

Vergaderjaar 2022–2023

35 420

Noodpakket banen en economie

Nr. 512

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 oktober 2022

Sinds 1 april is er een einde gekomen aan de tijdelijke Noodmaatregel ter Overbrugging voor behoud van Werkgelegenheid (NOW). Dit betekent geenszins dat de uitvoering van de NOW is afgerond. De komende jaren gaat het subsidievaststellingsproces, dat in oktober 2020 is gestart voor de NOW-1, onverminderd door. Op 3 oktober jl. is het laatste vaststellingsloket voor de NOW-6 (de achtste en laatste tranche) geopend. Ook staan op dit moment de vaststellingslokets voor de NOW-3, NOW-4 en NOW-5 open. UWV en UVB (Uitvoering van Beleid, onderdeel van SZW) zijn druk bezig met de afhandeling van vaststellingsaanvragen van de verschillende NOW-periodes.

Met deze brief wil ik uw Kamer informeren over enkele lopende zaken met betrekking tot de NOW, waaronder het proces dat UWV hanteert bij faillissementen en bedrijfsbeëindigingen. Daarnaast sta ik in deze brief stil bij de uitwerking van de NOW-regeling wanneer de loonsom van een werkgever is gedaald. Omdat UWV veel bezwaren op dit onderwerp ziet, hecht ik er waarde aan om nog eens stil te staan bij deze systematiek. Als laatste informeer ik u graag over de stand van zaken van de opvolging van de ADR-reviews op bij de NOW afgegeven accountantsverklaringen.

In algemene zin is de NOW een regeling die in het voorjaar van 2020 in hoog tempo tot stand is gekomen. Dit heeft als gevolg dat de regeling op bepaalde onderdelen inherente beperkingen kent. Ook mijn voorganger heeft dit aspect meerdere malen met uw Kamer gedeeld.¹

¹ Oa «Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkbehoud 3, vaststellingsproces NOW 1 en wijzigingsregeling NOW 1 en 2» (Kamerstuk 35 420, nr. 142), «Dilemma's in de NOW» Kamerstuk 35 420, nr. 243) en Stand van zaken NOW september 2021» (Kamerstuk 35 420, nr. 361).

Beleid omtrent faillissementen en bedrijfsbeëindigingen

Bij het vaststellen van de NOW krijgt UWV te maken met bedrijven die failliet gaan of worden beëindigd, voordat de vaststelling en afrekening van de NOW-subsidie voor deze werkgever volledig is afgerond. Faillissementen en beëindigingen zijn een regulier onderdeel van het economisch proces. Het is niet ongevoerd dat UWV die tegenkomt bij de vaststelling van de NOW, aangezien de verschillende NOW-regelingen een lange periode beslaan.

Er zit veel tijd tussen de verstrekking van het voorschot en de definitieve vaststelling, waardoor de kans bestaat dat het voor UWV niet altijd meer mogelijk is om te veel verstrekte NOW-subsidie terug te vorderen of om bedragen na te betalen².

UWV heeft beleid ontwikkeld voor hoe te handelen bij een bedrijfsbeëindiging of een faillissement. Dat beleid wordt uitgevoerd per 1 juni 2022, maar voor die tijd zijn er ook al bedrijven failliet gegaan of beëindigd.

Tot 1 juni jl. gaat het om ongeveer 1.000 signalen van faillissementen en om ongeveer 18.000 signalen van beëindigde loonheffingsnummers³. Het gaat hier om oudere signalen, waarbij het faillissement mogelijk al (door de curator) is afgerond of het bedrijf al definitief is beëindigd. Wanneer het bedrijf al failliet is of definitief is beëindigd, is het dus mogelijk dat UWV zich niet op tijd heeft kunnen melden bij de curator of de vereffenaar en dat mogelijk te veel betaald NOW-voorschot in die gevallen niet meer kan worden teruggevorderd (als de subsidie vaststelling daartoe aanleiding zou hebben gegeven). Andersom betekent het ook dat te weinig uitgekeerde NOW niet altijd meer kan worden nabetaald (wanneer het uitgekeerde voorschotbedrag lager was dan het definitieve subsidiebedrag waar recht op bestond).

Faillissementen

UWV moet bij alle signalen, dus ook bij oudere signalen, uiteraard proberen om mogelijk onterecht uitgekeerde NOW-voorschotten zoveel mogelijk terug te vorderen. UWV neemt daarom bij alle (nog reeds) lopende faillissementen contact op met de curator. Bij een beëindigd faillissement is het faillissement door de curator afgerond en kan dus geen (geschatte) vordering meer worden ingediend bij de curator. Dit betekent bij (voormalige) werkgevers *met* rechtspersoonlijkheid dat UWV niet meer kan terugvorderen of nabetalen. Bij (voormalige) werkgevers *zonder* rechtspersoonlijkheid geldt dat de betalingsverplichting overgaat op de ex-ondernemer (als natuurlijk persoon). UWV kan in deze situaties wel terugvorderen of nabetalen.

Belangrijk om te benoemen, is dat bij ieder faillissement UWV altijd een concurrente invorderaar is. Bij een faillissement heeft dit tot gevolg dat een concurrente schuldeiser doorgaans nooit de gehele vordering, en veelal slechts een klein bedrag, voldaan zal krijgen. UWV zal zich inzetten om in het geval van een faillissement waar relevant terugvordering tot stand te brengen.

² Nadat werkgevers hun voorschot hadden ontvangen, ging het vaststellingsloket pas een paar maanden daarna open. De vaststellingslokets stonden/staan vervolgens ongeveer een jaar open.

³ Een beëindigd loonheffingsnummer hoeft overigens niet per sé te betekenen dat het bedrijf daadwerkelijk beëindigd is.

Bedrijfsbeëindigingen

Bij bedrijfsbeëindigingen is het ook zaak om op tijd een (geschatte) vordering bij de vereffenaar van de liquidatie in te dienen. Net als bij faillissementen komt het voor dat de bedrijfsbeëindiging inmiddels definitief is. Bij (voormalige) werkgevers mét rechtspersoonlijkheid mag UWV dan niet meer terugvorderen of nabetalen omdat in deze gevallen ex-bestuurders van rechtspersonen (in principe) niet aansprakelijk zijn. UWV zal de terugvordering (of nabetaling) stopzetten. UWV pakt signalen van bedrijfsbeëindiging actief op. Hiermee wordt getracht te voorkomen dat UWV de vordering niet meer kan aanmelden bij de vereffenaar en zo mogelijk te veel uitgekeerde NOW-subsidie niet meer kan terugvorderen of kan nabetalen in het geval van een te laag uitgekeerd voorschot.

Ook bij actuele signalen komt het vaak voor dat de vereffeningfase al is beëindigd en de liquidatie reeds is afgerond. Tegelijkertijd probeert UWV ook bij beëindigingen waar mogelijk en relevant terugvordering te laten plaatsvinden.

Het is voor UWV niet mogelijk om de bedragen te kwantificeren die zijn gemoeid met niet meer alles kunnen terugvorderen of nabetalen bij faillissementen en bedrijfsbeëindigingen. Dat komt omdat een deel van de bedrijven überhaupt geen vaststellingsaanvraag heeft ingediend. Hierbij kan het bijvoorbeeld in het geval van een terugvordering voorkomen dat een deel van de NOW-subsidie terecht is uitgekeerd (er kunnen immers lonen van zijn betaald gedurende de subsidieperiode) en dat wanneer een vaststelling was aangevraagd geen terugvordering zou hoeven plaatsvinden. Daarnaast komt het voor dat een beëindigd loonheffingnummer een rechtsopvolger heeft.

In dat geval kan een bedrijf met instemming van UWV zijn overgegaan op een nieuwe rechtspersoon inclusief de verplichting tot na- of terugbetalen. Hetzelfde geldt voor werkgevers zonder rechtspersoonlijkheid, ook hierbij zullen de verplichtingen tussen UWV en de rechtsopvolger doorlopen.

Voor zowel faillissementen als beëindigingen geldt dat in het geval van signalen van misbruik en/of strafbare feiten UWV er alles aan doet om onterecht uitgekeerde NOW-gelden terug te halen. Ik houd uw Kamer op de hoogte over het aantal beëindigingen en faillissementen en de afhandeling daarvan.

Gedaalde loonsom

Uit de verschillende vaststellingen die tot nu toe zijn gedaan, blijkt dat een groot gedeelte van de werkgevers een deel van hun voorschot moet terugbetalen. In de meeste gevallen komt dit gelukkig doordat het omzetverlies uiteindelijk minder hoog was dan aanvankelijk verwacht. Bij een ander deel is de loonsom in de subsidieperiode gedaald ten opzichte van de loonsom in de referentiemaand. Over dit laatste onderwerp komen vragen binnen bij UWV en worden tevens bezwaren ingediend. Daarom wil ik in deze brief ingaan op het uitgangspunt van de berekening in het geval van een loonsomdaling, zoals ook verwoord in de brief van mijn voorganger aan uw Kamer op 22 maart 2021⁴.

Het doel van de NOW is het behoud van werkgelegenheid. Om dit te bewerkstelligen, subsidieerde het Rijk tijdens de coronacrisis met de NOW-tranches een groot deel van de loonkosten over het deel dat de werkgever niet meer zelf kon dragen door geleden omzetverlies. Hierbij

⁴ Dilemmabrief NOW van 22 maart 2021. Kamerstuk 35 420, nr. 243.

wordt uitgegaan van een loonsom in een bepaalde maand (de referentiemaand). De NOW-regeling gaat ervan uit dat die loonsom te dragen is voor een werkgever in normale tijden en dat daardoor bij een omzetverlies van bijvoorbeeld 50%, met de resterende 50% omzet ook 50% van de oorspronkelijke loonsom in de referentiemaand kan worden gefinancierd door de werkgever. De loonsom en het omzetverlies zijn dus met elkaar verbonden.

Een voorbeeld om dit te illustreren. Een werkgever vraagt NOW-1 aan. Het omzetverlies is 50%. De werkgever heeft vijf werknemers in dienst in januari 2020. De totale loonsom in januari 2020 is € 10.000. De werkgever wordt, met een omzetverlies van 50%, vervolgens in staat geacht over een periode van drie maanden $€ 10.000 * 3 * 50\% = € 15.000$ van de loonsom zelf te kunnen financieren.

Het uitgangspunt is immers dat de werkgever met de oorspronkelijke omzet over een periode van drie maanden € 30.000 aan loonkosten kon financieren. Met een omzetverlies van 50% komt in deze periode van drie maanden dus alleen het loon boven de € 15.000 in aanmerking voor subsidie.

Ook in latere tranches wordt uitgegaan van een referentiemaand voor de loonsom. Werkgevers geven in een aantal gevallen bij UWV telefonisch of in bezwaar aan dat de referentieloonsom wordt bepaald over een periode waarin reeds sprake was van afnemende bedrijvigheid, waardoor deze referentieloonsom niet goed kon worden gefinancierd. Dit leidt bij hen tot twijfel over de mate van representativiteit van de referentiemaand bij latere tranches.

In het geval van bijvoorbeeld de NOW-2 moet voor ogen worden gehouden dat de loonkosten van maart 2020, de loonsomreferentiemaand voor de NOW-2, voor veel werkgevers al grotendeels gesubsidieerd waren door middel van de NOW-1. De aanname dat werkgevers in staat worden geacht de loonkosten van maart 2020 naar rato van omzetverlies te kunnen bekostigen, blijft daarmee van kracht.

De gekozen systematiek kan bovendien ook begunstigend werken voor werkgevers. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat een werkgever ondanks eerdere NOW-subsidie inmiddels afscheid heeft genomen van een aantal werknemers, met als gevolg dat bij een volgende tranche een lagere referentieloonsom wordt afgezet tegen dezelfde (hogere) referentieomzet. Er zal daardoor minder snel sprake zijn van een lager uitvallende loonsom in de subsidieperiode ten opzichte van de referentieloonsom. Mijn voorganger heeft op dit effect gewezen in de nota van toelichting op de derde NOW-regeling.⁵

Ter illustratie hiervan geef ik u een voorbeeld. Dezelfde werkgever uit het eerste voorbeeld vraagt later NOW-3 aan. Het omzetverlies ten opzichte van 2019 (zelfde omzetreferentie-periode) is weer 50%. In juni 2020 (de referentiemaand voor de loonsom in de NOW-3) heeft hij drie werknemers in dienst (in plaats van de vijf ten tijde van de NOW-1). Zijn loonsom in de referentiemaand juni is met drie werknemers € 6.000 in plaats van de eerdergenoemde € 10.000 bij vijf werknemers. De referentieloonsom is

⁵ Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 5 oktober 2020, 2020-000119847, tot vaststelling van de derde, vierde en vijfde tranche van een tijdelijke subsidieregeling tot tegemoetkoming in de loonkosten teneinde de werkgelegenheid onder buitengewone omstandigheden te behouden en voorbereidingen op de nieuwe economische situatie te laten plaatsvinden (Derde tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid) (Stcrt. 2020, nr. 52209).

het bedrag wat de werkgever over een periode van drie maanden aan loonkosten zou moeten kunnen opbrengen als er geen sprake zou zijn van omzetverlies. Dat is in dit geval dus $3 \times \text{€ } 6.000 = \text{€ } 18.000$. Omdat de werkgever 50% omzetverlies heeft, wordt hij in staat geacht daarvan nog de helft, oftewel $\text{€ } 9.000$ zelf te kunnen financieren.

Het verschil tussen de referentieloonsom van $\text{€ } 18.000$ en $\text{€ } 9.000$ komt voor subsidie in aanmerking. Met andere woorden: alles wat de werkgever meer aan loon betaalt dan $\text{€ } 9.000$ wordt tot een bedrag van $\text{€ } 18.000$ gesubsidieerd door middel van de NOW. Ten tijde van de NOW-1 werd dezelfde werkgever nog geacht $\text{€ } 15.000$ zelf te kunnen financieren, en kwam hij in aanmerking voor NOW-subsidie bij meer dan $\text{€ } 15.000$ aan loonkosten. De werkgever wordt nu dus, als gevolg van de aangepaste referentieloonsom in een latere NOW-tranche, in staat geacht een kleiner deel van de loonkosten zelf te kunnen dragen en komt daarmee eerder in aanmerking voor een tegemoetkoming.

De gekozen systematiek is mijns inziens rechtvaardig en sluit aan bij het doel van de NOW. Ik ben mij ervan bewust dat uitkomsten van de definitieve subsidie ondanks bovenstaande uitleg als onterecht kunnen worden ervaren, bijvoorbeeld wanneer de loonsom is gedaald door externe factoren. Toch wordt hiervoor in deze situaties in de regel niet gecorrigeerd. Er zijn dan immers minder loonkosten die de werkgever hoeft te dragen: de werknemers zijn uit dienst getreden. Mijn voorganger heeft meerdere malen met uw Kamer gedeeld⁶ dat de NOW een regeling is die in hoog tempo is gemaakt met inherente beperkingen tot gevolg, ook in de huidige uitvoering.

Mocht een werkgever een bepaalde uitkomst als onrechtvaardig beschouwen dan kan hij tegen een beslissing met betrekking tot de NOW-subsidie in bezwaar gaan. UWV behandelt en beoordeelt dergelijke bezwaren altijd individueel.

Opgvolging ADR-review op accountantscontroles NOW

In de vorige stand van zakenbrief over de NOW⁷ die ik op 9 mei jl. aan uw Kamer heb gestuurd, is gemeld dat de Auditdienst Rijk (ADR) een review heeft uitgevoerd op accountantscontroles bij de NOW-regeling, onder andere ter uitvoering van de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer. De ADR heeft bij 25 accountants reviews uitgevoerd, die een verklaring bij een vaststellingsaanvraag van de NOW-1 of NOW-2 hebben afgegeven. De doelstelling van deze reviews 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. Ik heb u gemeld dat bij acht van de 25 reviews de werkzaamheden ontoereikend zijn uitgevoerd en dat door de kleinschaligheid van het onderzoek de uitkomsten niet geëxtrapoleerd kunnen worden. Dat bij een derde van de reviews het oordeel ontoereikend is toegekend, is teleurstellend maar de bevindingen hoeven niet te betekenen dat de NOW-subsidie bij deze subsidies onrechtmatig zijn verleend. Ook kunnen op basis van deze deelwaarneming geen algehele conclusies worden getrokken over de kwaliteit van de accountantscontroles. In het commissiedebat van 12 mei jl. heb ik aangegeven dat ik samen met de ADR vervolgacties zou ondernemen en dat de ADR een

⁶ Oa «Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkbehoud 3, vaststellingsproces NOW 1 en wijzigingsregeling NOW 1 en 2» (Kamerstuk 35 420, nr. 142), «Dilemma's in de NOW» (Kamerstuk 35 420, nr. 243) en Stand van zaken NOW september 2021» (Kamerstuk 35 420, nr. 361).

⁷ Kamerstuk 35 420, nr. 486.

nieuwe ronde reviews zou opstarten. De bevindingen uit het rapport zijn besproken met accountants in een openbaar webinar, dat georganiseerd is door de NBA (Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants). Na een goed overleg dat ik had met de voorzitter van de NBA, is ook een bericht op hun website geplaatst waarin alle aandachtspunten worden genoemd die uit het rapport zijn gekomen.⁸ De ADR is inmiddels gestart met een nieuwe reviewronde op de accountantscontroles, waarvan de uitkomsten in 2023 bekend zullen zijn.

Als opvolging op de acht reviews waarbij is geconcludeerd dat de werkzaamheden ontoereikend waren, zijn de betreffende werkgevers aangeschreven met het verzoek om de betrokken accountants te vragen de werkzaamheden alsnog toereikend uit te voeren en toereikend te documenteren. Hierbij is ook aangegeven dat wanneer geen of onvoldoende herstel plaatsvindt, niet vastgesteld kan worden of daadwerkelijk recht bestaat op NOW-subsidie en dat dit gevolgen heeft voor het recht op NOW-subsidie. Van drie werkgevers hebben we inmiddels een reactie ontvangen die nu wordt bekeken.

De overige vijf werkgevers hebben aangegeven langer de tijd nodig te hebben voor de herstelwerkzaamheden en deze werkgevers hebben daarom tot 1 november 2022 uitstel gekregen.

Tot slot

Met deze brief hoop ik uw Kamer inzicht te hebben gegeven in verschillende onderwerpen die spelen met betrekking tot de NOW. Tegelijkertijd met deze brief stuur ik, zoals door uw Kamer verzocht, samen met de Ministers van Financiën en van Economische Zaken ook een gezamenlijke monitoringsbrief met daarin de actuele cijfers (en bijbehorende duiding) aangaande de afhandeling van de steunmaatregelen.

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

⁸ NBA spreekt met ADR en SZW over NOW-reviews.