

Vergaderjaar 2018–2019

21 501-20

Europese Raad

Nr. 1430

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 april 2019

Het is belangrijk om binnen de Europese Unie (hierna: EU) de regels rond sociale zekerheid te coördineren. Daarmee voorkomen we dat werknemers dubbel verzekerd zijn, of helemaal niet, of dat zij opgebouwde rechten verliezen als zij in een ander land gaan werken. De coördinatieverordening sociale zekerheid 883/2014 (hierna: de Verordening) is een belangrijk instrument ter verwezenlijking van het vrij verkeer van werknemers in de EU.

Ik vind het belangrijk dat Europese regels op dit vlak een positieve bijdrage leveren aan werkherleving. De bepalingen in de Verordening met betrekking tot de export van werkloosheidsuitkeringen bevatten echter onvoldoende prikkels hiervoor. Ook laten deze regels zich te gemakkelijk lenen voor misbruik. Ik heb deze bepalingen daarom al vaker aan de orde gesteld, zoals ik in mijn brief van 25 maart jl. heb uiteengezet¹. Uw Kamer heeft hiervoor ook terecht mijn aandacht gevraagd, mede naar aanleiding van een uitzending van Nieuwsuur over de export van WW-uitkeringen naar Polen.

Op 26 maart jl. heb ik met uw Kamer uitgebreid gesproken over de herziening van de Verordening. Daarbij spraken wij met name over de wijzigingen van het hoofdstuk werkloosheid van deze Verordening, waarover de regering, net als uw Kamer, negatief oordeelt. Ik hecht eraan om uw Kamer, voorafgaand aan het algemeen overleg over de Informele Raad van 3 april a.s., nader te informeren over de inhoud en de gevolgen van het voorlopige akkoord en mogelijkheden die ik zie om de rechtmatige uitvoering van de regels van de Verordening te bevorderen en misbruik aan te pakken. Hiermee doe ik recht aan verschillende verzoeken

¹ Kamerstuk 21 501-31, nr. 512.

van leden van uw Kamer en de tijdens het debat van 26 maart aangenomen moties².

In deze brief ga ik eerst, conform het verzoek van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 1 april jl., in op de stand van zaken met betrekking tot de herziening van de Verordening. Daarna beschrijf ik de belangrijkste implicaties van het voorlopige akkoord en ga ik in op maatregelen waarmee ik de negatieve gevolgen van de wijzigingen in het werkloosheidshoofdstuk wil beperken én misbruik van de huidige regels wil aanpakken.

Enkele feiten en cijfers³

- Arbeidsmigranten leveren een belangrijke bijdrage aan onze economie en welvaart en betalen mee aan het Nederlandse socialezekerheidsstelsel, door werkgeverspremies die worden ingehouden op het salaris en via de inkomstenbelasting.
- Oost-Europese arbeidsmigranten blijken een vier keer zo grote kans op baanverlies te hebben als Nederlanders. Ze werken voornamelijk met tijdelijke contracten en in seizoensgebonden sectoren en bijna niet in sectoren met een lage kans op baanverlies zoals de overheid. Werkloze Oost-Europese arbeidsmigranten doen gemiddeld veel minder een beroep op de WW dan niet-werkende Nederlanders. Dit is voor een groot deel te verklaren uit hun (vaak relatief korte) arbeidsverleden. Omdat zij echter sneller werkloos raken – ook als gevolg van tijdelijke contracten – is de instroom van Oost-Europese arbeidsmigranten in de WW 9% groter dan bij Nederlandse werknemers.
- In 2017 werkten 286.736 Poolse arbeidsmigranten in Nederland in loondienst.
- In 2017 werden 3.760 WW-uitkeringen door UWV geëxporteerd, ter waarde van 9,5 miljoen euro. Daarvan gingen er 3.166 WW-uitkeringen naar Polen. De omvang van de totale WW-lasten bedroeg in dat jaar iets meer dan 5 miljard euro.
- Het werkhervattingspercentage van werkloze werknemers die hun uitkering exporteerden bedroeg in 2017 0,6%. Werkloze werknemers die in Nederland blijven (en hun uitkering dus niet exporteren) vinden veel vaker een baan: ongeveer 35% na 3 maanden.
- Arbeidsmigranten uit EU lidstaten kunnen hun gewerkte weken in het land van herkomst meetellen in de opbouw van WW-rechten in Nederland. In 2016 is bij 61 aanvragen het buitenlandse arbeidsverleden samengeteld voor de opening van het recht op WW.
- In 2015 werkten er circa 80.000 grensarbeiders uit België en Duitsland in Nederland. In datzelfde jaar werkten zo'n 40.000 in

² Met deze brief geef ik, evenals met mijn brief van 25 maart jl., gevolg aan de brief van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 20 maart jl., waarin zij mij heeft gevraagd naar de laatste stand van zaken rondom de Verordening coördinatie sociale zekerheid 883/2004, in hoeverre het voorlopig akkoord tussen het Europees parlement, de Raad en de Europese Commissie op dit dossier afwijkt van de inzet van Nederland, welke gevolgen het voorlopig akkoord heeft voor het Nederlandse beleid en welke stappen nog gezet moeten worden tot de definitieve besluitvorming op dit dossier en de motie van het lid Omtzigt (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1421). Daarnaast ga ik in op de op 26 maart aangenomen moties van het lid Wiersma c.s. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1425) en de leden Heerma en Wiersma (Kamerstuk 21 501-20, nr.1427).

³ De hier genoemde cijfers zijn ontleend aan gegevensverzamelingen en onderzoeken van UWV en CBS. Het werkhervattingspercentage bij Export-WW is ontleend aan De Wispealaere & Pacolet, *Export of unemployment benefits. Report on U2 Portable Documents, Reference Year 2017*, Leuven 2018. De percentages voor werkhervatting in Nederland zijn ontleend aan «WW'ers vaker aan het werk» (UWV, mei 2017).

Stand van zaken herziening Verordening 883/2004

Eind 2016 heeft de Europese Commissie een voorstel ingediend tot herziening van de coördinatieverordening. De afgelopen twee jaar is in de EU onderhandeld over dit voorstel. Tijdens het proces tot nu toe heb ik mij – alleen én samen met gelijkgezinde landen – op meerdere manieren ingespannen om de Nederlandse inzet in de onderhandelingen te verwezenlijken. Zo ben ik voortdurend in gesprek geweest met andere lidstaten, de Commissie en EP-leden om hen van onze bezwaren te doordringen en de Nederlandse voorkeuren te bepleiten.

Deze inzet is tot op zekere hoogte gelukt. De herziening van de Verordening omvat enkele verbeteringen bij het tegengaan van fraude en «premieshoppen» in het hoofdstuk dat ziet op detacheringen en A1-verklaringen. Ook worden de mogelijkheden van de lidstaten verbeterd bij het uitwisselen van gegevens ter bestrijding van fraude met uitkeringen en zijn afspraken op het terrein van de terugvordering van premies en onverschuldigd betaalde uitkeringen aangescherpt.

Het is echter niet gelukt om bij de herziening van de Verordening de Nederlandse bezwaren tegen regels en aanpassingen in het hoofdstuk over werkloosheid weg te nemen. Nederland heeft zich hard gemaakt voor meer activerende regels en een ruime wachttijd voordat een arbeidsmigrant zijn buitenlandse arbeidsverleden kan meenemen voor de toepassing van de wekeneis in de WW. Nederland heeft zich verzet tegen verruiming van de exportmogelijkheden en de invoering van het zogenaamde «werklandbeginsel». Dat deze inzet niet is gerealiseerd telt zwaar. Daarom oordeelt de regering negatief over de herziening als geheel.

Op 19 maart jl. hebben de drie onderhandelende partijen, de Commissie, het voorzitterschap en het EP, laten weten dat zij een voorlopig akkoord hebben bereikt. De ambassadeurs hebben op 29 maart hierover gestemd. Er bleek op die datum geen meerderheid voor het akkoord. Zoals u uit de media hebt kunnen vernemen, stemden Nederland en zes andere lidstaten, namelijk Denemarken, België, Oostenrijk, Duitsland, Luxemburg en Tsjechië, tegen. Vier lidstaten – Hongarije, Polen, Malta en Zweden – onthielden zich van stemming. Dit is een zeer kleine blokkerende minderheid. De positie van Polen hierin is cruciaal. De discussie spitst zich toe op het hoofdstuk over detacheringen en het hoofdstuk over werkloosheidsuitkeringen. De Europese Commissie en het Voorzitterschap doen hun uiterste best om een akkoord te bereiken. Mijn verwachting is dat het voorzitterschap door aanpassingen in deze twee hoofdstukken de weerstand van Oost-Europese lidstaten tegen de herziening tracht weg te nemen. Het spreekt vanzelf dat Nederland zich samen met gelijkgezinde landen de komende periode blijft inspannen om onze bezwaren en wensen met nadruk onder de aandacht te brengen om te voorkomen dat dit akkoord tot stand komt. We blijven hierover het gesprek voeren met andere lidstaten, de Commissie en EP-leden.

Het krachtenveld is voortdurend in beweging. Het is mogelijk dat er nog wijzigingen optreden in het voorlopig akkoord. Mijn appreciatie betreft nu dus het niet vastgestelde voorlopig akkoord. Ik volg de ontwikkelingen uiteraard op de voet en zal u informeren als er meer duidelijkheid is.

Belangrijkste implicaties herziening Verordening 883/2004

De coördinatieverordening 883/2004 en de daarbij horende toepassingsverordening 987/2009 vormen een complexe set van regels. Het zeer recent bereikte voorlopige akkoord bevat wijzigingen op het gebied van werkloosheidsuitkeringen, detacheringen en A1 verklaringen, de bestrijding van fraude met uitkeringen, en wijzigingen op het gebied van langdurige zorg, gezinsbijslagen en gelijke behandeling.

De hoofdstukken toepasselijke wetgeving (detacheringen en A1-verklaringen) en werkloosheid bevatten voor Nederland de belangrijkste wijzigingen. Het zwaartepunt daarbij ligt voor Nederland bij het hoofdstuk werkloosheid. Ik beperk mij hieronder dan ook tot een eerste indicatie van de verwachte implicaties en kosten van de majeure wijzigingen in dat hoofdstuk. Mocht op korte termijn een definitief akkoord bereikt worden, dan zal ik u bij de geannoteerde agenda voor de Raad WSBVC van 13 juni a.s. informeren over de inhoud ervan, ook met betrekking tot de andere hoofdstukken van de herziening.

De wijzigingen in het werkloosheidshoofdstuk zullen twee jaar na de datum van publicatie in werking treden. De belangrijkste wijzigingen in dit hoofdstuk hebben betrekking op de invoering van een wachttijd, de invoering van het werklandbeginsel en de verlenging van de exporttermijn.

1. Invoering van een wachttijd van één maand

De wachttijdregeling geldt voor mensen die in Nederland werken én wonen.

De huidige Verordening regelt dat het buitenlandse arbeidsverleden na één dag werken mag worden meegenomen voor de beoordeling van de wekensis in de WW. Volgens het voorlopig akkoord moet een werkloze werknemer eerst één maand in Nederland hebben gewerkt voordat dit buitenlandse arbeidsverleden meetelt (wachttijd). Als de werknemer vóór het verstrijken van die maand werkloos wordt, moet de uitkering worden aangevraagd in het voorlaatste werkland. Die uitkering mag vervolgens zes maanden naar het nieuwe woon-/werkland worden geëxporteerd. Het orgaan dat de export-uitkering betaalt mag de exporttermijn verlengen naar de volledige duur van de uitkering.

Ik vind dat de werkloze werknemer een band moet hebben met het land waar de uitkering wordt aangevraagd. Dat is belangrijk voor het draagvlak voor ons stelsel. Daarom heb ik conform het regeerakkoord ingezet op een wachttijd van zes maanden. Daar was geen steun voor.

2. Invoering van het werklandbeginsel

Deze regeling is van toepassing op werknemers die niet in hun werkland wonen. Dit kunnen grensarbeiders zijn (mensen die minimaal één keer per week van hun woonland naar hun werkland reizen), maar ook werknemers die in een andere lidstaat dan hun werkland wonen en geen grensarbeider zijn omdat zij tijdelijk in hun werkland verblijven. Dit zijn bijvoorbeeld seizoenarbeiders of gedetacheerden.

Volgens de huidige Verordening is het woonland verantwoordelijk voor de werkloosheidsuitkering van grensarbeiders, het zogenaamde woonlandbeginsel. Werknemers die geen grensarbeider zijn («niet-grensarbeiders») krijgen een uitkering uit het werkland als zij na het intreden van de

werkloosheid hun verblijf in het werkland voortzetten. Keren zij terug naar hun woonland, dan is er recht op export WW.

Volgens het voorlopig akkoord maken mensen die in een andere lidstaat wonen dan waar zij werken alleen aanspraak op uitkering uit het werkland als zij daar meer dan zes maanden hebben gewerkt. Bij werkzaamheden korter dan zes maanden moet de uitkering in het woonland worden aangevraagd.

Werkloze werknemers die meer dan zes maanden in het werkland hebben gewerkt, krijgen in het voorlopig akkoord de mogelijkheid om te kiezen tussen twee opties. Een voorbeeld: als een werknemer in een andere EU-lidstaat woont en in Nederland werkt, dan kan deze persoon bij werkloosheid:

- Naar werk zoeken in Nederland. Er is dan recht op WW onder dezelfde voorwaarden als de voorwaarden die gelden voor werkloze werknemers die in Nederland wonen. UWV is verantwoordelijk voor de begeleiding naar werk en controle of de uitkeringsgerechtigde nog aan de voorwaarden voor het recht op uitkering voldoet.
- Naar werk zoeken in het woonland. Er is dan recht op export WW. In deze situatie heeft het uitvoeringsorgaan in het woonland de taak om uitkeringsgerechtigden naar werk te begeleiden en te controleren of wordt voldaan aan de voorwaarden voor het recht op uitkering. Voor grensarbeiders ligt de exporttermijn op 15 maanden. Voor «niet grensarbeiders» ligt de exporttermijn op zes maanden.

Het voorlopig akkoord verruimt met deze nieuwe «werklandregeling» de mogelijkheden om een WW-uitkering te ontvangen in een andere lidstaat. Dit draagt naar verwachting niet bij aan een snellere werkhervatting. Het akkoord bevat weliswaar afspraken over verificaties en gegevensuitwisseling. Het blijft echter een feit dat het moeilijker is om te controleren of een werkloze werknemer voldoet aan de voorwaarden voor het recht op uitkering als een werkloze werknemer zijn uitkering in een andere lidstaat ontvangt. Daarom heb ik gepleit voor behoud van de huidige regeling. Daar was onvoldoende draagvlak voor.

3. Verlenging exporttermijn

Volgens de huidige Verordening mag een werkloze werknemer zijn werkloosheidsuitkering drie maanden meenemen naar een andere lidstaat om daar naar werk te zoeken. Lidstaten mogen deze termijn verlengen naar zes maanden. Nederland maakt van deze mogelijkheid geen gebruik.

Voordat een werkloze werknemer de WW-uitkering exporteert moet hij of zij, conform de huidige verordening, vier weken beschikbaar zijn en naar werk zoeken in de lidstaat die de uitkering betaalt. Tijdens de exportperiode moet de uitkeringsgerechtigde zich houden aan de voorschriften van het land waar hij of zij naar werk zoekt. Het uitvoeringsorgaan van de lidstaat die de uitkering betaalt, heeft alleen een formele rol in de periode voorafgaand aan de export. Tijdens de export geldt de wet- en regelgeving van het ontvangende land en is het uitvoeringsorgaan in het ontvangende land verantwoordelijk voor arbeidsbemiddeling en controle op het voldoen aan de uitkeringsvoorwaarden.

Het voorlopig akkoord verlengt de basis exporttermijn naar zes maanden. Dit betekent dat WW-gerechtigden hun WW-uitkering maximaal

6 maanden mogen exporteren⁴. De duur van de export zal uiteraard korter zijn als de duur van de uitkering korter is.

Het voorlopig akkoord brengt ook een wijziging aan in de exportvoorwaarden voor grensarbeiders en «niet-grensarbeiders». Deze werkloze werknemers hoeven voordat zij hun uitkering exporteren niet langer vier weken beschikbaar te zijn en naar werk te zoeken in de lidstaat die de uitkering betaalt. Voor de werkloze werknemers die hun uitkering exporteren naar een ander land dan hun woonland, geldt dat zij wél vier weken beschikbaar moeten zijn.

Ik heb mij, zoals ik al eerder met uw Kamer heb gedeeld, alleen en met gelijkgezinde landen fel verzet tegen een verlenging van de exporttermijn. Ik heb grote moeite met het akkoord dat bereikt is rond het werkloosheids-hoofdstuk. Vanuit Nederlands perspectief draagt export van uitkeringen met een verplichte exporttermijn niet bij aan een snellere werkhervatting. Aangezien de export grotendeels plaatsvindt naar landen met een lager inkomensniveau ervaren uitkeringsgerechtigden onvoldoende prikkel om weer te gaan werken. De Europese bepalingen rond de export van WW-uitkeringen nopen daarom tot maatregelen, ook om in handhavende zin voorbereid te zijn op mogelijke verruiming van de mogelijkheden tot export-WW. In het laatste deel van deze brief ga ik hier verder op in.

Gevolgen en kosten

Hierboven heb ik de gevolgen van de nieuwe regelgeving geschetst voor individuele werknemers die werkloos raken. De gevolgen op macroniveau van een definitief akkoord zal ik de komende maanden met UWV in kaart brengen.

De kosten van de invoering van de wachttijd van één maand, de invoering van het werklandbeginsel en de verlenging van de exporttermijn vallen binnen de bandbreedte van de eerder geraamde voorstellen van 16 en 32 miljoen euro. Het betreft een indicatieve raming (inclusief maatregelen UWV) uitgaande van de huidige aantallen arbeidsmigranten in Nederland.

Maatregelen gericht op Export-WW

Het voorlopig akkoord bevat enkele nieuwe regelingen, zoals de invoering van een maand wachttijd, waarop de uitvoering van UWV zal moeten worden ingericht. Ik zal dan ook samen met UWV de gevolgen van een definitief akkoord voor de uitvoering van de WW nader analyseren. Dat neemt niet weg dat ik reeds een aantal maatregelen heb genomen, in gang ga zetten dan wel zal verkennen om misbruik te voorkomen. Deze maatregelen hebben vooral betrekking op de export-WW.

Belangrijk bij mijn inzet is dat ik hierbij gebonden ben aan de nationale en internationale wet- en regelgeving, waarvan Verordening 883/2004 in dit kader de belangrijkste is. Maar ook andere regelgeving, zoals met betrekking tot gelijke behandeling, is van belang.

Ook geldt dat bij export, zoals gezegd, het ontvangende land verantwoordelijk is voor de handhaving en de controle op de geëxporteerde WW. De WW-gerechtigde die zijn of haar uitkering exporteert, dient zich te houden aan de wetgeving van het ontvangende land, gedurende de periode van

⁴ Zoals hiervoor beschreven geldt voor grensarbeiders een uitzondering: grensarbeiders die de uitkering naar het woonland willen exporteren krijgen een basis exporttermijn van 15 maanden. In alle situaties geldt dat de lidstaat die de uitkering betaalt de exporttermijn mag verlengen tot de volledige uitkeringsduur.

de export. De verplichtingen en manier van ondersteuning verschillen per lidstaat.

Omdat Nederland (UWV) geen formele rol heeft tijdens de export-periode, ben ik beperkt in de maatregelen die ik kan nemen. Ik ben echter zeer bereid om na te denken over creatieve oplossingen. Wel vind ik het van belang om hierbij oog te houden voor het doel van de regelgeving: ik wil voorkomen dat ik met nationale maatregelen het vrij verkeer van werknemers tussen de lidstaten beperk. En bovendien wil ik voorkomen dat maatregelen ten koste gaan van WW-gerechtigden die in Nederland wonen en werken. Dit laat onverlet dat ik mij zal inspannen om ervoor te zorgen dat de regels gebruikt worden waar deze voor bedoeld zijn. Ik neem bij deze inzet de ideeën en suggesties uit uw Kamer graag mee.

1. Reeds ingezette maatregelen

Allereerst is het zaak om te voorkomen dat werkloze werknemers onterecht instromen in de WW of dat er misbruik wordt gemaakt van de regeling. Ik heb uw Kamer met mijn brieven van 1 oktober 2018⁵ en 1 februari 2019⁶ geïnformeerd over mijn inzet op misbruik en fraude met de WW in brede zin. In deze paragraaf beschrijf ik de reeds ingezette maatregelen die specifiek relevant zijn voor het voorkomen van misbruik van de Europese regels.

Verwijtbare werkloosheid

Een werkloosheidsuitkering is bedoeld voor werknemers die onvrijwillig werkloos zijn geworden. Als een werknemer zelf ontslag neemt of op staande voet ontslagen is, is er in de regel geen recht op een uitkering en ook niet op het meenemen van een uitkering naar het buitenland. Er wordt op dit moment dan ook veel werk verzet om verwijtbare werkloosheid aan te pakken. Zoals beschreven in mijn brief van 1 februari heb ik de intentie om breed – dus ook bij niet-uitzendwerkgevers – controle op verwijtbare werkloosheid toe te gaan passen. Ik zal samen met UWV bekijken hoe deze controle het beste vorm kan krijgen. Ik wil hierbij gebruik maken van de ervaringen met de pilot bij uitzendbureaus die tot half april 2019 loopt. Bij deze pilot vraagt UWV, in aanvulling op de informatie van de werkloze werknemer, ook gegevens op bij de werkgever over de reden van de beëindiging van het dienstverband en over de vraag of de werknemer passend werk is aangeboden. Daarnaast heeft UWV risicoprofielen ontwikkeld om te achterhalen of een werkloze werknemer verwijtbaar werkloos is.

Tussenpersonen

Om beter zicht te krijgen op de groep van tussenpersonen die bemiddelt bij een WW-uitkering, registreert UWV sinds half oktober 2018 alle begeleiders die een WW-gerechtigde vertegenwoordigen of vergezellen naar een UWV-kantoor bij een papieren aanvraag. Conform planning zal dit vanaf april 2019 uitgebreid worden naar alle bezoeken van WW-gerechtigden aan UWV waarbij een begeleider aanwezig is. Deze registratie zal gebruikt worden voor onderzoeken en eventuele handhaving.

⁵ Kamerstuk 17 050, nr. 546.

⁶ Kamerstuk 17 050, nr. 569.

Pilot Export-WW

Er loopt al een pilot bij UWV gericht op werkloze werknemers die gebruik willen maken van de regeling export WW. Deze pilot wordt in aangescherpte vorm voortgezet. Het doel van de pilot is om onrechtmatige uitkeringsverstrekking te voorkomen, werkherleving in de eerste vier weken van werkloosheid te bevorderen en daarmee het beroep op de regeling export WW te beperken. Deze pilot combineert voorlichting met intensieve bemiddeling (wijzen op vacatures, speeddates, etcetera) en persoonlijk contact met de WW-gerechtigde om na te vragen of de WW-gerechtigde daadwerkelijk heeft gesolliciteerd en wat de resultaten van de sollicitaties zijn. De pilot loopt naar verwachting tot november 2019. Ik heb reeds toegezegd om uw Kamer te informeren over de uitkomsten van deze pilot en de mogelijkheden tot landelijke uitrol⁷.

De pilot heeft betrekking op de vier weken voorafgaand aan de export van de WW, waarin de WW-gerechtigde, volgens de huidige Verordening, beschikbaar moet zijn voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Met de herziening van de Verordening vervalt deze verplichting voor de belangrijkste doelgroep (mensen die de WW-uitkering exporteren om in hun woonland naar werk te zoeken, zoals seizoenarbeiders of mensen die gedetacheerd zijn). Daarmee wordt voor deze groep de rol van UWV in de periode voorafgaand aan de export verder beperkt. Toch ben ik voornemens om de pilot voort te zetten. Door de invoering van het eerder genoemde werklandbeginsel kunnen mensen die hun uitkering niet exporteren er namelijk ook voor kiezen om zich in Nederland beschikbaar te stellen voor werk. Voor deze groep kunnen de opgedane ervaringen in de pilot relevant blijven.

Ook wil ik de pilot uitbreiden, onder meer door controle op verwijtbare werkloosheid. Ik wil verkennen of de opgedane ervaringen met de intensievere bemiddeling, persoonlijk contact en het doen van een passend werkaanbod benut kunnen worden om de kansen op werkherleving in Nederland te vergroten en daarmee het beroep op de exportregeling te verkleinen.

Voorlichting in Polen

Via de Nederlandse ambassade in Polen is een speciale voorziening getroffen om te zorgen voor extra voorlichting aan potentiële arbeidsmigranten uit Polen. Dit draagt bij aan een reëel beeld over werken in Nederland, de rechten en plichten en de werking van de Nederlandse arbeidsmarkt. De ervaringen hiermee zijn positief. Deze aanpak werkt preventief.

2. In te zetten maatregelen

Afspraken met Polen

In 2017 werkten 286.736 Poolse arbeidsmigranten in Nederland in loondienst. Poolse arbeidsmigranten vormen daarmee de grootste groep arbeidsmigranten in Nederland. Polen is ook het belangrijkste ontvangende land van Nederlandse WW-export-uitkeringen⁸. Circa 80 procent

⁷ Kamerstuk 17 050, nr. 545.

⁸ In Nederland werken circa 80.000 grensarbeiders uit de buurlanden. Grensarbeiders hebben op grond van de huidige Verordening niet de mogelijkheid om de WW te exporteren naar hun woonland. Mensen die geen grensarbeider zijn hebben wel het recht om de WW naar hun woonland te exporteren. Dit is een verklaring voor het grote verschil in exportcijfers tussen enerzijds Polen en anderzijds onze buurlanden.

van de uit Nederland geëxporteerde WW-uitkeringen gaat naar Polen. Tijdens de periode van export is het ontvangende land, in dit geval Polen, formeel verantwoordelijk voor de arbeidsbemiddeling, handhaving en controle, conform de Poolse wet- en regelgeving.

Wanneer een WW-gerechtigde niet voldoet aan de Poolse verplichtingen of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor het recht op uitkering, dan moet Polen hiervan melding maken bij UWV, waarna UWV een maatregel kan opleggen.

UWV ontvangt maandelijks een bevestiging van inschrijving van de uitkeringsrechtige bij het Poolse arbeidsbureau, maar ontvangt nauwelijks signalen van werkhervatting, misbruik of fraude. De gedeeltelijke of gehele werkhervatting in Polen is heel laag.

Voor mij is dit aanleiding om met Polen afspraken te maken. Ik wil bespreken hoe het komt dat de werkhervatting zo laag is en hoe het kan dat er nauwelijks signalen van werkhervatting of van naar Nederland verzonden worden. Ook wil ik met Polen bespreken hoe we het werkhervattingspercentage kunnen verhogen en op welke wijze de handhaving bij export-WW verbeterd kan worden, conform de motie Wiersma c.s.⁹. Daarnaast is terugvordering onderwerp van gesprek en wil ik met Polen bespreken welke er mogelijkheden er zijn om samen te werken bij het vaststellen van de feitelijke verblijfplaats van werkloze werknemers die een Nederlandse WW ontvangen. Ik zal ook aanbieden om Polen hierbij te ondersteunen, bijvoorbeeld door te faciliteren dat UWV en de Poolse zusterorganisatie expertise uitwisselen of door het aanstellen van een sociaal attaché op de Nederlandse ambassade in Polen. Ik zal uw Kamer informeren over de uitkomsten van dit gesprek in de u toegezegde brief over fraude met WW-uitkeringen.

Monitoren en beleidsinformatie

Om op effectieve wijze het gesprek te voeren met andere lidstaten over werkhervatting en handhaving van geëxporteerde uitkeringen, en om in te kunnen spelen op signalen van misbruik, is het van belang om te beschikken over beleidsinformatie op een geaggregeerd niveau. Ik ben met UWV in gesprek over het bijhouden van dergelijke beleidsinformatie. Hier kan gedacht worden aan het percentage van volledige en gedeeltelijke werkhervatting en hoeveel signalen van misbruik er worden ontvangen.

Talenbeleid UWV

Om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen, heb ik UWV gevraagd het talenbeleid aan te passen. Dat wil zeggen dat UWV in meer talen (waaronder in het Pools) informatie gaat verstrekken over de rechten en plichten bij alle Nederlandse uitkeringen. Te denken valt aan informatie op de website, brochures en de aanwezigheid van een tolk op een deel van de vestigingen. De tolken ondersteunen de dienstverlening. Het aanpassen van het talenbeleid op de hiervoor genoemde terreinen leidt tot betere dienstverlening, met als gevolg dat arbeidsmigranten beter begrijpen wat hun rechten en plichten zijn. Daarnaast heeft dit als voordeel dat arbeidsmigranten minder afhankelijk worden van tussenpersonen.

⁹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1425.

Werkgevers

Zoals ook door uw Kamer is opgemerkt, onder meer door het lid Van Brenk (50PLUS) kunnen ook werkgevers een rol spelen om het voor arbeidsmigranten aantrekkelijk te maken om in Nederland te blijven en om te voorkomen dat werkloze werknemers instromen in de WW. Ik ga met werkgeversorganisaties in gesprek om te bezien wat werkgevers nog meer kunnen doen om werkloosheid te voorkomen en werkherleving te bevorderen. Gezien de huidige krapte op de arbeidsmarkt verwacht ik dat werkgevers hier een bijdrage aan zullen willen leveren. Ook wil ik bespreken of werkgevers een rol kunnen spelen bij de huisvestingsproblemen van arbeidsmigranten. Ik verwacht van werkgevers dat zij signalen over fraude doorgeven en wil ook daarover met hen in gesprek gaan.

3. Ideeën om verder te verkennen

Bovenstaande maatregelen om misbruik van de export-WW regeling te voorkomen heb ik reeds ingezet of ga ik op korte termijn inzetten. Mocht het voorlopig akkoord op korte termijn worden aangenomen, dan treden de wijzigingen in het werkloosheidshoofdstuk op zijn vroegst in de loop van 2021 in werking. Samen met UWV ga ik de wijzigingen van de Verordening en gevolgen voor de uitvoering verder in kaart brengen, zodat we goed voorbereid zijn op het moment dat de wijzigingen in werking treden.

Uw Kamer heeft mij gevraagd om ook te bezien welke aanpassingen in ons huidige WW-stelsel mogelijk zijn om onze sociale zekerheid te beschermen tegen de gevolgen van de verwachte herziening van het werkloosheidshoofdstuk in de Verordening.

Ik ga onderzoeken welke aanpassingen ik in nationale regelgeving kan doen, die niet conflicteren met deze herziene Verordening of andere juridische kaders. Ik zal hierbij tevens kijken naar de aanpakken in andere lidstaten. Interessante voorbeelden uit andere landen zal ik meenemen in mijn verkenning van mogelijke aanvullende maatregelen.

Uw Kamer heeft me gevraagd om in ieder geval de volgende ideeën te onderzoeken¹⁰:

- Het toepassen van premiedifferentiatie bij de opbouw van WW in het kader van EU-arbeidsmigratie;
- Het verplichten van arbeidsmigranten die teruggaan om ook passend werk in Nederland te blijven accepteren en in voorkomende gevallen functies aan te bieden die vergelijkbaar zijn met eerder verrichte arbeid;
- Het naar beneden bijstellen van het WW-maandloonpercentage voor verval van de uitkering bij de werkherleving in de export-WW; en
- Het schrappen van de mogelijke aanvullende uitkering bij de aanvaarding van werk bij export-WW.

De Verordening is opgesteld om belemmeringen voor het vrij verkeer van werknemers weg te nemen en te voorkomen dat werknemers beperkt worden in hun socialezekerheidsrechten wanneer zij in een andere EU lidstaat gaan werken. Er is geen ruimte voor het treffen van maatregelen die een inbreuk vormen op het vrij verkeer van werknemers, één van de vier vrijheden van de EU. Desalniettemin ga ik met een open blik bovenstaande mogelijkheden verkennen.

¹⁰ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1427.

Daarnaast wil ik in ieder geval ook de volgende ideeën nader onderzoeken:

- of ik aanpassingen kan doen in de opbouw van WW-rechten, zodat draaideurconstructies ontmoedigd worden;
- of gedragsinzichten gebruikt kunnen worden om ervoor te zorgen dat arbeidsmigranten die WW ontvangen een baan zoeken waar de werkervattingskansen hoog zijn.

Ik breng bij de verkenning van al deze maatregelen in kaart wat juridisch wel of niet mogelijk is, wat de effecten zijn van mogelijke maatregelen, wat nodig is om de maatregelen te realiseren, wat de gevolgen voor de uitvoering zijn en wat de geschatte haalbaarheid is. De verkenning bespreek ik graag met uw Kamer, alvorens tot eventuele besluitvorming over te gaan.

Mijn streven is om deze verkenning in de tweede helft van 2019 aan uw Kamer te zenden. In die brief zal ik uw Kamer ook informeren over de (eerste) opbrengsten van de getroffen maatregelen om de handhaving te versterken.

Het is belangrijk om binnen Europa de regels rond sociale zekerheid te coördineren. Voor het draagvlak voor ons Nederlandse sociale zekerheidsstelsel én de Europese regelgeving is het evenwel cruciaal dat regels gebruikt worden waarvoor ze zijn bedoeld. Het toekennen en exporteren van uitkeringen moet erop gericht zijn werknemers weer aan het werk te krijgen. Ik zal deze herziening aangrijpen om met verschillende partijen en landen samen te werken en langs verschillende sporen oneigenlijk gebruik van de Europese regels aan te pakken.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees