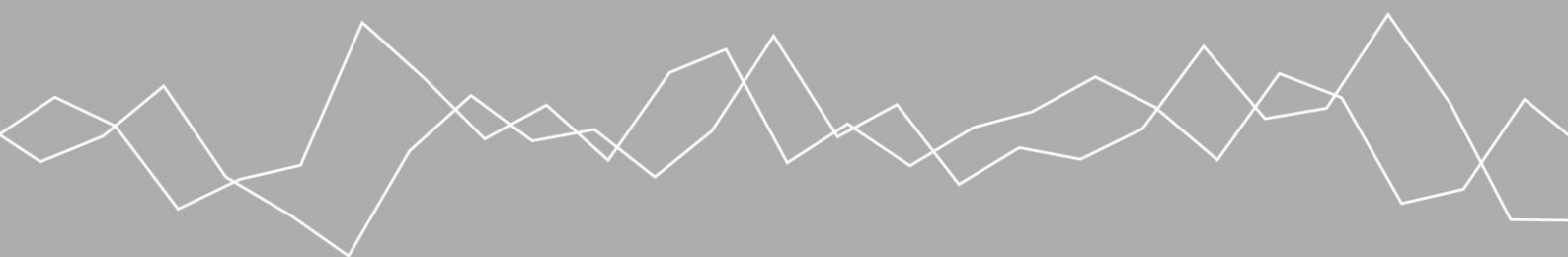


WOR 698
Buitenlandse seizoensarbeiders



Amsterdam, augustus 2014
In opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

WOR 698 Buitenlandse seizoensarbeiders

Beschikbare registraties voor de risicoverevening

Caren Tempelman
Marloes Lammers



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2014-35

ISBN 978-90-6733-749-6

Copyright © 2014 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Samenvatting

In de Tweede Kamer is de vrees geuit dat zorgverzekeraars mogelijk risicoselectie toepassen met polissen die specifiek gericht zijn op buitenlandse seizoenarbeiders. Doel van dit onderzoek is om na te gaan of er een eenduidige en volledige registratie is van buitenlandse seizoenarbeiders. Dit is het geval. De eenvoudigste optie om buitenlandse seizoenarbeiders te identificeren is om gegevens uit het huidige WOR-bestand aan te vullen met gegevens over nationaliteit van Agentschap BPR. Voor een meer exacte identificatie kan aanvullend gebruik gemaakt worden van gegevens over werknemers van UWV en gegevens over zelfstandigen van de Belastingdienst.

Aanleiding

In de Tweede Kamer vond op 14 mei 2014 een dertigledendebat plaats over het bericht dat zorgverzekeraars goedkope zorgverzekeringen aanbieden aan uitsluitend buitenlandse seizoenarbeiders. Het eigen risico wordt hierbij gedekt door een (verplichte) aanvullende verzekering. Het voordeel hiervan is dat er geen incassoproblemen zijn bij het innen van een eventueel eigen risico bedrag. Een aantal Kamerleden heeft gevraagd of hier geen sprake zou kunnen zijn van risicoselectie door de zorgverzekeraars. Ook is aangegeven dat, als het heel winstgevend is om deze groepen te verzekeren, het vereveningsstelsel hiervoor wellicht moet corrigeren. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft SEO Economisch Onderzoek daarom gevraagd onderzoek te doen naar de beschikbaarheid en bruikbaarheid van registraties over buitenlandse seizoenarbeiders.

Definitie buitenlandse seizoenarbeider

Er is geen eenduidige definitie van de buitenlandse seizoenarbeider. In dit onderzoek is een brede definitie gehanteerd, die bij eventueel vervolgonderzoek naar de winstgevendheid van buitenlandse seizoenarbeiders op verschillende manieren kan worden afgebakend. In dit onderzoek is een buitenlandse seizoenarbeider iemand die:

- niet over de Nederlandse nationaliteit beschikt,
- in Nederland werkt, als werknemer of als zelfstandige,
- dat niet het gehele kalenderjaar doet.

Combineren van beschikbare registraties – 3 opties

Er zijn een aantal registraties beschikbaar om buitenlandse seizoenarbeiders mee te identificeren. Uitgangspunten voor een bruikbare registratie is dat de registratie alle Zvw-verzekerden bevat, de inhoud betrouwbaar en stabiel is over verschillende jaren en het een bronbestand betreft (een bronbestand bevat onbewerkte gegevens). Uitgaande van deze vereisten kunnen drie combinaties van bestanden worden gebruikt om buitenlandse seizoenarbeiders mee te identificeren:

1. WOR-bestand + Basisregistratie Personen (BRP) van het Agentschap BPR
2. WOR-bestand + BRP + Polisadministratie van UWV
3. WOR-bestand + BRP + Polisadministratie + registratie zelfstandigen Belastingdienst

Optie 1 combineert het minst aantal registraties en is dus het meest eenvoudig uit te voeren. In het WOR-bestand – dat op dit moment wordt gebruikt voor de risicoverevening – is al informatie

aanwezig over het aantal dagen dat de verzekerde in een jaar verzekerd is, inclusief begin- en einddatum van de verzekering. Ook is bekend of de persoon op 30 juni werkzaam is als werknemer of als zelfstandige. Door deze informatie aan te vullen met gegevens over nationaliteit van personen uit de Basisregistratie Personen kunnen buitenlandse seizoenarbeiders als volgt geselecteerd worden:

- Iedereen die niet over de Nederlandse nationaliteit beschikt,
- die op 30 juni in Nederland werkzaam is als werknemer en/of als zelfstandige en
- niet het hele jaar Zvw verzekerd is.

Nadeel van optie 1 is dat personen die in Nederland werken (als seizoenarbeider), maar niet op 30 juni in deze selectie niet gevonden worden. Dit nadeel kan worden ondervangen door aanvullend gebruik te maken van de Polisadministratie van UWV optie 2. In deze administratie is voor alle dagen in het jaar bekend of een persoon wel of niet in loondienst is (niet alleen op 30 juni). Door informatie uit het WOR-bestand, de BPR en de Polisadministratie van UWV te combineren kunnen buitenlandse seizoenarbeiders in loondienst als volgt geselecteerd worden:

- Iedereen die niet over de Nederlandse nationaliteit beschikt,
- die niet het hele jaar in Nederland werkt (in loondienst),
- minimaal 1 maand geen inkomen uit dienstverband of een uitkering heeft en,
- niet het hele jaar Zvw verzekerd is.

Nadeel van optie (2) is dat de Polisadministratie geen informatie bevat over zelfstandigen, waardoor nog altijd de zelfstandigen die in Nederland werken (als seizoenarbeider), maar niet op 30 juni in deze selectie niet gevonden worden. Dit nadeel kan worden ondervangen door aanvullend gebruik te maken van de zelfstandigenregistratie van de Belastingdienst (optie 3). In deze administratie is bekend wat de begin- en einddatum is van inschrijving in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Door informatie uit het WOR-bestand, de BPR, de Polisadministratie en de zelfstandigenregistratie te combineren kunnen buitenlandse seizoenarbeiders als volgt geselecteerd worden:

- Iedereen die niet over de Nederlandse nationaliteit beschikt,
- die niet het hele jaar in Nederland werkt (in loondienst of als zelfstandige),
- minimaal 1 maand geen inkomen uit dienstverband of een uitkering heeft, en in die maand ook niet ingeschreven staat in het Handelsregister en,
- niet het hele jaar Zvw verzekerd is.

Optie 3 combineert het grootste aantal administraties en biedt daarmee de meeste mogelijkheden om zoveel mogelijk buitenlandse seizoenarbeiders te identificeren. Nadeel van het gebruik van de zelfstandigenregistratie is dat seizoenarbeiders zich mogelijk niet meteen uitschrijven bij het Handelsregister op het moment dat zij hun activiteiten als zelfstandige in Nederland tijdelijk onderbreken.

Nadere afbakeningen

Nadat gekozen is voor één van drie bovenstaande opties is het mogelijk om nadere afbakeningen te maken, bijvoorbeeld door overledenen, immigranten of emigranten uit te sluiten of bepaalde nationaliteiten te selecteren. Bij keuze voor optie 2 of 3 is het ook mogelijk om afbakeningen te maken op basis van baanduur of sector.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
1.1 Onderzoeksvragen	2
1.2 Onderzoeksaanpak.....	2
2 Buitenlandse seizoenarbeiders	3
2.1 Wie mag in Nederland werken?	3
2.2 Wie komt in Nederland werken?	4
2.3 Wat is een buitenlandse seizoenarbeider?.....	5
2.4 Zorgverzekeringen voor buitenlandse (seizoens)arbeiders	7
3 Beschikbare registraties over buitenlandse seizoenarbeiders	9
3.1 Gegevens over verzekerden: het WOR-bestand.....	10
3.2 Gegevens over werknemers: de Polisadministratie van UWV	13
3.3 Gegevens over zelfstandigen: de aangiften van de Belastingdienst	16
3.4 Gegevens over personen: de basisregistratie persoonsgegevens van Agentschap BPR.....	18
3.5 Overige gegevens.....	20
3.6 Overzicht gegevensbestanden.....	21
4 Conclusies	25
4.1 Meest geschikte registratie(s).....	25
4.2 Nadere afbakeningen	26
Literatuur	29
Bijlage A Sectorindeling Belastingdienst	31

1 Inleiding

In de Tweede Kamer is de vrees geuit dat zorgverzekeraars mogelijk risicoselectie toepassen met polissen die specifiek gericht zijn op buitenlandse seizoenarbeiders. Doel van dit onderzoek is om na te gaan of er een eenduidige en volledige registratie is van buitenlandse seizoenarbeiders.

Om een gelijk speelveld te creëren en risicoselectie te voorkomen worden de kosten van zorgverzekeraars verevend. Verzekeraars krijgen een bedrag uit het vereveningsfonds dat afhangt van de kenmerken van hun verzekerdenpopulatie. Een verzekeraar met een relatief ongezond verzekerdenbestand wordt op deze manier gecompenseerd voor de hoge zorgkosten van zijn verzekerden. Het is belangrijk dat het vereveningsmodel de werkelijke zorgkosten goed voorspelt. Wanneer zorgverzekeraars teveel (of juist niet voldoende) worden betaald voor een groep verzekerden, is het voor de verzekeraar winstgevend om bij het aantrekken en contracteren van (nieuwe) verzekerden risicoselectie toe te passen.

In de Tweede Kamer vond op 14 mei 2014 een dertigledendebat plaats over het bericht dat zorgverzekeraars goedkope zorgverzekeringen aanbieden aan uitsluitend buitenlandse seizoenarbeiders. In de berichtgeving in de media is onder meer melding gemaakt van goedkope collectieve zorgverzekeringen zonder eigen risico voor buitenlandse seizoenarbeiders. Het eigen risico wordt hierbij gedekt door een (verplichte) aanvullende verzekering. Het voordeel hiervan is dat er geen incassoproblemen zijn bij het innen van een eventueel eigen risico bedrag. Declaraties kennen een lange doorlooptijd en deze mensen werken vaak tijdelijk in Nederland. Op het moment van innen zijn zij dus vaak niet meer in Nederland. Een aantal Kamerleden heeft gevraagd of hier sprake zou kunnen zijn van risicoselectie door de zorgverzekeraars. Het is mogelijk winstgevend om buitenlandse uitzendkrachten te verzekeren. Voor uitzendkrachten die een tijdelijke arbeidsovereenkomst hebben met uitzendbeding, eindigt de collectieve zorgverzekering automatisch op het moment van ziekmelding.

De Minister heeft naar aanleiding van de discussie en de vragen “toegezegd om na te gaan of het mogelijk is om buitenlandse seizoenarbeiders als vereveningscriterium mee te nemen in de lopende onderzoeken naar het risicovereveningssysteem”. In eerste stap moet worden nagegaan “of er een voor de risicoverevening bruikbare registratie van buitenlandse seizoenarbeiders bestaat die gekoppeld kan worden aan de verzekerden- en zorgkostengegevens die ten grondslag liggen aan het ex-ante vereveningsmodel”.¹ In een mogelijk tweede stap kan dan nagegaan worden of deze groep in het vereveningsmodel wordt overgecompenseerd. Wanneer het winstgevend is om buitenlandse seizoenarbeiders te verzekeren, dient te worden bezien of het risicovereveningsmodel hiervoor per 2016 kan corrigeren. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd onderzoek te doen naar de beschikbaarheid en bruikbaarheid van registraties over buitenlandse seizoenarbeiders (stap 1).

¹ Kamerbrief 376170-121144-Z (20 mei 2014). Dertigledendebat van 14 mei jongstleden. Brief van Minister Schippers aan de Tweede Kamer.

1.1 Onderzoeksvragen

Het opnemen van een criterium buitenlandse seizoenarbeiders in de risicoverevening staat of valt bij de mogelijkheid om deze specifieke groep verzekerden eenduidig te identificeren.

Doel van dit onderzoek is om na te gaan of er een eenduidige en volledige registratie is van buitenlandse seizoenarbeiders. De registratie is bruikbaar als deze via een (versleuteld) burgerservicenummer te koppelen is aan de verzekerden- en zorgkostengegevens uit de zogenoemde WOR-bestanden.

Dit resulteert in de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke bestanden bevatten registraties over buitenlandse seizoenarbeiders? Wat is er geregistreerd in deze bestanden (bijvoorbeeld burgerservicenummer, nationaliteit, land van herkomst)?
2. Welk bestand (of welke combinatie van bestanden) is het meest bruikbaar om te bezien of buitenlandse seizoenarbeiders worden overgecompenseerd in het risicovereveningsmodel?

Dit rapport levert een overzicht van gegevensbestanden waarmee buitenlandse seizoenarbeiders kunnen worden geïdentificeerd. Daarnaast geeft dit onderzoek inzicht in welk bestand of welke combinatie van bestanden het meest geschikt is om te bezien of buitenlandse seizoenarbeiders worden overgecompenseerd in het risicovereveningsmodel. Doorslaggevend hierbij is de volledigheid en kwaliteit van de registratie (integraal en stabiel) en de mogelijkheid om het bestand te koppelen aan de zogenoemde WOR-bestanden met gegevens over zorgkosten en verzekerdenkenmerken. Ook wordt de praktische uitvoerbaarheid meegewogen.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is gestart met een deskresearch. Daarin is eerst nagegaan wat bekend is over buitenlandse seizoenarbeiders in Nederland. Dit geeft inzicht in mogelijk relevante kenmerken die beschikbaar moeten zijn in registraties. Ook is onderzocht welke bronnen over buitenlandse seizoenarbeiders nu worden geraadpleegd in Nederland, bijvoorbeeld door het CBS of in ander onderzoek naar buitenlandse seizoenarbeiders. Vervolgens is nagegaan welke partijen te maken hebben met buitenlandse seizoenarbeiders (bijvoorbeeld de Belastingdienst, de Inspectie SZW, UWV). Deze partijen zijn benaderd om na te gaan welke gegevens exact beschikbaar zijn.

2 Buitenlandse seizoenarbeiders

Door uitbreiding van de Europese Unie en het vrije verkeer van werknemers, zijn de laatste jaren veel werknemers uit Oost-Europa naar Nederland gekomen. Het gaat hier voornamelijk om Polen. Een groot deel van hen komt tijdelijk naar Nederland.

2.1 Wie mag in Nederland werken?

In Europa geldt vrij verkeer van werknemers. Dit betekent dat werknemers met de Nederlandse nationaliteit of de nationaliteit van een land van de Europese Economische Ruimte (EER) zonder vergunning in Nederland mogen werken. De EER bestaat uit de landen van de Europese Unie (EU), plus Noorwegen, IJsland en Liechtenstein. Ook werknemers met de Zwitserse nationaliteit mogen in Nederland werken. Hoewel Kroatië sinds 1 juli 2013 lid is van de EU, mogen werknemers uit Kroatië (nog) niet in Nederland werken zonder tewerkstellingsvergunning

Mensen van buiten de EER mogen alleen in Nederland werken als zij een vergunning hebben, een zogenaamde tewerkstellingsvergunning. Vanaf 1 april 2014 moeten mensen van buiten de EER en Zwitserland een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid aanvragen. De gecombineerde vergunning moet aangevraagd worden bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) als men langer dan drie maanden naar Nederland komt. De IND vraagt vervolgens advies aan het UWV of de buitenlandse werknemer mag werken. Het UWV beoordeelt dit aan de hand van de eisen van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Enkele groepen, bijvoorbeeld seizoenarbeiders, moeten ook na 1 april 2014 nog apart een tewerkstellings- en (eventueel) een verblijfsvergunning aanvragen.²

UWV verleent pas een tewerkstellingsvergunning als er geen Nederlands en Europees aanbod is op de arbeidsmarkt. Dit betekent dat een werkgever allereerst moet kunnen aantonen dat is gezocht naar een geschikte kandidaat binnen de EER. Vervolgens voert UWV een arbeidsmarkttoets uit. Hierbij toetst UWV of er voor het werk geen geschikte kandidaten op de Nederlandse arbeidsmarkt of binnen de EER zijn. Als er voldoende geschikt aanbod wordt gevonden, weigert UWV de tewerkstellingsvergunning. Dit geldt ook als een sollicitant uit Nederland of de EER door (bij)scholing binnen een redelijke periode aan de eisen kan voldoen.³

Voor zelfstandig ondernemers geldt dat zij, als zij afkomstig zijn uit een land van de EER (of Zwitserland), zonder vergunning in Nederland mogen werken. Dit geldt ook voor zelfstandigen uit Kroatië. Zelfstandigen van buiten de EER hebben geen tewerkstellingsvergunning nodig, maar een verblijfsvergunning als zelfstandig ondernemer.

² Zij vragen de tewerkstellingsvergunning aan bij UWV. Voor seizoenarbeid geldt dat maximaal 24 weken aaneengesloten gewerkt mag worden en dat men daarvoor minimaal 14 weken ononderbroken buiten Nederland is geweest. Ook mensen die hier komen om korter dan 3 maanden te werken hebben nog een aparte tewerkstellingsvergunning nodig. Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/buitenlandse-werknemers>

³ Zie: https://www.werk.nl/werk_nl/werkgever/meerweten/werkvergunning/voorwaarden-werkvergunning

2.2 Wie komt in Nederland werken?

De vraag is nu welke buitenlandse werknemers ook daadwerkelijk naar Nederland komen om te werken. Door de recente uitbreidingen van de EU is het karakter van (arbeids)migratie de laatste jaren sterk veranderd. Allereerst is in 2004 de Europese Unie uitgebreid met tien nieuwe landen: Cyprus, Malta, Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Slovenië. Werknemers uit deze nieuwe EU-landen hebben sinds 1 mei 2007 volledige toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Bulgarije en Roemenië zijn in 2007 toegetreden. Werknemers uit deze twee landen hebben sinds 2014 vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Voor de meest recente toetreders, Kroatië op 1 juli 2013, geldt in Nederland nog geen vrij verkeer van werknemers. Deze uitbreidingen hebben ertoe geleid dat het aantal mensen dat uit Oost-Europa naar Nederland komt sterk is gestegen. Deze groep komt vooral naar Nederland om te werken, zie onder andere Berkhout & Hof (2012) en Ooijevaar et al. (2013). Daarnaast zijn tijdelijke (mensen die zich niet inschrijven in de Gemeentelijke Basisadministratie) buitenlandse arbeiders over het algemeen jong, verdienen ze minder dan Nederlanders, werken ze vooral in Limburg en Noord-Brabant en gaan veel vaker aan de slag als uitzendkracht of in de landbouw (Berkhout & Hof, 2012). In 2008 werkte ruim 50 procent van de tijdelijke Oost-Europese arbeidsmigranten als uitzendkracht. Ongeveer 15 procent werkte in de landbouw, de uitzendkrachten niet meegeteld (Berkhout e.a., 2011).

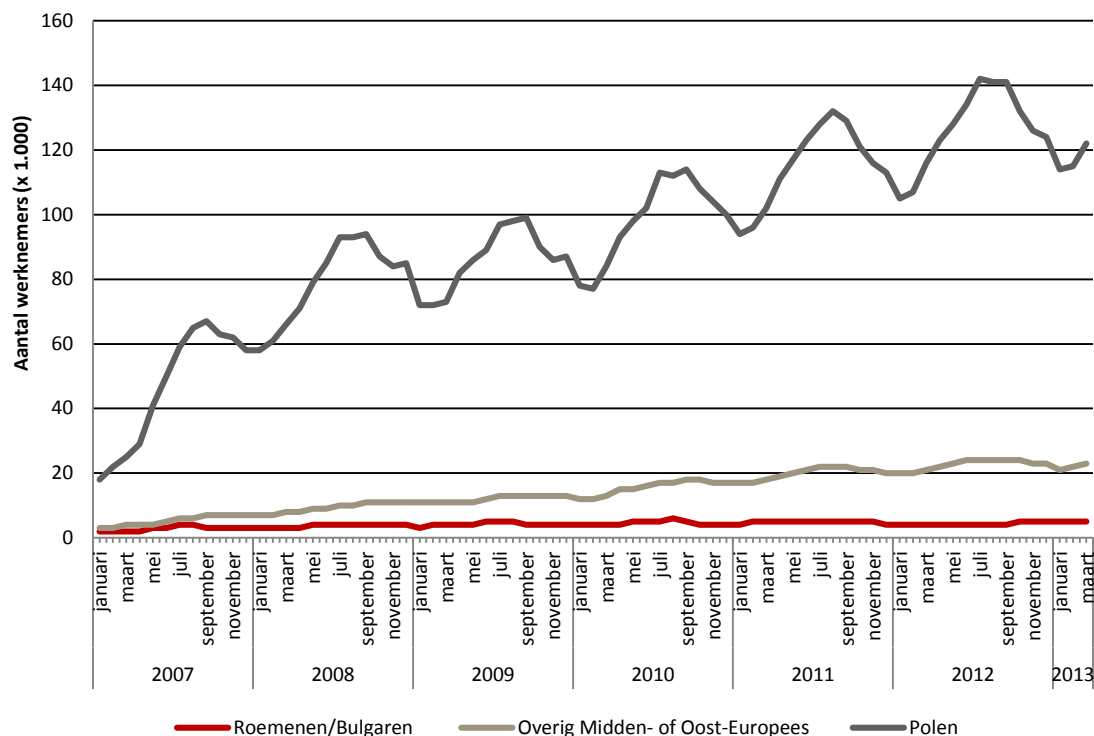
In 2011 telde Nederland bijna 340.000 werknemers uit de Europese Unie die niet de Nederlandse nationaliteit bezaten, zie CBS Migrantenmonitor (2013).⁴ Ongeveer de helft daarvan kwam uit de nieuwe Oost-Europese lidstaten (bijna 166.000 werknemers). Voor 2010 is ook het aantal zelfstandigen bekend: bijna 23.000 zelfstandigen hadden in 2010 de niet-Nederlandse nationaliteit. Ongeveer 9.000 van hen kwamen uit de nieuwe Oost-Europese lidstaten.

Figuur 2.1 toont gegevens over buitenlandse werknemers uit Midden- en Oost-Europa tot en met maart 2013. De figuur laat zien dat de totale groep buitenlandse werknemers uit Midden- en Oost-Europa de afgelopen jaren sterk is gestegen en dat deze stijging vooral wordt veroorzaakt door de Polen. In 2013 werkten eind maart zo'n 122.000 Polen in Nederland. In maart 2007 ging het nog om 25.000 Poolse werknemers. Het aantal Roemeense en Bulgaarse werknemers, voor wie tot en met 2013 nog een tewerkstellingsvergunning nodig was, is veel kleiner. Maar ook het aantal werknemers uit de overige Oost-Europese landen blijft achter bij de Polen, hoewel ook daar een stijging te zien is.

Verder is in de figuur duidelijk een seizoenspatroon te herkennen, met een piek in de zomermaanden. Dit duidt op seizoensarbeid, vooral onder Poolse werknemers. De vraag is hoe deze buitenlandse seizoensarbeiders kunnen worden onderscheiden van werknemers die langdurig naar Nederland komen.

⁴ Als personen ingeschreven staan (of ooit hebben gestaan) in de GBA, dan is de herkomst gedefinieerd op basis van de herkomstgroepering. Zo niet, dan is herkomst gedefinieerd op basis van de nationaliteit indien deze bekend is. Voor het gemak spreekt dit rapport over niet-Nederlandse nationaliteit.

Figuur 2.1 De laatste jaren neemt vooral het aantal Poolse werknemers in Nederland toe



De figuur geeft het aantal werknemers in Nederland weer met een Midden- of Oost-Europese nationaliteit of herkomst. De figuur betreft alleen werknemers en dus niet zelfstandigen.
Bron: CBS (2013). Werknemers uit Oost-Europese lidstaten van de EU naar nationaliteit, maatwerk.

2.3 Wat is een buitenlandse seizoensarbeider?

De buitenlandse seizoensarbeider kan op verschillende manieren gedefinieerd worden. Binnen het begrip buitenlandse seizoensarbeider dienen op drie componenten keuzes te worden gemaakt:

- Wie is een buitenlander?
- Wie is een arbeider?
- Wat is seizoensarbeid?

Dit onderzoek kiest ervoor om op alle componenten een brede definitie te hanteren, die in een later stadium nog nader kan worden afgebakend (zie Box 2.1).

Box 2.1 Definitie buitenlandse seizoensarbeider

- Een buitenlandse seizoensarbeider is iemand die:
- niet over de Nederlandse nationaliteit beschikt;
 - in Nederland werkt, als werknemer of als zelfstandige;
 - dat niet het gehele kalenderjaar doet.

Buitenlander – niet-Nederlandse nationaliteit

Iedereen die niet over de Nederlandse nationaliteit beschikt, wordt in dit onderzoek gezien als buitenlander. In een later stadium kan dit nader worden afgebakend, bijvoorbeeld naar mensen uit bepaalde (EU-)landen. Er is voor nationaliteit gekozen omdat geboorteland niet goed is

geregistreerd onder mensen die niet staan ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Iedere persoon die naar Nederland komt en van plan is om hier langer dan vier maanden te blijven, moet zich laten inschrijven in de GBA. Mensen die niet van plan zijn om langer dan vier maanden in Nederland te blijven, hoeven zich dus niet in te schrijven. Juist seizoensarbeiders komen voor een kortere periode naar Nederland.

Bovendien sluit nationaliteit aan bij het wetgevend kader (het vrij verkeer van personen bestaat voor personen met een EU-nationaliteit). Het geboorteland sluit niet altijd aan bij de huidige landsgrenzen. Een definitie op basis van geboorteland schiet tekort bij burgers uit bijvoorbeeld Oost-Europa: Balten die ouder zijn dan 22 jaar zijn officieel geboren in Sovjet-Unie, Slovenen in Joegoslavië etc.

Arbeider – zowel werknemers als zelfstandigen

Iedereen die werkt wordt in dit onderzoek gezien als arbeider. Het gaat hierbij zowel om werknemers (in loondienst) als om zelfstandigen. In een later stadium kan dit nader worden afgebakend, bijvoorbeeld door alleen werknemers mee te nemen. De collectiviteiten waar buitenlandse seizoensarbeiders gebruik van maken worden immers vaak door uitzendbureaus aangeboden aan hun medewerkers, zie paragraaf 2.4.

Seizoensarbeid – niet het gehele kalenderjaar in Nederland werkzaam

Figuur 2.1 laat de ontwikkeling zien van het aantal buitenlandse werknemers. Dit zijn zowel seizoensarbeiders als werknemers die langdurig naar Nederland komen. Berkhout & Hof (2012) en Ooijevaar et al. (2013) maken onderscheid naar *tijdelijke* en *langdurige* arbeidsmigranten. Langdurige arbeidsmigranten zijn werknemers die zich inschrijven in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Tijdelijke arbeidsmigranten zijn degenen die zich niet inschrijven; zij zijn niet van plan om langer dan vier maanden in Nederland te blijven.

Voordeel van deze onderverdeling in tijdelijk en langdurig is dat hij eenvoudig is toe te passen en dat de groep tijdelijke buitenlandse werknemers voornamelijk uit seizoensarbeiders zal bestaan.⁵ Nadeel van deze onderverdeling is dat zich onder de zogenaamde langdurige migranten ook seizoensarbeiders kunnen bevinden. Iemand die voor een halfjaar naar Nederland komt als seizoensarbeider, en zich dus inschrijft in de GBA, wordt immers tot de langdurige arbeidsmigranten gerekend. Deze definitie geeft dus een onderschatting van het totaal aantal buitenlandse seizoensarbeiders. Dit onderzoek kiest er daarom voor om *alle* arbeiders die minder dan een jaar in Nederland werken tot de seizoensarbeiders te rekenen. In een later stadium kan dit nader worden afgebakend, bijvoorbeeld naar arbeiders die niet staan ingeschreven in de GBA, maar ook naar mensen die werken in een bepaalde sector, met een bepaald contract of voor een bepaalde duur.

Niet iedereen die de buitenlandse nationaliteit heeft en niet het hele jaar werkt, is echter een seizoensarbeider. Een persoon kan bijvoorbeeld ook een gedeelte van het jaar werkloos, ziek of arbeidsongeschikt zijn. In dat geval ontvangt die persoon meestal een uitkering (WW, ZW, WGA, IVA, WWB). Daarnaast kan een persoon, die niet het hele jaar werkt, zijn overleden. Ook zijn er studenten die na het afronden van hun studie midden in het jaar beginnen te werken. Daarnaast

⁵ In de praktijk kan het zo zijn dat deze werknemers wel voor langere tijd naar Nederland komen, maar zich (nog) niet hebben ingeschreven in de GBA.

kunnen personen gedurende het jaar uit Nederland geëmigreerd of naar Nederland geïmmigreerd zijn. Een verdere afbakening van het begrip ‘buitenlandse seizoenarbeider’ dient hier rekening mee te houden.

Een brede definitie is stabiel

Voordeel van een brede definitie is dat deze stabiel is en bijvoorbeeld niet afhankelijk is van veranderingen in wet- en regelgeving. Als gekozen wordt om alleen personen met een nationaliteit die nu onder het vrije verkeer van werknemers valt tot de buitenlandse seizoenarbeiders te rekenen, moet de definitie worden aangepast als de EU uitbreidt en extra nationaliteiten toegang krijgen tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Hetzelfde geldt voor een afbakening op basis van inschrijving in de GBA. Als de wet wijzigt, waardoor men zich sneller moet registreren in de GBA (bijvoorbeeld na 3 maanden) of als strenger wordt gehandhaafd op inschrijving na vier maanden, verandert ook de definitie en samenstelling van de groep buitenlandse seizoenarbeiders.

2.4 Zorgverzekeringen voor buitenlandse (seizoens)arbeiders

Iemand is verplicht een zorgverzekering bij een Nederlandse zorgverzekeraar af te sluiten als hij of zij in de betreffende periode in Nederland woont en/of in Nederland een inkomen heeft.⁶ Buitenlandse seizoenarbeiders zijn dus verplicht een Nederlandse zorgverzekering af te sluiten voor de periode dat ze werken in Nederland. Ook wanneer ze een andere verzekering hebben afgesloten die zorgkosten in Nederland vergoedt. Het maakt hierbij niet uit of de werknemer of zelfstandige wel of niet ingeschreven staat in de GBA.

Zorgverzekeraars hebben hiertoe collectiviteiten ontwikkeld die speciaal zijn bedoeld voor buitenlandse seizoenarbeiders. Het gaat hier om relatief goedkope polissen zonder eigen risico (zowel het vrijwillige als het verplichte eigen risico wordt herverzekerd). Dergelijke polissen worden onder andere aangeboden door CZ, Zilveren Kruis Achmea en Eno, vaak via uitzendbureaus. De vraag is wat deze verzekeraars onder seizoenarbeiders verstaan (en wie er dus gebruik kan maken van deze polis). Voor de collectiviteiten tussen LTO Seizoenarbeid, onderdeel van de Land- en Tuinbouw Organisatie, en CZ geldt dat buitenlandse arbeiders een dergelijke zorgverzekering kunnen afsluiten als zij korter dan 365 aaneengesloten dagen in Nederland werken en uit Europa komen. Voor de collectiviteit met Zilveren Kruis Achmea geldt geen maximale duur en kunnen alle buitenlandse werknemers deelnemen.⁷ Eno heeft het label HollandZorg speciaal voor buitenlandse arbeiders opgericht. Deze biedt de Uitzendpolis die als collectieve verzekering is af te sluiten. De doelgroep voor deze verzekering is niet nader beschreven.

Veel uitzendkrachten die uit het buitenland komen en in Nederland werkzaam zijn, hebben met het uitzendbureau een tijdelijke arbeidsovereenkomst met uitzendbeding. Als dit het geval is, betekent de ziekmelding van de uitzendkracht automatisch het einde van zijn uitzendovereenkomst én van de collectieve zorgverzekering. De aanmelding, afmelding en inning van de premie van de

⁶ Uitzondering hierop vormen werknemers die in Nederland werken voor een buitenlandse werkgever en niet in Nederland wonen. Zij kunnen een A1-formulier aanvragen waarop staat dat zij verzekerd blijven in hun woonland.

⁷ <http://www.ltoseizoenarbeid.nl/zorgverzekering/premie-2014>

zorgverzekering zijn namelijk gerelateerd aan het werken via het uitzendbureau. Vanaf de eerste dag dat de uitzendkracht ziek is, zou de verzekerde zich individueel moeten aanmelden bij een zorgverzekeraar.

3 Beschikbare registraties over buitenlandse seizoenarbeiders

Er zijn verschillende bestanden die informatie bevatten over buitenlandse seizoenarbeiders. Dit hoofdstuk bespreekt wat er in die bestanden geregistreerd staat en hoe deze gegevens gebruikt kunnen worden om buitenlandse seizoenarbeiders te identificeren.

Dit hoofdstuk beschrijft beschikbare registraties waarmee buitenlandse seizoenarbeiders geïdentificeerd kunnen worden. Verschillende aspecten van deze registraties zijn daarbij van belang. Allereerst speelt de inhoud van de registraties natuurlijk een belangrijke rol: welke gegevens worden geregistreerd? Hierbij gaat het bijvoorbeeld om werken in Nederland, zowel als werknemer of als zelfstandige, de duur van de baan, de nationaliteit of herkomst van de werkenden, enzovoorts. Daarnaast dienen de kenmerken van personen koppelbaar te zijn met de zorgkosten- en verzekeringsgegevens in het WOR-bestand. Bij voorkeur is het burgerservicenummer bekend, zodat personen via deze unieke sleutel in de verschillende registraties gevonden kunnen worden. Indien het burgerservicenummer niet aanwezig is, biedt het WOR-bestand nog de mogelijkheid om te koppelen op geboortedatum, postcode en geslacht.

Daarnaast is informatie over de bestanden van belang. Het gaat hier bijvoorbeeld om de vraag of het bestand volledig dekkend (integraal) is, dus of iedereen in het bestand zit. Uitgangspunt vormt hierbij de verzekerdenregistratie. Voor iedereen die een Nederlandse zorgverzekering heeft, moet immers bepaald kunnen worden of hij of zij een buitenlandse seizoenarbeider is. Ook de stabiliteit van de registratie is van belang. Vindt deze jaarlijks en op dezelfde manier plaats? Alleen bij continue jaarlijkse registratie kan het bestand gebruikt worden om verdeelkenmerken vast te stellen ten behoeve van de risicoverevening. Als de inhoud van de registratie niet stabiel is en dus verandert, kan het zijn dat de gekozen definitie niet ieder jaar toegepast kan worden. Ook dat is onwenselijk. Daarnaast moet de registratie betrouwbaar zijn en dient zoveel mogelijk te worden uitgegaan van bronbestanden. Daarom wordt ook de bron/leverancier van de gegevens en de meest recent beschikbare jaargang in beeld gebracht (op het moment van schrijven).

Per gegevensbestand wordt eerst gekeken welke gegevens beschikbaar zijn om buitenlandse seizoenarbeiders te identificeren. Daarna worden de resultaten uit alle bestanden samengevat. Hoofdstuk 4 geeft een samenvatting van de combinaties van bestanden die gebruikt kunnen worden om een indicator 'buitenlandse seizoenarbeider' toe te voegen aan het risicovereveningsmodel.

Voor het gemak volgt hier nog een keer de gehanteerde definitie van een buitenlandse seizoenarbeider. Een buitenlandse seizoenarbeiders is iemand die:

- niet over de Nederlandse nationaliteit beschikt,
- in Nederland werkt, als werknemer of als zelfstandige,
- dat niet het gehele kalenderjaar doet.

3.1 Gegevens over verzekerden: het WOR-bestand

Nu in het risicovereveningsmodel

Het risicovereveningsmodel wordt geschat op basis van het zogenaamde WOR-bestand. Het bestand bevat per individu (zie Zorginstituut, 2014):

- Zorgkosten in een bepaald jaar, uitgesplitst naar zorgcomponenten, zoals huisartsenzorg, ziekenhuiskosten, kosten ziekenvervoer enzovoorts,
- Vereveningskenmerken (zoals leeftijd x geslacht, FKG-indeling, DKG-indeling, sociaal economische status, aard van inkomen),
- Versleuteld burgerservicenummer,
- Postcode (4 cijfers en 2 letters),
- Geboortjaar en -maand,
- Geslacht,
- Het aantal dagen dat men in een jaar verzekerd is (inclusief begin- en einddatum verzekering),
- Bij welke verzekeraar men verzekerd is (op basis van UZOVI-nummer),
- Of een verzekerde woonachtig is in het buitenland.

De meeste gegevens voor het WOR-bestand worden aangeleverd door zorgverzekeraars (via Vektis en ZiN), bijvoorbeeld de verzekerde periode en persoonskenmerken, gegevens over zorggebruik (farmacie-, hulpmiddelen- en DBC-gegevens) en gegevens over kosten. Gegevens die nodig zijn om de aard van het inkomen te bepalen komen van UWV (werknemers en uitkeringen), de Belastingdienst (zelfstandigen) en DUO (studenten). De inkomensgegevens die nodig zijn om Sociaal Economische Status (SES) te bepalen worden geleverd door de Belastingdienst, zie Zorginstituut (2014).

Mogelijke informatie over buitenlandse seizoensarbeiders

Landcode

Het Zorginstituut beschikt op dit moment al over een indicator die aangeeft of een verzekerde woonachtig is in het buitenland. Omdat voor deze verzekerden vaak gegevens over zorggebruik in voorgaande jaren ontbreken (bijvoorbeeld over medicijngebruik), worden de vereveningsbijdragen voor deze verzekerden op een iets andere manier bepaald dan voor verzekerden die in Nederland wonen.⁸ Het gaat hier om mensen die niet staan ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie, dus de zogenaamde tijdelijke migranten.

Vektis verzamelt aanvullend de landcode voor deze verzekerden.⁹ Het gaat hier om het land waarin de verzekerde woonachtig is. Dit is dus iets anders dan de nationaliteit van verzekerden. Ook mensen met de Nederlandse nationaliteit, die voor het grootste deel van het jaar in het buitenland wonen vallen hieronder, zoals Nederlanders die net over de grens in België of Duitsland wonen.

⁸ Zie Beleidsregels vereveningsbijdrage zorgverzekering 2014, Staatscourant 15 oktober 2013, nr 28572

⁹ Bron: Vektis (2013), Aanleverspecificaties BASIC versie 0105, Zeist: Vektis en LANDCODE_BASIC_COD032_-_NEN VEKTIS.xls

Aard van inkomen - werknemers en zelfstandigen

Via gegevens van UWV en de Belastingdienst is in het WOR-bestand bekend of mensen werken (als werknemer of als zelfstandige) op het gekozen peilmoment (30 juni 2012, voor het risicovereveningsmodel van 2015). Mensen die als (seizoens)arbeider op andere momenten in het jaar werken kunnen daarmee dus niet geïdentificeerd worden.

Inschrijfduur Zvw en begin- en einddatum verzekering

Buitenlandse seizoenarbeiders komen voor korte tijd naar Nederland en zullen daarom niet het hele jaar staan ingeschreven bij een zorgverzekeraar. Het Zorginstituut beschikt behalve over de inschrijfduur ook al over een begin- en einddatum van de verzekering.

Reden uitstroom Zvw

Het is niet verstandig om alleen naar inschrijfduur te kijken, want ook mensen die overlijden zullen een inschrijfduur korter dan een jaar hebben. Vektis verzamelt ten behoeve van de Zorgverzekeringswet ook gegevens over de uitstroomredenen.¹⁰ Dit kenmerk geeft aan of een verzekerde in een kwartaal is uitgestroomd en, zo ja, met welke reden. Mogelijke redenen zijn:

- 1 = niet uitgestroomd
- 2 = overleden
- 3 = uitgestroomd overig
- 99 = wel aanvullende verzekering, geen Zvw

Op basis van deze cijfers is af te leiden wie korter dan een jaar verzekerd was en of de verzekering is beëindigd vanwege overlijden of een andere reden.

Contractvorm Zvw

Een ander kenmerk dat Vektis verzamelt en dat mogelijk interessant is in een onderzoek naar winstgevendheid van buitenlandse seizoenarbeiders is de contractvorm Zvw. Hierin wordt aangegeven of een verzekerde volgens een individueel afgesloten overeenkomst dan wel volgens een collectief contract verzekerd is. De contractvorm is echter geen kenmerk van de verzekerde maar van de verzekering zelf en kan dus door verzekeraars worden beïnvloed. Om die reden is de contractvorm geen objectief kenmerk dat voor de verevening gebruikt kan worden.

Bronbestand, integraal, stabiel, en tijdig beschikbaar?

De basis voor deze cijfers vormen de gegevens die voor het grootste deel nu al worden gebruikt voor de risicoverevening. Voor het WOR-bestand wordt gebruik gemaakt van bronbestanden van Vektis, Zorginstituut Nederland, de Belastingdienst en UWV. Het betreft een bestand over alle verzekerden en is dus integraal. De bestanden zijn daardoor ook tijdig beschikbaar en stabiel.

Samengevat

Op basis van de bestanden die nu beschikbaar zijn bij het Zorginstituut en Vektis, kan de volgende groep mensen geïdentificeerd worden:

- Iedereen woonachtig in het buitenland,
- die op 30 juni in Nederland werkzaam is als werknemer en/of als zelfstandige,
- en niet het hele jaar Zvw verzekerd is

¹⁰ Bron: Vektis (2013), Aanleverspecificaties BASIC versie 0105, Zeist: Vektis en persoonlijke communicatie met Vektis.

Nadelen van deze registratie

Bovengenoemde selectie gaat over verzekerden die in het buitenland woonachtig zijn. Dit kunnen ook mensen met de Nederlandse nationaliteit zijn. Deze worden dan onterecht aangemerkt als buitenlandse seizoenarbeider. Aan de andere kant worden mensen onterecht niet aangemerkt als seizoenarbeider. Mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit die in Nederland wonen en werken en zich hebben ingeschreven in de GBA kunnen op deze manier namelijk niet gevonden worden. Zij staan immers niet geregistreerd als woonachtig in het buitenland. Tot slot mist deze afbakening ook mensen die in het buitenland woonden en in Nederland werkten (als seizoenarbeider), maar niet op 30 juni.

Daarnaast kan het zijn dat de persoon die korter dan een jaar Zvw verzekerd is geen seizoenarbeider was, maar is overleden, is geëmigreerd of geïmmigreerd. Overledenen kunnen in het WOR-bestand worden geïdentificeerd door gebruik te maken van de reden uitstroom Zvw. Personen die emigreren zullen vaak per 1 januari nog zijn ingeschreven, terwijl de uitschrijfdatum voor 31 december ligt. Bij personen die immigreren zal juist de inschrijfdatum na 1 januari liggen. Een mogelijke afbakening is dus om als buitenlandse seizoenarbeider alleen de personen mee te nemen die zich na 1 januari inschrijven en voor 31 december uitschrijven. In dat geval sluit je echter ten onrechte personen uit die bijvoorbeeld alleen van december tot en met januari in Nederland staan ingeschreven.

Ook kunnen personen die korter dan een jaar Zvw verzekerd zijn buitenlandse studenten zijn met een bijbaantje. Studenten worden binnen het huidige risicovereveningsmodel geïdentificeerd op basis van informatie afkomstig van DUO. Een persoon wordt toegekend aan de groep studenten indien hij tussen 18 en 34 jaar oud is en voorkomt in het bestand van DUO op peildatum 1 oktober van het jaar t (2012 voor het risicovereveningsmodel van 2015), en geen arbeidsongeschiktheidsuitkering of bijstandsuitkering ontving. Deze personen kunnen uitgesloten worden van de groep buitenlandse seizoenarbeiders. Voorwaarde voor registratie bij DUO is dat de student studiefinanciering heeft ontvangen.¹¹ Vaak zullen buitenlandse studenten die voor hun studie tijdelijk in Nederland wonen echter helemaal geen zorgverzekering afsluiten: zij zijn dit namelijk niet verplicht.¹² Indien zij inderdaad geen zorgverzekering afsluiten zitten ze niet in het WOR-bestand en kunnen ze ook niet per abuis tot de buitenlandse seizoenarbeiders gerekend worden.

Tot slot zal er een groep zijn die om een andere reden een gedeelte van het jaar niet verzekerd is, bijvoorbeeld militairen in actieve dienst zijn niet verplicht verzekerd. Een persoon die een gedeelte van het jaar in actieve dienst is en een gedeelte van het jaar niet, zal korter dan een jaar verzekerd zijn en dus per abuis tot de buitenlandse seizoenarbeiders kunnen worden gerekend. Daarnaast zijn er nog personen die zich een gedeelte van het jaar niet verzekeren, hoewel zij hiertoe wel verplicht zijn.

¹¹ Studenten met een verblijfsvergunning type II, II of IV (regulier onbepaalde tijd, asiel bepaalde of onbepaalde tijd) hebben recht op studiefinanciering. Studenten zonder verblijfsvergunning maar met EU-nationaliteit die tenminste 56 uur per maand werken hebben ook recht op studiefinanciering.

¹² <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorgverzekering/vraag-en-antwoord/ben-ik-verplicht-een-zorgverzekering-af-te-sluiten.html>

3.2 Gegevens over werknemers: de Polisadministratie van UWV

UWV beheert de zogenaamde Polisadministratie. UWV baseert deze administratie op informatie uit de loonaangiften van de Belastingdienst. De Polisadministratie bevat van alle werknemers gegevens van banen in een inkomstenperiode (bijvoorbeeld een maand of vier weken). Behalve gegevens over banen bevat deze data ook gegevens over andere inkomsten, zoals pensioenen en uitkeringen. De Polisadministratie bevat geen informatie over zelfstandigen.

Nu in het risicovereveningsmodel

De Polisadministratie van UWV wordt in het huidige risicovereveningsmodel gebruikt om de aard van het inkomen te bepalen voor arbeidsongeschikten, bijstandsgerechtigden en werknemers. De informatie over zelfstandigen is afkomstig van de Belastingdienst. Zowel voor de gegevens van UWV als de gegevens van de Belastingdienst is de peildatum 30 juni 2012 (voor het risicovereveningsmodel van 2015). Dat betekent dat wordt gekeken of een verzekerde op 30 juni 2012 inkomen ontving uit een arbeidsongeschiktheidsuitkering, uit een bijstandsuitkering en/of uit dienstverband.

Momenteel levert UWV de volgende gegevens aan het Zorginstituut:

- Burgerservicenummer (versleuteld),
- Postcode,
- Indicator loonheffing ja/nee,¹³
- Aard van inkomen (bijvoorbeeld loon/salaris, Wajong, WWB, WW).

Mogelijke informatie over buitenlandse seizoenarbeiders

Een directe indicator die aangeeft of iemand wel/geen seizoenarbeider is, is niet aanwezig in de Polisadministratie. Een aantal andere gegevens waarmee seizoenarbeiders geïdentificeerd kunnen worden zijn wel aanwezig:

- Nationaliteit,
- Type contract (tijdelijk, vast, uitzendkracht, oproepkracht),
- Sector,
- Begin- en einddatum dienstverband.

Hiernaast verzorgt en registreert UWV de uitgifte van tewerkstellingsvergunningen.

Nationaliteit

Nationaliteit zit in de Polisadministratie: de werkgever moet bij de loonaangifte de nationaliteit van de werknemer invullen. In een aantal software pakketten is de default nationaliteit 'Nederlands'. Bij UWV heerst het vermoeden dat werkgevers de Nederlandse nationaliteit gewoon laten staan.¹⁴ De variabele nationaliteit in de Polisadministratie is dus vermoedelijk minder goed geregistreerd dan de variabele nationaliteit in de GBA/Basis Registratie Personen. In de Polisadministratie is geen informatie aanwezig over etniciteit of geboorteland.

¹³ Deze indicator geeft aan of er meer dan 0 euro fiscaal loon wordt uitbetaald.

¹⁴ Bron: telefonisch en e-mailcontact met UWV.

Type contract

In de Polisadministratie is bekend of de persoon werkzaam is op een contract voor bepaalde tijd (tijdelijk) of voor onbepaalde tijd (vast). Ook is bekend of de persoon werkzaam is als uitzendkracht of als oproepkracht. Voor de uitzendkrachten is verder bekend in welke fase zij zijn ingedeeld. Wanneer een uitzendkracht voor het eerst via een uitzendbureau gaat werken wordt hij ingedeeld in fase A in de ABU-cao (of fase 1, in de NBBU-cao). Dit zijn veelal contracten met een uitzendbeding. In een contract met uitzendbeding kan het uitzendbureau de arbeidsrelatie altijd tussentijds opzeggen. Na fase A (1) kan een uitzendkracht doorstromen naar volgende fases, en zo uiteindelijk een contract voor bepaalde of onbepaalde tijd bemachtigen. Wordt het contract met het uitzendbureau echter voor 26 weken of langer onderbroken, dan begint de uitzendkracht weer in fase A (1). Buitenlandse seizoensarbeiders zullen veelal in fase A (1) werkzaam zijn, ofwel omdat het contract voor 26 weken of langer wordt onderbroken tussen de seizoenen in, ofwel doordat zij vaak nieuwe werknemers zijn.

Sector

De sector waarin de persoon werkzaam is zit ook in de Polisadministratie. De sectorindeling die wordt gehanteerd is de indeling op basis waarvan de sectorale premies (WW en WIA) worden bepaald (zie Bijlage A voor een overzicht van de sectoren). Deze indeling in sectoren is in ieder geval in de afgelopen 10 jaar niet veranderd en is dus stabiel.

Begin- en einddatum dienstverband

In de Polisadministratie is bekend wat de begindatum en einddatum is van de inkomstenverhouding (dienstverband of uitkering). Deze variabelen kunnen voor de jaren 2012 en 2013 echter niet gebruikt worden om werknemers die minder dan een jaar werken te identificeren. Dit komt omdat deze variabelen tot en met 2013 niet goed gevuld zijn voor uitzendkrachten en juist buitenlandse seizoensarbeiders vaak voor uitzendbureaus werken. Uitzendbureaus konden tot 1 januari 2014 wekelijks informatie over hun uitzendkrachten aan UWV aanleveren. De uitzendbureaus die ervoor kozen om deze zogenaamde weekaanleveringen te verstrekken, hoefden bij de loonaangifte niet de begin- en einddatum van de dienstverbanden van hun uitzendkrachten te vermelden. Vrijwel alle uitzendbureaus leverden tot 1 januari 2014 weekaanleveringen aan UWV. Al deze uitzendbureaus hebben dus geen begin- en einddatum van de dienstverbanden van hun uitzendkrachten ingevuld. Vanaf 2014 kunnen deze cijfers wel gebruikt worden.

Werknemers die minder dan een jaar werken zijn wel op een andere manier te identificeren. De gegevens die vanuit de Polisadministratie worden verstrekt voor het huidige risicovereveningsmodel hebben als peildatum 30 juni 2012 (voor het risicovereveningsmodel van 2015). Hieruit is bekend of een persoon op 30 juni 2012 een inkomen uit dienstverband ontving. Wanneer gegevens uit de Polisadministratie op meerdere peildata worden bekeken, is op elk van deze peildata bekend of een persoon een inkomen uit dienstverband ontving. Bijvoorbeeld aan het einde van iedere maand op 31 januari, 28 februari, 31 maart, ..., 31 december. Wanneer een persoon het gehele jaar werkzaam is geweest, ontvangt hij op al deze peildata een inkomen uit dienstverband. Wanneer een persoon niet het gehele jaar werkzaam is geweest ontvangt hij op één of meerdere van deze peildata *wel* een inkomen uit dienstverband, en op één of meerdere van deze peildata *geen* inkomen uit dienstverband. Het opvragen van data uit de Polisadministratie op meerdere peilmomenten betekent een grotere belasting voor UWV om de gegevens te leveren.

Deze situatie speelt echter slechts één jaar: vanaf 2014 kunnen gegevens over begin- en einddatum van het dienstverband worden gebruikt.

Niet iedereen die de buitenlandse nationaliteit heeft en niet het hele jaar werkt is een seizoenarbeider. Een persoon kan bijvoorbeeld ook een gedeelte van het jaar werkloos, ziek of arbeidsongeschikt zijn. In dat geval ontvangt die persoon meestal een uitkering (WW, ZW, WGA, IVA, WWB). De personen die op alle peilmomenten een inkomen uit dienstverband en/of een inkomen uit een uitkering ontvangen dienen dus niet tot de buitenlandse seizoenarbeiders te worden gerekend. Dit kan op basis van de Polisadministratie.

Op basis van de informatie op de verschillende peilmomenten kan ook gekozen worden voor een andere definitie van seizoenarbeider: bijvoorbeeld alleen personen die maximaal 6 maanden inkomen uit arbeid verdienen, en in de overige maanden geen inkomen uit arbeid of uitkering hebben.

Tewerkstellingsvergunningen

UWV geeft ook tewerkstellingsvergunningen uit voor werknemers van buiten de EER die in Nederland willen werken. Informatie over tewerkstellingsvergunningen is niet beschikbaar in de Polisadministratie, maar staan wel elders bij UWV geregistreerd. De tewerkstellingsvergunningen zijn echter niet gekoppeld aan een BSN nummer. Een BSN nummer is namelijk geen voorwaarde voor afgifte van de tewerkstellingsvergunning en is vrijwel nooit bekend, omdat de vreemdeling nog niet in Nederland is. Ook verleent UWV sinds medio 2011 geen tewerkstellingsvergunningen meer voor seizoenarbeiders omdat er voldoende aanbod van werknemers binnen de EER is.¹⁵ Informatie over tewerkstellingsvergunningen kan dus niet gebruikt worden om de buitenlandse seizoenarbeider te identificeren.

Bronbestand, integraal, stabiel en tijdig beschikbaar?

De Polisadministratie is een bronbestand waarin loonaangiften van de Belastingdienst worden verzameld. De Polisadministratie is een integrale registratie voor werknemers. De registratie bevat informatie over alle werknemers (die loonaangifte doen), maar niet over zelfstandigen. Met alleen de polis kunnen dus niet alle arbeiders (werknemers en zelfstandigen) geïdentificeerd worden. De Polisadministratie in de huidige vorm bestaat sinds december 2007 en is sindsdien stabiel. De meest recente jaargang is 2013, de informatie is dus tijdig beschikbaar.

Samengevat

Op basis van de bestanden die beschikbaar zijn bij UWV, kan de volgende groep mensen geïdentificeerd worden:

- Iedere werknemer die niet over de Nederlandse nationaliteit beschikt,
- die niet het hele jaar in Nederland werkt (in loondienst),
- en minimaal 1 maand geen inkomen uit dienstverband of een uitkering heeft.

Vanaf 2014 kan gebruik worden gemaakt van de begin- en einddatum van de baan om alle personen – inclusief uitzendkrachten – die korter dan een jaar werkten te vinden.

¹⁵ Bron: telefonisch en e-mailcontact met UWV.

Op basis van dit bestand kunnen seizoenarbeiders behoorlijk nauwkeurig geïdentificeerd worden. Iedereen die in een bepaald jaar tijdelijk in Nederland als werknemer heeft gewerkt, kan gevonden worden. Het maakt hierbij niet uit of iemand wel of niet ingeschreven stond in de GBA.

Nadelen van deze registratie

Mensen die als zelfstandige in Nederland werkten, kunnen in de Polisadministratie niet gevonden worden omdat het bestand alleen werknemers betreft. Ook kan er een fout worden gemaakt als een buitenlandse werknemer een deel van het jaar als zelfstandige aan de slag gaat en op dat moment geen inkomen uit een dienstverband of uitkering heeft. Dan wordt die persoon ten onrechte tot de buitenlandse seizoenarbeiders gerekend. Dit kan gecorrigeerd worden door te koppelen met de zelfstandigenregistratie van de Belastingdienst, zie paragraaf 3.3. Alternatief kan gebruik gemaakt worden van de inschrijfduur Zvw uit het WOR-bestand: als een persoon een deel van het jaar als werknemers werkt, en een deel van het jaar als zelfstandige dan blijft hij Zvw verzekerd en zou hij dus het gehele jaar ingeschreven moeten zijn.

Daarnaast kan het zijn dat de buitenlandse arbeider geen seizoenarbeider was, maar is overleden, zijn studie net heeft afgerond, is geëmigreerd of geïmmigreerd waardoor hij een deel van het jaar geen inkomen meer ontvangt. Personen die overlijden of emigreren zullen vaak per 1 januari nog werkzaam zijn, en later in het jaar niet meer in de bestanden voorkomen. Personen die immigreren of beginnen met werk na hun studie zullen juist in het begin van het jaar niet in de bestanden voorkomen, maar op 31 december wel. Een mogelijke afbakening is dus om als buitenlandse seizoenarbeider alleen de personen mee te nemen die niet op 1 januari, en ook niet op 31 december werkzaam waren. In dat geval sluit je echter ten onrechte personen uit die bijvoorbeeld alleen van december tot en met januari in Nederland werkzaam zijn.

3.3 Gegevens over zelfstandigen: de aangiften van de Belastingdienst

Iedereen die in Nederland inkomen heeft moet aangifte inkomstenbelasting doen bij de Belastingdienst. Dit betreft zowel werknemers als zelfstandigen. Omdat de gegevens over werknemers al bekend zijn in de Polisadministratie van UWV, gaat deze paragraaf in op de gegevens van de Belastingdienst over zelfstandigen.

Nu in het risicovereveningsmodel

De gegevens uit de belastingaangifte worden in het huidige risicovereveningsmodel gebruikt om personen in te delen in de categorie ‘zelfstandigen’ binnen het vereveningskenmerk Aard van het Inkomen. Daarnaast levert de Belastingdienst gegevens over het inkomen van personen, waarmee het vereveningskenmerk Sociaal Economische Status bepaald kan worden.

Momenteel levert de Belastingdienst de volgende gegevens aan het Zorginstituut:

- Burgerservicenummer (versleuteld),
- Adres,
- Inkomen over bepaald jaar,
- Doelgroepcode: directeur grootaandeelhouder (digra) of overige zelfstandige,

- Begindatum economische activiteit en einddatum economische activiteit (voor overige zelfstandigen).

Peildatum is hierbij in principe 30 juni van een jaar. De begin- en einddatum economische activiteit zijn gebaseerd op inschrijf- en uitschrijfdatum in het Handelsregister bij de Kamer van Koophandel. Voor de directeur grootaandeelhouders is echter geen inschrijf- of uitschrijfdatum bekend. Het gaat hier daarom om personen die in het peiljaar als directeur grootaandeelhouder bij de Belastingdienst bekend zijn. Voor de overige zelfstandigen is wel een in- en uitschrijfdatum bekend. In dit geval worden alle zelfstandigen geselecteerd die op 30 juni ingeschreven stonden.¹⁶

Mogelijke informatie over buitenlandse seizoenarbeiders

Nationaliteit

Iedereen die in Nederland wil werken, heeft een sofinummer (tot 6 januari 2014) of burgerservicenummer (vanaf 6 januari 2014) nodig. Mensen die niet stonden ingeschreven in de GBA konden tot 6 januari 2014 een sofinummer aanvragen bij een belastingkantoor van de Belastingdienst. De Belastingdienst registreerde daarbij de nationaliteit. De Belastingdienst beschikt dus over de nationaliteit van zelfstandigen (zowel voor mensen die in Nederland wonen als voor mensen die in het buitenland wonen).¹⁷

Sector

Voor zelfstandigen beschikt de Belastingdienst over een sectorcode. De Belastingdienst vertaalt de SBI-sectorcode naar een zogenaamde branchecode. De sectorcode voor zelfstandigen heeft dus een andere indeling dan de sectorcode voor werknemers. Vanuit beide sectorcoderingen kunnen echter bijvoorbeeld arbeiders die in de landbouw werken worden geselecteerd. De indeling in branchecodes is sinds 1973 niet gewijzigd en is dus stabiel.

Begin- en einddatum zelfstandige arbeid

Voor een groot deel van de zelfstandigen wordt de begin- en einddatum van de economische activiteit geregistreerd. Uitzondering hierop vormen de directeur grootaandeelhouders. Voor het identificeren van buitenlandse seizoenarbeiders lijkt dit geen probleem: deze mensen zijn hoogstwaarschijnlijk geen buitenlandse seizoenarbeider.

De begin- en einddatum zijn gebaseerd op inschrijving in het Handelsregister. De Belastingdienst geeft aan dat er weinig zicht is op de betrouwbaarheid en eventuele vertraging in de uitschrijfdatum. Formeel moet de ondernemer binnen een bepaalde termijn de wijziging doorgeven aan het Handelsregister. Het is de vraag of dat ook daadwerkelijk gebeurt.

¹⁶ De exacte afbakening is als volgt: voor de digra's gaat het om mensen die in een bepaald jaar in het bestand voorkomen. Dit is bijvoorbeeld het Belastingdienst zelfstandigen bestand opgave 2012 en wordt gebruikt voor het vereveningsjaar 2012. Als een persoon niet als digra voorkomt in het Belastingdienst zelfstandigen bestand opgave 2014 (het meest recente bestand) en deze persoon is ingeschreven als zelfstandige vóór de peildatum 30 juni 2012 en niet uitgeschreven vóór of op de peildatum 30 juni 2012, dan wordt deze persoon als zelfstandige ingedeeld. Bron: persoonlijke schriftelijke communicatie Zorginstituut.

¹⁷ Bron: telefonisch en e-mailcontact met de Belastingdienst. De Belastingdienst is echter geen bronhouder van deze gegevens, dat zijn de gemeenten en uiteindelijk BZK via de Gemeentelijke Basisadministratie/de Basisregistratie Personen. De Belastingdienst geeft aan dat de gegevens privacygevoelig zijn en door de Belastingdienst niet aan derden worden geleverd.

Bronbestand, integraal, stabiel en tijdig beschikbaar?

Deze registratie is een integrale bronregistratie voor zelfstandigen (maar niet voor alle werkenden). Samen met de polis van UWV kunnen hiermee wel alle arbeiders (werknemers en zelfstandigen) geïdentificeerd worden. Een deel van de informatie uit deze registratie wordt op dit moment al gebruikt voor de risicoverevening. De gegevens zijn dus stabiel en tijdig beschikbaar. Het meest recente beschikbare jaar is op dit moment 2012.

Samengevat

Op basis van de bestanden die beschikbaar zijn bij de Belastingdienst, kan de volgende groep mensen geïdentificeerd worden:

- Iedere zelfstandige die niet over een Nederlandse nationaliteit beschikt,
- en die korter dan een jaar staat ingeschreven als zelfstandige in het Handelsregister.

Nadelen van deze registratie

Voor directeur grootaandeelhouders is geen inschrijf- en uitschrijfdatum bekend en kan dus niet worden bepaald of de persoon korter dan een jaar werkzaam was. Het lijkt echter zeer onwaarschijnlijk dat deze mensen als buitenlandse seizoenarbeider werken. Voor de identificatie van buitenlandse seizoenarbeiders is het dus wellicht verstandiger om directeur grootaandeelhouders uit te sluiten.

Voor overige zelfstandigen kan wel worden bepaald of zij korter dan een jaar als zelfstandige staan ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Het is echter niet duidelijk of zelfstandigen zich meteen uitschrijven bij de Kamer van Koophandel op het moment dat zij hun activiteiten als zelfstandige staken. Het kan dus zijn dat personen die niet tot de buitenlandse seizoenarbeiders gerekend worden (omdat zij het gehele jaar staan ingeschreven als zelfstandigen) eigenlijk wel korter dan een jaar in Nederland werkzaam waren.

Daarnaast kan het, net als bij de werknemers, zijn dat de buitenlandse arbeider geen seizoenarbeider was, maar is overleden, is begonnen met werken na een studie, is geëmigreerd of geïmmigreerd waardoor hij of zij minder dan een jaar ingeschreven stond. Personen die overlijden of emigreren zullen vaak per 1 januari nog werkzaam zijn, en later in het jaar niet meer in de bestanden voorkomen. Personen die immigreren of als zelfstandige zijn begonnen na hun studie zullen juist in het begin van het jaar niet in de bestanden voorkomen, maar op 31 december wel. Een mogelijke afbakening is dus om als buitenlandse seizoenarbeider alleen de personen mee te nemen die niet op 1 januari, en ook niet op 31 december stonden ingeschreven. In dat geval sluit je echter ten onrechte personen uit die bijvoorbeeld alleen van december tot en met januari in Nederland als zelfstandige werkten.

3.4 Gegevens over personen: de basisregistratie persoonsgegevens van Agentschap BPR

Op 6 januari 2014 is de Wet basisregistratie personen (Wet BRP) ingevoerd. Deze wet vormt de nieuwe grondslag voor de centrale basisregistratie van persoonsgegevens en vervangt de Wet GBA.

Belangrijkste wijziging is dat de Wet BRP het mogelijk maakt om een centrale registratie bij te houden van personen die niet of slechts voor korte tijd in Nederland verblijven en zich daarom niet hoeven in te schrijven in de GBA, de zogenaamde niet-ingezetenen. Het Agentschap BPR (Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten), onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, beheert deze identiteitsgegevens. De BRP wordt gevuld op basis van twee gegevensbronnen:

- De huidige GBA,
- De RNI (registratie niet-ingezetenen).

Vóór 2014 hielden overheidsinstellingen elk hun eigen registratie bij van de niet-ingezetenen met wie zij te maken hebben. Er zijn zes overheidsinstanties die nu gegevens van niet-ingezetenen bijhouden: zogenaamde ‘aangewezen bestuursorganen’ (ABO). Het gaat hier om de Belastingdienst, het UWV, het Zorginstituut, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en Buitenlandse Zaken (BUZA). Een centrale registratie was niet aanwezig.

Nu in het risicovereveningsmodel

Gegevens uit de GBA worden in het huidige risicovereveningsmodel niet gebruikt. Lastig daarbij is ook dat alleen de ingezetenen in de GBA zitten en dus niet de mensen die in Nederland werken, maar in het buitenland wonen. Deze mensen moeten wel een zorgverzekering hebben. Gegevens over mensen woonachtig in het buitenland worden nu rechtstreeks bij zorgverzekeraars uitgevraagd. Gegevens uit de RNI worden op dit moment ook niet gebruikt in het risicovereveningsmodel, de RNI is immers pas in 2014 ingevoerd.

Mogelijke informatie over buitenlandse seizoenarbeiders

Nationaliteit

In de GBA worden verschillende persoonskenmerken geregistreerd, zoals burgerservicenummer, geslacht, geboortedatum, adres, burgerlijke staat, huishoudsamenstelling, geboorteland, nationaliteit, geboorteland ouders. Hiermee kan dus de nationaliteit van mensen die ingeschreven staan bepaald worden.

De RNI registreert personen die niet in Nederland wonen, maar wel een relatie hebben met Nederlandse overheidsinstellingen. Zij worden in de Basisregistratie Personen ingeschreven als ‘niet-ingezetenen’. Niet-ingezetenen zijn personen die niet of korter dan vier maanden gedurende een halfjaar in Nederland wonen. Dit zijn bijvoorbeeld mensen die tijdelijk in Nederland wonen of werken. Of mensen die in Nederland hebben gewoond en die nu in het buitenland pensioen genieten. Agentschap BPR geeft aan dat personen die de afgelopen tien jaar een relatie hebben gehad met de Belastingdienst (en niet staan ingeschreven in de GBA) in de RNI zitten. Omdat alle werkenden een relatie hebben met de Belastingdienst zou dit bestand dus volledig moeten zijn voor de buitenlandse seizoenarbeiders van de afgelopen jaren. De RNI registreert minder gegevens dan de GBA, maar bevat wel burgerservicenummer, nationaliteit, geslacht en geboortedatum. Geboorteland wordt niet geregistreerd.¹⁸

¹⁸ Zie http://www.bprbzk.nl/BRP/RNI/Informatie_voor_afnemers

De BRP kan gebruikt worden om de nationaliteit van alle buitenlandse seizoenarbeiders te identificeren, omdat in beide componenten van de BRP (de GBA en de RNI) nationaliteit wordt geregistreerd. Gebruik maken van gegevens uit de BRP geniet de voorkeur, omdat UWV heeft aangegeven dat nationaliteit in de Polisadministratie minder betrouwbaar is.

De overige ABO's die gegevens verzamelen over niet-ingezetenen, zoals de SVB, BUZA en de IND, hoeven voor de identificatie van buitenlandse seizoenarbeiders geen informatie aan te leveren. De Belastingdienst en UWV beschikken immers over alle benodigde gegevens over werkenden. De SVB beschikt ook over gegevens over werkenden, maar deze zijn gebaseerd op gegevens van UWV en de Belastingdienst. Het gaat hier om de Basisadministratie Volksverzekeringen (BAV). Deze registratie bevat de volksverzekeringsgegevens van alle mensen die in Nederland wonen of werken, zie SVB (2012).

Bronbestand, integraal, stabiel en tijdig beschikbaar?

De BRP registreert mensen die in Nederland wonen én mensen die niet in Nederland wonen, maar wel een relatie hebben met Nederlandse overheidsinstellingen. De registratie is een bronbestand, is integraal en bevat alle verzekeringsplichtigen. Omdat de registratie begin 2014 is gestart, is deze mogelijk nog niet volledig en stabiel. De bronhouder geeft echter aan dat iedereen die de afgelopen tien jaar een relatie heeft gehad met de Belastingdienst (en niet is ingeschreven in de GBA) in de RNI zit. Dit betekent dat in ieder geval alle werknemers en zelfstandigen in de RNI zitten. Voor de identificatie van buitenlandse seizoenarbeiders zou deze registratie dus volledig en stabiel moeten zijn. De GBA wordt al jaren toegepast en is een volledige, stabiele registratie die tijdig beschikbaar is.

Samengevat

Op basis van de Basisregistratie Personen, kan de volgende groep mensen geïdentificeerd worden:

- Iedereen die niet over een Nederlandse nationaliteit beschikt en in Nederland woont of werkt (als werknemer of zelfstandige).

Nadelen van deze registratie

De registratie is begin 2014 ingevoerd, het is dus nog niet bekend of de registratie stabiel is.

3.5 Overige gegevens

De gegevens uit het WOR-bestand (Vektis en ZiN), van UWV, de Belastingdienst en BZK zijn voldoende om de buitenlandse seizoenarbeider op verschillende manieren te identificeren. Ook het Centraal Bureau voor de Statistiek en de Inspectie SZW verzamelen gegevens over nationaliteit, werknemers en zelfstandigen. Deze gegevens worden echter verzameld bij andere instanties (CBS) of zijn niet integraal (Inspectie SZW).

Het CBS

Het CBS stelt bestanden met banen van werknemers samen op basis van de Polisadministratie van UWV, en banen van zelfstandigen op basis van gegevens van de Belastingdienst. Daarnaast

beschikt het CBS over gegevens uit de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) van gemeenten. In de GBA wordt ook nationaliteit genoteerd. Nationaliteit van personen die niet in de GBA zijn opgenomen maar wel bijvoorbeeld in de databestanden van Belastingdienst of UWV verzamelt het CBS in de zogenaamde NIETGBA bestanden. Het is niet nodig om gebruik te maken van de databestanden van het CBS wanneer UWV, Belastingdienst en BZK hun bronbestanden kunnen leveren ten behoeve van het risicovereveningsmodel.

De Inspectie SZW

De Inspectie SZW ziet erop toe dat een aantal wetten en regels op gebied van arbeidsmarktomstandigheden worden nageleefd. Ze voert inspecties uit om zo onder meer illegale tewerkstelling (het laten werken van vreemdelingen zonder geldig verblijfsdocument en werkvergunning), mensenhandel (arbeidsuitbuiting), onderbetaling en andere vormen van fraude te bestrijden. Deze inspecties worden vastgelegd in een informatiesysteem.

In het geval van arbeidsmarktfraude inspecties worden de volgende gegevens geregistreerd¹⁹:

- Alleen (vaak) een telling per nationaliteit indien het werknemers betreft die in Nederland mogen werken,
- Uitgebreide gegevens over de persoon indien het een buitenlandse werknemer is die niet over een benodigde tewerkstellingsvergunning beschikt.

Uit de bij de Inspectie SZW beschikbare persoonsgegevens kan niet worden afgeleid of het seizoensarbeid betreft of andere vormen van arbeid. Omdat de informatie afkomstig is van inspecties, zijn de gegevens niet integraal. Omdat ieder jaar andere bedrijven worden geïnspecteerd is de registratie ook niet stabiel. Daarnaast is in slechts een beperkt aantal gevallen het BSN nummer geregistreerd in de systemen van de Inspectie SZW. De data van de Inspectie SZW is dus niet geschikt voor gebruik in het risicovereveningsmodel.

3.6 Overzicht gegevensbestanden

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de gegevensbestanden die beschikbaar zijn om buitenlandse seizoensarbeiders te identificeren en welke selectie mogelijk is per gegevensbestand en eventuele nadelen die aan deze selectie kleven.

Het huidige bestand dat wordt gebruikt voor de risicoverevening (het WOR-bestand) kan gebruikt worden om mensen die in het buitenland wonen, op 30 juni als werknemer of zelfstandige in Nederland werkten en die niet het hele jaar verzekerd waren, te selecteren. Nadeel daarbij is dat dit ook mensen met de Nederlandse nationaliteit kunnen zijn. Deze worden dan onterecht aangemerkt als buitenlandse seizoensarbeider. Aan de andere kant worden op deze manier ook mensen onterecht niet aangewezen als buitenlandse seizoensarbeider. Bijvoorbeeld de buitenlandse seizoensarbeiders die in Nederland wonen of degenen die niet in Nederland woonden, maar niet op het peilmoment in Nederland werkten. Tot slot kunnen mensen die korter dan een jaar zijn ingeschreven ook zijn geëmigreerd of geïmmigreerd. Dit bestand geeft daar geen inzicht in.

¹⁹ Bron: e-mailcontact met Inspectie SZW

Op basis van de Polisadministratie van UWV kunnen buitenlandse seizoenarbeiders behoorlijk nauwkeurig geïdentificeerd worden. Met dit bestand kunnen alle werknemers gevonden worden die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten en korter dan een jaar werken (en ook een deel van het jaar geen inkomen uit een uitkering ontvangen). Grootste nadeel is dat dit bestand alleen werknemers en niet zelfstandigen bevat. De buitenlandse seizoenarbeider die als zelfstandige in Nederland aan de slag gaat, kan zo dus niet geïdentificeerd worden. Een ander nadeel is dat de buitenlandse arbeider die het hele jaar in Nederland werkt, maar deels als werknemer en deels als zelfstandige, op basis van (alleen) dit bestand onterecht als seizoenarbeider wordt aangemerkt. Tot slot kunnen mensen die korter dan een jaar werken dat ook doen omdat zij zijn overleden, zijn begonnen met werk na een studie, zijn geëmigreerd of geïmmigreerd. Dit bestand geeft daar geen inzicht in.

De Belastingdienst beschikt hiernaast over een zelfstandigenregistratie. Hiermee kan iedere zelfstandige die niet de Nederlandse nationaliteit heeft en korter dan een jaar staat ingeschreven in het Handelsregister gevonden worden. Deze registratie bevat alleen zelfstandigen, maar geeft in combinatie met de bovengenoemde polis wel een compleet beeld van alle werkenden. Voor de directeur grootaandeelhouders is geen in- of uitschrijfdatum bekend, maar deze zijn hoogstwaarschijnlijk geen buitenlandse seizoenarbeiders en kunnen dus worden uitgesloten. Een belangrijker nadeel is dat de uitschrijfdatum mogelijk minder betrouwbaar is. De zelfstandige moet zelf het initiatief nemen om zich uit te schrijven en de Belastingdienst heeft weinig inzicht in de mate waarin dat tijdig gebeurt. Tot slot kunnen mensen die korter dan een jaar werken als zelfstandige dat ook doen omdat zij zijn overleden, zijn begonnen met werk na een studie, zijn geëmigreerd of geïmmigreerd. Dit bestand geeft daar geen inzicht in.

Onlangs is de Basisregistratie Personen ingevoerd. Hierin zit iedereen die in Nederland woont of iets te maken heeft met een Nederlandse overheidsinstelling. Het bestand is nog niet volledig, maar alle werkenden (die in de afgelopen tien jaar te maken hebben (gehad) met de Belastingdienst) zijn in principe in het bestand opgenomen, ongeacht of zij in Nederland of in het buitenland wonen. Voor de identificatie van buitenlandse seizoenarbeiders is dat voldoende. Dit bestand kan gebruikt worden om voor iedereen die een zorgverzekering heeft de nationaliteit te bepalen.

Ook het CBS en de Inspectie SZW beschikken over gegevensbestanden waarin informatie over buitenlandse werknemers is opgenomen. Het CBS maakt hiervoor echter gebruik van de databestanden van onder andere UWV en de Belastingdienst, het betreft geen brondata. De Inspectie SZW beschikt alleen over gegevens van arbeidsmarktfraude inspecties. Deze informatie is dus niet integraal.

Tabel 3.1 Overzicht beschikbare registraties voor identificatie van buitenlandse seizoenarbeiders

		Informatie over bestand				Inhoud bestand	Identificatie buitenlandse seizoenarbeiders		
Naam bestand	Beschrijving	Bron	Recentste jaar	Stabiel	Integraal	BSN	Belangrijkste kenmerken tbv buitenlandse seizoenarbeiders	Mogelijke selectie	Nadelen
WOR-bestand	Gegevens over iedereen met een zorgverzekering	Zorginstituut & Vektis	2012	Ja	Ja	Ja	Woonachtig in buitenland, landcode, werknemer, zelfstandige, student, begin- en einddatum verzekering, reden uitstroom Zvw, contractvorm Zvw	<ul style="list-style-type: none"> • Iedereen woonachtig in het buitenland; • die op 30 juni in Nederland werkt als werknemer of zelfstandige; • niet het hele jaar Zvw verzekerd is (en niet is overleden). 	<ul style="list-style-type: none"> • Nederlanders die in het buitenland wonen worden meegerekend • Mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit die in Nederland wonen (en werken) ontbreken. • Mensen die in het buitenland wonen en in Nederland werken, maar niet op 30 juni, ontbreken. • Studenten met bijbaantje, emigranten en immigranten worden meegerekend
Polis-administratie	Gegevens over loonaangiften van alle werknemers in Nederland. Daarnaast gegevens over andere inkomsten, zoals uitkeringen.	UWV	2013	Ja	Nee	Ja	Nationaliteit, type contract, sector, begin- en einddatum dienstverband, inkomstenverhouding op verschillende meetmomenten	<ul style="list-style-type: none"> • Iedere werknemer die niet over de Nederlandse nationaliteit beschikt; • die niet het hele jaar in Nederland werkt (in loondienst); • en minimaal 1 maand geen inkomen uit dienstverband of een uitkering heeft. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alleen werknemers • Buitenlandse werknemer die een deel van het jaar als zelfstandige werkt i.p.v. in loondienst wordt meegerekend • Overleden werknemers, studenten, emigranten en immigranten worden meegerekend.
Aangifte inkomstenbelasting	Gegevens over alle zelfstandigen in Nederland	Belastingdienst	2012	Ja	Nee	Ja	Nationaliteit, sector, begin- en einddatum inschrijving Handelsregister	<ul style="list-style-type: none"> • Iedere zelfstandige die niet over een Nederlandse nationaliteit beschikt; • en die korter dan een jaar staat ingeschreven als zelfstandige in het Handelsregister. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alleen zelfstandigen • Voor directeur-grootaandeelhouders geen inschrijf- en uitschrijfdatum. • Uitschrijfdatum overige zelfstandigen mogelijk minder betrouwbaar. • Overleden werknemers, studenten, emigranten en immigranten worden meegerekend.
Basisregistratie Personen	Persoonsgegevens over ingezetenen en niet-ingezetenen	Agentschap BPR	2013	nb	Ja	Ja	Nationaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Iedereen die niet over een Nederlandse nationaliteit beschikt en in Nederland woont of werkt (werknemer of zelfstandige) 	<ul style="list-style-type: none"> • Registratie is net ingevoerd, dus nog niet bekend of deze stabiel is.

Bron: SEO Economisch Onderzoek. nb= (nog) niet bekend. Bestanden beschikbaar bij het CBS en Inspectie SZW niet opgenomen in tabel.

4 Conclusies

Om buitenlandse seizoensarbeiders te identificeren kunnen gegevens uit het huidige WOR-bestand gecombineerd worden met gegevens over nationaliteit van Agentschap BPR. Voor een meer exacte identificatie kan aanvullend gebruik gemaakt worden van gegevens over werknemers van UWV en gegevens over zelfstandigen van de Belastingdienst.

Het vorige hoofdstuk geeft een overzicht van registraties waarmee buitenlandse seizoensarbeiders kunnen worden geïdentificeerd. Dit hoofdstuk beschrijft welke registratie of welke combinatie van registraties geschikt zijn om te bezien of buitenlandse seizoensarbeiders worden overgecompenseerd in het risicovereveningsmodel. Hierbij wordt ingegaan op de beschikbare informatie in de registraties. Of informatie over buitenlandse seizoensarbeiders ook opgevraagd mag worden is een juridische vraag.

Daarnaast bespreekt dit hoofdstuk ook mogelijke nadere afbakeningen die op basis van deze registratie(s) gemaakt kunnen worden. Deze afbakeningen kunnen interessant zijn in een vervolgonderzoek naar de overcompensatie van buitenlandse seizoensarbeiders.

4.1 Meest geschikte registratie(s)

Uit Tabel 3.1 wordt duidelijk dat geen van de beschreven registraties afzonderlijk de buitenlandse seizoensarbeiders volledig kan identificeren. Elke registratie kent zijn eigen voor- en nadelen, bijvoorbeeld omdat alleen mensen die in het buitenland wonen gevonden kunnen worden of omdat het bestand alleen informatie over werknemers of zelfstandigen bevat. Om de voordelen van de verschillende registraties goed te benutten en de nadelen te ondervangen, kunnen de buitenlandse seizoensarbeiders het best geïdentificeerd worden door bestanden te combineren. Dat kan relatief eenvoudig omdat alle bestanden beschikken over het burgerservicenummer.

Er kunnen drie combinaties van bestanden worden gebruikt om buitenlandse seizoensarbeiders te identificeren:

1. WOR-bestand + Basisregistratie Personen (BRP) van het Agentschap BPR
2. WOR-bestand + BRP + Polisadministratie van UWV
3. WOR-bestand + BRP + Polisadministratie + registratie zelfstandigen Belastingdienst

Op basis van alleen het huidige WOR-bestand en de BPR (optie 1) worden buitenlandse seizoensarbeiders als volgt geïdentificeerd:

- Iedereen die niet over de Nederlandse nationaliteit beschikt;
- die op 30 juni in Nederland werkzaam is als werknemer en/of als zelfstandige;
- en niet het hele jaar Zvw verzekerd is

Optie 1 combineert het minste aantal registraties en is dus het meest eenvoudig uit te voeren. Grootste tekortkoming van bovenstaande selectie is dat personen die niet op 30 juni in Nederland werkzaam zijn als buitenlandse seizoensarbeider, niet meegenomen worden. Voor werknemers kan

dit worden ondervangen door aanvullend gebruik te maken van de Polisadministratie van UWV (optie 2). Buitenlandse seizoensarbeiders worden dan als volgt geïdentificeerd:

- Iedereen die niet over de Nederlandse nationaliteit beschikt,
- die niet het hele jaar in Nederland werkt (in loondienst),
- minimaal 1 maand geen inkomen uit dienstverband of een uitkering heeft,
- en niet het hele jaar Zvw verzekerd is.

Ook voor zelfstandigen kan dit probleem worden ondervangen door daarnaast ook de zelfstandigenregistratie van de Belastingdienst te gebruiken (optie 3). Deze optie combineert het grootste aantal registraties en is dus het minst eenvoudig uit te voeren. Buitenlandse seizoensarbeiders worden dan als volgt geïdentificeerd:

- Iedereen die niet over de Nederlandse nationaliteit beschikt,
- die niet het hele jaar in Nederland werkt (in loondienst of als zelfstandige),
- en minimaal 1 maand geen inkomen uit dienstverband of een uitkering heeft, en in die maand ook niet ingeschreven staat in het Handelsregister,
- en niet het hele jaar Zvw verzekerd is.

4.2 Nadere afbakeningen

Overlijden, immigratie en emigratie, studenten

Een definitie die gebaseerd is op de observatie dat de inschrijfduur Zvw korter is dan een jaar (optie 1, 2, 3) en dat de persoon korter dan een jaar werkt (optie 2 en 3) geeft het probleem dat niet bekend is waarom men minder dan een jaar staat ingeschreven/werkt. Er kan sprake zijn van seizoensarbeid, maar ook van overlijden, vertrek uit Nederland gedurende het jaar en vestiging in Nederland gedurende het jaar (bijvoorbeeld expats). Ook buitenlandse (uitwisselings)studenten die een bijbaantje hebben naast hun studie zullen niet het hele jaar staan ingeschreven en werken.²⁰ Sommige personen zijn een gedeelte van het jaar onverzekerd hoewel zij dit wel verplicht zijn. Daarnaast kunnen personen een gedeelte van het jaar onverzekerd zijn omdat zij zich tijdelijk in een situatie bevinden waarin zij zich niet hoeven te verzekeren, bijvoorbeeld militairen in actieve dienst.

Personen kunnen minder dan een jaar werken of ingeschreven staan omdat zij overleden zijn. Mensen maken in hun laatste levensjaar relatief hoge zorgkosten. Door alle personen die werken en gedurende het jaar overlijden mee te nemen worden zorgkosten van buitenlandse seizoensarbeiders overschat. Overledenen kunnen gevonden worden door gebruik te maken van aanvullende gegevens van Vektis. Zij registreren namelijk of overlijden de reden is waarom de verzekering is beëindigd. Deze mensen kunnen dus buiten de groep buitenlandse seizoensarbeiders gelaten worden. Hierbij is wel enige voorzichtigheid geboden. Het kan natuurlijk zo zijn dat de persoon daadwerkelijk een buitenlandse seizoensarbeider is die is overleden. Door overleden seizoensarbeiders per definitie buiten de groep buitenlandse seizoensarbeiders te laten, worden de zorgkosten voor buitenlandse seizoensarbeiders juist onderschat.

²⁰ Buitenlandse studenten onder de 30 zijn niet verplicht verzekerd en zullen dus vaak helemaal niet staan ingeschreven. Studenten die na hun afstuderen gaan werken zullen korter dan een jaar werken, maar meestal wel gedurende het hele jaar verzekerd zijn. Deze groep wordt dus al uitgesloten door alleen die personen te selecteren met een inschrijfduur Zvw korter dan een jaar.

Personen kunnen minder dan een jaar werken en ingeschreven staan omdat zij immigreren (bijvoorbeeld expats) of emigreren. Om immigranten en emigranten te vinden, kan gebruik worden gemaakt van de begin- en einddatum van de verzekering die het Zorginstituut nu ook al registreert en de uitstroomreden van Vektis. Als de verzekering begint op 1 januari en eindigt voor 31 december met als reden overige uitstroom, en er is geen sprake van een overgang naar een andere verzekeraar, dan is deze persoon waarschijnlijk een emigrant. Als de verzekering start na 1 januari en op 31 december nog niet beëindigd is, dan gaat het waarschijnlijk om een immigrant. Bij opties (2) en (3) kan aanvullend op dezelfde manier gebruik worden gemaakt van begin- en einddatum van werk (uit de Polisadministratie van UWV) of de onderneming (uit de zelfstandigenregistratie van de Belastingdienst). Ook deze nadere afbakening is niet perfect. Een seizoenarbeider kan immers ook in het winterseizoen naar Nederland komen. Deze persoon wordt dan onterecht aangewezen als immigrant of emigrant. In een nadere afbakening kan gekeken worden naar een indicator zonder mogelijke immigranten en emigranten.

Ook kunnen personen die minder dan een jaar werken en ingeschreven staan buitenlandse studenten zijn met een bijbaantje. In het WOR-bestand is bekend of iemand op peildatum 1 oktober student was. Deze personen kunnen uitgesloten worden van de groep buitenlandse seizoenarbeiders. Voorwaarde voor registratie bij DUO is dat de student studiefinanciering heeft ontvangen.

Dan is er nog een groep die een deel van het jaar niet verzekerd zijn om andere redenen dan overlijden, immi- of emigratie. Bijvoorbeeld personen die gedurende een deel van het jaar militair in actieve dienst zijn. Deze personen worden wel tot de buitenlandse seizoenarbeiders gerekend. Daarnaast zijn er nog personen die zich een gedeelte van het jaar niet verzekeren, hoewel zij hiertoe wel verplicht zijn.

Nationaliteit van de buitenlandse seizoenarbeider

De discussie in de media richt zich vooral op Oost-Europese seizoenarbeiders. Er wordt bijvoorbeeld gesproken over zogenaamde Polenpolissen. Buitenlandse seizoenarbeiders uit bijvoorbeeld Zuid-Europa lijken minder stof te doen opwaaien. In een nadere analyse naar overcompensatie kan worden ingezoomd op specifieke groepen buitenlandse seizoenarbeiders door op basis van nationaliteit een nadere selectie te maken.

Ook dient een keuze gemaakt te worden over personen met meerdere nationaliteiten. Bij de afbakeningen in Paragraaf 4.1 is steeds uitgegaan van alle personen die niet over de Nederlandse nationaliteit beschikken. Een persoon met meerdere nationaliteiten wordt in deze afbakening alleen tot de buitenlandse seizoenarbeiders gerekend indien al zijn nationaliteiten niet Nederlands zijn. Op deze manier worden bijvoorbeeld Marokkaanse Nederlanders niet tot de buitenlandse seizoenarbeiders gerekend.

Kenmerken van de baan (alleen bij optie 2 en optie 3)

In de huidige definitie van buitenlandse seizoenarbeiders is ervoor gekozen om iedereen die korter dan een jaar in Nederland werkt aan te merken als seizoenarbeider. Het is echter de vraag of iemand die elf maanden per jaar in Nederland werkt, nog aangemerkt moet worden als seizoenarbeider. Er kan daarom ook voor gekozen worden om een beperktere periode te kiezen.

Op basis van de gegevens over werknemers kan gekeken worden welke niet-Nederlandse werknemers maximaal een halfjaar (of 3 maanden, of juist 9 maanden, enzovoorts) inkomen uit een dienstverband hadden. Voor de zelfstandigen kan hierbij gebruik gemaakt worden van de inschrijfduur.

De bestanden over werknemers en zelfstandigen bevatten daarnaast informatie over de sector waarin iemand werkt. Hiermee kan onderzocht worden of de eventuele overcompensatie vooral plaatsvindt in sectoren waar veel buitenlandse seizoenarbeiders werken, zoals de landbouw of de uitzendsector. Door bijvoorbeeld buitenlandse werknemers in de zakelijke dienstverlening uit te sluiten, wordt in ieder geval gedeeltelijk voorkomen dat expats die in Nederland wonen en werken bij de buitenlandse seizoenarbeiders gerekend worden.

Voor werknemers is daarnaast het type contract beschikbaar in de Polisadministratie van UWV. Zo kan bijvoorbeeld gekeken worden of er verschillen zijn tussen buitenlandse seizoenarbeiders die werken als uitzend- of oproepkracht en de overige buitenlandse seizoenarbeiders.

Niet-ingezetenen

Een laatste mogelijke nadere afbakening betreft de niet-ingezetenen. In ander onderzoek naar arbeidsmigranten wordt vaak onderscheid gemaakt tussen tijdelijke en langdurige buitenlandse arbeiders. Tijdelijke buitenlandse arbeiders staan niet ingeschreven in de GBA en kunnen op basis van de Basisregistratie Personen geselecteerd worden.

Literatuur

- Berkhout E., Heyma A., Werff S. van der (2011). De economische impact van arbeidsmigratie: verdringingseffecten 1999-2008. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Berkhout, E. & B. Hof (2012). De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- CBS, 2013. Migrantenmonitor fase 2, 2007-2012. Geraadpleegd op: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/informatie/beleid/publicaties/maatwerk/archief/2013/130212-migrantenmonitor-fase-2-2007-2012-mw.htm>
- Ooijevaar, J., N. Sluiter & S. Verschuren (2013), Bevolkingstrends 2013. Immigranten en werknemers uit de Europese Unie in Nederland, Den Haag: CBS.
- SVB (2012), Jaarverslag Sociale Verzekeringsbank 2012. Amstelveen: SVB.
- Zorginstituut (2014), Handboek Zorgverzekeraars informatie zorgverzekeringswet 2014, Diemen: Zorginstituut.

Bijlage A Sectorindeling Belastingdienst

Sectorcode	Omschrijving
1	Agrarisch bedrijf
2	Tabakverwerkende industrie
3	Bouwbedrijf
4	Baggerbedrijf
5	Houten emballage-industrie, houtwaren- en borstelindustrie
6	Timmerindustrie
7	Meubel- en orgelbouwindustrie
8	Groothandel in hout, zagerijen, schaverijen en houtbereidingsindustrie
9	Grafische industrie
10	Metaalindustrie
11	Elektrotechnische industrie
12	Metaal- en technische bedrijfstakken
13	Bakkerijen
14	Suikerverwerkende industrie
15	Slagersbedrijven
16	Slagers overig
17	Detailhandel en ambachten
18	Reiniging
19	Grootwinkelbedrijf
20	Havenbedrijven
21	Havenclassificeerders
22	Binnenscheepvaart
23	Visserij
24	Koopvaardij
25	Vervoer KLM
26	Vervoer NS
27	Vervoer posterijen
28	Taxi- en ambulancevervoer
29	Openbaar Vervoer
30	Besloten busvervoer
31	Overig personenvervoer te land en in de lucht
32	Overig goederenvervoer te land en in de lucht
33	Horeca algemeen
34	Horeca catering
35	Gezondheid, geestelijke en maatschappelijke belangen
38	Banken
39	Verzekeringswezen en ziekenfondsen
40	Uitgeverij
41	Groothandel I
42	Groothandel II
43	Zakelijke Dienstverlening I
44	Zakelijke Dienstverlening II
45	Zakelijke Dienstverlening III

Sectorcode	Omschrijving
46	Zuivelindustrie
47	Textielindustrie
48	Steen-, cement-, glas- en keramische industrie
49	Chemische industrie
50	Voedingsindustrie
51	Algemene industrie
52	Uitzendbedrijven
53	Bewakingsondernemingen
54	Culturele instellingen
55	Overige takken van bedrijf en beroep
56	Schildersbedrijf
57	Stukadoorsbedrijf
58	Dakdekkersbedrijf
59	Mortelbedrijf
60	Steenhouwersbedrijf
61	Overheid, onderwijs en wetenschappen
62	Overheid, rijk, politie en rechterlijke macht
63	Overheid, defensie
64	Overheid, provincies, gemeenten en waterschappen
65	Overheid, openbare nutsbedrijven
66	Overheid, overige instellingen
67	Werk en (re)Integratie
68	Railbouw
69	Telecommunicatie

Bron: Belastingdienst (2013). Nieuwsbrief loonheffingen 2014



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl