

Vergaderjaar 2020–2021

35 420

Noodpakket banen en economie

Nr. 140

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 september 2020

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) bij de regeling Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW) te voorkomen. Deze regeling valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). We hebben een versneld onderzoek uitgevoerd gelet op de omvang van de publieke middelen die gemoeid zijn met de NOW-regeling en de snelheid waarmee de regeling tot stand moest komen. In deze brief presenteren we u de uitkomsten van ons onderzoek. Hiermee informeren we het parlement en de Minister van SZW over mogelijke aandachtspunten die nog kunnen worden meegenomen bij het definitief vaststellen van de reeds verleende voorschotten vanaf 7 oktober en de verlenging van de NOW-regeling 1 oktober aanstaande.

1. Inleiding

Het kabinet heeft sinds medio maart 2020 verschillende noodmaatregelen ingezet om de gevolgen van de coronacrisis zo goed en zo snel mogelijk te ondervangen. Veel van deze steunmaatregelen richten zich op het beschermen van de economie en het behoud van banen.

De NOW-regeling is een tegemoetkoming (subsidie) in de loonkosten voor werkgevers die tenminste 20% omzetverlies lijden door de coronacrisis. Het doel is om bedrijven en organisaties overeind te houden teneinde werkgelegenheid te behouden. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) voert de NOW-regeling uit. UWV is een zelfstandig bestuursorgaan dat op grond van de Wet Suwi taken uitvoert namens de Minister van SZW. De Minister van SZW is verantwoordelijk voor de sturing en het toezicht op de rechtmatige en doelmatige uitvoering door UWV.

Met de NOW-regeling is veel publiek geld gemoed. Van de totale uitgaven aan de steunmaatregelen van € 37,1 miljard is iets meer dan de helft, € 18,8 miljard, bestemd voor de NOW-regeling. Op de begroting van het Ministerie van SZW is in totaal een bedrag van € 23,4 miljard geraamd voor verschillende steunmaatregelen (stand per 31 juli 2020).¹

Het is om 2 redenen belangrijk om misbruik en oneigenlijk gebruik van deze regeling te voorkomen. Allereerst moet de steun natuurlijk terecht komen bij de werkgevers waarvoor de NOW-regeling bedoeld is. Ten tweede moet op een later moment ook de rechtmatigheid van de verstrekte subsidies worden vastgesteld.

Jaarlijks geven we in onze verantwoordingsonderzoeken een oordeel over de rechtmatige besteding van begrotingsgeld door Ministers. In deze brief geven we geen oordeel over het M&O-beleid bij de NOW-regeling en de rechtmatigheid van de daarmee samenhangende uitgaven en lopen we daar ook niet op vooruit. We geven die oordelen pas als onderdeel van ons financieel oordeel in het *Verantwoordingsonderzoek 2020* bij het Ministerie van SZW (Bijlage bij Kamerstuk 35 470 XV, nr. 2).

2. NOW-regeling kenmerkt zich door snelheid en eenvoud

Donderdag 12 maart 2020 kondigde het kabinet in een persconferentie maatregelen aan tegen de verspreiding van het coronavirus. Mensen in heel Nederland werden opgeroepen zoveel mogelijk thuis te werken. Bijeenkomsten met meer dan 100 personen waren niet meer toegestaan, ook niet in publieke locaties zoals theaters en musea. De oproep werd gedaan om niet naar het buitenland te reizen. Vanaf zondag 15 maart gingen alle eet- en drinkgelegenheden, sport- en fitnessclubs en sauna's, bioscopen en theaters et cetera dicht. Vanaf maandag 16 maart sloten ook de scholen.

Als gevolg van deze maatregelen dreigden veel organisaties en bedrijven in de financiële problemen te komen. Het kabinet nam verschillende maatregelen om hen te helpen, ook kon er gebruik worden gemaakt van de bestaande regeling werktijdverkorting (wtv). Op 15 maart 2020 werd echter besloten dat de wtv-regeling niet houdbaar was. Door de grote hoeveelheid aanvragen voor wtv zou de uitvoering in de knel komen. Een snelle afhandeling van aanvragen kon niet langer worden gegarandeerd. Er moest een alternatieve, robuuste regeling komen volgens de Minister van SZW, waarbij het zo snel mogelijk hulp bieden aan werkgevers voorop stond. Medewerkers van het Ministerie van SZW en van UWV hebben met grote inzet hieraan gewerkt en het is gelukt om met ingang van 31 maart 2020 de NOW-regeling in werking te laten treden. Op 6 april opende het aanvraagloket bij UWV. Werkgevers die als gevolg van de coronacrisis kampten met een omzetverlies van minstens 20% konden bij UWV een aanvraag indienen voor een tegemoetkoming in de loonkosten. Zij ontvingen een voorschot om hun werknemers te kunnen doorbetalen.² De vaststelling vindt later plaats. Dat betekent dat op een later moment bekeken moet worden hoe hoog de subsidie daadwerkelijk moet zijn.

¹ <https://www.rijksfinancien.nl/overheidsfinancien-coronatijd/noodmaatregelen/uitgavenmaatregelen/noodmaatregelen-coronacrisis>. Geraadpleegd op 17 augustus 2020.

² Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 31 maart 2020, 2020-00000466302020-0000046763, tot vaststelling van een Tijdelijke subsidieregeling tegemoetkoming in de loonkosten in verband met het coronavirus (Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid).

De NOW-regeling is dus onder uitzonderlijke omstandigheden tot stand gekomen. De regeling is in 3 weken ontworpen en geïmplementeerd, terwijl daar normaliter minstens 1 jaar voor nodig is. Deze snelheid was volgens de Minister noodzakelijk om de salarisbetaling van april veilig te stellen. De noodmaatregel is daarom zo eenvoudig mogelijk vorm gegeven met gebruik van de gegevens waarover UWV al beschikte. De vraag in hoeverre er maatregelen konden worden genomen om misbruik en oneigenlijk gebruik van de NOW-regeling te voorkomen, bezien we in deze context.

3. Uitkomsten van het onderzoek

Ons onderzoek richtte zich op 3 aspecten:

- het M&O beleid: de M&O-risico's met betrekking tot de NOW-regeling en de maatregelen om deze risico's te beperken;
- de maatregelen die in het aanvraagproces bij UWV zijn genomen om de onderkende risico's af te dekken;
- het informeren van de Tweede Kamer over de risico's en de uitvoering van de NOW-regeling.

We hebben de opzet van het M&O-beleid, het aanvraagproces bij UWV en de controles daarin onderzocht. Vanwege de korte doorlooptijd van dit onderzoek hebben we alleen de opzet van het M&O-beleid kunnen onderzoeken. De werking en de doelmatigheid hebben we niet onderzocht. Daarbij geldt ook dat het nog te vroeg is om de werking van het M&O-beleid in de vaststellingsfase te onderzoeken, omdat deze fase nog niet gestart is. Hieronder beschrijven we de uitkomsten van ons onderzoek en signaleren we enkele aandachtspunten voor het vervolg van de uitvoering van de NOW-regeling.

M&O-risico's van NOW-regeling zijn in beeld

Uit ons onderzoek blijkt dat de Minister van SZW samen met UWV de risico's op misbruik van de NOW-regeling in beeld heeft. UWV heeft risicoanalyse-sessies gehouden met het Ministerie van SZW en externe partijen zoals de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en specialisten van de accountantsorganisatie PwC. Dit resulteerde in een risicomatrix en een set aan beheersmaatregelen die UWV via 3 brieven aan de Minister van SZW heeft gestuurd (30 maart, 28 mei en 19 juni 2020). Deze brieven, die ingaan op de uitvoering en de risico's van de NOW-regeling, vormden geen formele uitvoeringstoetsen, maar zijn daar wel voor in de plaats gekomen. UWV heeft hierin aan de Minister van SZW aangegeven niet alle risico's af te kunnen dekken. De risico's die UWV niet kan beheersen, zijn dus bij de Minister in beeld. Vanwege het belang dat de Minister hecht aan de NOW-regeling vanwege het beschermen van werkgelegenheid heeft hij ervoor gekozen om het aanvraagloket voor de subsidie bij UWV te openen.

Het is positief dat UWV aan de Minister van SZW een heldere onderbouwing heeft gegeven van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de NOW-regeling. In ons rapport *UWV: balanceren tussen ambities en middelen* (2017) hebben we aandacht gevraagd voor het belang van uitvoeringstoetsen.³ Daarnaast zien we ook dat het Ministerie van SZW nauw contact heeft met UWV over de uitvoering van de NOW-regeling en beschikt over belangrijke uitvoeringsinformatie.

³ Bijlage bij Kamerstuk 26 448, nr. 586.

Controles in aanvraag sluiten aan op risico's, maar risico's zijn niet of niet geheel afgedekt

Vanwege de beoogde snelheid is gekozen voor een voorschotsystematiek, waarbij het gevraagde geld eerst wordt uitgekeerd als voorschot en de vaststelling van de subsidie op een later moment plaatsvindt. Vanwege de snelheid is er ook voor gekozen de controles in het aanvraagproces te beperken tot die controles die weinig tijd kosten om op te zetten en uit te voeren. Enkele (grote) risico's op misbruik zijn hierdoor nog niet of nog niet volledig afgedekt. Er is voor gekozen om vooral achteraf middels een vaststellingsproces maatregelen te treffen om misbruik en oneigenlijk gebruik te corrigeren. Dit betekent dat eventuele onterecht aangevraagde subsidies of verstrekkingen die hoger zijn dan de subsidievaststelling voornamelijk achteraf in beeld komen en dan pas gecorrigeerd zullen worden.

Uit ons onderzoek blijkt dat de controles die UWV preventief bij de subsidieaanvraag uitvoert, aansluiten op de onderkende risico's. Een voorbeeld is de controle op een bestaand rekeningnummer en loonheffingsnummer van de aanvrager. Deze controle is mogelijk door een gegevensuitwisseling met de Belastingdienst. Door dit te doen is zeker dat de subsidie wordt overgemaakt naar een rekening die hoort bij de aanvrager. Hiermee verzekert UWV zich ervan dat de subsidie wordt overgemaakt aan de werkgever waarvoor de subsidie is bedoeld. Een ander misbruikrisico is dat werkgevers, om een hoger subsidiebedrag te krijgen, bewust een hogere loonsom opgeven voor de loonaangifte. Om dit risico te beperken zijn op 15 maart 2020, voordat de NOW-regeling bekend werd gemaakt, de loongegevens over januari 2020 vastgelegd door UWV. Deze datum is als peildatum vastgelegd in de NOW-regeling zelf. Deze controle is daarmee verankerd in wet- en regelgeving.

Het percentage omzetverlies dat werkgevers bij de aanvraag opgeven, is bij verstrekking niet te controleren omdat het ook bij de werkgevers om een inschatting gaat. Daarnaast heeft UWV aangegeven geen expertise en menskracht te hebben om controles op omzetverlies uit te voeren. Voor het risico op omzetmanipulatie, zoals het schuiven met de bedrijfsomzet naar een andere periode om een hoger subsidiebedrag te krijgen, was in het aanvraagproces geen controle mogelijk. Een maatregel die is getroffen om betrouwbaardere gegevens te krijgen over de grootte van de omzetzaling is het achteraf verplicht stellen van een onafhankelijke accountantsverklaring of een «derdenverklaring»⁴ voor subsidies boven een bepaald bedrag (zie hieronder). Ook na het treffen van deze maatregelen blijft het risico op manipulatie met omzetverlies echter aanwezig, bijvoorbeeld bij de kleinere subsidies waarvoor geen accountants- of derdenverklaring nodig is. Ook heeft de NBA in gesprek met het Ministerie van SZW aangegeven dat accountants bijvoorbeeld niet alle benodigde gegevens hebben voor het vaststellen van de omzetzaling. Zo hebben accountants bij de start van de eerste tranche in maart 2020 geen beginstand van de voorraad kunnen opmaken, waardoor de omzet bij de bedrijven met voorraadvorming niet altijd met zekerheid te bepalen is.

⁴ Een derdenverklaring is de verklaring van een administratiekantoor, financieel dienstverlener of brancheorganisatie, waarin de omzetzaling wordt bevestigd. De Belastingdienst vraagt ook om zo'n derdenverklaring, bij een verzoek om uitstel van betaling wegens bijzondere omstandigheden.

Vaststellingsproces is in ontwikkeling

Vanwege de urgentie om snel voorschotten aan werkgevers te verstrekken, vindt de controle op de verstrekte gegevens bij de subsidieaanvraag – zoals gezegd – voor een belangrijk deel achteraf plaats, bij de subsidievaststelling. We vinden het daarom van belang dat het vaststellingsproces zodanig wordt ingericht dat risico's op misbruik, die aan de voorkant niet of niet geheel zijn afgedekt, achteraf worden weggenomen of worden beperkt. Ten tijde van de uitvoering van ons onderzoek (medio augustus) was het vaststellingsproces nog niet gereed. Een aanvraagformulier tot vaststelling van de subsidie, waarin opgenomen is welke informatie de werkgevers moeten aanleveren voor de vaststelling, was bijvoorbeeld nog in ontwikkeling. Gedurende ons onderzoek gaf het Ministerie van SZW aan dat het ernaar streeft om begin september de Tweede Kamer te informeren over de inrichting van het vaststellingsproces en de vormgeving van het accountantsprotocol en de derdenverklaring. Op 8 september 2020 heeft de Minister van SZW de Tweede Kamer geïnformeerd over de vormgeving van het accountantsprotocol.⁵

Over de vormgeving van de derden- en de accountantsverklaring voerde het Ministerie van SZW ten tijde van de uitvoering van ons onderzoek overleg met betrokken partijen, waaronder de NBA. Daarbij werd ook uitgewerkt hoe de controle op de subsidieverplichtingen en voorwaarden moet worden geregeld in de accountantscontrole en de controle door een derde deskundige, bijvoorbeeld een administratiekantoor of financieel dienstverlener. Het is het streven dat vanaf 7 oktober werkgevers in vervolg op hun aangevraagde en ontvangen voorschot een verzoek tot subsidievaststelling kunnen indienen. Wij achten het daarom van belang dat de Minister van SZW tijdig helderheid verschaft over hoe de subsidievaststelling zal verlopen.

Sinds de start van de eerste tranche van de NOW-regeling op maandag 6 april zijn er ruim 139.000 aanvragen van werkgevers toegekend (stand NOW-regeling 1.0 per 5 juli 2020).⁶ In de NOW-regeling is bepaald dat de werkgever een accountantsverklaring moet indienen bij een voorschot van € 100.000 of meer of bij een definitieve tegemoetkoming van € 125.000 of meer.⁷ De Minister van SZW verwacht dat ongeveer 10% van de organisaties een accountantsverklaring nodig heeft. Zij hebben gezamenlijk ongeveer 68% van het totale voorschotbedrag ontvangen.⁸ Ook is in de NOW-regeling bepaald dat de werkgever een derdenverklaring over de omzet moet overleggen bij een voorschot van € 20.000 of meer of bij een definitieve tegemoetkoming van € 25.000 of meer.⁹ De Minister van SZW verwacht dat 30% van de aanvragers een derdenverklaring nodig heeft. Zij hebben gezamenlijk ongeveer 24% van het totale voorschotbedrag ontvangen.¹⁰

⁵ Kamerbrief van de Minister van SZW over accountantsprotocol NOW-regeling 1.0. Kamerstuk 35 420, nr. 107.

⁶ UWV (2020). *Factsheet aanvragen NOW-regeling*. Stand per 5 juli 2020. Amsterdam: eigen beheer.

⁷ Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 31 maart 2020, 2020-00000466302020-0000046763, tot vaststelling van een Tijdelijke subsidieregeling tegemoetkoming in de loonkosten in verband met het coronavirus (Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid) (artikel 14).

⁸ Kamerbrief van de Minister van SZW over accountantsprotocol NOW-regeling 1.0. Kamerstuk 35 420, nr. 107.

⁹ Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 31 maart 2020, 2020-00000466302020-0000046763, tot vaststelling van een Tijdelijke subsidieregeling tegemoetkoming in de loonkosten in verband met het coronavirus (Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid) (artikel 14).

¹⁰ Kamerbrief van de Minister van SZW over accountantsprotocol NOW-regeling 1.0. Kamerstuk 35 420, nr. 107.

Daarnaast werd ten tijde van ons onderzoek nog uitgewerkt op welke wijze de directie Dienstverlening, Samenwerkingsverbanden en Uitvoering/ Uitvoering Van Beleid (DSU/UVB) van het Ministerie van SZW een rol gaat spelen bij de beoordeling van het omzetverlies. DSU/UVB krijgt deze belangrijke rol in het vaststellingsproces, omdat UWV het omzetverlies niet kan controleren. DSU/UVB gaat de aanvragen zonder accountantsverklaring controleren; deels risicogericht en deels aselekt. De aanvragen met een accountantsverklaring gaat DSU/UVB controleren middels een «visuele controle». Hoe deze controle vorm krijgt en met welke diepgang is nog niet bekend. Dat hangt ook af van de mogelijkheid van slimme software om dit proces (gedeeltelijk) te automatiseren. Dat werd ten tijde van ons onderzoek onderzocht door het Ministerie van SZW. Er is in de opdracht aan DSU/UVB (nog) geen review voorzien op de juiste uitvoering van het werk van de accountant. Gezien het belang van de accountantscontrole om risico's op misbruik te beperken, achten wij uitvoering van reviews gepast.

UWV heeft een register openbaar gemaakt met de gegevens van bedrijven die in de eerste aanvraagperiode van de NOW-regeling een voorschot op de subsidie hebben ontvangen. Uit onze analyse blijkt dat in totaal een bedrag van ongeveer € 650 miljoen (stand begin juli 2020) is verstrekt aan subsidies met een voorschot lager dan € 20.000.¹¹ Voor deze categorie subsidies wordt geen accountantsverklaring of een derdenverklaring gevraagd om administratieve lasten te beperken. Gezien het totaalbedrag en het risico op misbruik achten wij het van belang om ook in deze categorie subsidies risicogericht controles uit te voeren om vast te kunnen stellen of aan de subsidievoorwaarden- en verplichtingen is voldaan. De Minister van SZW zegt in zijn Kamerbrief van 8 september 2020 toe dat er risicogericht onderzoek wordt gedaan naar organisaties die geen accountantsverklaring nodig hebben.¹²

Tweede Kamer is op hoofdlijnen geïnformeerd over M&O-risico's

De Tweede Kamer is via meerdere brieven geïnformeerd dat de NOW-regeling risico's op misbruik kent en dat daarop voor zover mogelijk beheersmaatregelen genomen zijn.¹³ In de toelichting op de NOW-regeling staat ook dat het realistisch is om te verwachten dat er nog gebreken in de aanpak van de risico's zullen zijn. Daarbij is ook aangegeven dat deze gebreken zijn geaccepteerd vanwege het grote maatschappelijke belang van de NOW-regeling in combinatie met de noodzakelijke snelheid waarmee de regeling tot stand is gekomen.¹⁴ Daarnaast heeft de Minister van SZW bij de aankondiging van de NOW-regeling een moreel appèl gedaan op werkgevers om de subsidie alleen aan te vragen als dat echt nodig is.

De Minister van SZW heeft in de informatie richting de Tweede Kamer geen nadruk gelegd op specifieke M&O-risico's. De brieven die UWV aan de Minister van SZW heeft gestuurd en die ingaan op de uitvoerbaarheid en de risico's van de NOW-regeling heeft de Minister niet gedeeld met de Tweede Kamer. Volgens het Ministerie van SZW was hierbij de afweging

¹¹ Het NOW 1.0-register is te vinden op: <https://www.uwv.nl/overuwv/pers/documenten/2020/gegevens-ontvangers-now-1-0-regeling.aspx>. Gepubliceerd op 10 juli 2020.

¹² Kamerbrief van de Minister van SZW over accountantsprotocol NOW-regeling 1.0. Kamerstuk 35 420, nr. 107.

¹³ Kamerbrief van de Minister van SZW over de aankondiging van de NOW-regeling. Kamerstuk 35 420, nr. 8.

¹⁴ Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 31 maart 2020, 2020-00000466302020-0000046763, tot vaststelling van een Tijdelijke subsidieregeling tegemoetkoming in de loonkosten in verband met het coronavirus (Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid).

dat het risico op misbruik kan toenemen indien gedetailleerde informatie over risico's en beheersmaatregelen bekend zouden worden. De Tweede Kamer is daarom op andere manieren over risico's op misbruik gewezen, bijvoorbeeld in Kamerbrieven en in de toelichting op de NOW-regeling.

Ten tijde van de uitvoering van ons onderzoek (medio augustus) bleek dat mogelijkheden werden gezien om de Tweede Kamer nader te informeren over ontwikkelingen op het gebied van M&O. Tevens heeft de Minister van Financiën het voornemen in het vierde kwartaal van 2020 een brief naar de Tweede Kamer te sturen over rijksbrede risico's die gezien worden naar aanleiding van de implementatie van de noodmaatregelen.

4. Aandachtspunten

Ons onderzoek leidt tot de volgende aandachtspunten voor de opzet en uitvoering van de NOW-regeling en de verlenging daarvan per 1 oktober aanstaande (de NOW-regeling 3.0).

Bewaak balans tussen snelheid, kwaliteit en dienstverlening

Er is voor gekozen om de risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik vooral achteraf in het vaststellingsproces te beperken. De uitzonderlijke situatie waarin snel gehandeld moest worden, gaf hier volgens de Tweede Kamer en het kabinet aanleiding toe. Het Ministerie van SZW geeft aan dat voor alle 3 de tranches geldt dat er weinig tijd zat tussen besluitvorming en het moment dat de NOW-regeling gereed moest zijn. Toch ligt het volgens ons in de rede dat nu er meer ervaring is opgedaan met de NOW-regeling 1.0 en 2.0 in de volgende tranche (NOW-regeling 3.0) meer controles op plausibiliteit aan de voorkant of tussentijds plaats gaan vinden. Hierbij kan gedacht worden aan een controle op de plausibiliteit van de opgegeven omzetsdaling in relatie tot de branche waarin de onderneming opereert voordat (vervolg)betalingen plaatsvinden. Daarnaast kan een controle plaatsvinden op dalende loonsommen waarbij een grotere nadruk ligt op het voorkomen van te hoge voorschotten. Het implementeren van meer plausibiliteitscontroles aan de voorkant of tussentijds kan ook voorkomen dat bedrijven in de problemen komen door te hoge voorschotten die zij achteraf moeten terugbetalen. Bovendien wordt op deze manier de kans op oninbare terugvorderingen verkleind. Wij realiseren ons dat dit ook personele inzet vraagt en dat die medebepalend is voor de kwaliteit en snelheid van dit proces.

UWV was ten tijde van ons onderzoek bezig met de inrichting van het terugvorderingsproces. Er zijn signalen dat er omvangrijke bedragen teruggevorderd zullen moeten worden bij een groot aantal bedrijven. Dit is enerzijds een risico voor de rechtmatigheid van de uitgaven (verstrekkingen die hoger zijn dan de subsidievestigingen) en anderzijds kan het werkgevers die te goeder trouw waren ook in de problemen brengen. In onze onderzoeken naar de toeslagen die de Belastingdienst uitvoert, hebben we van meet af aan aangegeven dat eerst uitbetalen en dan pas uitgebreid controleren of aan de regels voldaan wordt, leidt tot een grote invorderingsopgave en het risico dat betrokkenen die te goeder trouw zijn in de financiële problemen komen.¹⁵ Hoewel het bij de NOW-regeling om een andere doelgroep en een andere context gaat, onderstrepen de ontstane terugvorderingsproblemen bij toeslagen het belang van een doordacht invorderingsproces.

¹⁵ Algemene Rekenkamer (2020). Kamerbrief *Lessen uit 15 jaar onderzoek naar toeslagen door de Algemene Rekenkamer*. Den Haag: eigen beheer. Kamerstuk 31 066, nr. 599; Algemene Rekenkamer (2019), *Toeslagen terugbetalen*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 491.

UWV is voor controle en handhaving afhankelijk van derden

Bij de controle op het omzetverlies gaan de accountants, derde deskundigen en DSU/UVB een belangrijke rol spelen. In de NOW-regeling staan subsidievoorwaarden en (inspannings)verplichtingen die UWV niet zelf kan controleren, bijvoorbeeld de verplichtingen om geen dividend of bonussen uit te keren of eigen aandelen in te kopen. Ten tijde van de uitvoering van ons onderzoek werd uitgewerkt wie deze voorwaarden gaat controleren en hoe deze controles eruit gaan zien. UWV zal uiteindelijk de definitieve subsidie moeten vaststellen waar werkgevers recht op hebben. Omdat de taken in het vaststellingsproces zijn verdeeld over meerdere partijen is een heldere taakverdeling van belang. Dat voorkomt dat er informatie ontbreekt en taken blijven liggen.

Hetzelfde geldt voor de handhaving. UWV kan voorschotten terugvorderen, maar beschikt niet over de bevoegdheden om te sanctioneren bij niet-terugbetaling. Op grond van informatie van UWV en/of signalen en meldingen kan de Inspectie SZW op gezag van het Openbaar Ministerie een opsporingsonderzoek instellen. De Inspectie SZW heeft banken ook gestimuleerd om ongebruikelijke transacties in relatie tot de subsidies te melden bij de Financial Intelligence Unit (FIU), het meldpunt voor banken en accountants. Ook zal UWV analyses van fraudemeldingen beschikbaar stellen aan DSU/UVB. Goede afstemming tussen deze partijen is cruciaal voor de handhaafbaarheid van de NOW-regeling.

Uitvoerbaarheid van NOW-regeling blijft punt van aandacht

Ook vragen we aandacht voor de uitvoerbaarheid van de NOW-regeling door UWV. De snelle inrichting van de werkprocessen voor de regeling is ten koste gegaan van andere werkzaamheden bij UWV. Tussentijdse aanpassingen in de NOW-regeling 1.0 en de extra voorwaarden in de NOW-regeling 2.0 hadden grote gevolgen voor de uitvoeringsprocessen bij UWV. De benodigde ICT-systemen zijn snel gebouwd, en zijn niet ingericht voor de lange termijn. Hierover is de Tweede Kamer geïnformeerd in de *Stand van de Uitvoering sociale zekerheid* van 26 juni 2020.¹⁶ Bij de volgende tranche van de NOW-regeling is het belangrijk de uitvoerbaarheid in het oog te houden. De NOW-regeling was bedoeld als tijdelijke regeling om bedrijven en organisaties die in de problemen waren gekomen door de coronacrisis overeind te houden. Met de volgende tranche van de NOW-regeling waar het streven is om het aanvraagloket 16 november te openen, wordt UWV meer dan een jaar lang extra belast. Dat heeft ook gevolgen voor de reguliere taken bijvoorbeeld de dienstverlening aan werklozen, waarbij bovendien sprake is van een forse stijging van het aantal werkloosheidsuitkeringen¹⁷. De extra belasting van UWV heeft niet alleen gevolgen voor de reguliere dienstverlening, maar ook voor de reguliere taken op het gebied van handhaving. Dit verdient de aandacht van de Minister van SZW als toezichthouder op UWV.

5. Tot slot

Ten tijde van de uitvoering van ons onderzoek was de Minister van SZW samen met UWV en andere betrokken partijen bezig het vaststellingsproces van de NOW-regeling in te richten. Dit geldt ook voor onderdelen van het M&O-beleid bij de NOW-regeling (controlebeleid en review-beleid). Vanwege de financiële omvang van de subsidie en het grote

¹⁶ Kamerbrief van de Minister van SZW over *Stand van de uitvoering sociale zekerheid*. Kamerstuk 26 448, nr. 634.

¹⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/34/verdere-stijging-werkloosheid-in-juli>. Geraadpleegd op 2 september 2020.

maatschappelijk belang ervan zullen we blijven volgen of dit zorgvuldig gebeurt.

De Minister van SZW heeft gereageerd op de bevindingen van ons onderzoek. De Minister dankt ons voor het onderzoek en geeft aan dat hij de aandachtspunten graag ter harte neemt en daar zo goed mogelijk gevolg aan geeft. De volledige bestuurlijke reactie hebben we opgenomen in de bijlage bij deze brief. Ook hebben we de reactie van de Minister van SZW gepubliceerd op onze website.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris