

Vergaderjaar 2021–2022

35 420

Noodpakket banen en economie

BZ

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 mei 2022

Inleiding

Ruim twee jaar geleden werd het steunpakket voor banen en economie in het leven geroepen. Een belangrijk onderdeel van het pakket was de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor behoud van Werkgelegenheid (NOW). Hierdoor konden werkgevers die kampten met omzetverliezen van meer dan 20%, tijdens de coronacrisis hun personeel doorbetalen en bleven banen behouden. De hoop was dat het om een tijdelijke crisis zou gaan, waarbij er na een diep dal een snel herstel zou volgen. De crisis bleek echter langer te duren dan verwacht, waardoor het steunpakket meermaals is verlengd en aangepast. Er zijn uiteindelijk zes NOW-regelingen gepubliceerd, met in totaal acht tranches aan steun. De NOW-6, de laatste regeling, eindigde 1 april jl. Hiermee is er een einde gekomen aan twee jaar generieke loonsteun.

Dat er een einde is gekomen aan de NOW betekent geenszins dat de uitvoering van de NOW is afgerond. De komende jaren gaat het subsidievestigingsproces, dat in oktober 2020 is gestart voor de NOW-1, onverminderd door. Dit zal nog het nodige vragen van werkgevers, deskundige derden zoals boekhouders, accountants, SZW en UWV. Op 20 april 2022 is het vestigingsloket voor de NOW-1 definitief gesloten. Ik grijp dat moment aan om uw Kamer een overzicht te geven van de lopende NOW-werkzaamheden. Met deze brief wil ik uw Kamer informeren over de stand van zaken met betrekking tot de subsidievestigingen van de NOW-1 en 2 en over het proces rondom het terugbetalen van teveel ontvangen NOW-voorschotten. Als laatste wil ik uw Kamer ook informeren over de uitkomsten van de door de ADR uitgevoerde reviews van accountantsverklaringen.

Stand van zaken vaststellingen

De NOW is zo simpel mogelijk gehouden om werkgevers zo snel mogelijk van steun te kunnen voorzien. Om deze reden is gekozen voor een grofmazige, generieke regeling op basis van een voorschotsystematiek. Nu volgen de vaststellingen van de verschillende tranches, waarbij het definitieve omzetverliespercentage wordt vastgesteld en de loonsom wordt gecontroleerd. In oktober 2020 is dit van start gegaan voor de NOW-1. Opvolgend zijn ook de vaststellingsloketten van de NOW-2, -3.1, -3.2, -3.3 en -4 geopend. De start van de vaststellingsprocessen van de NOW-5 en de NOW-6 volgt later dit jaar.

Deadline 20 april vaststellingen NOW-1

Op 31 oktober 2021 sloot het vaststellingsloket van de NOW-1. Uw Kamer is op verschillende momenten geïnformeerd¹ over de gang van zaken na het sluiten van het loket. In mijn brief van 26 januari jl.² heb ik uw Kamer geïnformeerd dat er een groep van 5.840 bedrijven ondanks herhaalde verzoeken geen vaststelling hebben aangevraagd en dus de subsidie op 0 euro werd vastgesteld. In de monitoringsbrief van 13 maart³ heb ik daarnaast aangegeven dat er nog 9.764 werkgevers⁴ waren die uitstel van het indienen van een subsidievaststellingsaanvraag hebben gekregen tot 20 april 2022. Van deze groep hebben uiteindelijk ongeveer 2.000 werkgevers niet de voor de vaststelling benodigde derden- of accountantsverklaring ingediend op de deadline van 20 april. 772 van hen hebben een nihilstelling ontvangen. De overige werkgevers die geen aanvraag hebben ingediend worden nog verwerkt. Bij deze groep volgt mogelijk later een nihilstelling. Het aantal nihilstellingen zal nog oplopen. UWV heeft de afgelopen tijd nog een extra brief gestuurd naar de werkgevers die hun vaststelling nog moesten aanvragen. Ook zijn er werkgevers gebeld over de naderende deadline. Desondanks zijn niet alle vaststellingsaanvragen binnengekomen. Van deze werkgevers zal de subsidie op nul euro worden vastgesteld, oftewel op nihil gesteld worden. Na ontvangst van deze nihilstellingsbeschikking staat voor deze werkgevers uiteraard nog de reguliere mogelijkheid van bezwaar open. Met het verstrijken van de deadline van 20 april is het vaststellingsproces van de NOW-1 zo goed als afgerond. In totaal zijn er ruim 130.000 aanvragen tot definitieve subsidievaststelling gedaan, terwijl er totaal 139.538 voorschotten zijn verstrekt. Een totaal dus van ruim 94%. Het merendeel van de werkgevers (70%) moet (een deel van) het voorschot terugbetalen. De meest voorkomende reden is dat het omzetverlies (gelukkig) minder groot was dan aanvankelijk verwacht werd. De overige 30% heeft een nabetaling ontvangen.

Stand van zaken vaststellingen NOW-2 vaststellingen

Op 31 maart is het vaststellingsloket NOW-2 gesloten. In totaal hebben ruim 63.000 werkgevers een NOW-2 subsidievoorschot ontvangen. Hiervan hebben 52.000 werkgevers (82%) voor de sluiting van het loket op 31 maart jl. een definitieve subsidievaststelling aangevraagd. Van deze aanvragen zijn er nu ruim 43.000 (67%) vastgesteld, waarbij bijna 13.000 (30% van vastgestelde aanvragen) werkgevers een nabetaling ontvangen. Ook zijn er ruim 30.000 (70% van vastgestelde aanvragen) werkgevers die (een deel van) het verstrekte subsidievoorschot moeten terugbetalen. Van

¹ «Stand van zaken vaststellingen NOW 1 na sluiting loket» (Kamerstuk 35 420 nr. 417).

² «NOW-6 en stand van zaken vaststellings- en terugvorderingsproces NOW» (Kamerstuk 35 420 nr. 461).

³ «Negende Monitoring Arbeidsmarkt en Beroep Noodpakket» (Kamerstuk 35 420 nr. 474).

⁴ Stand op 12 januari 2022.

de werkgevers, die op 31 maart nog geen aanvraag tot definitieve subsidievaststelling hebben ingediend (bijna 12.000), hebben er bijna 7.000 (57%) aangegeven nog geen aanvraag in te kunnen dienen omdat zij nog wachten op hun derden- of accountantsverklaring. Zij hebben tot uiterlijk 5 oktober 2022 de tijd om alsnog hun aanvraag in te dienen. Van bijna 5.000 werkgevers (41%) heeft UWV niks gehoord. Zij hebben een herinnering ontvangen en hebben tot 26 mei 2022 de tijd om te reageren. Laten zij voor die tijd niks horen, dan zal hun subsidie op nihil worden gesteld en ontvangen zij een verzoek om het volledige voorschot terug te betalen. Voor de details van dit proces verwijs ik naar de Kamerbrief van 1 november 2021⁵, waarin de procedure uitgebreid is toegelicht. Bovenstaande werkwijze is ook bij het vaststellingsproces NOW-1 gehanteerd.

Tabel 1: NOW-2 vaststellingen

Voorschotaanvragen	63.000	
Vaststellingsaanvragen	52.000	(82%)
Vastgestelde aanvragen	43.000	(67%)
Nabetaling (van vastgestelde aanvragen)	13.000	(30%)
Terugbetaling (van vastgestelde aanvragen)	30.000	(70%)
Nog geen vaststellingsaanvraag ingediend	12.000	
Uitstel aangevraagd voor aanleveren verklaring	7.000	(57%)
Geen vaststellingsaanvraag, geen uitstel	5.000	(41%)

Terugbetalen, schulden en schuldhelpverlening

In veruit de meeste gevallen is een terugbetaling van de NOW het gevolg van een hogere omzet bij de werkgever dan dat bij de aanvraag werd ingeschat. Ik vind het positief om te zien dat veel werkgevers in de moeilijke coronaperiode uiteindelijk meer omzet hebben gedraaid dan dat zij zelf bij de aanvraag van de NOW hadden ingeschat. Daarnaast volgt een deel van de terugbetalingen uit het feit dat de loonsom ten opzichte van de referentiemaand is gedaald.

Het terugbetalingsproces blijkt voor een groot deel van de werkgevers geen probleem en in ongeveer tweederde van de gevallen wordt het bedrag direct en in één keer terugbetaald. Ik ben me er ook van bewust dat de afgelopen twee jaar voor veel ondernemers dusdanig zwaar is geweest, dat het niet voor iedereen mogelijk is om in één keer terug te betalen.

Zoals ik al heb aangegeven, gaat UWV hier coulant mee om door ruime terugbetalingsmogelijkheden aan te bieden. Werkgevers kunnen een betalingsregeling afspreken van maximaal vijf jaar en een betaalpauze inlassen van maximaal een jaar. Er zijn tot nu toe weinig signalen dat de termijnen van de terugbetalingsregelingen door werkgevers te kort worden bevonden. De meeste ondernemers maken dan ook geen gebruik van de volledige vijf jaar.

Tabel 2: Betalingsregelingen NOW

Totaal betalingsregelingen	32.500
Binnen 1 jaar	13.500
Tussen 1 en 3 jaar	12.000
Tussen 3 en 5 jaar	7.000

Schulden

Hoewel werkgevers een goede betalingsmoraal hebben en er coulante terugbetalingsmogelijkheden zijn, kan het natuurlijk voorkomen dat

⁵ «Stand van zaken vaststellingen NOW 1 na sluiting loket» (Kamerstuk 35 420, nr. 417).

ondernemers in zulk zwaar weer terecht zijn gekomen door de coronacrisis dat ze ondanks de betalingsregelingen niet aan hun terugbetalingsverplichtingen kunnen voldoen. Vooral in de zwaarst getroffen sectoren zoals de horeca, de evenementensector en de detailhandel is het aannemelijk dat ondernemers hebben moeten interen op hun reserves en is er wellicht weinig ruimte om teveel ontvangen NOW-subsidie tijdig terug te betalen. De subsidievaststellingen lopen nog. Het is op dit moment lastig in te schatten hoeveel ondernemers mogelijk in deze situatie terecht zijn gekomen of zullen komen. Op dit moment ontvangt UWV hierover nog weinig signalen. Ook hier zal ik, samen met de Ministers van EZK en FIN, de komende tijd alert op blijven. Het kabinet wil ondernemers, die (mede) door het moeten terugbetalen van coronasteun in de problemen komen, goed ondersteunen. Hier staat een uitgebreid instrumentarium voor klaar, dat in de kamerbrief van 1 april uiteen is gezet.⁶ Uiteraard kan men ook gebruik maken van de reeds bestaande schuldhulptrajecten.

Casuïstiektafel

Eén van de nieuwe initiatieven uit het instrumentarium is de casuïstiektafel. Door SZW, EZK en FIN wordt gewerkt aan de juridische grondslagen om de casuïstiektafel, onderdeel van de uitwerking van de motie Aartsen⁷ inzake schuldenproblematiek rondom de coronasteunmaatregelen, mogelijk te maken. Het doel van de casuïstiektafel is dat de uitvoeringsorganisaties UWV, RVO en Belastingdienst ondernemers in beeld krijgen die in de problemen dreigen te komen door terugbetalingen van verschillende coronasteunmaatregelen, zo ook de NOW. Door organisatie-overstijgend te overleggen over de casuïstiek, kan wanneer nodig en mogelijk meer integraal naar de schuldenpositie van een ondernemer worden gekeken, met als doel om tot een oplossing te komen voor het aflossen van de schulden. De diverse overheidsorganisaties stemmen dit dan onderling af.

Mogelijkheden tot schuldhulpverlening

Het uitgangspunt is dat te veel ontvangen NOW-subsidievoorschot uiteindelijk terugbetaald dient te worden. Zoals hiervoor gesteld stelt UWV zich bij die terugbetaling zeer coulant op. Een gehele of gedeeltelijke kwietschelding van de terug te betalen NOW-steun zou onrechtvaardig zijn tegenover alle werkgevers die de te veel ontvangen NOW-subsidie wél hebben terugbetaald of werkgevers die door het moreel appel bewust geen aanspraak hebben gemaakt op de subsidie en hebben ingeteerd op eigen vermogen. Bovendien verstoort kwietschelding de concurrentieverhoudingen tussen ondernemers. Dit is onwenselijk en brengt een hoog risico van ongeoorloofde staatssteun met zich mee.

Zo kunnen natuurlijke personen (ook ondernemers die bijvoorbeeld na beëindiging van de rechtspersoon, privé aansprakelijk zijn voor zakelijke schulden) zich wenden tot de gemeente voor schuldhulpverlening. Gemeenten voeren die uit op basis van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). De gemeente kijkt samen met de ondernemer welke vorm van schuldhulpverlening nodig is en maakt vervolgens samen met de ondernemer een plan van aanpak. Dat kan bijvoorbeeld bestaan uit een saneringskrediet, schuldbemiddeling of budgetcoaching. Als schuldeisers niet instemmen met een minnelijk/buitengerechtelijk traject kan de rechtbank worden verzocht om via een dwangakkoord schuldeisers te verplichten om mee te werken. Lukt de gemeentelijke hulp niet of wil de

⁶ Langetermijnvisie coronasteun, 1 april 2022.

⁷ Kamerstuk 35 420, nr. 285.

ondernemer liever een wettelijk traject dan is er de mogelijkheid van het Wsnp-traject: schuldsanering via de rechter. Rechtspersonen kunnen gebruik maken van schuldhelpverlening via een WHOA traject (Wet Homologatie Onderhands Akkoord). Op basis hiervan kan de rechtbank een onderhands akkoord tussen een onderneming en zijn schuldeisers en aandeelhouders goedkeuren (homologeren), als daarmee het faillissement van de schuldenaar kan worden voorkomen. Flankerend bij de WHOA is het TOA-krediet (Time-out-arrangement) geïntroduceerd, ten behoeve van ondernemers die met gebruikmaking van de WHOA⁸ hun bedrijf doorstarten. Het initiatief hiertoe ligt bij de werkgever en de gemeente. Als een ondernemer er met de NOW-schulden echt niet uitkomt, kan hij overwegen om dit traject in gang te zetten. De NOW-schulden vormen dan een onderdeel van het homologatieakkoord.

Ondernemers en werkgevers hebben mogelijk door een samenloop van omstandigheden bij verschillende steunmaatregelen te maken met schulden. Met bovenstaande mogelijkheden rondom terugbetalingen, schulden en schuldhelpverlening trek ik daarom zoveel mogelijk gelijk op met mijn collegaministers van EZK en FIN. Ook de uitvoerende organisaties voeren waar nodig gezamenlijk overleg.

ADR-review

In de NOW-uitvoering zijn er diverse beheersmaatregelen genomen voor een rechtmatige besteding, bijvoorbeeld de in bepaalde situaties verplichte aanlevering van een derdenverklaring of accountantsverklaring. Als onderdeel van het toezicht op de NOW is door de Auditdienst Rijk (ADR) een review uitgevoerd op accountantscontroles bij de NOW-regeling. De ADR heeft 25 reviews uitgevoerd bij accountants die een verklaring bij een vaststellingsaanvraag van de NOW-1 of NOW-2 hebben afgegeven. Deze reviews zijn aselekt geselecteerd. De doelstelling van deze review was enerzijds de kwaliteit van de door accountants uitgevoerde werkzaamheden te onderzoeken en anderzijds het identificeren van mogelijkheden tot verbetering en of verduidelijking van het vaststellingsproces waaronder de accountantswerkzaamheden. Hierbij wil ik wel graag benadrukken dat, door de kleinschaligheid van het onderzoek, de uitkomsten niet geëxtrapoleerd kunnen worden.

Van de 25 reviews heeft de ADR er 17 afgerond met de conclusie dat de werkzaamheden door de accountant toereikend zijn uitgevoerd terwijl bij acht reviews dit heeft geleid tot de conclusie «ontoereikend». Dat er bij een derde van de reviews het oordeel ontoereikend is toegekend, vind ik teleurstellend.

De accountantscontrole kent afhankelijk van de grootte van een organisatie en het ontvangen subsidiebedrag verschillende gradaties. Hiervoor is gekozen omdat het onredelijk is om van een kleinere werkgever met enkele tientallen werknemers hetzelfde te eisen als van een multinational met honderden werknemers. Bij de totstandkoming van het controleproces van de NOW medio 2020 is ook al onderkend dat zeker bij kleine subsidiebedragen, vaak bij kleine werkgevers, geen zekerheid kan worden verkregen en dat een administratie mogelijk niet altijd zal voldoen aan de normale eisen die komen kijken bij een controle door een accountant. Hierop is ingespeeld door, bij de bepaling van de zwaarte van het accountantsonderzoek, rekening te houden met de omvang van de onderneming en het aangevraagde NOW-subsidie. Desondanks zien we dat de ADR met name in de onderzoeken waar een minder zwaar accountantsonderzoek noodzakelijk is, heeft geconstateerd dat de

⁸ WHAO is de Wet Homologatie Onderhands Akkoord.

accountant niet altijd een toereikend onderzoek heeft uitgevoerd. De accountants hebben in deze gevallen hun werkzaamheden niet voldoende vastgelegd of onvoldoende werkzaamheden uitgevoerd. Dit betekent overigens niet dat als een review een ontoereikend oordeel heeft ontvangen, er onrechtmatig NOW-subsidie is toegekend. Een ontoereikend oordeel betekent dat er wel aan de voorwaarden voldaan kan zijn, maar dat de ADR heeft vastgesteld dat de accountant geen deugdelijke grondslag heeft gebruikt voor de controle.

Het ADR-onderzoek is voor mij mede aanleiding om te kijken of er nog verbeteringen doorgevoerd kunnen worden in het verdere vaststellingsproces voor de volgende NOW-tranches. Om hier een oordeel over te kunnen vellen, zal ik eerst samen met de ADR de acht ontoereikende accountantsonderzoeken nader bestuderen. Vervolgens zal er een proces worden ingericht, samen met UWV, UVB en de ADR, om opvolging te geven aan de geconstateerde tekortkomingen en daar waar nodig herstelacties in gang te zetten.

Ook zullen de uitkomsten van het onderzoek met de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie voor Accountants (NBA) worden besproken, om te bezien of er generieke acties nodig zijn om de kwaliteit van de controles te verhogen en hoe deze vormgegeven kunnen worden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verduidelijken en uitbreiden van de reeds bestaande FAQ's, die in samenwerking met de NBA zijn opgezet, en extra trainingen voor accountants die betrokken zijn bij NOW-onderzoeken op te zetten. Ook is het voornemen om bevindingen uit de reviews te bespreken in de reguliere NOW-webinars die door de NBA zijn opgezet om de accountants te informeren over actuele ontwikkelingen.

In navolging van dit onderzoek zal ik de ADR vragen een nieuwe ronde reviews te doen op ingediende accountantsverklaringen waardoor er een beter beeld ontstaat.

Uiteraard zal ik uw Kamer blijven informeren over het verloop van het huidige en het nieuwe onderzoek van de ADR.

Tot slot

Met deze brief hoop ik uw Kamer inzicht te hebben gegeven in verschillende onderwerpen die spelen met betrekking tot de NOW. Ik zal uw Kamer zoals altijd op de hoogte blijven houden van ontwikkelingen en eventuele nieuwe uitdagingen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip