

Vergaderjaar 2018–2019

17 050

Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

Nr. 547

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2018

Morgen debatteer ik met uw Kamer over de brief die ik op 1 oktober jongstleden heb gestuurd over WW-uitkeringsfraude door arbeidsmigranten (Kamerstuk 17 050, nr. 545). Arbeidsmigranten die fraude plegen doen – al dan niet met hulp van een tussenpersoon – alsof zij in Nederland verblijven en beschikbaar zijn voor de Nederlandse arbeidsmarkt, maar zijn dat in werkelijkheid niet. Afgelopen maandag werd in Nieuwsuur aan de orde gesteld dat WW-uitkeringen worden aangevraagd door en toegekend aan arbeidsmigranten die verwijtbaar werkloos zijn of weigeren passende arbeid te aanvaarden. Zij hadden met andere woorden de mogelijkheid om aan het werk te blijven bij hun werkgever en ontvangen daarom geen WW-uitkering. Uw Kamer heeft mij verzocht, in aanvulling op mijn eerdere brief, op deze kwestie te reageren (Handelingen II 2018/19, nr. 10, Regeling van Werkzaamheden). Met deze brief voldoe ik aan dat verzoek. De antwoorden op de door uw Kamer gestelde vragen doe ik u morgenochtend toekomen.

Fraude is funest voor het draagvlak voor de sociale zekerheid

Laat ik nogmaals benadrukken dat fraude onacceptabel is. Hoe klein of groot ook, er wordt gesjoemeld om een uitkering te ontvangen waar men geen recht op heeft. Geld waar bovendien ook en vooral door anderen voor is betaald. Solidariteit is de kurk waar ons sociale zekerheidsstelsel op drijft. Door risico's collectief te dragen blijven de kosten voor werkgevers en werknemers aanvaardbaar. Maar solidariteit verdwijnt als sneeuw voor de zon als de buurman ten onrechte een uitkering ontvangt terwijl de andere buurman hard werkt om hetzelfde bedrag bij elkaar te krijgen. Fraude is daarom funest voor het draagvlak voor de sociale zekerheid. Zoals gemeld in mijn brief van 1 oktober (Handelingen II 2018/19, nr. 10, Regeling van Werkzaamheden) wil ik de controle op fraude daarom verscherpen.

Hoe controleert UWV of er sprake is van WW-fraude?

Om in aanmerking te komen voor een WW-uitkering moet aan vijf voorwaarden zijn voldaan. Hieronder ga ik in op deze voorwaarden. De op 8 oktober door Nieuwsuur geschetste fraude gaat om het verzwijgen dat sprake is van verwijtbare werkloosheid (voorwaarde vijf). Op die voorwaarde ga ik daarna dieper in.

1. Verzekerd zijn

Ten eerste dient de aanvrager verzekerd te zijn voor werkloosheid. Om verzekerd te zijn, moet er sprake zijn van werknemerschap. UWV kan in de polisadministratie zien of iemand is verzekerd. Is de aanvrager van mening dat hij ten onrechte als niet verzekerd staat geregistreerd, dan kan UWV een zogenoemd verzekeringsplichtonderzoek uitvoeren. Als de werknemer verzekerd is voor de werknemersverzekeringen, betaalt de werkgever premies (na).

2. Arbeidsurenverlies

Ten tweede dient er sprake te zijn van verlies van arbeidsuren. Dat betekent dat iemand ten minste vijf uur per week arbeid moet verliezen. Als iemand minder dan tien uur per week werkte dan is sprake van arbeidsurenverlies als de helft of meer van het voorheen gewerkte aantal uren vervalst. Doordat de werkgever de verlonde uren via de loonaangifte aanlevert, zijn de mogelijkheden voor de werknemer om fraude te plegen zeer beperkt.

3. Referte-eis

Ten derde dient een werkloze werknemer in de laatste 36 ten minste 26 weken arbeidsuren te hebben gehad om in aanmerking te komen voor een WW-uitkering. Deze zogenoemde referte-eis kwam ook aan bod in de Nieuwsuur-uitzending van 8 oktober. Arbeidsmigranten vragen een WW-uitkering aan na zes maanden (26 weken) werken omdat op dat moment aan de referte-eis wordt voldaan. Bij de beoordeling of voldaan is aan deze eis kan het UWV gegevens uit de polisadministratie gebruiken. Daarin wordt op basis van de loonaangifte van de werkgever bijgehouden hoe lang iemand werkzaam en dus verzekerd is.

4. Direct beschikbaar zijn voor werk

Ten vierde dient een werkloze werknemer direct beschikbaar te zijn om te werken in Nederland. Arbeidsmigranten die terugkeren naar het land van herkomst zijn niet direct beschikbaar voor de Nederlandse arbeidsmarkt en kunnen dus geen aanspraak maken op een WW-uitkering. Helaas zien we dat er wegen gevonden worden om deze voorwaarde te omzeilen. Ik heb uw Kamer hierover geïnformeerd met mijn brief van 1 oktober (Kamerstuk 17 050, nr. 545). Door te werken met postadressen en tussenpersonen wordt de controle op fraude door UWV bemoeilijkt. Ik heb in mijn brief daarom maatregelen aangekondigd om de controle aan te scherpen. Het direct beschikbaar zijn voor werk blijft overigens ook na de aanvraag van de WW-uitkering relevant. WW-gerechtigden zijn bijvoorbeeld verplicht te solliciteren en passende arbeid te aanvaarden.

5. Geen schuld aan werkloosheid

Ten vijfde dient de werkloze werknemer de werkloosheid niet aan zichzelf te wijten te hebben. Bij ontslag op staande voet wegens diefstal heeft iemand bijvoorbeeld geen recht op WW. Maar ook wanneer de werkgever

de werknemer wel ander of nieuw passend werk aanbiedt, maar de werknemer dat aanbod niet aanvaardt, is sprake van verwijtbaar gedrag waardoor werkloosheid is ontstaan. Deze situatie doet zich voor in de door Nieuwsuur geschetste gevallen waarin arbeidsmigranten WW aanvragen terwijl de werkgever hen nog gewoon werk kan bieden.

Hoe controleert UWV of sprake is van verwijtbare werkloosheid?

Context

Een WW-uitkering is een inkomensverzekering voor als een werknemer buiten zijn schuld werkloos wordt. Het gaat dus om werkloosheid waarvan de werknemer niet hoopt dat het gebeurt. De oorzaak van de werkloosheid dient daarom niet bij de werknemer te liggen. In het verleden had het Centrum werk en inkomen (een deel van het huidige UWV) bij ontslag met wederzijds goedvinden een belangrijk instrument in handen voor de toetsing of sprake was van verwijtbare werkloosheid. Indien een werknemer zich ten onrechte niet verweerde tegen zijn ontslag, kon sprake zijn van verwijtbare werkloosheid. Werknemers voerden daarom vaak pro formaverweer tegen hun ontslag. Dat leverde veel kosten op voor werkgevers, werknemers, rechtelijke macht en Centrum werk en inkomen. In 2006 is daarom – na positief advies van de SER over dit beleidsvoornemen – met de Wet wijziging WW-stelsel en ontslagrecht bepaald dat het niet noodzakelijk is om verweer te voeren tegen het ontslag. Het aantal pro forma-ontslagzaken is daardoor sterk gedaald. Tegelijkertijd is daarmee voor UWV de mogelijkheid verdwenen om bij vaststellingsovereenkomsten eenvoudig te toetsen op wiens initiatief de arbeidsovereenkomst wordt beëindigd. Destijds werd het risico op fraude door het vervallen van deze toets klein geacht. Het inkomensverlies bij werkloosheid is ondanks de WW-uitkering immers groot (75% en na 2 maanden 70% van het laatst verdiende loon) en werknemers zullen daar niet snel voor kiezen.

Sindsdien is de Nederlandse arbeidsmarkt echter veranderd. Twaalf jaar later is het aantal arbeidsmigranten in Nederland sterk toegenomen. Voor arbeidsmigranten uit landen waar de kosten van levensonderhoud lager liggen, kan een WW-uitkering aantrekkelijker zijn, zeker wanneer door fraude de uitkering genoten kan worden in het woonland. Daarnaast is het risico op misbruik groter in sectoren met veel seizoensgebonden arbeid. Met de Wet werk en zekerheid is bijvoorbeeld de tussenpoos om opeenvolgende contracten bij dezelfde werkgever niet te laten meetellen voor de ketenbepaling, verlengd van drie naar zes maanden. Voor bepaalde functies in de agrarische sector is op verzoek van de sociale partners in die sector een uitzondering gemaakt; de tussenpoos is daar drie maanden. Het frauderisico is kortom toegenomen.

WW-aanvragen in cijfers

Uit de figuur hieronder op basis van kwantitatieve informatie van UWV¹ blijkt dat UWV in 460.107 WW-aanvragen ontvangen, waarvan er 69.936 (15,2%) zijn afgewezen. 6210 daarvan zijn afgewezen op grond van verwijtbare werkloosheid.

¹ UWV kwantitatieve informatie 2017, <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/uwv-kwantitatieve-informatie-2017-n.pdf>.

Beslissingen WW 2017

	Aantal
toekenningen	390.171
afwijzingen	69.936
Beslissingen WW-totaal	460.107
Afwijzingen naar reden afwijzing	
niet werkloos (art. 16 WW)	14.007
verwijtbare werkloosheid	6.210
te weinig weken in loondienst	22.921
arbeidsongeschikt	6.913
geen werknemer (art. 3 t/m 8 WW)	2.477
geen relevante informatie geven	10.756
overige redenen	6.652

Gemiddeld 80 tot 90% van alle aanvragen wordt handmatig door een uitkeringsdeskundige afgehandeld. 10 tot 20% wordt geautomatiseerd afgehandeld. Handmatige afhandeling gebeurt als er een reden is waarom een medewerker naar de aanvraag moet kijken. Het digitale aanvraagformulier kent een aantal redenen voor deze «uitval». Deze redenen hebben te maken met onvolledige, onjuiste of inconsistente beantwoording door de aanvrager of antwoorden die erop duiden dat er mogelijk geen recht op WW bestaat. Inconsistentie komt bijvoorbeeld in beeld als de ingevulde gegevens over duur van het contract niet overeenkomen met gewerkte uren in de polisadministratie. Hieronder ga ik dieper in op antwoorden die erop duiden dat er mogelijk geen recht op WW bestaat.

Controle op verwijtbaarheid: het aanvraagformulier

Wanneer iemand een WW-aanvraag doet, dient hij aan te geven of hij werkzaam is/was op een vast contract, tijdelijk of uitzendcontract of oproepcontract. Het antwoord daarop is bepalend voor de vervolgvragen die in het aanvraagformulier moeten worden beantwoord. Geven de antwoorden op de vervolgvragen aanleiding om nader onderzoek te doen, dan doet UWW dat. Bij een tijdelijk of uitzendcontract wordt bijvoorbeeld gevraagd of het contract eerder is beëindigd dan de genoemde einddatum in het contract en zo ja, wat de reden hiervan is. Ook wordt, in verband met de ketenbepaling, gevraagd hoeveel tijdelijke contracten de werknemer heeft gehad bij dezelfde werkgever.

Om verwijtbare werkloosheid te toetsen, wordt afhankelijk van het contracttype het volgende gevraagd:

Tijdelijke contracten

Bij tijdelijke contracten en uitzendcontracten wordt gevraagd of de werkgever een ander contract of ander werk heeft aangeboden. Aanvragers vullen vrijwel altijd in dat er geen ander contract of ander werk is aangeboden en de vraag voegt daarom weinig toe. UWV onderzoekt daarom welke vraag een beter beeld zou geven van (on)vrijwillige werkloosheid. Abusievelijk is de vraag eind augustus verwijderd uit het digitale WW-aanvraagformulier. Per vandaag zal de vraag weer worden ingevoegd.

Oproepcontracten

In het geval van een oproepcontract wordt gevraagd waarom de werknemer niet langer wordt opgeroepen. Het betreft hier een open vraag waar de werknemer dus een toelichting bij moet geven.

Vaste contracten

Bij vaste contracten kan sprake zijn van ontslag op initiatief van de werknemer, ontslag binnen proeftijd, ontslag met wederzijds goedvinden of ontslag op grond van één van de ontslaggronden in het Burgerlijk Wetboek. Ook hier geldt dat de werknemer moet toelichten waarom hij bijvoorbeeld ontslag genomen heeft of waarom hij ontslagen is binnen de proeftijd. Is de toelichting onvoldoende of roept dat vragen op, dan stelt UWV aanvullende vragen.

Het ingevulde WW-aanvraagformulier is dus voor UWV de basis om te bepalen of er sprake is van verwijtbare werkloosheid. UWV voert geen extra steekproeven uit.

Controle op verwijtbaarheid: meldingen van derden

UWV krijgt geregeld meldingen van derden over fraude met WW-uitkeringen. Niet iedere melding is bruikbaar. 90% van alle meldingen wordt anoniem gedaan. Daardoor is soms te weinig informatie beschikbaar om te kunnen handelen naar de melding. Indien een melding bruikbaar is gaat UWV daar altijd mee aan de slag. Dat betekent echter niet dat er altijd gehandhaafd wordt. In het geval van meldingen over verwijtbaar niet aanvaarden van passende arbeid komt het bijvoorbeeld vaak voor dat de werkgever die de melding heeft gedaan niet kan bewijzen dat hij een aanbod voor arbeid geeft gedaan aan de werknemer. Het is dan het woord van de werkgever tegen het woord van de werknemer waarbij UWV geen middelen heeft om het ongelijk van de een te bewijzen. Een melder krijgt overigens in verband met privacywetgeving niet te horen wat er met de melding is gebeurd.

In 2017 zijn er 12.280 externe meldingen gedaan voor fraude door uitkeringsgerechtigden ten aanzien van alle door UWV uitgevoerde wetten. 3.663 meldingen bleken uiteindelijk niet te gaan over door UWV uitgevoerde wetten. 2.171 meldingen gingen over de WW. Al deze meldingen worden zorgvuldig onderzocht. Een externe melding levert voor alle door UWV uitgevoerde wetten in circa 18% (22% voor de WW) een waarschuwing of een boete op.

Strengere aanpak

Het bovenstaande is voor mij reden om UWV opdracht te geven strenger te gaan controleren of sprake is van verwijtbare werkloosheid. Ik ga gerichte en effectieve maatregelen treffen om fraude en misbruik tegen te gaan. Sinds de wetswijziging in 2006 voor UWV lastiger is geworden om te controleren op wiens initiatief een arbeidsovereenkomst is geëindigd, als er sprake is van een beëindiging met wederzijds goed vinden. Door een veranderende arbeidsmarkt met meer tijdelijk werk en arbeidsmigranten wordt het ontbreken van die controle pregnanter. Een logische eerste gedachte is daarom om het niet-aanvechten van het ontslag opnieuw als criterium voor verwijtbare werkloosheid in te voeren. Herinvoering van dat criterium brengt grote administratieve lasten met zich mee.

De fraude lijkt zich hoofdzakelijk voor te doen in sectoren waar veel met tijdelijke contracten wordt gewerkt. Arbeidsmigranten werken doorgaans op basis van tijdelijke (uitzend)contracten in Nederland. Ik verwacht daarom dat de in mijn brief van 1 oktober (Kamerstuk 17 050, nr. 545) gemelde maatregelen ook hier effect zullen sorteren. Door de strengere controle op het in Nederland beschikbaar zijn voor arbeid (dus in Nederland verblijven), wordt het voor arbeidsmigranten minder aantrek-

kelijk om verwijtbaar werkloos een WW-uitkering te genieten. De kosten van levensonderhoud in Nederland moeten immers worden voldaan.

Desalniettemin heb ik, zoals ook gemeld in de bij mijn brief van 1 oktober gevoegde antwoorden op vragen van uw Kamer (Kamerstuk 17 050, nr. 546), UWV gevraagd gericht extra controle te verrichten op verwijtbare werkloosheid. Het is goed denkbaar dat daarbij sprake is van een afruil tussen snelle dienstverlening met zo min mogelijk administratieve lasten en fraudebestendigheid. Daarom wordt in eerste instantie een proef gestart in de uitzendsector, om de (on)mogelijkheden in kaart te brengen en de effecten daarvan te kunnen meten. UWV voert hier gesprekken over met de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) en de Nederlandse Bond Van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU). Langs deze weg kan verwijtbare werkloosheid bij uitzendcontracten – een veel gebruikt contracttype bij tijdelijk werk door arbeidsmigranten – worden herkend en kunnen onterechte WW-uitkeringen worden voorkomen.

Ook gaat UWV data-analyses uitvoeren naar arbeidspatronen die zouden kunnen wijzen op een verhoogd risico op fraude. Bijvoorbeeld het patroon waarin steeds zes of negen maanden wordt gewerkt en daarna drie maanden WW wordt uitgekeerd. Hiermee kan tevens eventueel misbruik worden gesignaleerd van de in te voeren mogelijkheid om bij cao de tussenpoos terug te brengen naar drie maanden voor terugkerend tijdelijk werk dat ten hoogste gedurende een periode van negen maanden kan worden verricht. Blijkt een gesignaleerd risico daadwerkelijk een frauduleuze handeling te zijn, dan zal UWV handhaven.

Graag ga ik morgen met uw Kamer het gesprek over deze brief en mijn eerder verzonden brief aan.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees