

Een Nederlandse uitkering in het buitenland

Dienstverlening en handhaving
door het UWV bij export van
uitkeringen

2022



Algemene
Rekenkamer

Inhoud

1. Samenvatting | 4

2. Over dit onderzoek | 7

2.1 Aanleiding | 7

2.2 Doel | 8

2.3 Afbakening | 8

2.4 Leeswijzer | 9

3. Recht op export | 11

3.1 Nederlandse wetgeving | 11

3.2 Europese verordeningen | 11

4. Omvang en oorzaken uitkeringenexport | 14

4.1 WIA export hoog en stijgend | 14

4.2 WW export laag en dalend | 18

4.3 Oorzaken gebruik uitkeringenexport | 19

4.4 Effect Europese wijzigingsvoorstel | 21

5. UWV in het buitenland | 23

5.1 Beperkingen UWV | 24

5.2 UWV activiteiten en afspraken | 26

6. Kwaliteit activiteiten UWV | 31

6.1 Prestatieafspraken | 31

6.2 Organisatiestructuur | 32

6.3 Adresregistratie en digitale toegang | 33

6.4 Taalbarrière | 34

7. Conclusies en aanbevelingen | 38

7.1 Conclusies | 38

7.2 Aanbevelingen | 40

8. Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer | 41

- 8.1 Reactie minister van SZW | 41
- 8.2 Reactie Raad van Bestuur UWV | 43
- 8.3 Nawoord Algemene Rekenkamer | 45

Bijlagen | 47

Bijlage 1 Aanvraag en behandeling ziektewetuitkering buitenland | 48

Bijlage 2 Conclusies, aanbevelingen en reacties minister SZW en
Raad van Bestuur UWV | 50

Bijlage 3 Normenkader | 51

Bijlage 4 Methodologische verantwoording | 52

Bijlage 5 Literatuur | 55

Bijlage 6 Afkortingen | 58

Bijlage 7 Eindnoten | 60

Erratum

*In bijlage 1 op pagina 48 stond een verkeerde figuur afgebeeld.
We hebben de figuur op deze pagina aangepast.*

1. Samenvatting

Alle werknemers in Nederland hebben recht op een uitkering in het geval van ziekte, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid, onder andere doordat zij premie afdragen. Werknemers kunnen, onder voorwaarden, hun opgebouwde rechten ook in het buitenland gebruiken. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw debatteert de Tweede Kamer over handhaving bij dit gebruik.

Ook in de periode 2018-2020 debatteerde de Kamer hierover. Nederland onderhandelde toen over een voorstel van de Europese Commissie om de duur van het gebruiksrecht van werkloosheidsuitkeringen (WW) in het buitenland te verlengen van 3 naar 6 maanden. Ook berichtte een televisieprogramma driemaal over fraude door Poolse arbeidsmigranten in deze periode, wat opnieuw leidde tot vragen in de Kamer.

Met dit onderzoek hebben wij drie doelstellingen. Ten eerste brengen we feiten over de omvang, ontwikkeling en oorzaken van het gebruik van uitkeringen in het buitenland in beeld voor de periode 2018-2020. Ten tweede beantwoorden we de vraag of het UWV zijn bevoegdheden in het buitenland voldoende gebruikt. Tot slot beantwoorden we de vraag of de kwaliteit van dienstverlening en handhaving door het UWV in het buitenland voldoende is.

1. Omvang, ontwikkeling en oorzaken uitkeringenexport

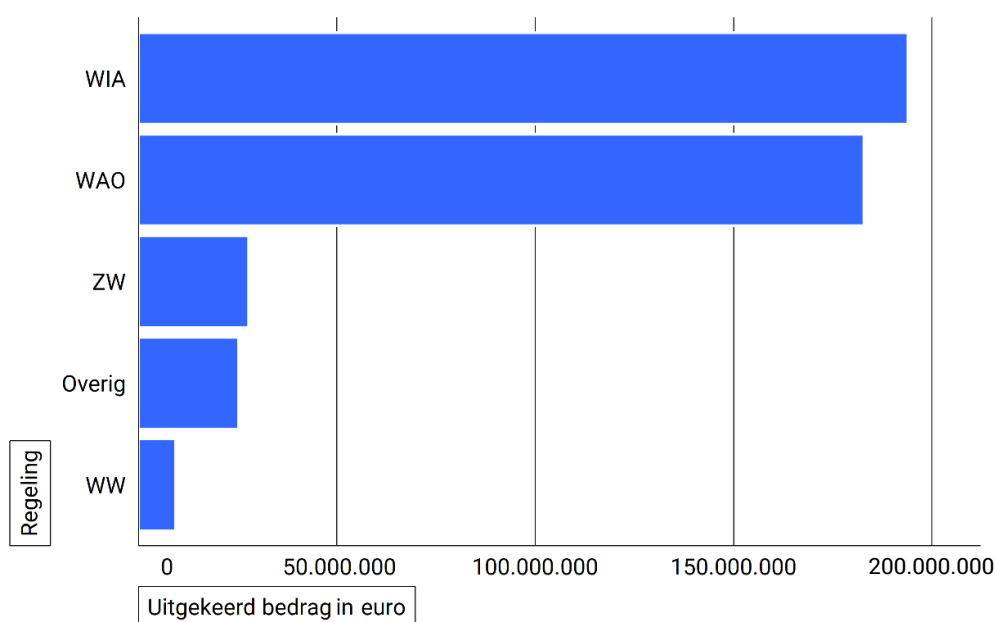
Het UWV keerde jaarlijks gemiddeld € 423 miljoen uit aan personen in het buitenland, in de periode 2018-2020. Dit is 2% van het totaalbedrag aan uitkeringen van € 20 miljard per jaar in deze periode. De hoogste totaalbedragen gingen naar personen in Duitsland, België en Turkije.

De export van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen betrof 88% van het totaal aan geëxporteerde uitkeringen in 2020, oftewel € 377 miljoen.

Het bedrag aan geëxporteerde WIA regelingen (Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen) steeg in de jaren 2018-2020 in totaal met 25%, van € 155 miljoen naar € 194 miljoen. Het bedrag aan ziektewetuitkeringen (ZW) steeg toen met 24%: van (afgerond) € 22 miljoen naar € 28 miljoen. Het is waarschijnlijk dat deze stijgingen de komende jaren doorzetten, door toenemende arbeidsmigratie naar Nederland. Ook door toegenomen mogelijkheden voor werken op afstand kunnen werknemers van Nederlandse werkgevers vaker in het buitenland wonen. In geval van ziekte of arbeidsongeschiktheid zullen zij waarschijnlijk hun uitkering exporteren.

Financiële omvang van geëxporteerde uitkeringen in 2020, in lopende prijzen.

Bedragen export WIA en WAO verreweg het grootst



De financiële omvang van geëxporteerde WW uitkeringen vormde gemiddeld 2% van het totaalbedrag aan geëxporteerde uitkeringen in 2018-2020. Dit was gemiddeld € 12 miljoen per jaar. Het gebruik van WW-export daalde met 30% in deze periode van (afgerond) € 13 miljoen naar € 9 miljoen. De dalende trend werd in 2020 versterkt door de coronacrisis, waardoor arbeidsmigranten terugkeerden naar hun woonland zonder eerst vier weken voor de Nederlandse arbeidsmarkt beschikbaar te blijven.

Van het totaal aantal WW-exportuitkeringen ging 86% naar personen in Polen in 2018-2020. De financiële omvang hiervan bleef relatief laag, omdat deze arbeidsmigranten vaker werkten met kortere contracten en voor lagere lonen. Deze groep

maakte een grotere kans op baanverlies, en op verlies van toegang tot huisvesting en zorg bij baanverlies, dan Nederlandse werknemers met dezelfde kenmerken.

Bij verlenging van het recht op WW export van 3 naar 6 maanden zal waarschijnlijk een kleine groep hiervan gebruik kunnen maken. Ongeveer de helft van de 10.800 mensen die in de periode 2018-2020 een werkloosheidsuitkering exporteerden, had hier 3 maanden of minder recht op. Slechts 21% van hen had 6 maanden de uitkering kunnen exporteren, als het recht daartoe bestond. Dit waren gemiddeld 741 personen per jaar.

2. Bevoegdheden UWV in het buitenland

Wij constateren dat het UWV ondanks wettelijke en praktische beperkingen voortdurend inspanningen levert om dienstverlenende en handhavende taken uit te voeren in het buitenland; met name in Polen, Duitsland en België. We constateren verder dat het UWV de (beperkte) bevoegdheden volledig benut bij medische controles en handhaving in het buitenland. Bovendien maakt het UWV bovenop bestaande verdragen aanvullende afspraken, zoals eind 2021 met Polen. De re-integratiedienstverlening aan met name gedeeltelijk arbeidsgeschikten zou het UWV nog wel kunnen intensiveren.

3. Kwaliteit activiteiten UWV

De kwaliteit van dienstverlening en handhaving door het UWV in het buitenland is onbekend doordat gegevens ontbreken. Inzicht hierin is desondanks van belang: UWV activiteiten in het buitenland worden bemoeilijkt door beperkingen in toegang tot gegevens en door de veelheid aan verschillende IT-systemen en nationale sociale zekerheidsstelsels.

Aanbevelingen

Aan de minister van SZW

1. Inventariseer periodiek de eventuele risico's en mogelijkheden tot aanbesteding en samenwerking voor re-integratiedienstverlening aan arbeidsongeschikten en zieken met een relatief hoog klantbestand - ook in landen anders dan Polen, Duitsland en België.
2. Maak afspraken over het genereren van inzicht in de kwaliteit van UWV dienstverlening in het buitenland op basis van beschikbare informatie, waaronder bijvoorbeeld kwalitatieve informatie vanuit uitkeringsgerechtigden.

Aan de Raad van Bestuur van het UWV

3. Overweeg meertalige medewerkers in te zetten waar dit gezien het klantbestand voordelen oplevert, zoals Poolssprekende medewerkers.



2.

Over dit onderzoek

2.1 Aanleiding

De Tweede Kamer debatteerde in 2018, 2019 en 2020 opnieuw intensief over handhaving bij het gebruik van Nederlandse uitkeringen in het buitenland. In de jaren '90 van de vorige eeuw gebeurde dat ook meermaals. De aanleidingen waren een wijzigingsvoorstel van een Europese sociale zekerheidsverordening en televisie-uitzendingen over fraude door Poolse arbeidsmigranten.

De Europese Commissie (EC) stelde in 2016 voor om Verordening 883/2004 te wijzigen als onderdeel van het “arbeidsmobiliteitspakket”. Daarmee zou onder andere het recht op het meenemen van een werkloosheidsuitkering (WW) naar Zwitserland en een ander land binnen de Europese Economische Ruimte (EER: alle EU-landen plus Liechtenstein, Noorwegen en IJsland) verlengd worden van 3 naar 6 maanden. Het Nederlandse kabinet heeft zich steeds verzet tegen dit voorstel. De Tweede Kamer steunde het kabinet hierin om “onze sociale zekerheid te beschermen tegen fraude en uitkeringstoerisme” en riep op tot “intensivering en aanscherping van handhaving bij export-WW” (Motie Wiersma, Tweede Kamer, 2019).

Ook drie uitzendingen van het televisieprogramma Nieuwsuur waren aanleiding voor de Kamerdebatten. De uitzendingen gingen over Poolse arbeidsmigranten die verblijf buiten Nederland niet zouden opgeven tijdens het ontvangen van een WW-uitkering (2018), niet zouden zoeken naar werk tijdens hun WW-exportperiode (2019) en onterecht ziektewetuitkeringen zouden ontvangen (2020). Naar aanleiding van

deze uitzendingen stelde leden van de Tweede Kamer vragen over handhaving door het UWV aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Tweede Kamer, 2020a).

De debatten van de Tweede Kamer in 2018, 2019 en 2020 spitsten zich vooral toe op de WW, Polen en handhaving door het UWV.

2.2 Doel

Naar aanleiding van de Kamerdebatten in 2018-2020 onderzocht de Algemene Rekenkamer de totale omvang van uitkeringen in het buitenland en de inspanningen van het UWV in zowel dienstverlenende als handhavende taken bij deze uitkeringen.

Met dit onderzoek hebben wij drie doelen. Ten eerste brengen we feiten over de omvang, ontwikkeling en oorzaken van het gebruik van uitkeringen in het buitenland in beeld. In de tweede plaats beantwoorden we de vraag of het UWV zijn bevoegdheden in het buitenland voldoende gebruikt. Tot slot beantwoorden we de vraag of de kwaliteit van de UWV activiteiten bij geëxporteerde uitkeringen voldoende is.

2.3 Afbakening

Het onderzoek heeft betrekking op de jaren waarin de Kamerdebatten plaatsvonden: 2018-2020. Twee ingrijpende ontwikkelingen vallen daarmee (gedeeltelijk) buiten het kader van dit onderzoek: de coronacrisis en de Toeslagenaffaire.

Door de coronacrisis hebben slechte leef- en werkomstandigheden van arbeidsmigranten aandacht gekregen in media en politiek. Dit resulteerde in een Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Bescherming van arbeidsmigranten is direct gerelateerd aan het gebruik van de export van uitkeringen, aangezien arbeidsmigranten die een arbeidscontract met daaraan huisvesting en zorg gekoppeld hebben, bij verlies van werk ook hun huisvesting en toegang tot zorg verliezen. Het Aanjaagteam deed eind 2020 de aanbeveling om huisvesting en zorg zo veel mogelijk van arbeid los te koppelen. Ook deed het aanbevelingen om de uitzendmarkt te beheersen zodat op malafide ondernemers gehandhaafd kan worden, geen schulden bij werkgevers opgebouwd kunnen worden en een minimum loon gegarandeerd wordt. Verder gaf het Aanjaagteam aanbevelingen om de verblijfplaatsen van arbeidsmigranten beter te registreren en digitale toegang tot onder andere hun UWV dossiers te garanderen.

De Toeslagenaffaire leidde in 2021 tot ontslag door het voltallige kabinet. De Parlementaire Onderzoekscommissie Kinderopvangtoeslag constateerde eind 2020 dat “onder druk van een oververhitte politieke behoefte aan fraudebestrijding [...] ouders ten onrechte werden gebrandmerkt als opzettelijke fraudeurs”. De commissie concludeerde dat de “spijkerharde uitvoering” in geen verhouding stond “tot wat hen -veelal onterecht- werd verweten” (Tweede Kamer, 2020b). In 2022 is de parlementaire enquête *Fraudebeleid en Dienstverlening* van start gegaan. De Toeslagaffaire heeft dan ook geleid tot meer aandacht voor de noodzakelijke balans tussen handhaving en dienstverlening bij zowel regering als parlement.

Onder dienstverlening verstaan wij in dit onderzoek alle activiteiten van het UWV gericht op ondersteuning om van rechten gebruik te kunnen maken en te voldoen aan plichten. Voorbeelden hiervan zijn het verzorgen van medische keuringen en hulp bij sollicitatie en re-integratie.

Onder handhaving verstaan wij in dit onderzoek alle activiteiten van het UWV voor het vaststellen van het recht, de juiste duur en hoogte van de uitkering en om te controleren of aan plichten wordt voldaan. Voorbeelden hiervan zijn controle op de naleving van de sollicitatieplicht, op inkomen en op arbeidsduur. Onrechtmatig verblijf in het buitenland met een Nederlandse uitkering valt buiten het kader van dit onderzoek. Wel behandelt dit onderzoek terugvorderingen uit het buitenland in de jaren 2018-2020.

Activiteiten van het UWV kunnen overigens tegelijk dienstverlenend en handhavend zijn. Voorlichting over rechten en plichten aan uitkeringsgerechtigden en zusterorganisaties resulteert bijvoorbeeld in minder onrechtmatig verstrekte uitkeringen, waardoor minder gehandhaafd en teruggevorderd hoeft te worden.

Voor dit onderzoek onderzochten we de regelingen werkloosheid (WW), ziektewet (ZW) en arbeidsongeschiktheid (WAO, WIA) met als casuslanden Duitsland, Polen, Spanje en Turkije (zie verder bijlage 3).

2.4 Leeswijzer

Dit rapport begint met een beknopte weergave van het juridische kader waarbinnen recht op export van uitkeringen bestaat, inclusief de voorgestelde wijzigingen, in hoofdstuk 2.

Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de omvang van de export van uitkeringen door het UWV, zowel in financiële zin als in aantallen personen. Ook belicht dit hoofdstuk oorzaken voor het gebruik van deze uitkeringen. Het hoofdstuk laat verder zien wat het effect van de inwerkingtreding van het EC wijzigingsvoorstel op het gebruik van WW export zou kunnen zijn.

Hoofdstuk 4 laat zien dat het UWV de bevoegdheden bij medische beoordelingen en handhaving in het buitenland volledig benut, ondanks wettelijke en praktische beperkingen. Ook geven we in dit hoofdstuk aan dat het UWV nog zou kunnen verbeteren in inspanningen bij re-integratiedienstverlening aan met name gedeeltelijk arbeidsgeschikten.

Hoofdstuk 5 geeft weer waarom het UWV geen informatie kan leveren over prestatieafspraken met het Ministerie van SZW voor de uitvoering van taken bij personen in het buitenland. Wij laten zien waarom inzicht in de kwaliteit van dienstverlening in het buitenland desondanks van belang is en hoe dit volgens ons kan verbeteren.

In hoofdstuk 7 volgen de conclusies en aanbevelingen. In hoofdstuk 8 zijn de bestuurlijke reacties van de minister van SZW en de Raad van Bestuur van het UWV op dit rapport weergegeven, evenals het nawoord van de Algemene Rekenkamer daarbij.

3.

Recht op export

3.1 Nederlandse wetgeving

Na de Tweede Wereldoorlog werden sociale voorzieningen in West-Europa sterk uitgebreid. Dit gebeurde in een periode van nagenoeg volledige werkgelegenheid. Vanaf de jaren '70 van de vorige eeuw kwamen deze voorzieningen door oplopende werkloosheid steeds verder onder druk. In Nederland resulteerde dit onder andere in een grotere focus op re-integratie en handhaving. Het gebruik van uitkeringen in het buitenland werd met name in de jaren '90 bediscussieerd. Tot het einde van de 20^e eeuw konden bijna alle Nederlandse uitkeringen naar elk land ter wereld worden geëxporteerd, met uitzondering van de WW. Het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel was tot die tijd gebaseerd op het personaliteitsbeginsel en niet op het territorialiteitsbeginsel.

De Wet beperking export uitkeringen (Wbeu) van 1999 introduceerde het territorialiteitsbeginsel in de sociale zekerheid. De export van uitkeringen is sindsdien alleen toegestaan op basis van EU-verordeningen of naar landen waarmee Nederland een verdragsrelatie over sociale zekerheid heeft. De wet was bedoeld om beter te kunnen handhaven in het buitenland (Tweede Kamer, 1997).

3.2 Europese verordeningen

Sinds 1 mei 2010 coördineren twee Europese verordeningen de sociale zekerheid: Verordeningen 883/2004 (de basisverordening) en 987/2009 (de bijbehorende toepassingsverordening). Sinds 1 juni 2012 zijn deze ook van toepassing op

Zwitserland en de Europese Economische Ruimte (EER) - alle EU-landen plus Liechtenstein, Noorwegen en IJsland. De verordeningen zijn ingesteld om te zorgen dat de nationale sociale zekerheidsstelsels geen belemmering vormen op het recht van vrij verkeer van werknemers. De uitgangspunten zijn dat:

1. personen in niet meer dan 1 lidstaat verzekerd kunnen zijn en premieplichtig kunnen worden gehouden
2. personen uit andere lidstaten dezelfde rechten en plichten genieten als burgers van de lidstaat waar ze verzekerd zijn
3. de opbouw van rechten in een lidstaat meetelt bij het verkrijgen van een uitkering in een andere lidstaat
4. (met enkele uitzonderingen) een uitkering van de ene lidstaat ook in een andere lidstaat kan worden ontvangen

Sociale voorzieningen zoals de arbeidsongeschiktheidsvoorziening voor jonggehandicapten (Wajong-uitkeringen) en toeslagen op basis van de Toeslagenwet worden overigens niet gefinancierd uit sociale premies. Export hiervan is dan ook niet mogelijk, uitzonderingen daargelaten.

WW-uitkeringen kunnen enkel onder bepaalde voorwaarden geëxporteerd worden. De export van WW is bedoeld om het gebied binnen de EU waarin werklozen een nieuwe baan zoeken te vergroten. WW-gerechtigden kunnen dan ook maximaal 3 maanden met behoud van de uitkering werk zoeken in een andere lidstaat.¹ Ze moeten zich daarvoor in de andere lidstaat inschrijven als werkzoekende en vallen onder de controle van die lidstaat. Ook moet de aanvrager eerst 4 weken beschikbaar zijn geweest voor de Nederlandse arbeidsmarkt.² Export van WW-uitkeringen buiten de EER/Zwitserland is niet toegestaan.

Personen die tijdens hun werk in Nederland in een andere lidstaat woonden, ontvangen bij werkloosheid in principe een uitkering van hun woonland. Zij vallen onder de voorwaarden en controles van de wetgeving van die lidstaat (Verordening 883/2004, artikel 65). Wel moet het UWV in deze situaties compensatie verlenen aan de overheid van dit woonland. De werkgever heeft immers premies en belastingen afgedragen in Nederland, terwijl het woonland de werkloosheidsuitkering betaalt.

Grensarbeider of niet-grensarbeider?

Personen die in de ene lidstaat werken maar in een andere lidstaat wonen, zijn grensarbeider of niet-grensarbeider. Een grensarbeider is volgens de Europese verordeningen iemand die in beginsel dagelijks of ten minste eenmaal per week terugkeert naar zijn of haar woonland. Dit hoeft niet een



aangrenzend land te zijn. Een niet-grensarbeider is iemand die in een andere lidstaat woont dan de lidstaat waarin hij of zij werkt, maar niet ten minste één keer per week terugkeert naar zijn woonland. Personen die tijdens hun werk in Nederland in een andere lidstaat woonden maar geen grensarbeider waren, kunnen kiezen om beschikbaar te blijven voor de Nederlandse arbeidsmarkt en ontvangen in dat geval een WW-uitkering van het UWV.

3.2.1 Wijzigingsvoorstel

In december 2021 sloten onderhandelaars van de Europese Commissie, de Raad van Ministers en het Europees Parlement een akkoord over het wijzigingsvoorstel van de Verordening 883/2004. Met dit voorstel wordt de maximale WW-exportduur verlengd van 3 naar 6 maanden. Nederland en enkele andere landen verwierpen het akkoord, waardoor het voorstel opnieuw bij de Europese Commissie ligt. Het is ten tijde van publicatie van dit rapport onbekend wat het huidige Franse voorzitterschap van de Raad van de EU met dit voorstel zal doen. Intrekking of nieuwe wijzigingen zijn mogelijk.

De EC stelde ook voor om bij werkloosheidsuitkeringen het woonlandbeginsel voor het werklandbeginsel te vervangen. Nu ontvangen werknemers die in Nederland werken, maar in het buitenland wonen, in principe bij werkloosheid een uitkering in hun woonland (woonlandbeginsel). Het woonland betaalt dan dus een uitkering waarvoor het geen premies ontving. Nederland compenseert het woonland hier gedeeltelijk voor. Het EC voorstel is om deze uitkeringsgerechtigden een Nederlandse uitkering uit te gaan betalen, ook als zij in hun woonland verblijven (werklandbeginsel). Voor grensarbeiders zou dit onder voorwaarden maximaal 15 maanden gelden, voor niet-grensarbeiders maximaal 6 maanden.³

Het wijzigingsvoorstel bevat verder een voorstel voor informatie-uitwisseling tussen lidstaten over meerdere uitkeringsgerechtigden tegelijk. De Administratieve Commissie zal dan een indicatieve lijst van type gegevens opstellen die onder de gewijzigde verordening uitgewisseld kunnen worden. Nu regelt Verordening 883 enkel gegevensuitwisseling op persoonsniveau en is het aan lidstaten onderling om eventueel aanvullende afspraken te maken.

4.

Omvang en oorzaken uitkeringenexport

De Kamerdebatten in de jaren 2018-2020 spitsten zich toe op het beperken van de export van uitkeringen door handhaving en door verwerping van het Europese wijzigingsvoorstel. Indertijd bleven de oorzaken voor het gebruik van WW- en ZW-export door met name Polen onbesproken – en daarmee overige mogelijkheden voor beperking van dit gebruik. Ook ging het debat toen niet over het mogelijke effect van verlenging van het recht op WW-export.

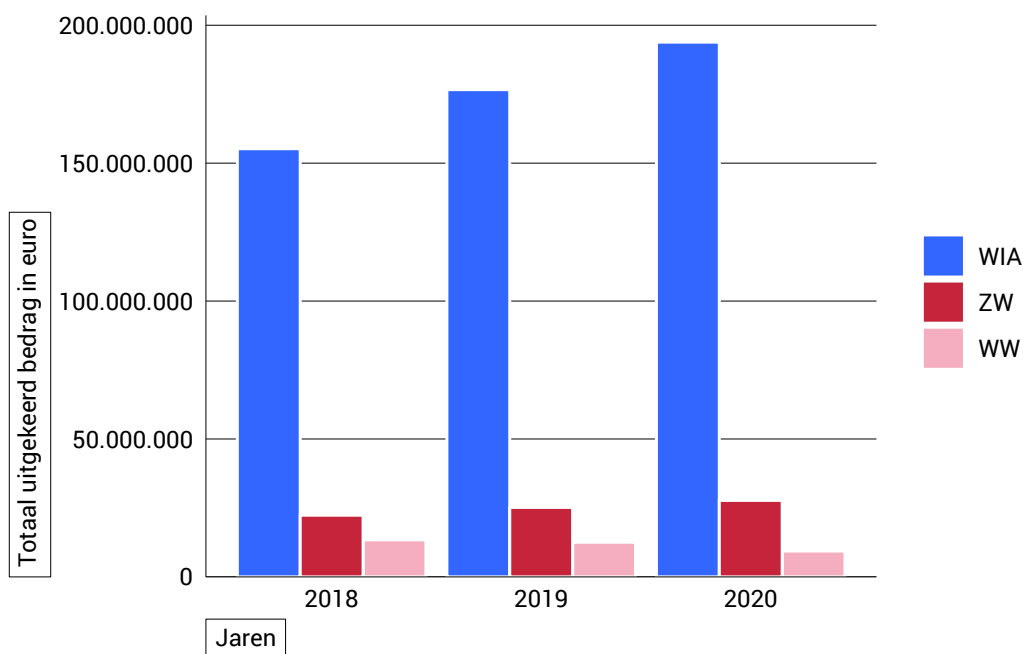
In dit hoofdstuk worden ten eerste de omvang en gebruiksoorzaken van de export van uitkeringen in perspectief geplaatst. Ten tweede worden mogelijke effecten van exportgebruik bij implementatie van het Europese wijzigingsvoorstel weergegeven.

4.1 WIA export hoog en stijgend

De financiële omvang van geëxporteerde WIA-regelingen steeg in de periode 2018-2020 met in totaal 25% van € 155 miljoen naar € 194 miljoen. De WIA-IVA export nam zelfs toe met 42%, van € 72 miljoen naar € 103 miljoen.⁴ De financiële omvang van ZW-uitkeringen nam toe met 24%, van (afgerond) € 22 miljoen naar € 28 miljoen.

Figuur 1. Financiële omvang van geëxporteerde WIA, ZW en WW uitkeringen in 2020.
Bedragen zijn gecorrigeerd voor het prijspeil van 2020.

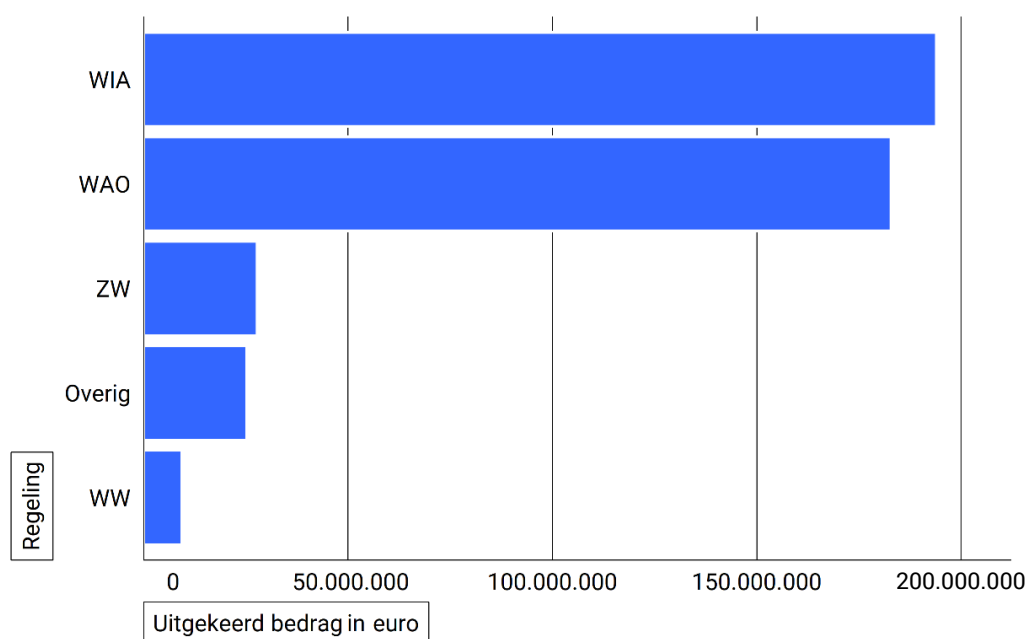
Financiële omvang WIA-export stijgt, die van WW-export daalt



In 2020 keerde het UWV € 439 miljoen euro uit aan personen in het buitenland. Daarvan ging 88% naar arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, oftewel € 385 miljoen. Naar WAO gerechtigden ging € 183 miljoen, oftewel 42% van de totale export van uitkeringen. De export van WIA regelingen besloeg 44%, oftewel € 194 miljoen. Ziektewetuitkeringenexport betrof 6%, oftewel € 28 miljoen. De export van WAZ en Wajong besloeg samen € 4 miljoen.⁵ WW-export vormde toen met € 9 miljoen een aandeel van 2% in de totale export van uitkeringen.

Figuur 2. Financiële omvang van geëxporteerde uitkeringen in 2020, in lopende prijzen.

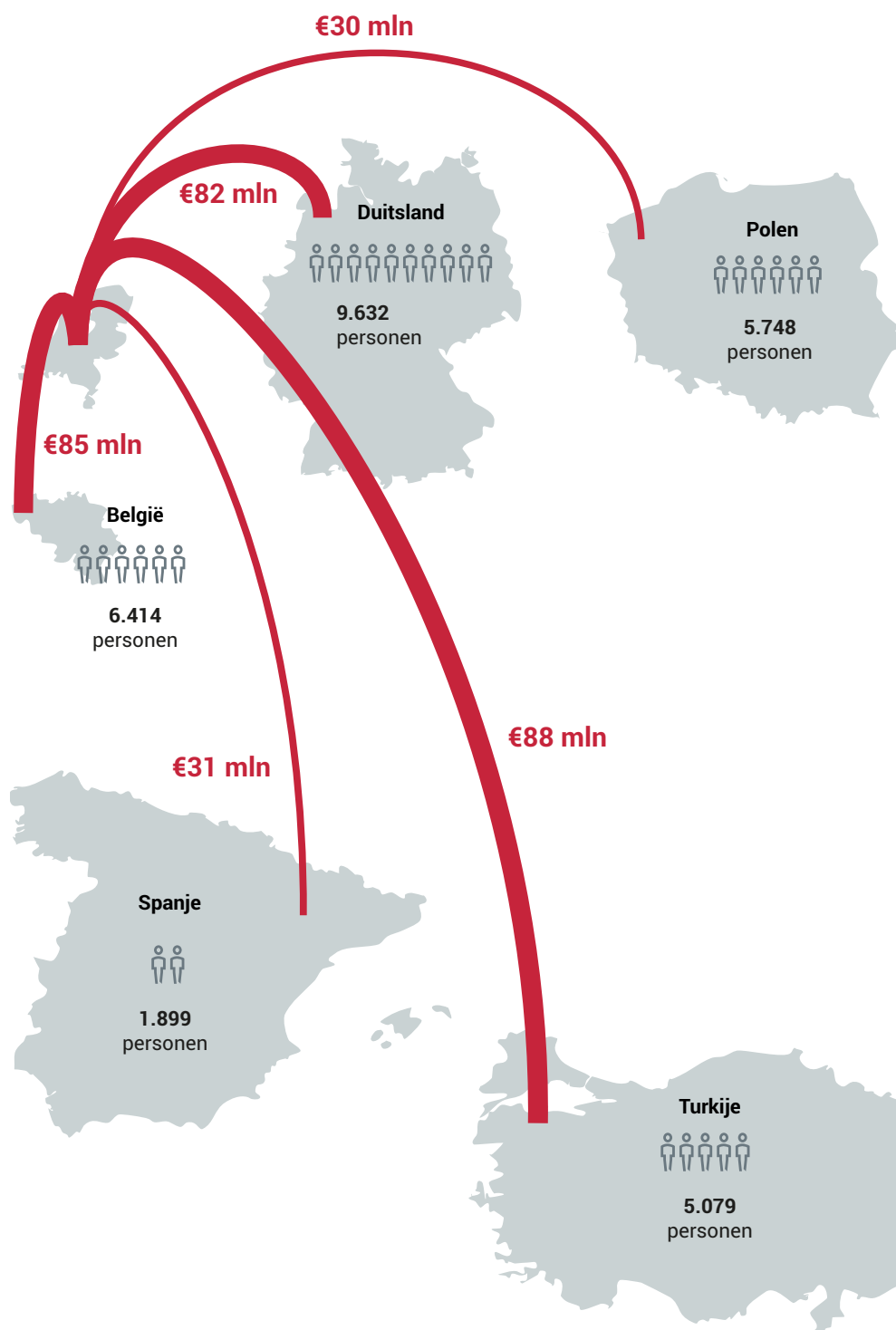
Bedragen export WIA en WAO verreweg het grootst



Meer dan de helft van de € 439 miljoen euro die het UWV in 2020 aan uitkeringsgerechtigden in het buitenland uitkeerde ging naar personen in Turkije, België en Duitsland.

Figuur 3. Uitkeringenexport in bedragen en aantallen personen naar België, Duitsland, Polen, Spanje en Turkije in 2020. Bedragen in euro, in lopende prijzen. Het aantal personen betreft een kleine overschatting, aangezien een persoon meerdere uitkeringen kan ontvangen.⁶

Aan personen in België, Duitsland en Turkije worden de hoogste bedragen uitkeringenexport uitgekeerd

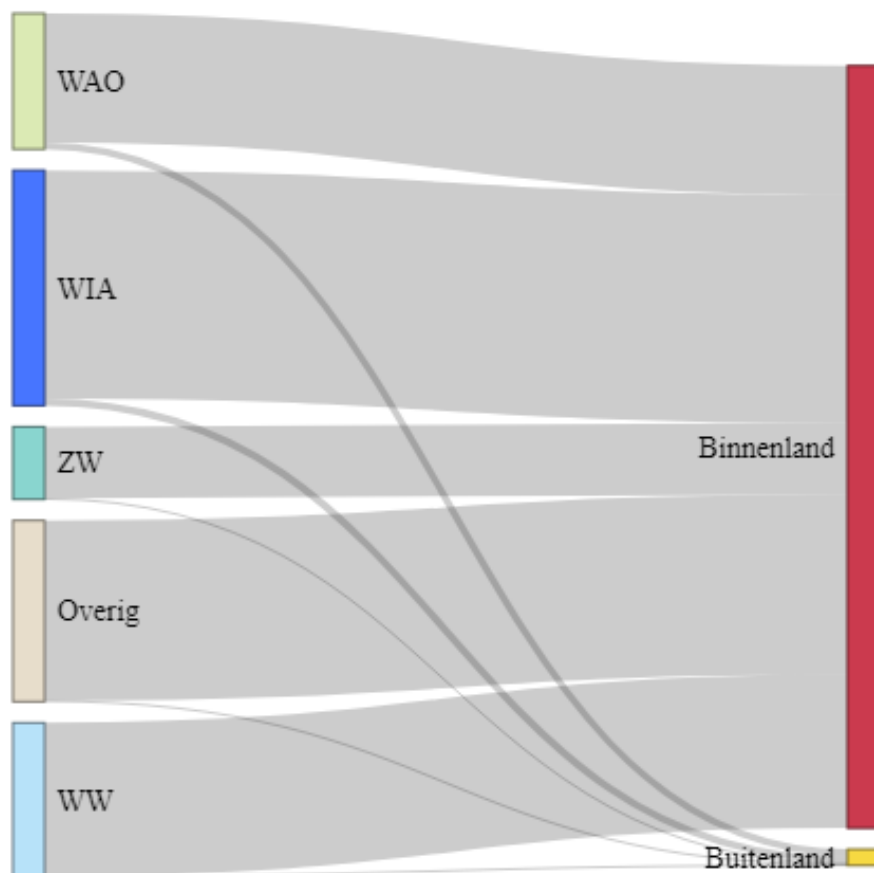


4.2 WW export laag en dalend

Uitkeringen aan personen in het buitenland vormen een fractie van het totaal aantal uitkeringen dat het UWV verstrekt. WW uitkeringen aan personen in het buitenland vormen daar weer een zeer klein deel van.

Figuur 4. Aandeel binnen- en buitenlandse uitkeringen in totale uitkeringslast per regeling, 2020. Bedragen in lopende prijzen.

WW-export is slechts een fractie van de totale uitkeringslast



In de periode 2018-2020 keerde het UWV jaarlijks gemiddeld € 423 miljoen uit aan personen in het buitenland, oftewel 2% van de € 20 miljard die het UWV jaarlijks gemiddeld uitkeerde aan alle uitkeringsgerechtigden tezamen in deze periode.

De financiële omvang van geëxporteerde werkloosheidsuitkeringen was veel lager dan deze 2%. Slechts 0,3% van de financiële omvang van WW uitkeringen betrof WW-export uitkeringen, oftewel gemiddeld € 12 miljoen per jaar, in 2018-2020. De financiële omvang van de WW-export is namelijk beperkt door de duur ervan: een WW-uitkering

mag maximaal 3 maanden geëxporteerd worden, terwijl andere uitkeringen langdurig in het buitenland ontvangen kunnen worden. Zo bedroeg de financiële omvang van geëxporteerde WAO-uitkeringen in 2020 5% van het totale uitgekeerde bedrag aan WAO-uitkeringen, oftewel € 183 miljoen. Bij de WIA-uitkeringen was dat 3%, oftewel € 194 miljoen.⁷

De gemiddelde financiële omvang van de WW-export per uitkeringsgerechtigde naar Polen was in de periode 2018-2020 lager dan de gemiddelde omvang bij WW-export. Zo keerde UWV in 2020 gemiddeld per persoon naar Duitsland en Spanje meer dan € 4000 aan WW uit, terwijl dat bedrag per persoon naar Polen in dat jaar gemiddeld net geen € 3000 was.

De financiële omvang van WW-uitkeringenexport daalde in de periode 2018-2020 met ruim 30%, van (afgerond) € 13 miljoen naar € 9 miljoen. In 2018 en 2019 daalde het aantal verstrekte WW uitkeringen aan personen in Nederland en in het buitenland in gelijke mate. In 2020 was dat niet het geval: in Nederland steeg het aantal personen met een WW uitkering, terwijl dit aantal in het buitenland juist sterker daalde. Het aandeel geëxporteerde WW-uitkeringen van het totale aantal WW-uitkeringen daalde hierdoor van 2% in 2019 naar 1% in 2020. In 2020 betrof dit 285.660 WW-uitkeringen in totaal, waarvan 3052 geëxporteerde WW-uitkeringen.

De daling is het gevolg van coronamaatregelen. De Poolse overheid kondigde begin maart 2020 aan dat terugkerende landgenoten met ingang van 15 maart twee weken in thuisquarantaine zouden moeten verblijven. Om deze maatregel voor te blijven, keerden in de eerste helft van maart vele Polen terug. Ook hebben door coronamaatregelen in Nederland Polen hun baan op slag verloren, onder meer door het sluiten van slachterijen (Strockmeijer, 2020).

De daling van het aantal aanvragen van WW-export ging dan ook gepaard met een verdubbeling van de afgifte van zogenaamde PDU1-formulieren aan Polen. Met het PDU1 formulier kan een Poolse WW uitkering met Nederlands arbeidsverleden worden aangevraagd. Polen hoeven dan niet, zoals bij een Nederlandse WW uitkering, eerst 4 weken voor de Nederlandse arbeidsmarkt beschikbaar te zijn.

4.3 Oorzaken gebruik uitkeringenexport

De internationale context waarin Nederland zich bevindt, is van invloed op het gebruik van de export van uitkeringen. Dit is hieronder uitgelicht voor export naar België, Duitsland, Turkije, Marokko en Polen.⁸

Naar de buurlanden België en Duitsland worden in 2020 zowel in financiële omvang als in aantal personen de meeste uitkeringen geëxporteerd. Ook betaalt het UWV verreweg het hoogste bedrag aan werkloosheidscompensaties aan Duitsland en België: respectievelijk 45% en 27% van het totaal in 2020, oftewel € 9 miljoen tezamen (zie verder § 4.4). In België en Duitsland wonen dan ook veel grensarbeiders. Vanuit België en Duitsland werken overigens meer mensen in Nederland dan andersom.⁹

Turkije en Marokko staan ook in de top-10 van landen met de meeste uitkeringsgerechtigden buiten Nederland. Het betreft vooral de indertijd zogenoemde “gastarbeiders” die in de jaren ’60 en ’70 van de vorige eeuw naar Nederland kwamen. Zij remigreerden en ontvangen nu een WAO- of WIA-uitkering in hun land van herkomst door de verdragsrelatie die Nederland met Turkije en Marokko heeft. Zo neemt de omvang van WAO-export naar Turkije toe in de jaren 2018-2020, terwijl deze als geheel afneemt door sluiting van de regeling sinds 2004. Het aantal ZW-uitkeringen dat naar Turkije en Marokko wordt geëxporteerd is heel laag: in deze landen wonen dan ook bijna geen uitkeringsgerechtigden die recent nog in Nederland hebben gewerkt.

Naar Polen worden verreweg de meeste WW-uitkeringen geëxporteerd: 86% van het totaal aantal geëxporteerde WW uitkeringen in de periode 2018-2020. Desondanks bleef de financiële omvang van deze export relatief laag. Polen werkten namelijk vaker met kortere contracten en lagere lonen. Volgens gegevens van het CBS uit 2017 behoren Polen tot de laagst betaalde werknemers en werken zij relatief vaak voor uitzendbureaus. Zij vormen de grootste groep buitenlandse werknemers in Nederland: in 2017 vervullen zij bijna 180 duizend banen van de in totaal ruim 838 duizend banen van buitenlandse werknemers.¹⁰

Poolse en andere Oost-Europese arbeidsmigranten hebben 4 keer zo vaak kans op baanverlies als Nederlandse werknemers, met name doordat zij vaker in een sector met korte contracten werken.¹¹ Verder verliezen uitzendkrachten met uitzendbeding bij ziekte hun dienstverband. Als zij bovendien voor huisvesting afhankelijk zijn van hun werkgever, verliezen ze daarmee ook hun woning.¹²

Desondanks maken Polen en andere Oost-Europese arbeidsmigranten minder aanspraak op de WW dan Nederlandse baanverliezers met dezelfde kenmerken: 27% tegenover 36% in 2019. Dat komt door hun korte arbeidsverleden en mogelijk vanwege gebrek aan kennis van hun rechten. De duur van de uitkering is bij toekenning bovendien gemiddeld korter en de hoogte is gemiddeld lager (Strockmeijer, 2019).

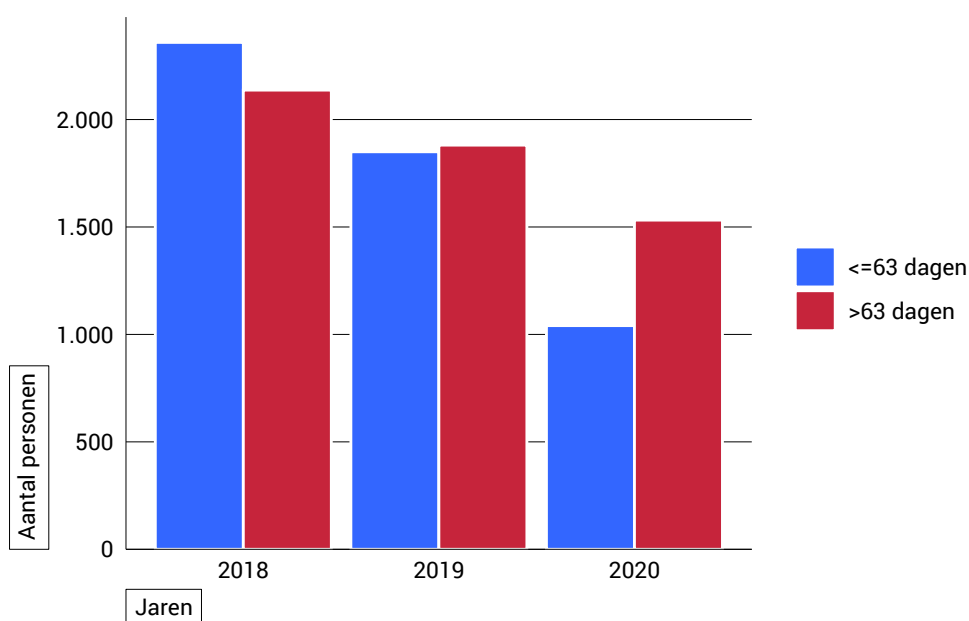
4.4 Effect Europese wijzigingsvoorstel

Bij verlenging van het recht op WW export van 3 naar 6 maanden zal waarschijnlijk slechts een kleine groep hiervan gebruik maken. Ongeveer de helft van de 10.800 mensen die in de periode 2018-2020 een werkloosheidsuitkering exporteerden, had hier namelijk slechts 3 maanden of minder recht op. Slechts 21% had 6 maanden de uitkering kunnen exporteren, als het recht daartoe bestond. Dit waren gemiddeld 741 personen per jaar.

Van de 10.800 personen die in 2018-2020 een WW-export startten, deed ongeveer de helft dat 2 maanden korter. WW-gerechtigden die recht hebben op een uitkering van 3 maanden, kunnen überhaupt maximaal 2 maanden exporteren, omdat zij eerst 4 weken in Nederland beschikbaar moeten blijven voor re-integratie op de arbeidsmarkt. In 2020 maakte overigens 60% van de WW-exporteurs geheel of gedeeltelijk gebruik van de 3e maand. Deze relatieve stijging kwam doordat door de coronacrisis in 2020 minder personen met een WW uitkering naar het buitenland vertrokken (zie ook § 3.2). Daardoor meldden met name minder personen die normaal korter hun werkloosheidsuitkering exporteren, zoals Polen, zich aan voor een export-WW. Relatief meer personen exporteerden hun uitkering dan ook langer dan 2 maanden in 2020.

Figuur 5. Aantal personen dat korter en langer dan 2 maanden een uitkering exporteerde in 2018-2020.

Meer dan de helft van de personen die een WW-uitkering exporteerden in 2018 en 2019 deden dat 2 maanden of korter



Van de 10.800 personen die in 2018-2020 een WW export startte, maakte 33% gedurende 3 maanden daar gebruik van, oftewel 3.587 personen. Van deze groep hadden 2.224 personen, oftewel gemiddeld 741 personen per jaar, hypothetisch 6 maanden hun WW kunnen exporteren als zij daar recht op hadden gehad. Als andere factoren gelijk blijven, zal verlenging van het recht op WW-export dan ook geen grote invloed hebben op het gebruik hiervan.

Bij wijziging van het woonlandbeginsel naar het werklandbeginsel zal een iets grotere groep WW gerechtigden in het buitenland onder verantwoordelijkheid van het UWV vallen. Het UWV zal dan dus ook voor een grotere groep WW gerechtigden in het buitenland dienstverlenende en handhavende taken moeten verrichten. Voor het berekenen van de omvang van deze groep ontbreken de gegevens. Wel is duidelijk dat deze groep vooral in België en Duitsland zal wonen. Dit is op te maken uit het bedrag aan compensaties dat het UWV betaalde voor WW uitkeringsgerechtigden in het buitenland met een Nederlands arbeidsverleden: 76% van het totaal aan compensaties dat het UWV betaalde in 2018-2020 ging naar Duitsland en België.

Het UWV ontvangt andersom ook de meeste compensaties van deze twee landen. Omdat meer personen vanuit België en Duitsland in Nederland werken dan andersom, betaalde het UWV in deze periode netto gemiddeld €5 miljoen per jaar aan compensaties aan deze twee landen. Volgens gegevens van het CBS uit 2018 woonden toen in totaal 83.000 werknemers in onze grenslanden. Andersom werkten in totaal toen 13.000 mensen in België en Duitsland, terwijl zij in Nederland woonden. Het UWV zou voor deze groep dan niet meer verantwoordelijk zijn.¹³ De UWV samenwerking met deze landen verloopt goed, waardoor de impact van deze wijziging bij doorgang naar verwachting gering zal zijn.

5.

UWV in het buitenland

De Kamerdebatten in de jaren 2018-2020 focusten zich op handhaving bij de export van uitkeringen. Dienstverlenende taken werden toen niet besproken, hoewel deze evenzeer van belang zijn voor het voorkomen van onrechtmatig verstrekte uitkeringen. Verder bleef in de Kamerdebatten onduidelijk welke bevoegdheden het UWV in het buitenland heeft en welke inspanningen het daar levert.

In dit hoofdstuk benoemen we achtereenvolgens de beperkingen van het UWV in het buitenland en de inspanningen die het UWV daar levert om de (beperkte) bevoegdheden volledig in te vullen.

Coronacrisis

De coronacrisis heeft de afgelopen 2 jaar grote invloed gehad op de dienstverlening en handhaving van het UWV in het buitenland. Structurele en incidentele overleggen vonden geen doorgang. Projecten, zoals het overnemen van handhavingstaken door de Bureaus Sociale Zaken bij ambassades, lagen stil. Tegelijk zijn door de corona-pandemie vrijwel alle beoordelingen uitgevoerd via beeldbellen. Het UWV verwacht deze vorm van medische beoordelingen ook na de pandemie voort te zetten.¹⁴

5.1 Beperkingen UWV

5.1.1 Wettelijke bevoegdheden

Het UWV heeft in het buitenland niet dezelfde bevoegdheden als in Nederland. Dit geldt ook voor buitenlandse overheden in Nederland. In de EU-verordeningen en sociale-zekerheidsverdragen is daarom vastgelegd dat lidstaten elkaar ondersteunen bij grensoverschrijdende sociale zekerheid. Deze ondersteuning is wel afhankelijk van lokale wetgeving (artikel 76 & 77, verordening 987/2009). Zo verbiedt Duitsland het uitwisselen van persoonsgegevens tussen instanties. Een centraal nummer voor identificatie bij verschillende overheidsinstanties, zoals ons Burgerservicenummer, kent Duitsland niet. Ook een centraal nummer voor een persoonlijke werkgeversgeschiedenis ontbreekt. Aan het verdrag om fraude in de sociale zekerheid tegen te gaan, dat Nederland in 2012 sloot met Duitsland, kan dan ook geen uitvoering worden gegeven.

Ook in het uitvoeren van huisbezoeken in het buitenland is het UWV beperkt in de bevoegdheden. De Verordening laat het aan de nationale wetgeving van de lidstaten over of huisbezoeken door andere mogelijkheden kunnen worden geaccepteerd. In België, Polen en Zwitserland is dit niet toegestaan. In 2019 hebben deze landen in de Administratieve Commissie voor de coördinatie van socialezekerheidsstelsels (AC) bezwaar gemaakt tegen huisbezoeken, op grond van hun wetgevingen (SZW, 2019a). Het UWV voert in het buitenland overigens geen onaangekondigde huisbezoeken uit, zoals in Nederland, maar uitsluitend aangekondigde huisbezoeken. Hierbij worden administratieve gegevens gecontroleerd.

5.1.2 Verschillende stelsels en IT systemen

Fysieke afstand belemmert de kwaliteit van dienstverlening en handhaving in het buitenland. Zo kan post vertraagd of helemaal niet worden bezorgd. Dossiers voor de eerstejaars Ziektewetbeoordeling (EZWB) uit het buitenland worden, bijvoorbeeld, regelmatig te laat aangeleverd met minimale informatie, waardoor de EZWB vaak te laat plaatsvindt. Verder belemmeren ook de verschillende socialezekerheidsstelsels en IT systemen de toegang tot gegevens, en daarmee dienstverlening en handhaving.

Zo is het bij terugvordering niet altijd duidelijk welke instantie het juiste aanspreekpunt is, of welke informatie de instantie nodig heeft om te kunnen terugvorderen. Het UWV probeert eerst geld terug te vorderen bij een persoon. Lukt dat niet dan kan het UWV een zusterorganisatie inschakelen, voor zover de EU Verordening of een bilateraal verdrag daarvoor de mogelijkheid biedt. In Polen is de terugvordering

bijvoorbeeld belegd bij de verschillende regionale belastingkantoren. Deze kantoren zijn bevoegd om terug te vorderen door beslag te leggen op eigendom.

Het UWV heeft in het buitenland dan ook een relatief hoger bedrag aan terugvorderingen uitstaan dan in Nederland. In 2020 was het aandeel nog niet geïnde terugvorderingen voor het binnenland 34% en voor het buitenland 52% van het totale bedrag terugvorderingen voor ZW, WW, WAO en WIA uitkeringen tezamen. Ook was bij deze regelingen het gemiddelde bedrag per uitkering in 2020 hoger bij terugvorderingen uit het buitenland dan bij die uit Nederland: €2519 versus €1654. De gemiddelde hoogte van terugvorderingen per jaar uit casuslanden Polen (€1619) en Duitsland (€1929) voor deze uitkeringen is in 2020 overigens lager dan dit gemiddelde.

Het hogere bedrag aan openstaande terugvorderingen in het buitenland is een indicatie dat handhavingsopties en toegang tot personen, gegevens en zusterorganisaties minder vanzelfsprekend zijn dan in Nederland. Het is niet een indicator dat door personen in het buitenland meer fraude gepleegd wordt. Of terugvorderingen gedaan worden naar aanleiding van opzettelijk handelen door de uitkeringsgerechtigde is namelijk onbekend.

Bewuste of onbewuste overtreding?

Of een overtreding bij het verstrekken van een (geëxporteerde) uitkering bewust of onbewust is gemaakt, is nauwelijks vast te stellen. Dat zou immers alleen met medewerking van de betrokkene vastgesteld kunnen worden. Bewuste overtredingen zijn fraude of misbruik: het verstrekken van onjuiste informatie om een (hogere) uitkering of gunstigere voorwaarden te krijgen. Ook “oneigenlijk gebruik” is bewust: gebruik van rechten of voorzieningen in lijn met de wet, maar tegen de bedoeling van de wet in. Onbewuste overtredingen zijn gemaakt door vergissingen of onwetendheid van de klant óf van de betrokken organisaties. Het UWV vordert namelijk ook terug bij onrechtmatig verstrekte uitkeringen door vergissingen of onwetendheid van het UWV zelf of van betrokken zusterorganisaties.

Verder geeft het hogere bedrag aan openstaande uitkeringen in het buitenland geen informatie over terugvorderingen bij geëxporteerde uitkeringen. Het UWV levert namelijk gegevens over terugvorderingen bij personen die op het moment van terugvordering in het buitenland verbleven. De terugvordering hoeft dan niet een geëxporteerde uitkering te betreffen. Tegelijk kan een “binnenlandse” terugvordering wel een geëxporteerde uitkering betreffen, waarvan de ontvanger inmiddels is teruggekeerd naar Nederland.

Veel landen kennen – in tegenstelling tot Nederland - een decentraal sociale zekerheidssysteem waarbij regionale kantoren gegevens beheren en uitvoering geven aan beleid. Afspraken op nationaal niveau zijn daar dan ook niet automatisch geïmplementeerd op regionaal niveau. Bovendien kost het hierdoor vaak tijd en inspanning om de juiste contactpersonen te vinden. Polen kent bijvoorbeeld 16 regio's met 340 districtsarbeidsbureaus. Daarnaast zijn gegevens over uitkeringsgerechtigden die hun Nederlandse werkloosheidsuitkering hebben meegenomen naar Polen op lokale kantoren niet geautomatiseerd. Als het UWV informatie vraagt bij het regionale Poolse kantoor, zet deze de vraag door naar het lokale kantoor, die vervolgens de informatie handmatig verzamelt. Deze informatie bereikt de regionale kantoren vaak niet of niet volledig.

In sommige landen hebben bovendien sociaal-politieke factoren grote invloed op de samenwerking van uitvoeringsorganisaties. Zo heeft het contact tussen het UWV en het Turkse SGK (*Sosyal Güvenlik Kurumu, Sociale Zekerheids- Instituut*) door politieke spanningen in 2017 en 2018 gedurende 18 maanden volledig stil gelegen.

Het Europese digitale systeem EESSI (*Electronic Exchange of Social Security Information*) zou binnen de EER en Zwitserland communicatie kunnen versnellen en foutgevoeligheid verkleinen, maar het UWV gebruikt momenteel vooral nog de post. Nederland is in Europees verband gezien laat met het in gebruik nemen van EESSI. Nederland had onder andere bezwaar tegen gebrek aan AVG-proof gebruik. In 2020 en 2021 zijn wel enkele WW processen via EESSI gaan lopen. Eind 2022 zal waarschijnlijk ook de gegevensuitwisseling voor de WIA via EESSI verlopen.

5.2 UWV activiteiten en afspraken

5.2.1 Medische beoordelingen

Nederland stelt arbeidsongeschiktheidsuitkeringen vast op basis van het verlies van verdienvermogen. Hierbij wordt zowel een medische als arbeidskundige component meegewogen. In de meeste andere landen worden arbeidsongeschikten niet beoordeeld op wat zij kunnen, maar op hun klachten en de behandeling daarvan. Medische rapportages uit het buitenland zijn daardoor, ondanks de vaak goede kwaliteit, ontoereikend voor het vaststellen van een Nederlandse arbeidsongeschiktheidsuitkering. De Europese verordeningen bepalen dat medische beoordelingen moeten voldoen aan de voorwaarden die het uitkerende orgaan stelt, maar tegelijk dat deze worden uitgevoerd in het woonland volgens de daar geldende wetgeving (Verordening 883/2004, artikel 82 en Verordening 987/2009 artikel 87). Verzekeringsartsen van

het uitkerende orgaan kunnen wel zelf deze beoordelingen komen uitvoeren in het woonland, of een arts ter plaatse daarvoor uitkiezen.

In Polen worden sinds 2018 medische beoordelingen op de Nederlandse ambassade in Warschau uitgevoerd door een UWV verzekeringsarts.¹⁵ Sinds 2017 en tot de corona-pandemie reisden UWV artsen iedere zes weken naar Polen voor re-integratiesprekken. In 2018 en 2019 werden daarbij ook sociaal-medische beoordelingen gedaan.

In Turkije worden sinds 2006 medische beoordelingen voor het UWV in klinieken uitgevoerd met een geprotocolleerd rapport. Voor de coronapandemie ging een team van verzekeringsartsen 3 jaar lang eens per jaar naar Turkije om daar uitleg te geven aan de artsen over de wijze waarop Nederlandse verzekeringsartsen de beoordelingen uitvoeren.

Het UWV kan aanvragers ook verzoeken om naar Nederland te komen voor een medische beoordeling. Voor de meeste medische beoordelingen moet de klant dan wel vrijwillig en ondubbelzinnig afstand doen van het recht om in zijn of haar woonland onderzocht te worden en in staat zijn om te reizen. De reis- en verblijfskosten komen voor rekening van het UWV (Verordening 987/2009, artikel 87). Personen die in Polen, Duitsland en België wonen doen dit vaak - met name voor een ziektewetbeoordeling.¹⁶

De UWV locatie in Amsterdam, die aanvragen van personen woonachtig in het buitenland anders dan België en Duitsland behandelt, meldt dat gemiddeld 75% van de ongeveer 550 oproepen vanuit het buitenland per jaar in 2017, 2018 en 2019 Polen betreft. Exacte cijfers zijn niet beschikbaar, maar het UWV schat dat het merendeel van de aanvragers woonachtig in Polen keuring in Nederland ondergaat.

5.2.2 Dienstverlening bij WW-export

Het UWV is niet verantwoordelijk voor re-integratiedienstverlening aan WW-gerechtigden in het buitenland. De toepassingsverordening laat wel de mogelijkheid open dat lidstaten onderling specifieke afspraken maken over re-integratiedienstverlening aan werkloze uitkeringsgerechtigden (Verordening 987/2009, artikel 87 en artikel 55). Daar maakt het UWV in Polen gebruik van. Het UWV, het Ministerie van SZW en Poolse partners hebben in december 2021 afspraken gemaakt over informatie-uitwisseling en arbeidshervatting bij WW-export.¹⁷

5.2.3 Re-integratie zieken en arbeidsongeschikten

Het UWV is verantwoordelijk voor re-integratiedienstverlening aan alle ziekte- en WGA (Werkhervattingsregeling Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten) -gerechtigden met arbeidsvermogen, ook als zij in het buitenland wonen. Re-integratiedienstverlening wordt namelijk niet specifiek genoemd in de Europese verordeningen, waardoor de nationale wetgeving geldt. Het UWV mag uitkeringsgerechtigden niet rechtstreeks vergoeden voor re-integratieactiviteiten, maar moet altijd dienstverlening bieden via een bureau.

In de praktijk beperkt het UWV re-integratiedienstverlening voor zieken en arbeidsongeschikten vooral tot de arbeidsmarkt in de grensstreek en, sinds 2017, Polen. Eerdere pogingen om re-integratie te bevorderen - anders dan in de grensstreek - waren minder succesvol: een pilot in Marokko (2006), ondersteuning voor de start van een eigen bedrijf (2006 en 2008) en de inzet van een Nederlands bureau in Polen (2016-2018). In het buitenland ontbreken namelijk vaak re-integratiebedrijven en kansen voor arbeidsbeperkten. Ook heeft het UWV vaak geen actuele kennis van lokale arbeidsmarktsituaties.

Ten behoeve van uitkeringsgerechtigden in Duitsland koopt het UWV re-integratietrajecten in bij Nederlandse re-integratiebureaus, die bekend zijn met de regionale arbeidsmarkt aan beide kanten van de grens en die het Duits voldoende machtig zijn. Deze inkoop verdubbelde in de periode 2018-2020 van ongeveer 30 naar 60 trajecten. Met Belgische partners heeft het UWV afspraken over wederzijdse dienstverlening aan elkaars uitkeringsgerechtigden met gesloten beurs. Het UWV heeft in 2021 het initiatief genomen om met een aantal partners in Duitsland vergelijkbare afspraken te maken. Ontvangers van een Nederlandse WGA uitkering die in Duitsland wonen ontvangen dan re-integratiedienstverlening van Duitse instanties en andersom.

In Polen werkt het UWV sinds 2017 samen met een re-integratiebureau, eerst als pilot en sinds 2019 als standaard werkwijze. Door de coronaperiode lag deze werkwijze tijdelijk stil in 2020 en 2021. Een ZW-gerechtigde kreeg op de ambassade een sociaal-medische beoordeling door een verzekeringsarts van het UWV en aansluitend een gesprek met de UWV-arbeidsdeskundige. Als de persoon voldoende hersteld was voor re-integratie werd hij of zij overgedragen aan de op de ambassade aanwezige medewerkers van het bureau. Het bureau maakte vervolgens een plan van aanpak dat het UWV beoordeelde en accordeerde. In een evaluatie uit 2019 noemt het UWV de samenwerking met het Poolse re-integratiebureau goedkoper dan beoordelen in Nederland omdat de tolk- en reiskosten lager zijn en omdat meer personen hersteld zijn bij de Eerstejaars Ziekte- en WGA Beoordeling. Ook zeiden UWV-artsen en arbeidsdeskundigen

onrechtmatigheden bij verstrekte uitkeringen eerder te bemerken door meer en directer contact met de uitkeringsgerechtigden.

Momenteel onderzoekt het UWV de mogelijkheden om ook WGA-gerechtigden in Polen re-integratiedienstverlening te bieden via het Poolse bureau. Daarnaast is het UWV in gesprek met een 2e re-integratiebedrijf dat zich richt op het begeleiden van zieke en arbeidsongeschikte Poolse werknemers naar passend werk in Polen. Het UWV gaat zich onder andere richten op WGA-uitkeringsgerechtigden die de afgelopen 2 jaar naar Polen zijn verhuisd. Dit wijkt af van de afspraak tussen het UWV en SZW om in de eerste 5 jaar van de WGA-uitkering re-integratiedienstverlening aan te bieden. Aangezien de kans op re-integratie kleiner wordt naarmate men langer geen werk heeft, hoopt het UWV dat met een 2-jaren termijn meer re-integratietrajecten succesvol zijn.

5.2.4 Handhaving

Naar aanleiding van de eerder genoemde Kamerdebatten zijn door de minister SZW eind 2018 handhavingsacties aan de Kamer toegezegd (SZW, 2019b). Hierdoor heeft het UWV fraude-awareness leercirkels en presentaties opgezet voor alle kantoren die aanvragen met een internationaal aspect behandelen. Sinds begin 2021 zijn ook handhavingsconsulenten aangesteld met wie UWV medewerkers twijfels over een geval kunnen bespreken. Het aantal interne handhavingsmeldingen met een internationaal aspect vervijfvoudigde in de periode 2018-2020 van 26 naar 128 meldingen. In totaal ontving het UWV 653 handhavingsmeldingen met internationaal aspect voor Duitsland, Polen, Spanje en Turkije. De meeste meldingen daarvan, 277 in totaal, betroffen uitkeringsgerechtigden in Duitsland.¹⁸ Niet elke melding is onderzoekswaardig. Het UWV legde voor Duitsland, Polen, Spanje en Turkije in de periode 2018-2020 in totaal 39 maatregelen in 19 zaken op, waarvan opnieuw de meeste zaken Duitsland betroffen. Bij personen die in Duitsland woonden werden in 2018-2020 in totaal 10 terugvorderingen met vermoeden van fraude gedaan en 3 terugvorderingen zonder vermoeden van fraude.

Sinds 2020 onderzoekt het UWV de mogelijkheid om de Bureaus Sociale Zaken (BZS) in Marokko, Spanje, Suriname en Turkije huisbezoeken uit te laten voeren. In deze landen heeft Nederland op de ambassades teams van ongeveer 5fte. Ze beantwoorden klantvragen en verrichten klantonderzoeken namens SVB, UWV, CAK en de Belastingdienst. Door het laten overnemen van huisbezoeken door deze teams zou het UWV meer capaciteit hebben om uitkeringsgerechtigden in andere landen te bezoeken. Ook hoopt het UWV dat bezoeken van deze lokale medewerkers

efficiënter zijn dan bezoeken door Nederlandse medewerkers. De teams bij de ambassades krijgen voor het overnemen van taken vooralsnog geen extra capaciteit, maar combineren dit met de voor SVB af te leggen huisbezoeken.

Voor het afleggen van huisbezoeken in Polen hebben het UWV, het Ministerie van SZW en het Poolse Ministerie van Familie en Sociaal Beleid in 2021 een alternatief gevonden. Het UWV kan vanaf 2022 uitkeringsgerechtigden voor administratieve controles interviewen op de ambassade te Warschau.¹⁹

5.2.5 Terugvorderingen

Het UWV probeert met enkele landen, zoals Spanje en Polen, afspraken over terugvorderingen te maken. Zo maakte het UWV in maart 2020 met de Spaanse zusterorganisaties SEPE en INSS een werkafpraak ter voorkoming van het dubbel uitbetalen – en het daarna moeten terugvorderen – door zowel Spaanse als Nederlandse instanties. Met Polen is in december 2021 overeengekomen elkaar beter te ondersteunen bij terugvorderingen.

6. Kwaliteit activiteiten UWV

In de Kamerdebatten van 2018, 2019 en 2020 bleef onduidelijk wat de kwaliteit van dienstverlening en handhaving door het UWV in het buitenland is. Ook op basis van ons onderzoek kan de kwaliteit niet worden beoordeeld. Hiervoor ontbreken de kwantitatieve gegevens. In dit hoofdstuk geven we aan waarom deze gegevens ontbreken en waarom inzicht wel van belang is. Ook geven we een overzicht van knelpunten bij dienstverlening en handhaving in het buitenland, zoals wij dat op basis van ons onderzoek kwalitatief hebben kunnen vaststellen.

6.1 Prestatieafspraken

Voor handhaving bestaan geen prestatieafspraken tussen het UWV en het Ministerie van SZW, ook niet voor activiteiten in Nederland.²⁰ Voor dienstverlening is het onbekend of het UWV aan uitkeringsgerechtigden in het buitenland voldoet aan de algemene prestatieafspraken met het Ministerie van SZW. De UWV afdeling Bijzondere Zaken verzorgt namelijk niet alleen uitkeringsaanvragen personen die in het buitenland wonen, maar ook van (ex)UWV medewerkers, personen met een bijzondere maatschappelijke positie zoals bekleders van openbare ambten, Defensiepersoneel, én personen die in Nederland wonen en een buitenlands arbeidsverleden hebben. Management-informatie en informatie aangaande prestatieafspraken, verantwoording en sturing worden gegenereerd op het niveau van deze afdeling en betreffen dan ook niet specifiek export. Ook gegevens over terugvorderingen bij geëxporteerde uitkeringen ontbreken (zie § 4.1.2).

Wel is bekend dat het UWV de algemene norm voor WGA-dienstverlening niet haalt, ook niet betreffende het buitenland. Het UWV levert immers maar in een klein aantal landen een beperkte vorm van WGA re-integratiebegeleiding aan. De algemene afspraak is dat het WERKbedrijf WGA-gerechtigden gemiddeld 1,8 keer per jaar spreekt en met 90% ten minste 1 keer contact heeft.

Export van uitkeringen is zeker niet in alle individuele gevallen permanent. Niet alleen WW gerechtigden exporteren slechts voor korte tijd hun uitkering, ook andere uitkeringsgerechtigden kunnen dat doen. Zo kan een arbeidsmigrant die na aanvraag van een ZW-uitkering in Nederland beoordeeld wordt, tijdelijk naar het thuisland terugkeren en opnieuw naar Nederland komen bij voldoende herstel voor re-integratie. Deze uitkering is eerst niet geëxporteerd, daarna wel en daarna weer niet. Door zowel de organisatiestructuur van het UWV als het fluïde karakter van de export van uitkeringen is het leveren van kwantitatieve gegevens hierover een langdurig traject. Het UWV is hier deels mee gestart. Of deze gegevenslevering leidt tot toename van kwaliteit in dienstverlening en/of handhaving in het buitenland, is vooralsnog onduidelijk.

Inzicht in specifiek dienstverlening in het buitenland is desondanks wel noodzakelijk. Door de vele verschillende sociale-zekerheidssystemen, IT systemen, betrokken organisaties en UWV divisies is dienstverlening aan personen in het buitenland veel minder vanzelfsprekend dan in Nederland. In 2019 bijvoorbeeld, toen het UWV overging op een hogere beveiliging van DigiD, ontving de Nationale Ombudsman klachten van Nederlandse burgers die DigiD-buitenlandbalies niet, of slechts met hoge kosten en inspanning, bereikten (Nationale Ombudsman, 2019). Klanttevredenheidsonderzoeken zouden mogelijk inzicht in de kwaliteit van dienstverlening in het buitenland kunnen verbeteren.²¹ Knelpunten in de UWV organisatiestructuur, adresregistratie en direct klantcontact hebben al de aandacht van het Ministerie van SZW en het UWV, maar kunnen verder aangepakt worden.

6.2 Organisatiestructuur

Binnen het UWV werken medewerkers op verschillende afdelingen met en voor uitkeringsgerechtigden die in het buitenland verblijven.

UWV taken met internationaal aspect

- Het *Klantcontactcentrum* (KCC) registreert de melding van de export van WW-uitkeringen.
- Het *Team Buitenland* van de divisie Uitkeren (onderdeel van de afdeling Verwerken Financiële Verplichtingen) verricht invorderingen met een internationaal aspect.
- De afdeling *Handhaving* behandelt fraudemeldingen met een internationaal aspect, inclusief fraudemeldingen over geëxporteerde uitkeringen.
- Het *Interventieteam Buitenland* (ITB), onderdeel van het kantoor Internationaal van de directie Handhaving, voert controlebezoeken in het buitenland uit.
- De *regionale kantoren* zetten dossiers, waarbij een verhuizing naar het buitenland gemeld wordt, door naar de afdeling Bijzondere Zaken.
- De afdeling *Bijzondere Zaken* (BZ) van de divisie Sociaal-Medische Zaken (SMZ) voert sinds eind 2021 bijna alle processen uit voor uitkeringsgerechtigden die in het buitenland wonen, werken, hebben gewerkt of daar willen gaan wonen.

Doordat taken met een internationaal aspect binnen het UWV zijn ondergebracht bij diverse organisatieonderdelen, vergt hun onderlinge contact vanzelfsprekend voortdurend onderhoud. Onduidelijkheid over het verblijf in het buitenland, bijvoorbeeld, kan de behandeling van aanvragen vertragen doordat deze tussen regionale kantoren en de afdeling Bijzondere Zaken heen en weer schuiven. Het UWV probeert hier verbetering in te brengen met nieuwsbrieven, coaching en regelmatig overleg.

Ook bij handhavende taken is interne UWV communicatie voor verbetering vatbaar. De (geautomatiseerde) terugkoppeling bij een interne melding is namelijk niet altijd tijdig, of voor de signalerende medewerker soms niet duidelijk. Vanwege de AVG mag Handhaving ook niet altijd een terugkoppeling verstrekken. Hierdoor kunnen medewerkers de motivatie om te blijven melden verliezen. De wijze waarop het UWV omgaat met fraudemeldingen heeft onder andere door de televisie-uitzendingen sinds 2018 de aandacht van de minister van SZW, die daarover ook de Tweede Kamer berichtte (SZW, 2019b).

6.3 Adresregistratie en digitale toegang

Het UWV ontstond uit een fusie van zes organisaties in 2002 (Cadans, Gak, GUO, SFB, USZO en opdrachtgever Lisv). Tijdens deze fusie werd ook het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) opgericht. In 2009 fuseerden het UWV en CWI. Dat is onder andere nog merkbaar in het gebruik van het grote aantal in gebruik zijnde IT-systemen.

Het gebruik van deze vele systemen kan, vooral bij personen die in het buitenland wonen, leiden tot het verschillend registreren van adresgegevens. Daarnaast is het een gegeven dat personen zich voor vertrek regelmatig niet uitschrijven. Zij kunnen dat eenmaal in het buitenland ook niet meer doen. Hierdoor ontstaan verschillen tussen de officiële inschrijving in de BRP (basis registratie personen) en de feitelijke situatie. Post kan dan laat, of in het geheel niet, de klant bereiken. Ook over verbeterpunten in de adresregistratie bij het UWV heeft de minister van SZW de Tweede Kamer meerdere keren bericht.²²

Verder schat het UWV dat verreweg het merendeel van de uitkeringsgerechtigden die een uitkering exporteren geen toegang heeft tot DigiD of het Europese equivalent eIDAS (*Electronic Identities And Trust Services*). Exacte cijfers zijn niet bekend en ook door het UWV niet te genereren. Het totaal aantal UWV klanten dat geen toegang heeft tot digitale toegang is naar schatting 30%. Digitale toegang zal waarschijnlijk het zicht op arbeidsmigranten en de dienstverlening aan hen verbeteren, zoals ook het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten aangeeft (2020). Momenteel verwerken UWV medewerkers handmatig de niet-digitale aanvragen en vervolgacties en bellen zij deze personen.

Als keerzijde van dit knelpunt is het overigens mogelijk dat het persoonlijke contact met de klant dat het UWV op dit moment heeft, juist door het gebrek aan digitale en geautomatiseerde voorzieningen, de kans op passende dienstverlening vergroot en op onrechtmatige verstrekking van uitkeringen verkleint.

6.4 Taalbarrière

Het niet of beperkt machtig zijn van de Nederlandse taal kan bij telefonisch klantcontact een barrière zijn tussen de UWV medewerker en de klant. Het UWV probeert meertalige medewerkers verzuimbeheer in te zetten, maar heeft geen expliciet wervingsbeleid op meertaligheid. Enkele medewerkers spreken Engels, en in de grensstreek vaak Duits, maar zij worden daar niet op aangenomen. Sinds 2020 is op de UWV website informatie in het Pools beschikbaar over de rechten en plichten bij een WW, ZW en WIA uitkering. Ook wordt de content van de UWV website vertaald in 7 talen. Het UWV plant momenteel een herijking van het talenbeleid in, waarbij ook gekeken wordt wat andere uitvoeringsorganisaties doen.

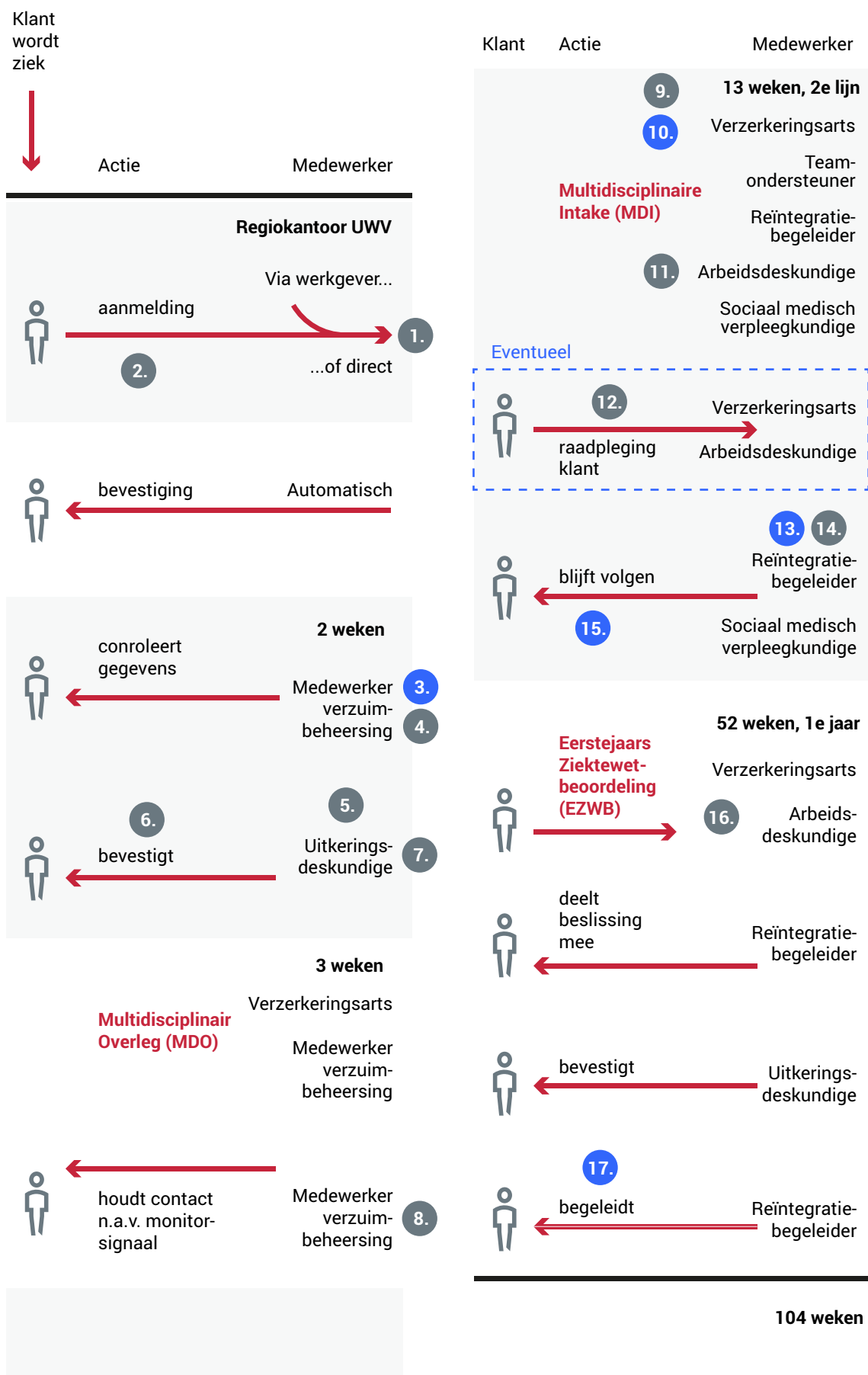
Momenteel maken veel, vooral Poolse, uitkeringsaanvragers gebruik van Nederlands-sprekende tussenpersonen, wat bij mondelinge toestemming van de klant toegestaan is. Dit is een risico voor fraude, bijvoorbeeld voor misbruik van klantgegevens. Het

UWV heeft sinds 2015 meerdere pogingen gedaan om de afhankelijkheid van tussenpersonen te verminderen, maar dit blijft een knelpunt.²³

Het UWV is van plan gebruik te maken van lokale talen- en cultuurkennis in Marokko, Spanje, Suriname en Turkije. Het UWV wil daar handhavingstaken over laten nemen door de Bureaus Sociale Zaken op de ambassades (zie ook § 5.2.4). Hier ontvangen de Bureaus vooralsnog geen extra capaciteit voor.

Hieronder Figuur 6. *Knelpunten en succesfactoren in communicatie met klant in het buitenland tijdens aanvraag en traject ziektewetuitkering. Zie bijlage 1 voor een overzicht van alle systemen en actoren betrokken bij een aanvraag en traject ziektewetuitkering buitenland.*

Door vele systemen en actoren bij UWV en zusterorganisaties zijn er meerdere knelpunten in het proces van aanvraag en traject voor ZW-export



1. Verblijfplaats soms onduidelijk, waardoor het tussen kantoren heen en weer kan gaan, terwijl de klant geen uitkering ontvangt
2. Veel klanten hebben geen DigiD zodat zij niet zelf de nationale vragenlijst kunnen invullen
3. Medewerker is soms meertalig
4. Soms ook taalbarrière
5. Buitenlandse bankrekeningen hebben andere systemen
6. Postbezorging mogelijk niet tijdig of volledig
7. Adresgegevens in verschillende systemen kunnen afwijken waardoor adres onduidelijk is
8. Geen automatische meldingen, bijvoorbeeld van detentie
9. Afhankelijkheid van lokale artsen
10. Samenwerking met kliniek in Turkije en met Poolse artsen
11. Door unieke Nederlandse beoordeling extra uitvraag gegevens nodig.
12. Door corona minder fysieke spreekuren, waardoor soms onterecht voorschot werd betaald
13. Samenwerking met Re-integratiebedrijf in Polen
14. Re-integratie inkoop soms onmogelijk, kennis lokale arbeidsmarkt ontoereikend
15. Door videobellen bleef productie op peil tegen lagere kosten
16. Door videobellen missen verzekeringsartsen het fysieke contact met de klant en er zijn meer gesprekken nodig
17. Door videobellen hoeven klanten niet te reizen en kunnen ook met een kleine vraag contact opnemen.

7.

Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

Sinds de Kamerdebatten over de export van uitkeringen in 2018-2020 hebben de Toeslagenaffaire en de coronacrisis tot een verschuiving van aandacht voor “stringente handhaving” naar “menselijke maat” geleid. Verder is in het coalitieakkoord van 2021 de ambitie gepresenteerd om de positie van arbeidsongeschikten te verbeteren. Aandacht voor dienstverlening aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in het buitenland zou hierbij aansluiten. Daarbij is de balans tussen aandacht voor handhaving en dienstverlening noodzakelijk: UWV activiteiten hebben immers vaak zowel handhavende als dienstverlenende functies.

Het coalitieakkoord noemt verder het belang van periodiek inzicht over verwachte arbeids-, kennis- en asielmigratie. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is gevraagd in 2022 advies uit te brengen over het hanteren van een beleidsmatig richtgetal migratie. Wij menen dat, ongeacht een eventueel richtgetal, inzicht in arbeidsmigratie en de positie van arbeidsmigranten inzicht kan bieden in het gebruik van Nederlandse uitkeringen in het buitenland. Degenen die gebruik maken van WW- en ZW-export zijn namelijk ook vaak degenen met kwetsbare posities op de arbeidsmarkt door korte, flexibele contracten en verlies van woning en zorg bij einde van het werkcontract.

7.1.1 Omvang en oorzaken uitkeringenexport

De financiële omvang van de export van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen vormt 88% van de totale export van uitkeringen in 2020. De financiële omvang van geëxporteerde WIA uitkeringen steeg met 25% in 2018-2020. Ook de financiële omvang van ZW uitkeringen steeg, met 24% in 2018-2020. Het is waarschijnlijk dat deze export in de toekomst verder toeneemt door arbeidsmigratie naar Nederland. Ook door toegenomen mogelijkheden voor werken op afstand kunnen werknemers van Nederlandse werkgevers vaker in het buitenland wonen. In geval van ziekte of arbeidsongeschiktheid zullen zij waarschijnlijk hun uitkering exporteren.

De financiële omvang van WW-export is met 2% slechts een fractie van het totale bedrag aan geëxporteerde regelingen en daalde bovendien met 30% in 2018-2020. Verder lijkt het, op basis van ons bekende gegevens, onwaarschijnlijk dat WW-export en de duur daarvan bij inwerkingtreding van het huidige wijzigingsvoorstel van de Europese verordening fors zal stijgen.

7.1.2 UWV in het buitenland

Wij constateren dat het UWV ondanks wettelijke en praktische beperkingen voortdurend inspanningen levert om dienstverlenende en handhavende taken uit te voeren in het buitenland; met name in Polen, Duitsland en België. Wij constateren verder dat het UWV de (beperkte) bevoegdheden bij medische beoordelingen en handhaving in het buitenland volledig benut.

Bovendien proberen het UWV en het Ministerie van SZW bovenop bestaande verdragen afspraken te maken. Zo vond het UWV onder andere een alternatief voor het afleggen van huisbezoeken in Polen. Verder maakte het UWV afspraken met Poolse en Spaanse partners over terugvorderingen en informatie-uitwisseling. Ook over arbeidsbemiddeling bij WW-export maakte het UWV afspraken, terwijl het daar juridisch gezien niet verantwoordelijk voor is.

Daarnaast zet het UWV in op contacten met de juiste personen bij zusterorganisaties. Voor Duitsland zijn deze contacten bijvoorbeeld ruimschoots aanwezig. Verbeteringen zijn nog mogelijk in de intensivering van het contact met zusterorganisaties elders dan in Duitsland en België en in de re-integratiedienstverlening aan met name WGA gerechtigden.

7.1.3 Kwaliteit activiteiten UWV

Uit ons onderzoek blijkt dat het UWV en de minister van SZW geen inzicht hebben in de kwaliteit van dienstverlening en handhaving in het buitenland. Doordat de export van uitkeringen niet bij een aparte UWV afdeling is belegd en door het fluïde karakter van de export van uitkeringen ontbreken hiervoor de gegevens. Ook ontbreken prestatieafspraken met het Ministerie van SZW en klanttevredenheidsonderzoeken.

Inzicht in deze kwaliteit is desondanks wel noodzakelijk. Dienstverlening en handhaving zijn in het buitenland namelijk door de vele verschillende IT-systemen, nationale sociale zekerheidsstelsels en betrokken organisaties en UWV afdelingen niet vanzelfsprekend. Ook adresregistraties, beperkte digitale toegang en taalbarrières vormen knelpunten bij dienstverlening en handhaving in het buitenland.

7.2 Aanbevelingen

7.2.1 Aan de minister van SZW

1. *Inventariseer periodiek de eventuele risico's en mogelijkheden tot aanbesteding en samenwerking voor re-integratiedienstverlening aan arbeidsongeschikten en zieken met een relatief hoog klantbestand - ook in landen anders dan België, Duitsland en Polen.*
2. *Maak afspraken over het genereren van inzicht in de kwaliteit van UWV dienstverlening in het buitenland op basis van beschikbare en te genereren informatie, waaronder bijvoorbeeld kwalitatieve informatie vanuit uitkeringsgerechtigden.*

7.2.2 Aan de Raad van Bestuur van het UWV

3. *Overweeg meertalige medewerkers in te zetten waar dit gezien het klantbestand voordelen oplevert, zoals Poolssprekende medewerkers.*

8.

Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer

8.1 Reactie minister van SZW

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op 23 mei 2022 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we deze reactie integraal weer.

De minister schrijft:

“Met belangstelling heb ik kennisgenomen van dit rapport. Het rapport geeft een goed beeld van de context waarin UWV opereert bij de handhaving en dienstverlening bij de export van uitkeringen. Het is goed om te lezen dat u constateert dat UWV, ondanks wettelijke en praktische beperkingen, voortdurend inspanningen levert om dienstverlenende en handhavende taken uit te voeren in het buitenland. Een andere positieve vaststelling van u is dat UWV de (beperkte) bevoegdheden volledig benut bij medische controles en handhaving in het buitenland en daarbovenop aanvullende afspraken maakt. Ik waardeer de inzet van UWV op dit terrein. Ook signaleert u een drietal verbeterpunten en doet u hierop aanbevelingen. Hieronder geef ik u mijn reactie op de twee aanbevelingen die aan mijn ministerie zijn gericht.

In de eerste plaats concludeert u dat de re-integratiedienstverlening aan met name WGA-gerechtigden kan worden geïntensiveerd, vooral in andere landen dan Polen, Duitsland en België. U beveelt aan om periodiek de eventuele risico's en mogelijkheden tot aanbesteding en samenwerking te inventariseren voor re-integratiedienstverlening aan arbeidsongeschikten en zieken in landen met een relatief hoog klantbestand - ook in landen anders dan Polen, Duitsland en België.

De re-integratiedienstverlening van UWV in het buitenland heeft zich vanuit een kosten-baten overweging primair gericht op de landen met het hoogste klantenbestand. Door in te zetten op de drie genoemde landen heeft UWV zich gericht op landen die samen circa 50% procent van het klantenbestand van ZW en WIA-gerechtigden in het buitenland vertegenwoordigen. UWV zal de re-integratiedienstverlening in die landen voortzetten of zelfs uitbreiden. Het beeld staat echter niet stil. UWV verricht op dit moment een verkenning naar mogelijkheden om in meer landen samen te werken met plaatselijke arbeidsbureaus (samenwerking met buitenlandse zuster-organen) of uitzendbureaus (aanbesteding aan private partijen). Waar haalbaar en verdedigbaar vanuit kostenbaten overwegingen - bijvoorbeeld gelet op de aard van het klantenbestand, de mogelijkheden op de plaatselijke arbeidsmarkt of de samenwerkingsmogelijkheden met het buitenland- zal UWV ook afspraken maken met publiek-private partners in andere landen. UWV is hier dus al proactief mee aan de slag. Uiteraard moet de inventarisatie van kansen en risico's worden geactualiseerd op het moment dat ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, bijvoorbeeld de groei van het klantenbestand in een bepaald land. Dit is een continu proces. Ik merk in dit verband ook op dat dit proces primair een rol is van UWV. Ik volg de ontwikkelingen en ga hierover in overleg met UWV.

In uw rapport concludeert u verder dat het inzicht in de kwaliteit van dienstverlening en handhaving door UWV in het buitenland ontbreekt, doordat gegevens niet beschikbaar zijn. Uw tweede aanbeveling geeft het advies om afspraken te maken over het genereren van inzicht in de kwaliteit van UWV-dienstverlening in het buitenland op basis van beschikbare informatie, waaronder bijvoorbeeld kwalitatieve informatie vanuit uitkeringsgerechtigden. Ik wil ook graag meer inzicht krijgen in de kwaliteit van UWV-dienstverlening en handhaving in het buitenland. Tegelijkertijd stel ik vast dat het niet eenvoudig is om kwaliteit van de dienstverlening en handhaving te meten bij de export van uitkeringen. Dit hangt, zoals u ook signaleert, samen met verschillende factoren die in internationale context een rol spelen. De Rekenkamer noemt bijvoorbeeld het fluïde karakter van de export van uitkeringen, diverse nationale sociale zekerheidsstelsels en een veelheid aan betrokken organisaties. Kortom, dienstverlening en handhaving verschillen per land en zijn in het buitenland ingewikkelder. Daardoor kan ook de kwaliteit per land verschillen. Om te komen tot inzicht in de kwaliteit van UWV-dienstverlening in het buitenland suggereert u beschikbare informatie te gebruiken, waaronder kwalitatieve informatie vanuit uitkeringsgerechtigden. Ik zal UWV vragen om te inventariseren welke mogelijkheden er zijn om tevredenheid van gerechtigden in het buitenland te meten over de dienstverlening van UWV. Vervolgens zal ik in overleg met UWV bezien hoe we het inzicht in de kwaliteit van de dienstverlening in het buitenland kunnen vergroten.

Tot slot geeft het rapport nuttige cijfermatige informatie over de stromen van UWV-uitkeringen naar het buitenland. Eén van de conclusies voorzie ik graag van een nuancering. U constateert dat bij een mogelijke toekomstige verlenging van de WW-exporttermijn waarschijnlijk een kleine groep hiervan gebruik zal maken. Deze constatering is gebaseerd op de huidige regelgeving en de huidige exportcijfers. In dit verband merk ik op dat de voorgestelde verlenging van de exporttermijn in de onderhandelingen over de herziening van de Europese verordening 883/2004 niet op zichzelf staat, maar onderdeel is van een wijziging van de systematiek van het gehele werkloosheidshoofdstuk. Als gevolg van een dergelijke systeemwijziging zal de export van WW-uitkeringen naar het buitenland toenemen. In welke mate dit het geval is, is van verschillende factoren afhankelijk en valt op dit moment niet goed te voorspellen.”

8.2 Reactie Raad van Bestuur UWV

De Raad van Bestuur Uitvoeringsorganisatie heeft op 18 mei 2022 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we deze reactie grotendeels weer. De volledige reactie staat op rekenkamer.nl.

Het UWV schrijft:

“In het rapport doet u drie aanbevelingen, waarvan er één direct aan UWV is gericht en de overige twee aan SZW. Met SZW is afgesproken dat UWV op alle aanbevelingen zal reageren. Daarnaast wil ik graag een nuancering aanbrengen t.a.v. de werkwijze van UWV bij regelovertreding en t.a.v. de financiële omvang en stijging van geëxporteerde WIA-regelingen de periode 2018-2020.

1. Het inventariseren van de mogelijkheden en risico's van aanbesteding op het gebied van re-integratie dienstverlening (met name in landen met een relatief hoog klantenbestand van zieken en arbeidsongeschikten).

Dienstverlening wordt – net als in de nationale situatie – voor een duur van vijf jaar ingezet. De re-integratiemogelijkheden en inzet van dienstverlening in het buitenland sterk kunnen afwijken van de mogelijkheden in Nederland. In het buitenland is UWV minder bekend met de arbeidsmarkt en is UWV afhankelijk van de samenwerking met publiek-private partners. De bereidheid en mogelijkheden tot samenwerking variëren per land. Re-integratie naar werk vanuit een arbeidsongeschiktheidsuitkering is geen vast onderdeel van verdragen en Europese verordeningen en in veel landen maakt re-integratiedienstverlening geen deel uit van het sociaal zekerheidstelsel. Daarnaast zijn er praktische

obstakels zoals fysieke afstand en in sommige gevallen een taalbarrière. UWV heeft het voornemen om de samenwerking op het gebied van re-integratie met een aantal landen te initiëren/uit te breiden en zal bekijken welke uitvoeringsafspraken over (aanbesteding van) re-integratie dienstverlening met publieke-private partners kunnen worden gemaakt op bilateraal niveau.

2. *Het maken van afspraken over het genereren van inzicht in de kwaliteit van de UWV dienstverlening in het buitenland (op basis van beschikbare informatie).*

Kwaliteitscontroles op dossierniveau (interne kwaliteitscontroles)

Zowel op landelijk als lokaal niveau voert UWV wettelijke dossiercontroles uit. Daarnaast vinden er kruiscontroles (collegiale controles) of controles op basis van een specifiek thema plaats. Bij het presenteren van de uitkomsten van de kwaliteitscontroles wordt geen onderscheid gemaakt tussen dienstverlening in Nederland en in het buitenland. Hiervoor is het aantal buitenlandse dossiers te laag.

UWV doet in Nederland regulier onderzoek naar de tevredenheid van cliënten over de dienstverlening van UWV. Daarnaast inventariseert UWV periodiek de tevredenheid over de door UWV geleverde informatie, o.a. d.m.v. van feedback op UWV.nl.

UWV zal inventariseren welke mogelijkheden en methodieken er zijn om de tevredenheid over de dienstverlening van UWV in het buitenland te meten. De begrijpelijkheid van de informatieverstrekking over rechten en plichten zal daarin worden meegenomen. Met SZW zal worden afgestemd over de wijze waarop de kwaliteit van dienstverlening in het buitenland inzichtelijk kan worden gemaakt.

3. *Het inzetten van meertalige medewerkers op plaatsen waar dit voordelen oplevert gezien het klantenbestand.*

UWV monitort voortdurend de samenstelling van het cliëntenbestand en probeert zo goed mogelijk in te spelen op veranderingen. UWV zal de mogelijkheid onderzoeken om (vaste) tolken of meertalige medewerkers in te zetten op meer afdelingen binnen UWV waar dit voordelen oplevert.

Nuancering werkwijze UWV bij regelovertreding pag. 24.

Zowel een bewuste als een onbewuste overtreding kan tot gevolg hebben dat teveel uitkering is betaald. UWV is verplicht om het teveel betaalde bedrag terug te vorderen. Na een zorgvuldig onderzoek bepaalt UWV de mate van verwijtbaarheid en er wordt tevens rekening gehouden met persoonlijke omstandigheden. Meer in het algemeen heeft SZW eind vorig jaar een nieuwe handhavingskoers sociale zekerheid gedeeld met de Kamer. UWV heeft hieraan actief bijgedragen. In deze koers is vertrouwen

een belangrijk uitgangspunt. We gaan ervan uit dat de meeste mensen zich aan de regels (willen) houden. Dat betekent dat we blijven inzetten op preventie waarbij we een onderscheid willen maken tussen een fout en bewuste, verwijtbare regelovertreding. Op dit moment voeren SZW en UWV een verkenning uit naar aansluiting van het huidige handhavingsinstrumentarium op de nieuwe handhavingenkoers.

Perspectief omvang en stijging Export WIA regelingen pag. 14.

De WIA als wet is nog in opbouw. Tegenover een steeds verder afnemend WAO-bestand staat een steeds groter WIA-bestand. Het structurele niveau van de WIA wordt pas vanaf 2040 bereikt. Het WIA-uitkeringsbedrag steeg tussen 2018 en 2020 met 22%. De export van WIA-regelingen steeg in dezelfde periode met 30%. Bij de IVA steeg het uitkeringsbedrag met 29% en bij de exportuitkeringen met 48%. De stijging van de export van WIA-regelingen kan dus niet enkel worden verklaard door de stijging van WIA-regelingen als geheel. UWV zal monitoren of deze verschillen de komende jaren aanhouden en studeren op mogelijke verklaringen hiervoor. Het verbeteren van de dienstverlening is een belangrijke ambitie van UWV. Onderzoeken van de Algemene Rekenkamer dragen bij aan onze kennis en kunde, en daarmee aan een betere dienstverlening in binnen- en buitenland."

8.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij danken de minister van SZW en de Raad van Bestuur van UWV voor hun positieve en constructieve reacties. We zijn positief over het voornemen van de minister en de Raad van Bestuur om dienstverlening in het buitenland te verbeteren met onder andere de inzet van meertalige medewerkers en kwalitatieve informatie vanuit uitkeringsgerechtigden. Inzicht in kwaliteit is, zoals ook de minister en het UWV aangeven, van cruciaal belang voor de verbetering van zowel dienstverlening als handhaving in het buitenland - juist door de vele knelpunten bij deze uitvoeringstaken.

De minister geeft aan dat door wijziging van de Europese richtlijn uitkeringenexport zal toenemen, hoewel niet duidelijk is in welke mate. Zoals we in ons rapport aangeven, is het exacte effect van de voorgestelde wijzigingen van de Europese richtlijn inderdaad niet te voorspellen. Op basis van de bestaande gegevens is onze conclusie dat het effect waarschijnlijk niet groot is. Bij systeemwijziging van woonland naar werklandbeginsel wordt het UWV weliswaar verantwoordelijk voor in het buitenland wonende werknemers, maar tegelijk niet meer voor werknemers in het buitenland, die in Nederland wonen. Bij verlenging van de duur van WW export verwachten wij, op basis van ons onderzoek, geen grote toename. Wij concluderen dat diegenen die momenteel een WW uitkering exporteren, voor het grote merendeel Polen met flexibele

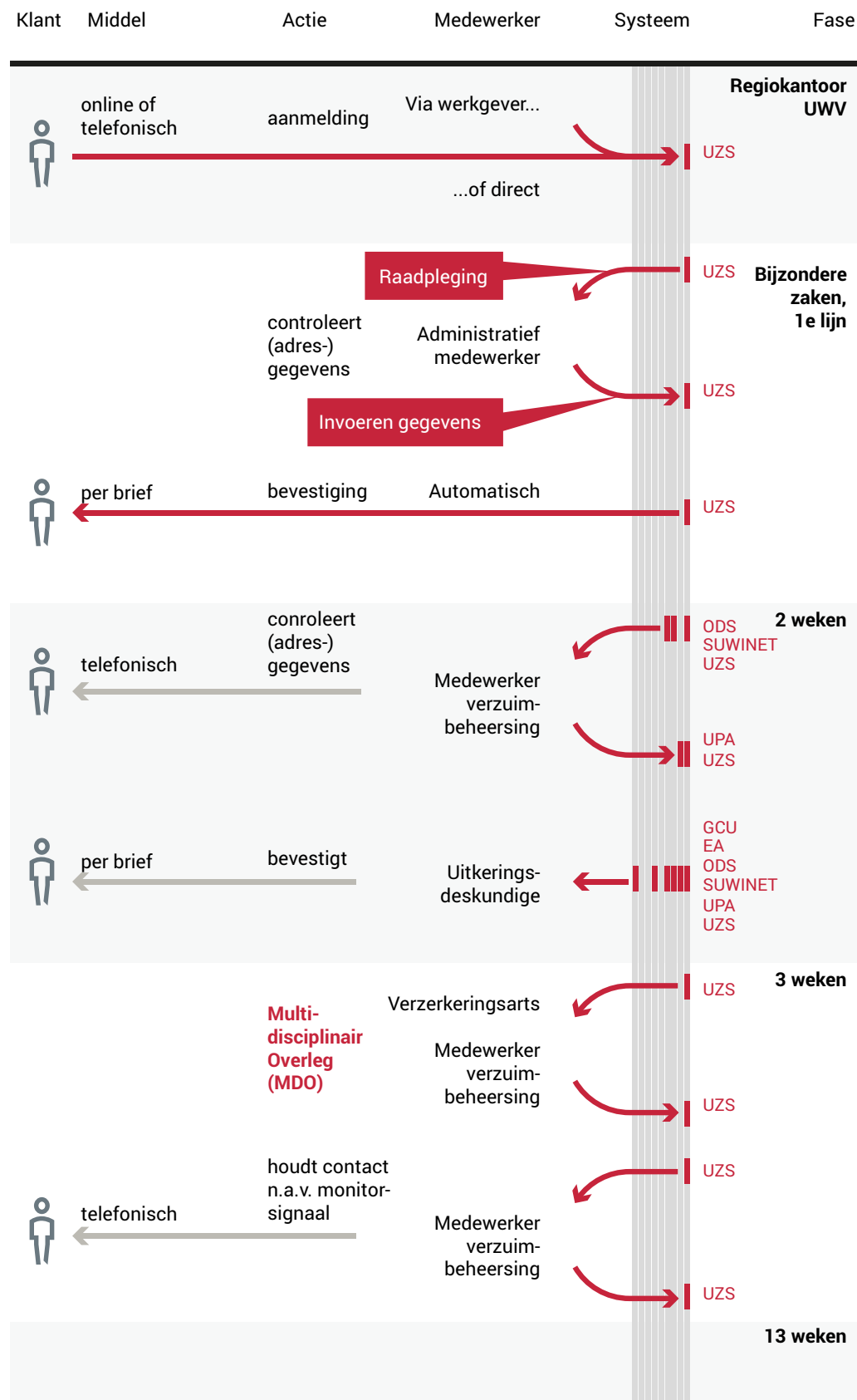
contracten zijn. Zij kunnen meestal maar voor een korte periode hun WW uitkering exporteren, omdat zij vaak korte arbeidscontracten hebben. Blijft deze situatie ongewijzigd, dan zal de WW uitkeringenexport ook bij wijziging van de Europese richtlijn waarschijnlijk niet fors toenemen.

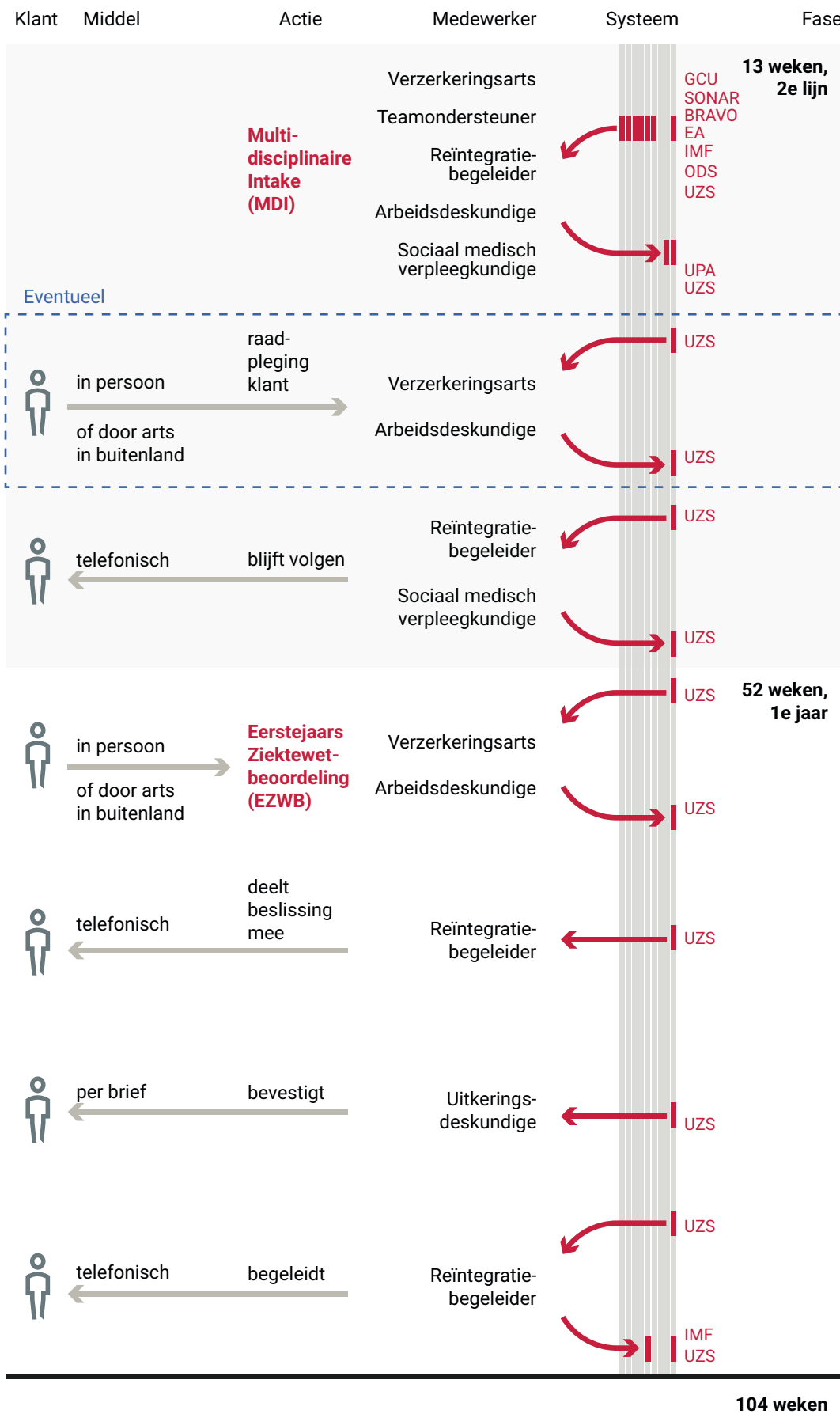


Bijlagen

Bijlage 1 Aanvraag en behandeling ziektebewijzing buitenland

ZW-export aanvraag en traject: door vele systemen en actoren bij UWV en zusterorganisaties zijn er meerdere knelpunten in het proces





Bijlage 2 Conclusies, aanbevelingen en reacties minister SZW en Raad van Bestuur UWV

Conclusies	Aanbevelingen aan de minister SZW	Aanbevelingen aan de Raad van bestuur UWV	Reacties van de bewindspersonen SZW en de Raad van Bestuur UWV
De financiële omvang van de export van arbeidsongeschiktheids- en ziektebewinduitkeringen bedroeg meer dan 90% van de totale financiële omvang van uitkeringenexport in 2018-2020 en steeg in deze periode. Het is waarschijnlijk dat deze export in de toekomst door arbeidsmigratie en werken op afstand toeneemt.	Inventariseer periodiek de eventuele risico's en mogelijkheden tot aanbesteding en samenwerking voor re-integratiedienstverlening aan arbeidsongeschikten en zieken met een relatief hoog klantbestand - ook in landen anders dan Polen, Duitsland en België.	Idem.	UWV en het ministerie van SZW hebben het voornemen om de samenwerking op het gebied van re-integratie met een aantal landen te initiëren/uit te breiden.
Inzicht in de kwaliteit van dienstverlening en handhaving in het buitenland ontbreekt maar is wel noodzakelijk.	Maak afspraken over het genereren van inzicht in de kwaliteit van UWV dienstverlening in het buitenland op basis van beschikbare informatie, waaronder bijvoorbeeld kwalitatieve informatie vanuit uitkeringsgerechtigden.	Idem.	
Het UWV benut de bevoegdheden in het buitenland volledig bij medische beoordelingen en handhaving. Verbeteringen zijn nog mogelijk in de intensivering van het contact met zusterorganisaties elders dan in Duitsland (en België), in re-integratiedienstverlening en in het rechtstreekse klantcontact.	Idem.	Overweeg meer-talige medewerkers in te zetten waar dit gezien het klantbestand voordelen oplevert, zoals Poolssprekende medewerkers.	

Bijlage 3 Normenkader

Doel	Norm	Oordeel
Inzicht omvang, aard en ontwikkeling export van uitkeringen.	n.v.t.	n.v.t.
Oordeel gebruik bevoegdheden UWV in het buitenland.	UWV maakt volledig gebruik van de bevoegdheden die het verdragsrechtelijk heeft.	Medische beoordelingen en handhaving: ja. De bevoegdheden voor handhaving zijn beperkt. Re-integratiedienstverlening aan arbeidsongeschikten en zieken: niet volledig, wel in toenemende mate.
Oordeel kwaliteit van dienstverlening en handhaving UWV in het buitenland.	De dienstverlening en handhaving in het buitenland is conform relevante prestatieafspraken.	Handhaving: n.v.t. Re-integratiedienstverlening aan arbeidsongeschikten: nee. In het algemeen: niet vast te stellen.

Bijlage 4 Methodologische verantwoording

Dit onderzoek is gedaan op basis van documentanalyse, interviews en data-analyse. We hebben gesproken met medewerkers van het Ministerie van SZW, waaronder de liaison in Warschau, met medewerkers van het UWV en met de attachés voor sociale zaken in Madrid en Ankara (in dienst van de Sociale Verzekeringsbank, SVB). Daarnaast hebben wij gesproken met vertegenwoordigers van de Duitse *Bundesagentur für Arbeit* en een vertegenwoordiger van het Poolse Ministerie van Familie en Sociaal beleid. Al deze gesprekken hebben digitaal plaatsgevonden vanwege coronamaatregelen. Ook hebben we vragenlijsten voorgelegd aan de *Deutsche Rentenversicherung* in Duitsland, het *Instituto Nacional de la Seguridad Social* (INSS, sociale zekerheid en publieke gezondheidszorg) en de *Servicio Público de Empleo Estatal* (SEPE, werkloosheid) in Spanje en het *Sosyal Güvenlik Kurumu* (SGK, Sociale Zekerheids- Instituut) in Turkije. Wij ontvingen van alle organisaties een reactie.

In juni 2021 hebben we fysieke werkbezoeken afgelegd aan de UWV-kantoren in Heerlen, Amsterdam en Hengelo.

Beperkingen data

De data over de export van uitkeringen is gebaseerd op de lopende uitkeringen per kalenderjaar. Daardoor kunnen de aantallen personen van de jaren onderling niet bij elkaar worden opgeteld zonder dubbeltellingen en kan ook geen zuivere vergelijking gemaakt of ontwikkeling geschetst worden. Daarnaast bevat de data de som van het uitgekeerde bedrag en een eventuele terugvordering. Datzelfde geldt voor de aantallen personen. De data bevat het aantal verschillende personen die in het jaar een uitkering hebben gehad, dan wel waarvan UWV-geld heeft ontvangen (terugvordering). We kunnen daarom geen zuivere uitspraken doen over het uitgekeerde bedrag bij export van uitkeringen en het aantal personen dat een uitkering exporteert.

Er is geen zuivere vergelijking mogelijk tussen de data over export van uitkeringen en de data over terugvorderingen in het buitenland. Zoals vermeld, betekent een buitenlandse vordering niet dat het altijd gaat om een geëxporteerde uitkering. Een binnenlandsvordering hoeft ook niet altijd te gaan om een niet-geëxporteerde uitkering. Daarnaast is de data over de export van uitkeringen gerapporteerd op kasbasis en de data over terugvorderingen op transactiebasis.

Om een inschatting te geven van het effect van de eventuele verlenging van de maximale exporttermijn naar 6 maanden, hebben we onderzocht hoeveel personen die in de jaren 2018-2020 gebruik hebben gemaakt van de volledige 3 maanden (89

dagen of meer) na afloop van de export nog recht op WW hadden en hoe lang zij nog recht op WW hadden. Daarbij zijn we uitgegaan van het aantal personen die in de totale periode van 2018 – 2020 een WW-export *startten*, zodat personen die in meerdere kalenderjaren een uitkering exporteerden niet dubbel geteld worden.

De weergegeven betalingen en ontvangsten bij compensaties zijn geregistreerd op het kalenderjaar waarin het UWV de betaling deed of de compensatie ontving. Dit reflecteert echter niet de omvang van de buitenlandse werkloosheidsuitkeringen in dat kalenderjaar. Lidstaten kunnen een andere lidstaat om compensatie vragen tot 6 maanden na het kalenderhalfjaar waarin de laatste betaling van de uitkering is gedaan. In sommige gevallen is dat dus tot 12 maanden na het einde van de uitkering. Daarna heeft de aangezochte lidstaat 18 maanden om het verzoek te beoordelen en af te wijzen of te erkennen. Tussen het einde van een uitkering en de betaling van de compensatie kan bijgevolg 2,5 jaar tijd zitten. De hoogte van de compensaties in een kalenderjaar geven daarmee wel een indicatie van de omvang van buitenlandse werkloosheidsuitkeringen op basis van Nederlands arbeidsverleden in de voorgaande jaren. De compensaties corresponderen echter niet 1 op 1 met het aantal werkloosheidsuitkeringen in dat kalenderjaar.

De gegevens over compensaties zijn de daadwerkelijke betalingen en ontvangsten. Omdat lidstaten elkaars compensatieverzoeken beoordelen op juistheid en geen hoger bedrag hoeven te vergoeden dan de hoogte van een werkloosheidsuitkering in de eigen lidstaat treden verschillen op tussen de hoogte van de verzochte compensatie en de daadwerkelijke ontvangst of betaling. De schommelingen tussen de jaren reflecteren dan ook niet per se een toe- of afname van werkloosheidsuitkeringen in die jaren.

De data over instroom van handhavingsmeldingen, onderzoeken en maatregelen in deze drie jaren kunnen niet één op één aan elkaar gekoppeld worden. Het beoordelen van de onderzoekwaardigheid kost tijd en niet alle meldingen blijken onderzoekwaardig. Indien een melding wel onderzocht wordt, neemt ook het onderzoek tijd in beslag. Daardoor leiden meldingen pas op een later tijdstip tot een eventueel eindoordeel (maatregel of geen maatregel). Meldingen die in de door ons onderzochte periode zijn gedaan, hoeven dus niet in dezelfde periode onderzocht te zijn of tot een oordeel te hebben geleid. Op dezelfde wijze hoeven maatregelen die in deze periode zijn genomen niet voort te komen uit meldingen of onderzoeken uit deze periode.

Alle bedragen, aantallen en percentages in dit rapport zijn afgerond op hele getallen, tenzij het percentage kleiner is dan 1. Door deze afronding kan het zijn dat cumulatieve percentages niet met de bijgevoegde bedragen overeenkomen. De bedragen zijn gecorrigeerd voor het prijspeil van 2020, tenzij anders aangegeven

Selectie casuslanden en regelingen

We hebben in dit onderzoek de dienstverlening en handhaving door het UWV bij geëxporteerde uitkeringen onderzocht aan de hand van vier regelingen (WAO en WIA voor arbeidsongeschiktheid, ZW voor ziekte en WW voor werkloosheid) en vier casuslanden: Duitsland, Polen, Spanje en Turkije. We hebben de selectie gemaakt op basis van omvang van de export (financieel en in aantallen personen); wel of niet EU-lidmaatschap; en type arbeidsmigratie (grensarbeiders, ex-gastarbeiders, nieuwe arbeidsmigranten). België is niet in onze case-selectie gekomen, evenals Marokko. Deze landen leken in aard van het land en het type arbeidsmigratie op Duitsland respectievelijk Turkije. Omdat in Duitsland en Turkije echter meer exporteurs wonen dan in België resp. Marokko hebben we er voor gekozen deze landen buiten de selectie te houden.

Dit betekent dat ontwikkelingen in de samenwerking met België, waar relatief veel UWV klanten wonen, niet in dit rapport zijn opgenomen.

Onze selectie aan landen en wetten omvat 48% van het totale bedrag aan door het UWV geëxporteerde uitkeringen in 2018.

Bijlage 5 Literatuur

Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (2020). *Geen tweederangsburgers; Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage blg-953505 bij Kamerstuk 29 861, nr. 53, vergaderjaar 2020-2021.

Algemene Rekenkamer (2021a). *Rapport bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van SZW (XV)*. Den Haag: eigen beheer. Te raadplegen via: <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek/verantwoordingsonderzoek-2020>.

Algemene Rekenkamer (2021b). *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen. Knelpunten aanpak arbeidsuitbuiting*. Den Haag: eigen beheer. Te raadplegen via: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/09/28/daders-vrijuit-slachtoffers-niet-geholpen>.

Coalitieakkoord (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: coalitieakkoord 2021-2025 VVD, D66, CDA en ChristenUnie*. Te raadplegen via: <https://www.kabinetformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>.

BuZa (2017). *Fiche: wijziging coördinatieverordening sociale zekerheid*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 8 februari 2017 van de minister van Buitenlandse Zaken ter aanbieding van 1 fiche, opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 22 112 nr. 2299.

Nationale Ombudsman (2019). *Regel regie! Jaarverslag 2019*. Den Haag: eigen beheer. Te raadplegen via: <https://www.nationaleombudsman.nl/de-nationale-ombudsman/jaarverslagen>.

SZW (2019a). *Stand van de uitvoering sociale zekerheid*. Bijlage blg-916964 bij Kamerstuk 26 448, nr. 640. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020.

SZW (2019b). *Kamerbrief 1 februari 2019. Stand van zaken uitkeringsfraude WW*. Kamerstuk 17 050, nr. 577. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020.

SZW (2021a). *Sociale verzekeringspositie van grensarbeiders*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 19 maart 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 21 501-31, nr. 606.

SZW (2021b). *Memorandum of Understanding met Polen en stand van zaken Verordening 883/2004*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 21 december 2021 van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 21 501-31, nr. 646.

SZW (2021c). *Jaarrapportage Arbeidsmigranten 2021*. Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/12/17/jaarrapportage-arbeidsmigranten-2021>

Strockmeijer, A. (2019). *Stromen Oost-Europese arbeidsmigranten vaker de WW in dan Nederlandse werknemers? Verschillen in instroom nader verklaard*. Kennisverslag 2019-2. Amsterdam: UWV Kenniscentrum.

Strockmeijer, A. (2020). *WW-uitkeringsgebruik; Het verschil in uitkeringsbeslag tussen Oost-Europese arbeidsmigranten en Nederlandse werknemers*. UWV Kennisverslag 2020-5. Amsterdam: UWV Kenniscentrum.

Tweede Kamer (1997). *Wijziging van de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en enkele andere wetten in verband met de beperking van het exporteren van uitkeringen (Wet beperking export uitkeringen)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 757, nr. 3.

Tweede Kamer (2018). *Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies; Motie van het lid Wiersma*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 17 050, nr. 559.

Tweede Kamer (2020a). *Antwoord op vragen van het lid Jasper van Dijk over nieuwe fraude met UWV-uitkeringen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, Aanhangsel ah-tk-20192020-2462.

Tweede Kamer (2020b). *Ongekend onrecht. Verslag - Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag*. Tweede Kamer. Te raadplegen via: https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf

UWV (2018a). *Ambtsbericht Fraude in de WW met behulp van tussenpersonen*. Te raadplegen via: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018D46973&did=2018D46973>

UWV (2018b). *Onderzoeksrapport tussenpersonen*. Te raadplegen via:
<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=99d2d924-5a0f-4650-b4fd-8546a76c9746&title=Onderzoeksrapport%20Tussenpersonen.pdf>

WRR (2020). *Het betere werk; De nieuwe maatschappelijke opdracht*. WRR-Rapport 102. Den Haag: eigen beheer. Te raadplegen via: <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2020/01/15/het-betere-werk>.

Bijlage 6 Afkortingen

	Omschrijving
AD	Arbeidsdeskundige
AM	Administratief medewerker
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
BZ	Bijzondere Zaken
BA	<i>Bundesagentur für Arbeit</i>
BRaVo	Basis Rapportage Voorziening
Ca-dans	samenvoeging van de bedrijfs-verenigingen voor de gezondheidszorg, afgekort BVG, en voor de detailhandel en ambachten oftewel DETAM
CAK	Centraal Administratie kantoor
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DRV	<i>Deutsche Rentenversicherung</i>
EA	Elektronisch Archief
EC	Europese Commissie
EESSI	<i>Electronic Exchange of Social Security Information</i>
EZWB	Eerstejaars Ziektewet Beoordeling
Gak	Gemeenschappelijk Uitvoerings-orgaan
GCU	Generiek Communicatiesysteem (brievenboek)
GUO	Gezamenlijk Uitvoeringsorgaan
IVA	Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten
ITB	Interventieteam Buitenland
IMF	Informatiesysteem Medische Functie
INSS	<i>Instituto Nacional de la Seguridad Social</i>
K&S	(Divisie) Klant & Service
KCC	Klantcontactcentrum
Lisv	Landelijk instituut sociale verzekeringen
MDI	Multidisciplinaire Intake
MDO	Multidisciplinair Overleg
MVB	Medewerker verzuimbeheersing

Omschrijving	
ODS	Operationele Data Store
RINA	<i>Reference Implementation for a National Application</i>
SEPE	<i>Servicio Público de Empleo Esta-tal</i>
SFB	Sociaal Fonds Bouwnijverheid
SGK	<i>Sosyal Güvenlik Kurumu</i> (Sociale Zekerheids- Instituut)
SMV	Sociaal medisch verpleegkundi-ge
SMZ	(Divisie) Sociaal Medische Za-ken
Sonar	Klantvolgsysteem werkzoeken-den
Suwi-net	Gegevensuitwisselingssyteem UWV, SVB en gemeenten
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TO	Teamondersteuner
RB	Re-integratiebegeleider
USZO	Uitvoeringsorganisatie Sociale Zekerheid Overheidspersoneel
UPA	UWV Personen Administratie
UWV	Uitvoeringsinstituut Werkne-mersverzekeringen
UZS	Uitvoering Ziektewet Systeem
VA	Verzekeringsarts
VFV	Verwerken Financiële Verplich-tingen
Wa-jong	Wet arbeidsongeschiktheids-voorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de arbeidsongeschikt-heidsverzekering
WAZ	Wet arbeidsongeschiktheidsver-zekering zelfstandigen
Wazo	Wet arbeid en zorg
Wbeu	Wet beperking export uitkerin-gen
WGA	Werkhervatting Gedeeltelijk Ar-beidsgeschikten
WIA	Wet werk en inkomen naar ar-beidsvermogen
WW	Werkloosheidswet
WWZ	Wet werk en zekerheid
ZW	Ziektewet

Bijlage 7 Eindnoten

- 1 Volgens de Europese verordening is de periode maximaal 3 of 6 maanden. Lidstaten kunnen zelf kiezen welke termijn zij hanteren. Nederland heeft gekozen voor een maximum van 3 maanden. In zeldzame gevallen staat het UWV een langere exportperiode toe.
- 2 De wachttijd van 4 weken is volgens de Europese verordening optioneel. UWV past deze in bijna alle gevallen toe.
- 3 Na de fase van bestuurlijke hoor- en wederhoor is deze zin aangepast.
- 4 De Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA) en de Werk-herstattingsregeling Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA).
- 5 Na de fase van bestuurlijk hoor- en wederhoor zijn deze twee zinnen gewijzigd en toegevoegd.
- 6 Na de fase van bestuurlijk hoor- en wederhoor is de figuur aangepast en een zin toegevoegd aan de titel.
- 7 De Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) is in 2004 vervangen door de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Degenen die nog steeds een WAO-uitkering krijgen maakten vóór 2004 hier al aanspraak op.
- 8 Over degenen die uitkeringen naar Spanje en andere Zuid-Europese landen exporteren ontbreken de gegevens voor deze toelichting. Naar deze landen worden relatief veel arbeidsongeschiktheidsuitkeringen geëxporteerd. Mogelijk wordt dit gedaan door Nederlanders die na intrede van hun arbeidsongeschiktheid naar Spanje, Portugal of Frankrijk zijn verhuisd.
- 9 In 2018 werkten 43 duizend werknemers vanuit Duitsland en bijna 41 duizend werknemers vanuit België in Nederland. Vanuit Nederland werkten 9 duizend werknemers in Duitsland en 12 duizend in België. Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/46/grenspendelaars-naar-nederland-wonen-vaak-vlak-over-de-grens>
- 10 Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/14/bijna-180-duizend-banen-vervuld-door-polen>
- 11 Volgens de WRR is Nederland een koploper in Europa qua flexibel werk: in 2020 heeft 36 procent van de werkenden geen vast contract. De WRR verwacht dat dit aantal in de toekomst zal toenemen. Daarnaast citeert de WRR onderzoek van de OECD en Eurofund, waaruit blijkt dat de kwaliteit van werk in Nederland niet voorop loopt in Europa (2020).
- 12 Vgl. Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020), *Geen tweederangsburgers: Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan* en Algemene Rekenkamer (2021b) *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen. Knelpunten aanpak arbeidsuitbuiting*.

- 13 Zie SZW (2021a) voor de resultaten van een expertbijeenkomst over de voor- en nadelen en mogelijke knelpunten van de wijziging.
- 14 Het UWV noemt beeldbellen kostenefficiënt en klantvriendelijk: klanten hoeven niet te reizen en kunnen ook met een kleine vraag contact opnemen. In het Verantwoordingsonderzoek SZW 2020 van de Algemene Rekenkamer worden ook voordelen van beeldbellen genoemd. Als nadelen noemt dit verantwoordingsonderzoek dat verzekeringsartsen het fysieke contact met de klant missen en dat meer gesprekken voor een goede beoordeling nodig zijn (p. 59).
- 15 Eerstejaars Ziektewetbeoordeling (EZWB), toetsingen verbetering belastbaarheid tweede Ziektewet jaar (TBV2) en WIA-beoordelingen.
- 16 Voor een WIA-claimbeoordeling heeft de klant wel gehoor te geven aan een oproep door UWV, tenzij hij of zij niet in staat is om te reizen. Voor een herbeoordeling van de WIA kan UWV deze oproep pas doen voor aanvullend onderzoek, nadat een arts van het orgaan van het woonland de beoordeling heeft gedaan. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) beschermt hiermee de werknemer.
- 17 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/22/kamerbrief-stand-van-zaken-onderhandelingen-verordening-88832004>
- 18 Een andere ontwikkeling naar aanleiding van de berichten over WW fraude is het ontwikkelen van een risicomodel voor onder andere ongeoorloofd verblijf buiten Nederland, dat in 2021 in definitieve versie in gebruik is genomen. Dit model valt buiten het kader van ons onderzoek.
- 19 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/22/kamerbrief-stand-van-zaken-onderhandelingen-verordening-88832004>
- 20 De conclusie van gesprekken tussen het UWV en SZW over de “herijking KPI’s en publieke waarden” is voorlopig dat KPI’s die voldoen aan de volgende 5 criteria niet kunnen worden ontworpen: “beïnvloedbaar”, “meetbaar”, “geen perverse effecten in de uitvoering”, “herleidbaar tot het beleidsdoel en “publieke waarden” (SZW, 2021).
- 21 De Algemene Rekenkamer constateerde ook in het Verantwoordingsonderzoek 2020 dat bij binnenlandse prestatieafspraken voor WGA gerechtigden het UWV een te beperkt beeld heeft van de kwaliteit van re-integratiedienstverlening. De informatie die het UWV hiertoe aan het Ministerie van SZW moet aanleveren geeft dit inzicht namelijk niet. Ook in dit onderzoek gaf de Algemene Rekenkamer de aanbeveling klanttevredenheid te onderzoeken (Algemene Rekenkamer, 2021a).

- 22 Na verschillende eerdere pogingen adresregistratie te verbeteren (UWV 2018a) werd ook in 2021 de aandacht op adresregistratie gevestigd, onder andere door de uitkomsten van het onderzoek van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. Hier kwamen verschillende aanbevelingen en trajecten op adresregistratie uit voort (SZW 2021c).
- 23 Het UWV deed in 2015, 2016, 2017 en 2018 onderzoek naar tussenpersonen, waar diverse aanbevelingen uit voortkwamen zoals de website vertalen, tussenpersonen registreren en tolken gebruiken (UWV, 2018a en 2018b). In een onderzoek uit 2017 meldt het UWV dat 200 van de 697 toen geselecteerde klanten (niet enkel Polen) een tussenpersoon hadden (UWV, 2018a).

Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Foto: Bert Janssen, ANP Foto,
Bloembollenoogst door Poolse
werknemers

De tekst in dit document is
vastgesteld op 9 juni 2022.
Dit document is op 22 juni 2022
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, juni 2022