, is uit de resterende groep (450) een random steekproef getrokken, 131 klanten zijn geselecteerd. Hiermee kan op verantwoorde wijze een uitspraak worden gedaan over de gehele groep klanten die gebruik maakt van een tussenpersoon. Van de geselecteerde klanten zijn vervolgens de 12 bijbehorende tussenpersonen geselecteerd. Van de 131 opgeroepen WW klanten is met 87 klanten gesproken en er zijn 12 tussenpersonen gesproken.

Resultaten interviews

De belangrijkste resultaten uit de interviews met WW-klienten en tussenpersonen zijn in deze paragraaf opgenomen.

Interviews met WW-klienten (n=87)

- Meer dan 90% van de onderzochte WW-klienten zijn arbeidsmigranten die afkomstig zijn uit Polen.
- Vrijwel alle WW klienten die zijn gesproken maken gebruik van een tussenpersoon omdat ze de Nederlandse taal onvoldoende beheersen.
- Bijna 43% van de klienten uit het onderzoek beschikt over een DigiD en van hen verstrekt 63% de DigiD aan de tussenpersoon.
- De WW-uitkering wordt vrijwel altijd overgemaakt op het rekeningnummer van de klient.
- In alle situaties zorgt de tussenpersoon ervoor dat inkomsten- of sollicitatieverklaringen, vakantie- of ziekmeldingen aan UWV worden doorgegeven.
- De verplichtingen tot het voorkómen van werkloosheid zijn niet bekend bij de klienten.

Nader onderzoek WW klienten (n=131)

Bij nader onderzoek is bij 63% van de 131 geselecteerde WW-klienten gebleken dat zij tijdens de WW-uitkering in Nederland verbleven en dus rechtmatig een WW-uitkering hebben ontvangen.

Bij 30% van de klienten hebben de UWV onderzoekers met redelijke zekerheid kunnen vast stellen dat de klienten niet in Nederland verbleven. Zo zijn klienten voor UWV onbereikbaar gebleven, ondanks herhaalde oproepen en schorsing van hun uitkering zonder hiertegen in bezwaar te gaan.⁰⁷

Ook hebben enkele klienten zelf toegegeven dat ze niet in Nederland verbleven gedurende de WW –periode. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat het aantoonbaar maken van niet-verblijf in Nederland altijd met het nodige voorbehoud is omgeven. Uit het onderzoek is gebleken dat het niet verblijven in Nederland wordt gefaciliteerd door een deel van de tussenpersonen.

Van 7% van de WW klienten was bij afronding van de onderzoeksbevindingen nog geen definitief resultaat bekend.

Interviews met tussenpersonen (n=12)

- Vrijwel alle tussenpersonen zijn oorspronkelijk afkomstig uit Polen.
- Alle tussenpersonen geven aan zich bij de contacten met UWV als zodanig bekend te maken.
- Driekwart van de tussenpersonen vult het correspondentieadres in als adres van de WW-klient.
- Driekwart van de tussenpersonen vult de inkomstenformulieren in namens de WW-klient.
- De helft van de tussenpersonen vraagt de DigiD inloggegevens op van de WW-klient.
- Een kwart van de tussenpersonen zegt een getekende machtiging te hebben van de WW-klient.
- Het aantal WW-klienten varieert per tussenpersoon van 3 tot 150 en ligt gemiddeld rond 30 personen.

Overige bevindingen

Het onderzoek wijst uit dat de administratieve organisatie van UWV enkele risico's met zich meebrengt.

- Wanneer een klant niet over een DigiD beschikt, kan de WW-aanvraag uitsluitend op papier plaatsvinden. Nadeel hiervan is dat het aanvraagformulier maar één adres bevat. Hier wordt dan het correspondentieadres ingevuld en niet het verblijfadres.
- De UWV formulieren worden automatisch verwerkt en zijn voorzien van een barcode waarmee het formulier aan een burger wordt gekoppeld. Doordat tussenpersonen (een kwart van hen geeft dit aan) deze formulieren kopiëren en gebruiken voor andere klanten bestaat het risico dat het formulier aan de verkeerde persoon wordt gekoppeld, hoewel dit bij het aanvraagproces door Div en Uitkeren ook regelmatig wordt onderkend. Het gebruik van deze gekopieerde (blanco) formulieren, eventueel vooraf ondertekend, betekent dat de burger niet weet wat de tussenpersoon doorgeeft aan UWV.

De werkwijze van de geïnterviewde tussenpersonen kent voorts enkele van de volgende kenmerken.

- Hoewel het voor de tussenpersoon verplicht is om over een machtiging te beschikken om voor een klant handelingen te verrichten is deze machtiging vaak niet bij de tussenpersoon aanwezig.
- WW-klanten die over een DigiD beschikken en dit verstrekken aan de tussenpersoon maken zich kwetsbaar voor misbruik van hun DigiD.
- Het is voorgekomen dat na het oproepen van de WW-klant voor dit onderzoek door de tussenpersoon een vakantieaanvraag of verzoek tot export van de uitkering werd ingediend. Ook kwam het voor dat de tussenpersoon contact opnam met UWV om door te geven dat de opgeroepen WW-aanvrager niet op het gestelde tijdstip kon verschijnen en dat men een andere datum wilde afspreken.
- Er is gebleken dat een tussenpersoon Nederlandse aankoopbonnetjes aan een klant heeft verstrekt zodat deze daarmee aan UWV kon laten zien in Nederland te hebben verbleven, terwijl dit niet het geval was.

Tenslotte is opvallend dat werkgevers melding maken van het feit dat ex werknemers een verlenging van de arbeidsovereenkomst afwijzen en vervolgens een WW aanvraag doen bij UWV. Vervolgonderzoek zal moeten uitwijzen of hier sprake is van een patroon of dat het hier om incidenten gaat.

Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek constateren we dat het inschakelen van tussenpersonen door arbeidsmigranten nalevingsrisico's met zich meebrengt voor zowel de klanten als het UWV. De resultaten van het onderzoek geven aanleiding om twee lijnen te schetsen waarlangs een oplossing kan worden gezocht voor de gesignaleerde problematiek die we graag met Ministerie SZW op haalbaarheid verkennen.

1. Diversificeren dienstverlening

Uit dit onderzoek komt naar voren dat de WW-dienstverlening zoals UWV die momenteel heeft ingericht door arbeidsmigranten niet altijd als even toegankelijk wordt ervaren. Doordat zij de Nederlandse taal niet machtig zijn – terwijl UWV dit wel voor alle dienstverlening veronderstelt – zijn zij vaker dan anderen aangewezen op de inschakeling van een derde.



Op dit moment wordt bij UWV Werkbedrijf een pilot uitgevoerd om de doelgroep, die voornamelijk bestaat uit arbeidsmigranten, persoonlijk te begeleiden bij de aanvraag en op hun rechten en plichten te wijzen bij het aanvragen van export van de uitkering, zonder interventies van tussenpersonen. De pilot loopt door tot 1 april 2018 en bestaat onder meer uit de inzet van tolken bij de individuele begeleiding, meer interne controles bij potentiële risicomomenten (bijvoorbeeld aanvraag exportregeling, vakantiemelding of lopend fraudeonderzoek) in het aanvraag- en toekenningsproces. UWV zal een evaluatie uitvoeren naar de toegevoegde waarde van de in de pilot getroffen maatregelen voor het verminderen van de risico's op uitkeringsmisbruik. Hierbij wordt meegewogen of de inzet van aanvullende interventies – bijvoorbeeld in de vorm van een huisbezoek voorafgaand aan de uitkeringstoekenning – wenselijk en mogelijk is.

Verder kunnen we bezien of de inzet van anderstalige voorlichtingsmiddelen individuele WW-klienten kan helpen om zelf te kunnen voldoen aan hun verplichtingen, waardoor de noodzaak voor de klant om gebruik te maken van een tussenpersoon afneemt. Mogelijk dat UWV hierbij gebruik kan maken van de voorlichtingscampagne die de Belastingdienst heeft gehouden voor Poolse arbeidsmigranten en tussenpersonen. Verder kunnen we bezien of met een aanpassing van het UWV formulier- en adressenbeleid, dan wel met een aanpassing van de administratieve organisatie, mogelijke nalevingsrisico's voorkomen of eerder opgespoord kunnen worden.

2. Risicobeheersing tussenpersonen

UWV kent geen registratie van tussenpersonen. Willen wij de risicobeheersing van tussenpersonen verder vormgeven dan is het zaak om de juridische mogelijkheden hiervoor in kaart te brengen. Dit omvat aspecten als: identificatie (via bijvoorbeeld een portal) en registratie van tussenpersonen, controle van tussenpersonen (al dan niet in de vorm van een certificering) en de gevoerde administratie, signalering van frauduleuze tussenpersonen en eventuele inzet van sanctiemiddelen zoals het schorsen van uitkeringen bij gebleken dubieuze tussenpersonen, dan wel aansprakelijkstelling. Dit onderzoek toont verder aan dat door de inzet van het instrument data-analyse en bestandsvergelijkingen risicovolle tussenpersonen en individuele uitkeringsaanvragers kunnen worden geïdentificeerd. Mogelijk dat dit instrument kan worden doorontwikkeld tot een risicoprofiel dat aan de kop van het WW aanvraagproces kan worden ingezet om op basis daarvan onderhavige problematiek te signaleren en mogelijk hier vroegtijdig op te kunnen interveniëren.