



Onderzoek non-afdoening werkgeversfraude 2003



Onderwerp

Non-afdoening werkgeversfraude

Status

Eindrapport

Versie

1.0

**Non-afdoening werkgevers-
fraude**

Datum

9 juni 2004

Van

Fraude Preventie en Opsporing (FPO)
Specialistische Ondersteuning
<020-5835201>

Ons kenmerk

FPO/SO
Non-afdoening wg-fraude 2003

Blad

2 van 14

Onderzoek non-afdoening werkgeversfraude 2003

© UWV Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enig andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.



Status

Eindrapport

Versie

1.0

Ons kenmerk

FPO/SO Non afdoening WG fraude

Blad

3 van 11

Inhoud

0	Managementsamenvatting 4
1	Opzet van het onderzoek 5
1.1	Aanleiding 5
1.2	Proces afhandeling fraudeconstateringen 5
1.3	Selectie van onderzoekssubjecten en onderzoeksvraag 6
1.3.1	Selectie van onderzoekssubjecten 6
1.3.2	Onderzoeksvraag 7
1.4	Werkwijze onderzoek 7
2	Bevindingen 8
2.1	Geregistreerde non-afdoening 8
2.2	Werkelijke non-afdoening 9
2.2.1	Boetebeleid niet geïmplementeerd 9
2.2.2	Verjaring 10
2.2.3	Opgewekt vertrouwen 10
2.2.4	Niet verklaard 10
3	Conclusies 11



Status

Eindrapport

Versie

1.0

Ons kenmerk

FPO/SO Non afdoening WG fraude

Blad

4 van 11

0 Managementssamenvatting

In het UWV jaarverslag over 2003 staat vermeld dat er aanwijzingen zijn dat 37% (173 gevallen) van de constatering werkgeversfraude in 2003 niet is gesanctioneerd. Naar aanleiding hiervan is een onderzoek ingesteld naar de oorzaken van non-afdoening werkgeversfraude. Onder non-afdoening moet in dit kader worden verstaan: "het niet sanctioneren (noch strafrechtelijk, noch bestuursrechtelijk) van vastgestelde werkgeversfraude".

Aan de hand van dit onderzoek kan worden vastgesteld dat de werkelijke non-afdoening fors lager uitvalt dan de geregistreerde non-afdoening. Feitelijk is sprake van een percentage van 11,5%.

Dit fors lagere percentage werkelijke non-afdoening werkgeversfraude is als volgt te verklaren.

- Een aantal van 63 gevallen is foutief in de selectie opgenomen. Deze gevallen bestaan uit nog lopende zaken die nog worden gesanctioneerd en uit zaken waarvoor de kwalificatie 'fraude' niet terecht is.
- Een aantal van 56 gevallen is eveneens onterecht in de selectie opgenomen. In deze gevallen heeft wel afdoening plaatsgevonden. In 2 gevallen betreft het strafrechtelijke afdoening en in 54 gevallen bestuursrechtelijke afdoening.

De oorzaak van deze registratiefouten is de mogelijkheid om een bepaald record van een registratiesysteem binnen het primaire proces te muteren zonder dat vaststaat dat de noodzakelijkerwijs voorafgaand te verrichten handelingen daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Dit betekent dat een zaak in het systeem kan worden afgesloten, terwijl deze in werkelijkheid nog doorloopt. Het blijkt dat beheersmaatregelen als registratie en afloopcontrole door het directoraat Bijzonder Onderzoek niet altijd afdoende zijn om te kunnen beoordelen of een fraudeconstatering tot afdoening heeft geleid.

- In 54 gevallen is sprake van werkelijke non-afdoening. De belangrijkste oorzaak van non-afdoening is het pas per 1 december 2003 implementeren van het boetebesluit werkgevers bij UWV-Guo. 46 van de 54 gevallen hebben betrekking op UWV-Guo.

Als UWV-Guo het boetebesluit werkgevers op 1 januari 2003 had geïmplementeerd, was er slechts sprake geweest van 1,7% non-afdoening.

Te treffen maatregelen

UWV voert in de tweede helft van 2004 een onderzoek uit naar de omvang van de non-afdoening van werkgeversfraude gedurende het eerste halfjaar van 2004. UWV zal de resultaten ervan opnemen in de SUWI verantwoording.

Andere beheersmaatregelen worden, gelet op de overdracht van taken aan de Belastingdienst per 1 januari 2006, niet haalbaar geacht.



Status

Eindrapport

Versie

1.0

Ons kenmerk

FPO/SO Non afdoening WG fraude

Blad

5 van 11

1 Opzet van het onderzoek

1.1 Aanleiding

In het UWV jaarverslag over 2003 staat vermeld dat er aanwijzingen zijn dat 37% van de constatering werkgeversfraude in 2003 niet is gesanctioneerd. Voor het vierde achtereenvolgende jaar zou daarmee dit percentage gestegen zijn. In 1999 lag de non-afdoening werkgeversfraude op 14%, in 2001 op 22% en in 2002 op 27%.

Naar aanleiding hiervan is een onderzoek ingesteld naar de oorzaken van non-afdoening werkgeversfraude. Onder non-afdoening moet in dit kader worden verstaan: "het niet sanctioneren (noch strafrechtelijk, noch bestuursrechtelijk) van vastgestelde werkgeversfraude".

1.2 Proces afhandeling fraudeconstateringen

Als gevolg van de inrichting van de werkprocessen binnen UWV bevat het proces afhandeling fraudeconstateringen een aantal overdrachtsmomenten. Onderstaand wordt op hoofdlijnen het proces afhandeling fraudeconstateringen werkgeversfraude beschreven.

- Het proces start met een fraudemelding van mogelijke werkgeversfraude. Alle binnenkomende meldingen over mogelijke werkgeversfraude worden bij Bijzonder Onderzoek geregistreerd. Per melding wordt een dossier aangemaakt waarin standaardgegevens worden toegevoegd.
- De teamleider bepaalt aan de hand van de richtlijnen m.b.t. prioriteitsstelling en complexiteit wanneer en aan welke fraudeonderzoeker de zaak wordt aangeboden. De fraudeonderzoeker voert het onderzoek uit.
- In het rapport van de fraudeonderzoeker is aangegeven of een proces verbaal moet worden opgemaakt, dan wel een boete of maatregel moet worden opgelegd.
- De rapportage wordt naar de afdeling looninspectie gezonden voor schadeberekening. Na ontvangst van de schadeberekening worden de resultaten van het onderzoek geregistreerd.
- Bij zaken boven de aangiftegrens wordt proces-verbaal opgemaakt. Dit proces-verbaal wordt, voorzien van een afloopbericht, verzonden aan het Openbaar Ministerie (OM). De verzending wordt geregistreerd ter bewaking van de afhandeling door het OM. Zonodig wordt het OM gerappelleerd. Als het OM heeft geseponeerd, wordt alsnog een boete opgelegd.
- Bij zaken onder de aangiftegrens wordt het rapport inclusief de schadeberekening naar de betreffende afdeling verzonden voor vaststelling en inning van niet afgedragen premie en eventuele boete.
- Om de risico's van non-afdoening te beperken wordt de – strafrechtelijke dan wel administratiefrechtelijke – afdoening door het directoraat Bijzonder Onderzoek¹ bewaakt in de vorm van registratie en afloopcontrole van zaken.

¹ Het directoraat Bijzonder Onderzoek is per 1 januari 2004 opgenomen in het directoraat Fraude Preventie en Opsporing (FPO)



Status

Eindrapport

Versie

1.0

Ons kenmerk

FPO/SO Non afdoening WG fraude

Blad

6 van 11

Opgemerkt moet worden dat de werkzaamheden voor fraudeonderzoeken (Bijzonder Onderzoek) en Polis en Premie in 2003 nog volgens de oude uvi-structuur plaatsvonden.

1.3 Selectie van onderzoekssubjecten en onderzoeksvraag

1.3.1 Selectie van onderzoekssubjecten

De fraudeconstateringen werkgeversfraude over het jaar 2003 - waar aanwijzingen zijn voor non-afdoening - zijn door UWV in beeld gebracht. Het onderzoek omvat dan een populatie van 173 fraudeconstateringen werkgeversfraude die in 2003 als afgehandeld zijn geregistreerd. De populatie is tot stand gekomen op basis van de fraudestatistiek werknemers en werkgevers.² In deze fraudestatistiek is geregeld dat de oud-uvi's hun informatievoorziening baseren op een aantal voorgeschreven variabelen. De afdeling Bestuurlijke Informatievoorziening (BIV) van UWV verzamelt de gegevens op basis van deze fraudestatistiek. Bij de uitvraag onder de oud-uvi's en hun diverse registratiesystemen moet worden opgemerkt dat de oud-uvi Uszo niet in de fraudestatistiek werkgevers is opgenomen vanwege het feit dat bij deze oud-uvi geen werkgeversfraudeonderzoeken plaatsvinden.

Cruciaal in de bestandsselectie is het record " datum administratieve beslissing".

Volgens de beschrijving van de variabelen werkgeversfraude conform de fraudestatistiek werknemers en werkgevers staat deze "datum administratieve beslissing"voor:

"de datum waarop de beslissing over de administratieve afdoening definitief is, afgezien van beroeps- en bezwaarprocedures.

Deze datum is gedefinieerd als de datum waarop de laatste van de vier volgende activiteiten wordt afgesloten:

- a. èn het onderzoek is afgesloten;
- b. èn het schadebedrag is vastgesteld;
- c. èn besloten is of wordt teruggevorderd;
- d. èn de hoogte van een eventuele voorgenomen op te leggen boete aan de betrokken werkgever is bericht of een proces verbaal is verzonden (eventueel nadat overleg met het Openbaar Ministerie over de wijze van afdoening heeft plaatsgevonden). Wanneer de uitvoeringsinstelling niet zelf een proces verbaal opmaakt maar aangifte doet, geldt analoog dat is bepaald of aangifte zal worden gedaan."

De datum in dit record mag pas worden ingevuld wanneer alle werkzaamheden die samenhangen met een fraudeconstatering zijn afgerond. Wanneer het record "datum administratieve beslissing" abusievelijk wordt gevuld voordat alle hiervoor beschreven acties zijn afgerond, is sprake van een nog lopend dossier, terwijl het dossier volgens de registratiegegevens is afgehandeld.

² Mededeling M.01.062 van het Landelijk instituut sociale verzekeringen d.d. 19 juni 2001.



Status

Eindrapport

Versie

1.0

Ons kenmerk

FPO/SO Non afdoening WG fraude

Blad

7 van 11

1.3.2 Onderzoeksvraag

Centraal in het onderzoek staat de beantwoording van een viertal vragen.

1. Allereerst moet worden vastgesteld of er bij de geselecteerde zaken daadwerkelijk sprake is van non-afdoening werkgeversfraude;
2. Indien er sprake is van non afdoening moet de feitelijke omvang van deze non afdoening worden vastgesteld
3. Voor de zaken waar feitelijke non afdoening speelt moet worden vastgesteld wat daarvan de oorzaak is;
4. Voor de zaken waar feitelijke non afdoening speelt moet worden gezien of er alsnog –binnen de gestelde kaders- kan worden gesanctioneerd;

1.4 Werkwijze onderzoek

Het proces van afhandeling van constatering werkgeversfraude bevat registratie en afloopcontrole van de – strafrechtelijke dan wel bestuursrechtelijke - afhandeling van constatering werkgeversfraude. Daarom is onderzoek gedaan in de dossiers van het directoraat Bijzonder Onderzoek en de dossiers van de afdeling Polis en Premie.

Voor UWV-Gak heeft onderzoek plaatsgevonden op de locaties Groningen, Vlaardingen en Eindhoven. Voor UWV-Cadans heeft onderzoek plaatsgevonden in Zeist. Voor UWV-GUO zijn de dossiers op de centrale locatie Den Haag onderzocht. Voor UWV Bouw tenslotte heeft het onderzoek op de locatie Amsterdam plaatsgehad.



Status
Eindrapport
Versie
1.0

Ons kenmerk
FPO/SO Non afdoening WG fraude
Blad
8 van 11

2 Bevindingen

2.1 Geregistreerde non-afdoening

Aan de hand van het dossieronderzoek kan worden ingegaan op de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag: "Is er werkelijk sprake van non-afdoening?"

Gegeven de definitie van "non-afdoening" in paragraaf 1.1 dienen:

1. lopende zaken uit de selectie te worden verwijderd;
2. zaken die niet (langer) voor afdoening in aanmerking komen uit de selectie te worden verwijderd.

Tabel 1: Netto aantal fraudeconstateringen non-afdoening

Geregistreerd aantal fraudeconstateringen "non-afdoening"		172
Af: ten onrechte in selectie		63
- Lopend	18	
- Geen fraude	45	
Geschoond aantal fraudeconstateringen "non-afdoening"		109

Toelichting

Het geregistreerde aantal fraudeconstateringen non-afdoening bestaat uit de m.b.v. de fraudestatistiek werkgevers geselecteerde gevallen, waarin de bestandsrecords aanleiding geven om non-afdoening te vermoeden. Het aantal lopende gevallen betreft de gevallen waarin ten onrechte de einddatum (datum administratieve beslissing) is ingevuld, dus voordat alle werkzaamheden zijn afgerond. *Deze gevallen worden nog gesanctioneerd.*

Het aantal gevallen met de omschrijving "geen fraude" betreft de gevallen waarin fraude niet kon worden vastgesteld of waarin geen sprake is van enig nadeel. Dit zijn bijvoorbeeld de gevallen waarin de werkgever na ambtshalve premievaststelling tot inkeer komt en alsnog de jaargaven indient. De ambtshalve afrekening – en het op basis daarvan ingestelde fraudeonderzoek – komt daarmee te vervallen.

Tabel 2: Aantallen fraudeconstateringen afdoening en non-afdoening

Geschoond aantal fraudeconstateringen "non-afdoening"		109
Af: Afgedane zaken		56
- Strafrechtelijke afdoening	2	
- Bestuursrechtelijke afdoening	54	
Werkelijk aantal fraudeconstateringen non-afdoening		53

Toelichting

In deze 56 gevallen heeft wel afdoening plaatsgevonden. In 2 gevallen betreft het strafrechtelijke afdoening en in 54 gevallen bestuursrechtelijke afdoening.



Status
Eindrapport
Versie
1.0

Ons kenmerk
FPO/SO Non afdoening WG fraude
Blad
9 van 11

2.2 Werkelijke non- afdoening

Eliminatie van gevallen van afdoening leidt tot een restpopulatie van zaken, waarvan vastgesteld kan worden dat er sprake is van feitelijke non-afdoening. In de onderstaande tabel zijn de fraudeconstateringen non-afdoening naar categorie weergegeven.

Tabel 3: Werkelijk aantal fraudeconstateringen non-afdoening naar categorie

Werkelijk aantal fraudeconstateringen non-afdoening		54
Boete beleid niet toegepast		
- boetebesluit niet geïmplementeerd	46	
- verjaring	3	
- opgewekt vertrouwen	1	
- niet verklaarde gevallen	4	

In de volgende paragrafen worden de gevallen van non-afdoening per categorie nader verklaard.

2.2.1 Boetebeleid niet geïmplementeerd

In het onderzoek komt naar voren dat voor 46 in het onderzoek betrokken zaken van UWV-Guo geen afdoening heeft plaatsgevonden. Strafrechtelijke afdoening vond niet plaats omdat de zaken onder de aangiftegrens blijven van de richtlijn premiefraude werkgevers van het Openbaar Ministerie. Administratiefrechtelijke afdoening vond echter ook niet plaats.

De oorzaak hiervoor laat zich als volgt verklaren. Het boetebesluit werkgevers binnen UWV-Guo is ingevoerd per 1 december 2003, aan het einde van een jarenlang proces van verbetermaatregelen ten behoeve van heffing en inning van premies volgens de PANAsystematiek. In dit proces van verbetermaatregelen werd de aandacht gevestigd op de voor-
kant van het proces, te weten een juiste en volledige gegevenshuishouding en een juiste en volledige gegevensaanlevering.

Boete is in dit kader beschouwd als zijnde een onderdeel aan de "achterkant" van het proces en is daardoor later in de tijd gerealiseerd. Reden voor dit besluit is het feit dat het opleggen van boeten, terwijl de onvolledigheid die leidde tot oplegging van de boete wellicht (ook) te wijten kon zijn aan, door UWV veroorzaakte, onvolledigheid in de administratie, onbehoorlijk zou zijn. Het proces van projectmatige verbetermaatregelen is altijd nauwgezet (zowel inhoudelijk als financieel) afgestemd met de opdrachtgevers Relan en Lisv.



Status
Eindrapport
Versie
1.0

Ons kenmerk
FPO/SO Non afdoening WG fraude
Blad
10 van 11

2.2.2 *Verjaring*

In een drietal gevallen is sprake van verjaring. Door verstrijken van de wettelijke verjarings-termijnen kon niet meer worden overgegaan tot administratiefrechtelijke afdoening. In twee van de drie gevallen was in overleg met het Openbaar Ministerie afgezien van strafrechtelijke afhandeling.

2.2.3 *Opgewekt vertrouwen*

In een geval is sprake van opgewekt vertrouwen. Uit het oogpunt van billijkheid is in dit geval afgezien van het opleggen van een boete.

2.2.4 *Niet verklaard*

In een viertal gevallen kon de non-afdoening niet worden verklaard.



Status

Eindrapport

Versie

1.0

Ons kenmerk

FPO/SO Non afdoening WG fraude

Blad

11 van 11

3 Conclusies

Er bestaat een groot verschil tussen de geregistreerde non-afdoening en de werkelijke non-afdoening. Geregistreerd is een percentage van 37%, terwijl dit onderzoek aantoonde dat de werkelijke non-afdoening 11,5% bedraagt.

Het probleem van non-afdoening wordt vooral veroorzaakt door de mogelijkheid om een bepaald record van een registratiesysteem binnen het primaire proces te muteren zonder dat vaststaat dat de noodzakelijkerwijs voorafgaand te verrichten handelingen daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Dit betekent dat een zaak in het systeem kan worden afgesloten, terwijl deze in werkelijkheid nog doorloopt.

Beheersmaatregelen als registratie en afloopcontrole door het directoraat Bijzonder Onderzoek zijn niet altijd afdoende om te kunnen beoordelen of een fraudeconstatering tot afdoening heeft geleid.

Het grootste deel van het werkelijke percentage non-afdoening wordt gevormd door de fraudeconstateringen van UWV-Guo. Voor 46 gevallen - ofwel 86 % van het percentage werkelijke non-afdoening - heeft geen afdoening plaatsgevonden omdat het boetebesluit werkgevers pas per 1 december 2003 is geïmplementeerd.