

35 420

Noodpakket banen en economie

Nr. 361

Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2021

Inleiding

Met de in maart 2020 aangekondigde lockdown als gevolg van de verspreiding van het coronavirus, werd ook de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor behoud van Werkgelegenheid (NOW) in het leven geroepen. Het doel van de NOW was dat werkgevers die kampten met omzetverliezen van meer dan 20% als gevolg van de genomen maatregelen, tijdens de coronacrisis hun personeel konden doorbetalen en dat banen behouden zouden blijven. 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 de NOW nu nog steeds actief is (zesde periode). Ondanks dat veel ondernemers een loodzware periode achter de rug hebben, zijn de economische vooruitzichten ondertussen voorzichtig positief en is de werkloosheid op dit moment laag, net als het aantal faillissementen. Dit is toe te kennen aan de veerkracht van ondernemend Nederland en de getoonde creativiteit van ondernemers, en ook de steun- en herstelpakketten, waaronder de NOW, hebben hier een positieve bijdrage aan geleverd. Eind augustus heeft het kabinet aangekondigd per 1 oktober 2021 de generieke steun waar de NOW onderdeel van uitmaakt niet meer te verlengen. In totaal zijn er dan zes NOW-aanvraagperiodes geweest, en zijn er tot 8 september totaal ruim 430.000 aanvragen ingediend en voor 20,4 miljard euro aan voorschotten uitgekeerd. Tegelijkertijd beseft het kabinet dat de situatie voor sommige burgers en bedrijven de komende tijd alsnog moeilijk zal blijven. Om deze reden zal in het vierde kwartaal een aantal ondersteunende regelingen nog van kracht zijn om de dynamiek op de arbeidsmarkt te bevorderen. Daarnaast blijft het kabinet inzetten op het in gang gezette additioneel beleid in 2021 en 2022 om de aanpassing van de economie verder te ondersteunen.

Dat de NOW niet wordt verlengd, betekent niet dat de uitvoering van de NOW bijna is afgerond. De komende jaren gaat het vaststellingsproces onverminderd door en dit zal nog het nodige vragen van werkgevers, deskundige derden, accountants en UWV. Ik merk dat er zorgen zijn over het vaststellingsproces en de gevolgen van de vaststelling. In deze brief wil ik hierop ingaan, en daarnaast wil ik uw Kamer informeren over enkele onderwerpen die op dit moment spelen bij de NOW, zoals ik vanaf de start van de NOW uw Kamer steeds geprobeerd heb mee te nemen in de actuele dilemma's en bijbehorende keuzes.

Stand van zaken vaststellingen

Het hoofddoel van de NOW was om werkgelegenheid te behouden en om dit te bereiken moesten werkgevers zo snel mogelijk worden voorzien van loonsteun. Hierdoor is de NOW in beginsel zo simpel mogelijk gehouden, waardoor het een grofmazige, generieke regeling is geworden. Ook in eerdere brieven over de NOW aan uw Kamer heb ik hier steeds op gewezen. Alleen op deze manier was en is het voor UWV mogelijk om grote aantallen werkgevers snel te kunnen helpen. De NOW werkt daardoor onvermijdelijk met een voorschotsystematiek: waar werkgevers bij de aanvraag zelf moesten inschatten wat het omzetverlies zou worden, wordt er pas achteraf gekeken naar het daadwerkelijke omzetverlies om zo het definitieve subsidiebedrag vast te stellen. Ook wordt in de vaststellingsfase gecontroleerd of de loonsom gelijk is gebleven, in lijn met het doel van de regeling. Dit vaststellingsproces leidt tot het definitieve recht op NOW, waarna een terugbetaling of nabetaling zal volgen.

Het vaststellingsproces is op 7 oktober 2020 van start gegaan voor de NOW 1 (periode maart, april en mei 2020) en op 15 maart 2021 voor de NOW-2 (periode juni, juli, augustus en september 2020). De vaststellingsprocessen van de NOW-3 (derde, vierde en vijfde periode) en van de NOW-4 (zesde periode) volgen later dit jaar en volgend jaar.

Zoals ook in de achtste monitoringsbrief¹ is aangegeven, zijn er op dit moment 66.700 vaststellingsaanvragen van de NOW-1 ingediend. Dit betekent dat er nog ongeveer 72.800 vaststellingsaanvragen NOW-1 niet zijn ingediend. Het is voor werkgevers mogelijk om tot en met 31 oktober 2021 een vaststellingsaanvraag voor de NOW-1 te doen. In mijn brief van 7 september jl.² ben ik ingegaan op deze naderende deadline voor het indienen van een vaststellingsaanvraag voor de NOW-1, de maatregelen die ik heb genomen om belemmeringen in het proces voor de afgifte van derden- en accountantsverklaringen weg te nemen, en de aanvullende communicatie vanuit SZW en UWV richting werkgevers die hun vaststellingsaanvraag voor de NOW-1 nog moeten indienen. Ook in deze brief wil ik werkgevers op het hart drukken om tijdig een vaststellingsverzoek in te dienen, om een nihilstelling te voorkomen. Het is van belang te beseffen dat werkgevers die niet uiterlijk 31 oktober 2021 een vaststellingsaanvraag doen, te maken krijgen met nihilstelling van de subsidie.

Nabetalingen en terugvorderingen

Bij een vaststelling van de NOW zijn er twee uitkomsten mogelijk, een werkgever ontvangt een nabetaling of er wordt een bedrag teruggevorderd. Als blijkt dat de werkgever tijdens de subsidieperiode geen gedaalde loonsom heeft en meer omzetverlies heeft geleden dan aanvankelijk ingeschat, of als het verwachte

¹ De achtste monitoringsbrief is gelijktijdig met deze brief verstuurd.

² Kamerstuk 35 420, nr. 357

omzetverlies goed is ingeschat, dan is er recht op een nabetaling³. Een omzetverlies dat minder hoog uitvalt dan van tevoren was ingeschat of een gedaalde loonsom kunnen aanleiding zijn voor een terugbetaling. Op basis van de subsidies die tot nu toe zijn vastgesteld, blijkt dat circa 60% van de werkgevers te maken krijgt met een terugvordering. Gezien de grote variëteit in bedrijven en in de subsidiebedragen is het op dit moment niet goed te duiden of het huidige beeld van de definitieve vaststellingen representatief is. Zodra er meer vaststellingen hebben plaatsgevonden, kan een beter beeld worden gegeven van de terugvorderingen en de nabetalingen.

Nu het vaststellingsproces op gang is, worden er onder andere vragen gesteld over de terugvorderingen en de hoeveelheid of de hoogte hiervan. Hierbij kan enerzijds meespelen dat werkgevers het weliswaar terecht vinden dat ze een deel van hun subsidie moeten terugbetalen als gevolg van een betere omzet dan vooraf was ingeschat, maar dat het in sommige gevallen nog lastig kan zijn om in deze fase terug te betalen. Precies om deze reden gaat UWV coulant om met betalingsregelingen. Aan de andere kant heerst soms het beeld dat werkgevers juist teveel subsidie hebben ontvangen en dat de terugvorderingen binnen de NOW een gevolg zijn van het subsidiëren van bedrijven die dit mogelijk niet nodig hebben gehad. Hier ga ik verderop in deze brief nader op in (onder het kopje rechtmatigheid NOW).

Het is goed om te blijven verduidelijken dat de NOW met een voorschot- en vaststellingssystematiek werkt. Ik ben mij er van bewust dat het lastig is om het omzetverlies van tevoren juist in te schatten, niet in het minst door de onvoorspelbaarheid van de pandemie. Ook kan het zijn dat de loonsom ten opzichte van de referentiemaand uiteindelijk is gedaald. Een eventuele terugbetaling is vervolgens in lijn met de aard, het doel en de systematiek van de NOW-regeling: de regeling is immers in het leven geroepen om werkgevers te ondersteunen in het doorbetalen van hun loonkosten, daar waar zij dit door een omzetverlies van 20% of meer niet meer volledig zelf kunnen. Als de gerealiseerde omzet uiteindelijk toch hoger uitvalt dan eerder verwacht, is dit in de basis goed nieuws. Wel kan dan worden verwacht dat de werkgever ook een groter deel van zijn loonkosten zelf kan betalen en dus minder subsidie nodig heeft. Er wordt dus alleen in de loonkosten gecompenseerd voor het daadwerkelijk geleden omzetverlies.

Evenzo geldt dat als een bedrijf minder loonkosten heeft gemaakt, daar volgens de geest van de regeling ook een lagere subsidie bij hoort. Immers, de NOW-subsidie dient als tegemoetkoming van gemaakte loonkosten. In de Kamerbrief van maart 2021 is een uitgebreide uitleg opgenomen over de definitieve berekening van de NOW in het vaststellingsproces.⁴ Met de NOW zijn vele miljarden gemoeid: tot nu toe is er ruim 20 miljard euro aan voorschotten uitgekeerd. Het is belangrijk om verantwoordelijk om te gaan met deze gelden en daar horen eventuele terugbetalingen, geheel volgens de systematiek van de regeling, bij. De komende tijd zullen veel meer werkgevers hun vaststelling moeten aanvragen en ook dan zullen voor sommige werkgevers terugvorderingen volgen.

³ Ten opzichte van het voorschot

⁴ Kamerstuk 35 420, nr. 243

Proces betalingsregelingen

Tot dusver blijkt dat ruim 70% van de werkgevers waarbij de vaststelling is afgehandeld en die een terugvordering hebben ontvangen, ervoor kiezen om het bedrag direct terug te betalen. Met nagenoeg alle overige werkgevers zijn er betalingsregelingen afgesproken. Als een werkgever zijn voorschot (deels) moet terugbetalen, is UWV coulant met de terugbetaaltermijnen. Werkgevers kunnen met UWV telefonisch of digitaal een betalingsregeling afspreken die bij hen past, waarbij ze tot maximaal vijf jaar de tijd krijgen om de terugvordering te betalen. Daarnaast kan er een betaalpauze van maximaal een jaar worden ingelast en is er bij de betaaltermijnen geen sprake van rente. Tot nu toe loopt dit proces vrijwel probleemloos en lijken de werkgevers zich goed aan de overeengekomen betalingsregelingen te houden. Het kan in de tijd die voor ons ligt, met het oog op de nog komende vaststellingen en terugbetalingsverzoeken die daar ook onderdeel van zullen zijn, echter gaan voorkomen dat dergelijke terugbetalingsregelingen niet worden nagekomen. Op het moment dat UWV een schending van een overeengekomen betalingsregeling signaleert, zal UWV contact opnemen met de werkgever om te proberen een nieuwe betalingsregeling af te spreken. Dit is een zorgvuldig proces, waarbij UWV rekening houdt met de omstandigheden van de onderneming. Als dit uiteindelijk echter niet lukt, bijvoorbeeld omdat er geen contact kan worden gelegd met de werkgever, dan zal UWV het reguliere proces met betrekking tot terugvorderingen gaan starten. Zoals in de brief van 30 augustus jl. over het vierde steun- en herstelpakket is gemeld, zijn er door verschillende uitvoerders en betrokken ministeries ook een aantal initiatieven en acties opgestart in relatie tot schulden en terugbetalingen.

Rechtmatigheid NOW

Ook zijn vragen gesteld over de rechtmatigheid van NOW-subsidie aan sommige bedrijven. Er valt te denken aan situaties waarin bonussen of dividenden zijn uitgekeerd, werkgevers van werknemers vragen om minuren in te halen, of waarin over het hele jaar 2020 winst is behaald maar wel NOW is ontvangen in een specifieke periode. Ik heb vanaf het begin van de pandemie, toen de steunpakketten voor het eerst werden aangekondigd, altijd een moreel appèl gedaan op bedrijven en gevraagd om op een maatschappelijk bewuste manier om te gaan met de NOW. Er zijn bedrijven die hierdoor hebben besloten het volledige voorschot terug te geven, en wellicht zijn er ook bedrijven die überhaupt geen NOW hebben aangevraagd maar hier mogelijk wel aanspraak op hadden kunnen maken. Tegelijkertijd wil ik ook blijven benadrukken dat de Rijksoverheid niet achteraf de spelregels kan veranderen: als blijkt dat bedrijven voldoen aan de voorwaarden van de regeling, dan hebben zij recht op NOW. Wanneer bijvoorbeeld blijkt dat bedrijven over het hele jaar 2020 winst hebben gemaakt terwijl zij wel voor één of meerdere NOW-tranches subsidie hebben ontvangen, zou dit als 'oneerlijk' kunnen worden beschouwd: steun is er immers voor bedrijven die het zwaar hebben. Bij de vaststelling van het recht op NOW-subsidie wordt echter alleen gekeken naar het omzetverlies van de drie specifieke maanden (of vier maanden bij de NOW-2), en niet naar de resultaten over een jaar. Daarbij kan op voorhand niet worden gesteld

dat een werkgever die de eerste paar maanden van de pandemie veel omzetverlies had maar op jaarbasis een positief resultaat kan laten zien, de NOW steun niet nodig heeft gehad. Zonder de steun van NOW had de werkgever wellicht andere keuzes gemaakt in zijn bedrijfsvoering en mensen ontslagen. In zo'n situatie heeft de NOW zijn werk gedaan (behoud van personeel) omdat het bedrijf de bedrijfsvoering na een tijdelijke dip kon doorzetten.

Als een bedrijf de steun achteraf niet of minder nodig blijkt te hebben gehad, gelet op een positief jaarresultaat in vergelijking met een slecht resultaat in een bepaalde driemaandsperiode waardoor recht op NOW is ontstaan, dan juich ik het toe als in zo'n geval de steun geheel of gedeeltelijk wordt terugbetaald. Dit is echter een afweging die iedere werkgever zelf moet maken en die ik niet kan afdwingen.

Verder zijn er soms ook vragen over mogelijk onterechte NOW-subsidies, inclusief vermoedens van oneigenlijk gebruik of misbruik. Hierbij is het echter van belang om te onderkennen dat de vaststellingen van de NOW-1 en de NOW-2 op dit moment nog plaatsvinden, en dat het niet goed mogelijk is om conclusies te trekken over het al of niet hebben van recht op NOW voorafgaand aan de uiteindelijke afrekening tijdens het vaststellingsproces. Als uit deze vaststelling blijkt dat de aanvrager inderdaad geen recht had op de subsidie, dan volgt er een terugvordering en moet de aanvrager het voorschot geheel terugbetalen.

Uiteraard is het ook hierbij wel belangrijk om te blijven beseffen dat de NOW een grofmazige regeling is die noodgedwongen snel tot stand is gekomen en dat er, ondanks de controle op het recht op NOW-subsidie tijdens de vaststellingsfase, sprake kan en naar verwachting zal zijn van een beperkte mate van misbruik en oneigenlijk gebruik. Uiteraard zijn er beheersmaatregelen binnen de NOW om dit zoveel mogelijk te voorkomen. In de monitoringsbrief die gelijktijdig met deze brief aan uw Kamer is verstuurd, is zoals gebruikelijk de stand van zaken opgenomen omtrent het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik binnen de NOW tegen te gaan.

0 euro loonsom, maar toch NOW ontvangen

Om werkgevers meer ruimte te bieden om de bedrijfsvoering aan te passen aan de nieuwe situatie naarmate de crisis vorderde, is er bij de NOW-3 en -4 een loonsomvrijstelling van 10% geïntroduceerd. Door deze vrijstelling wordt een loonsomdaling tot 10% niet op de subsidie in mindering gebracht. Alle loonsomdalings boven de 10% worden wel in mindering gebracht op de subsidie. Het gevolg van deze vrijstelling is echter ook dat werkgevers in theorie NOW-subsidie kunnen ontvangen terwijl er sprake is van € 0 aan loonkosten. De NOW heeft behoud van werkgelegenheid als doel en zodra er sprake is van volledige loonsomdaling (tot € 0), is er geen noodzaak meer voor tegemoetkoming van de loonkosten. De NOW verplicht de werkgever om de subsidie aan te wenden voor het doel waarvoor de subsidie verstrekt is, namelijk voor de betaling van loonkosten. Als de loonkosten nul zijn terwijl er (meer) subsidie is ontvangen, wordt er aan deze verplichting niet voldaan. Daarom wordt, ondanks de 10% loonsomvrijstelling in de NOW-3 en -4, een NOW-subsidie op nihil gesteld bij een loonsom van € 0.

Een soortgelijke situatie kan zich voordoen bij een relatief kleine resterende loonsom, maar die groter is dan nul. Het is in de uitvoering echter lastig om te definiëren wat een 'kleine' loonsom is, dit verschilt immers per werkgever. Het is om die reden voor UWV moeilijk om dergelijke gevallen uit het automatische proces te filteren en de subsidie te korten naar gelang de loonsom verder is gedaald. Ook zou deze aanpak leiden tot veel noodzakelijke maar tijdrovende (systeem)aanpassingen bij het 'bouwen' van het vaststellingsloket van de NOW-3. Voor deze gevallen blijft daarom de reguliere berekeningswijze gelden, inclusief de vrijstelling van 10% in het geval van een loonsomdaling.

Tabel 1. Rekenvoorbeeld bij € 0 loonsom

Rekenvoorbeeld voor NOW-3.1*:

A = percentage omzetsdaling stel: 100%
 B = loonsom_{oud} stel: €100.000,-
 C = loonsom_{nieuw} stel: €0,-

De hoogte van de subsidie is de uitkomst van: $A \times B \times 3 \times 1,4 \times 0,8$ = €336.000
 Hiervan heeft de werkgever 80% aan voorschot ontvangen, namelijk: €268.800

De hoogte van de subsidie wordt verlaagd voor iedere euro dat de loonsom meer daalt dan de vrijstelling van 10%:
 $((0,9B \times 3) - C) \times 1,4 \times 0,8$ = €302.400

Ook bij een loonsom van € 0 zou de werkgever subsidie ontvangen over de eerste 10% loonsomdaling:

Eindafrekening = €336.000 -/- €302.400 = **€ 33.600**

De werkgever ontvangt een terugvordering van €268.800 - €33.600 = €235.200, maar behoudt dus nog € 33.600 aan subsidie terwijl de loonsom €0 is

De werkgever zal in dit geval het volledige bedrag dat hij heeft ontvangen terug moeten betalen, in dit voorbeeld € 268.800.

* Voor NOW-3.2, NOW-3.3 en NOW-4 geldt dezelfde berekening, echter wordt dan de laatste vermenigvuldigingsfactor 0,85 in plaats van de in dit rekenvoorbeeld vermelde 0,8. Het kabinet heeft met sociale partners afgesproken om de vergoeding vanaf de NOW-3.2 te verhogen van 80% naar 85%. Met deze verhoging worden bedrijven extra tegemoetgekomen in de loonkosten als hun omzet daalt als gevolg van het hele pakket aan coronamaatregelen

Tot slot

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

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees