

Vergaderjaar 2020–2021

35 420

Noodpakket banen en economie

Nr. 274

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 mei 2021

Vanuit de sociale partners, de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), brancheorganisaties, ondernemers en vanuit uw Kamer hebben mij signalen bereikt over de hoogte van de administratieve lasten bij de controle van de NOW door een accountant of deskundige derde. De afgelopen periode heb ik een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden om deze administratieve lasten te verlagen. In deze brief neem ik u mee in de resultaten van deze verkenning en de daaruit volgende aanpassingen in de controlesystematiek van de NOW die ik zal doorvoeren.

Administratieve lastenverlichting bij de controle van de NOW

Rechtmatige besteding van de steunmaatregelgelden is van groot belang. Het belastinggeld moet goed terecht komen. Tegelijkertijd moeten de administratieve lasten voor ondernemers niet onevenredig hoog zijn. Vorig jaar is daarom een zorgvuldige en evenwichtige controlesystematiek voor de NOW opgesteld. We hebben hierbij de betrokkenheid van de controlerend accountants in het vaststellingsproces zoveel mogelijk proberen te beperken tot alleen die ondernemingen die een relatief groot aandeel hebben in de verstrekte NOW-subsidies. Daarbij is gedifferentieerd in de zwaarte van het accountantsonderzoek. Alleen de ondernemingen in de hoogste categorie dienen bijvoorbeeld een accountantsonderzoek te ondergaan gericht op het afgeven van een controleverklaring (met een redelijke mate van zekerheid).

De controlekosten variëren dus al naar gelang het wel of niet voldoen aan de criteria voor de controleplicht (de aard en omvang van de organisatie) en de hoogte van de subsidie. Bij de vaststelling van het accountantsprotocol vorig jaar september is ingeschat dat ongeveer 10% van de werkgevers een accountantsverklaring nodig zou hebben, waarbij deze werkgevers wel ongeveer 68% van het totale voorschotbedrag van de NOW1 hebben ontvangen.

De laatste tijd hebben mij veel signalen bereikt over hoge administratieve lasten bij de controle van de NOW. Te hoge administratieve lasten ten tijde van deze crisis acht ik onwenselijk. En hoewel zoals hierboven is geschetst het controleproces voor de NOW1 en -2 zorgvuldig tot stand is gekomen, meen ik in het licht van de ontvangen signalen dat verlichting van de administratieve lasten gewenst is. Met name ook in relatie tot de aanhoudende crisis en de nog steeds (zij het in afnemende mate) geldende overheidsmaatregelen.

De onderstaande verlichtingen zien toe op aanpassingen in het controleproces en de betrokkenheid van de derden deskundigen en de accountant. Ook bij deze verkenning heb ik nadrukkelijk telkens de balans proberen te bewaken tussen de verlichting van deze lasten enerzijds en de benodigde controle op een rechtmatige uitkering van gemeenschapsgeld anderzijds. En hoewel deze maatregelen aan de ene kant de werkzaamheden van werkgevers en accountants verlichten of vereenvoudigen, vinden er aan de andere kant ontwikkelingen plaats op het gebied van risicogerichte controles om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Juist door de ervaringen met het controleproces van de NOW 1 en 2, zie ik ruimte voor aanpassingen van het controleproces voor de NOW 3 en 4.

Voor de totstandkoming van deze verlichtingen heb ik de NBA, de Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-Administratieconsulenten (SRA), het Register Belastingadviseurs (RB) en de Nederlandse Orde van Administratie- en Belastingdeskundigen (NOAB) geconsulteerd. Ik ben deze organisaties dankbaar voor hun inzet en input bij de totstandkoming van deze verlichtingen. Dat heeft geleid tot een pakket van aanpassingen waarmee werkgevers, gemiddeld gezien, hun kosten voor een controleverklaring aanzienlijk zien dalen. Ik merk daarbij op dat ik niet alle voorstellen heb overgenomen, of in aangepaste versie heb overgenomen. Dat heeft te maken met de uitvoerbaarheid van de voorstellen en/of het belang dat ik hecht aan bepaalde controles van deelaspecten van de NOW. Ik erken dat indien ik alle voorstellen had overgenomen de administratieve lastenverlichting nog groter had kunnen zijn, maar dat zou ten koste gaan van de uitvoerbaarheid en de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik verder doen toenemen.

Reikwijdte verlichtingen

Om de administratieve lasten van werkgevers direct te verlichten zou aanpassing, met terugwerkende kracht, van de vereisten in de NOW 1 en NOW 2 het meest effectief zijn, zo hebben ook de NBA en de sociale partners aangegeven. Van deze regelingen is de vaststelling al begonnen. Voor zover de voorstellen aanpassing van de NOW-regeling(en) en het accountantsprotocol vergen, is het niet mogelijk dit met terugwerkende kracht voor NOW 1 en 2 te doen. De reden hiervoor is dat de vaststellingen van deze tranches al lopen, waardoor de verlichtingen slechts ten goede komen aan werkgevers die nog geen vaststelling hebben aangevraagd. Er zou hierdoor verschillende behandeling ontstaan van werkgevers die al wel de aanvraag tot vaststelling hebben gedaan en werkgevers die dat nog niet hebben gedaan. De werkgevers die al wel een definitieve aanvraag hebben gedaan kunnen namelijk niet meer van profiteren van de verlichtingen. Zij hebben de kosten al gemaakt. Zeker omdat inmiddels ruim 60.000 werkgevers al een vaststellingsaanvraag voor NOW1 en -2 hebben ingediend. Voor een deel van deze 60.000 werkgevers die hierbij al de kosten hebben gemaakt voor een derden- of accountantsverklaring knelt dit. Om dat op te lossen zou een compensatieactie voor deze werkgevers uitgevoerd moeten worden. Aanpassing met terugwerkende kracht en een dergelijke compensatieactie vragen te veel capaciteit van UWV en UVB. Ik acht dit daarom niet mogelijk.

Daarom richten onderstaande verlichtingen 1, 3 en 6 zich op de controles op de NOW3 (3^e/4^e/5^e tranche) en NOW4. Juist ook omdat we de controle voor de NOW1 en NOW2 gedegen hebben ingericht, zie ik nu ruimte voor aanpassingen van de NOW3 en NOW4. We kunnen leren en gebruik maken van de ervaringen van het controleproces voor NOW1 en -2. Bovendien worden op basis van deze ervaringen de risicogerichte controles in de NOW voortdurend aangescherpt om M&O-risico's tegen te gaan.

Verlichting 2 is in feite een verduidelijking en geen aanpassing en zou daardoor ook al direct toepasbaar zijn voor alle tranches, inclusief de NOW1 en -2. Verlichting 4 en 5 zien toe op aanpassing van de standaarden van de accountants. Aanpassing van de standaarden is aan de NBA. Deze voorstellen gelden ook voor de NOW1 en -2, omdat hiermee de regeling en het accountantsprotocol niet aangepast hoeft te worden.

De zes voorstellen verlichten de administratieve lasten van werkgevers aanzienlijk, met name voor de werkgevers die een kleiner subsidiebedrag ontvangen en daarvoor een derdenverklaring moesten aanleveren.

De zes verlichtingen

De voorstellen zijn gerangschikt op aflopende volgorde van administratieve lasten besparing. Dit betreft een gemiddelde verwachte besparing. De daadwerkelijk besparing voor een individuele onderneming is afhankelijk van de specifieke bedrijfssituatie en kan dus zowel positief als negatief afwijken van deze gemiddelde besparing.

Verlichting 1: Generieke verlichting derdenverklaring NOW3 en -4: Verhoging drempelbedrag

Een grote groep ondernemingen die gebruikt maakt van de NOW is het midden- en kleinbedrijf en valt niet onder een accountantscontrole. Zij kunnen volstaan met de aanlevering van een derdenverklaring. Op dit moment is bij een voorschot van € 20.000 tot € 100.000 en bij een definitief vastgestelde subsidie van € 25.000 tot € 125.000 een derdenverklaring vereist. Op basis van de voorschotbedragen van de NOW3.1 en 3.2 (derde en vierde tranche) heeft ongeveer 55% van de aanvragers een derdenverklaring nodig.

Voor de NOW3 en NOW4 heb ik besloten om het drempelbedrag voor de derdenverklaring te verhogen naar € 40.000 voor zowel het voorschotbedrag als het definitieve subsidiebedrag. Door het verhogen van het drempelbedrag is er minder snel een derdenverklaring nodig en dit biedt dus een significante lastenverlichting. We verwachten dat bij dit drempelbedrag 80% van alle aanvragers geen derdenverklaring meer hoeft aan te leveren.

De huidige bovengrens van € 125.000 handhaven we. Vanaf € 125.000 is een accountantsproduct volgens het Uniform Subsidiekader namelijk verplicht. Wel geldt deze grens voor de NOW3 -en 4 ook voor het voorschotbedrag. De grens voor een accountantsverklaring bij het voorschotbedrag voor de NOW1 en -2 ligt op € 100.000. Voor de NOW3 en -4 ontstaat dus één uniforme grens voor de derdenverklaring: van € 40.000 tot € 125.000. Voor aanpassing van beide grensbedragen is aanpassing van de NOW3-regeling noodzakelijk. Deze wijziging zal op korte termijn worden doorgevoerd.

De verplichte derdenverklaring is daarmee voor het overgrote deel van de aanvragers niet meer nodig. Ophoging van de grenzen betekent wel dat er minder controle door een deskundige derde plaats zal gaan vinden en dus

een mogelijk risico dat er meer onrechtmatige subsidies zullen worden verstrekt. Dit ondervangen we deels door op de aangeleverde definitieve aanvragen de bestaande controle door SZW te intensiveren. Alle aanvragen die niet voorzien zijn van een accountantsverklaring worden namelijk nu al door middel van een uitgebreide data-analyse beoordeeld door Uitvoering van Beleid (UVB, onderdeel van SZW) en risicogericht vindt nader onderzoek plaats en worden aanvullende stukken opgevraagd bij de werkgever. Desalniettemin zal kan het zijn dat door de verlichting van deze verplichting, risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik zullen toenemen.

Naar verwachting zal dit, gebaseerd op cijfers over de gemiddelde kosten van een derdenverklaring van de NBA, de SRA, het RB en de NOAB, de administratieve lasten significant verminderen. Op basis van de voorschotbedragen van de NOW 3.1 en 3.2 schat ik dat op ongeveer € 165 miljoen.

Verlichting 2: Beperking werkzaamheden wanneer de financiële administratie al door een deskundige derde wordt gevoerd (verduidelijking)

Veel (MKB-)bedrijven die een derdenverklaring voor de NOW nodig hebben, laten hun administratie al voeren door een deskundige derde (dat kan ook een accountant zijn) en betrekken deze bij het opstellen van de aanvraag tot vaststelling c.q. laten deze aanvraag tot vaststelling door de deskundige derde opstellen. Op basis van een globale inschatting van de NBA en op basis van cijfers van UVB is ingeschat dat ongeveer 50% van de ondernemingen de administratie laat voeren door een deskundige derde.

Wanneer een deskundige derde voor de aanvrager de (doorlopende) financiële administratie voert en de werkzaamheden die zijn verricht in het kader van deze normale administratieve dienstverlening (waaronder het opstellen van de aanvraag tot vaststelling) zoals verwacht mag worden overeenkomen met de werkzaamheden die gevraagd worden in het kader van de afgifte van de derdenverklaring, hoeven deze niet dubbel uitgevoerd te worden. Dit is reeds mogelijk voor de NOW1 en -2. De derdenverklaring dient wel altijd bijgevoegd te worden bij de vaststellingsaanvraag.

De NBA heeft mij gevraagd deze bestaande mogelijkheid te verduidelijken, omdat veel bedrijven er nu niet van zouden weten en accountants vaktechnisch moeilijk uit de voeten kunnen met de manier waarop deze mogelijkheid op dit moment is verwoord in de derdenverklaring. De verwachting is dat zich hierdoor voor een gedeelte van deze werkgevers toch een lastenverlichting kan voordoen. Deze verduidelijking zal in het nog vast te stellen formulier voor de derdenverklaring bij NOW3 en -4 worden opgenomen.

De inschatting, mede gebruik makende van de informatie van de NBA, de SRA, het RB en de NOAB, is dat wanneer de deskundige derde al de gehele administratie voert, en daardoor uitsluitend het proces van de aanvraag tot vaststelling hoeft te begeleiden, er geen tot beperkte aanvullende werkzaamheden voor de derdenverklaring nodig zijn waardoor het tijdsbeslag en daarmee ook de kosten kunnen worden beperkt. Aanvullend op verlichting 1, waardoor het aantal derdenverklaringen flink afneemt, levert dit een mogelijke besparing van circa € 5–€ 10 miljoen op (gebaseerd op het aantal voorschotaanvragen van de NOW 3.1 en -3.2).

Verlichting 3: Controle NOW 3 en NOW 4 als ware het één opdracht

Per tranche van de NOW is nu een aparte controle vereist. Per NOW-periode moeten bepaalde voorwaarden worden getoetst (zoals de minimale omzetrempel van 20%) en worden bepaalde M&O-risico's gemitigeerd door specifieke controlewerkzaamheden (zoals de controle op het verschuiven van omzet buiten de meetperiode). Het is gebruikelijk dat dit ook aparte opdrachten zijn met separate dossiervoering en controlewerkzaamheden.

Voor de controle voor de NOW3, wanneer een onderneming van twee of drie periodes gebruik heeft gemaakt, maak ik het mogelijk (in het nog vast te stellen accountantsprotocol, dat tot stand komt in samenwerking met de NBA) dat de accountant de opdracht voor de verschillende tranches van de NOW3 kan beschouwen als ware het één opdracht. De accountant controleert in één keer, na afloop van de laatste tranche, alle periodes en de van toepassing zijnde voorwaarden. Wanneer een werkgever ook gebruik maakt van de NOW4, kan ook de controle van de NOW4 bij de gezamenlijke controle voor de NOW3 worden betrokken.

Daarbij moet de accountant nog steeds rekening houden met de voorwaarden die aan de tranches verbonden zijn en per tranche afzonderlijk te rapporteren. In plaats van twee, drie of vier aparte controles wordt er dan één controle uitgevoerd waardoor er een aanzienlijke beperking in de controlewerkzaamheden kan worden bereikt en daarmee ook de administratieve lasten voor de aanvrager zullen dalen. Uiteindelijk leidt een gezamenlijke controle wel altijd tot afzonderlijke uitingen per periode. Omdat niet iedere onderneming gebruik heeft gemaakt van twee, drie of vier periodes, blijft het ook mogelijk om per periode af te rekenen.

Voor deze verlichting is het van belang dat de openingsdata van de loketten voor het indienen van de aanvragen voor de vaststelling van de verschillende tranches in NOW3 en van de NOW4 elkaar overlappen zodat de werkgever de aanvraag tot vaststelling van de subsidie voor meerdere tranches in één keer kan indienen.

Een exacte inschatting wat deze verlichting oplevert is moeilijk te berekenen. Onder andere omdat de kosten voor een accountantsverklaring sterk afhankelijk zijn van de complexiteit en omvang van de te controleren onderneming en diens administratie. Een voorzichtige inschatting is dat deze verlichting, wanneer er gebruik wordt gemaakt van alle vier de tranches, een verlichting van circa 15% op de totale kosten van een accountantsverklaring kan betekenen.

Verlichting 4: Aanpassing standaarden NOW

Accountants voeren hun werkzaamheden en controles uit op basis van Standaarden. Voor de controle van een aanvraag tot vaststelling van de NOW is vorig jaar door de NBA een aparte Standaard ontwikkeld: Standaard 3900N. De NBA zal deze Standaard aanpassen waardoor er inhoudelijk maar ook procesmatige samenvoegingen kunnen plaatsvinden voor handelingen die op dit moment nog voor alle NOW-tranches apart gelden.

Hierdoor wordt het bijvoorbeeld mogelijk dat de accountant slechts één opdrachtbevestiging afgeeft, dat één opdrachtacceptatie volstaat, het dossier voor meerdere NOW-opdrachten bij dezelfde werkgever kan worden gebruikt etc. Omdat het hier een generieke Standaard voor alle tranches betreft, kan dit ook zorgen voor lastenverlichting voor de NOW1

en -2. Aanpassing van de Standaarden is een zelfstandige bevoegdheid van de NBA en zal in afstemming met SZW plaatsvinden.

Een mogelijke verlichting is sterk afhankelijk is van de aard van de onderneming. Een voorzichtige inschatting is dat dit voorstel een verlichting van ongeveer 5% zou kunnen opleveren.

Verlichting 5: Uitbreiding werkzaamheden door groepsaccountant

Een accountant van een werkmaatschappij binnen een concern heeft mogelijk geen zicht op bepaalde controle-aspecten van de rest van het concern. Het is nu al mogelijk dat bij de controle van de omzet gebruik wordt gemaakt van de controlewerkzaamheden van de groepsaccountant. Dit zorgt ervoor dat de accountant op werkmaatschappijniveau niet zelf deze controle hoeft uit te voeren en tevens niet een uitgebreide review hoeft uit te voeren op de werkzaamheden van de groepsaccountant.

Met deze verlichting is het voortaan toegestaan dat ook andere werkzaamheden die door de groepsaccountant van een concern worden uitgevoerd, voor de NOW-controle kunnen worden gebruikt. Zonder dat de accountant op werkmaatschappijniveau zelf deze controle hoeft uit te voeren en een uitgebreide review hoeft uit te voeren op de werkzaamheden van de groepsaccountant. In alle gevallen vindt er dus nog steeds een controle door de accountant plaats; door de groepsaccountant of de accountant van de aanvrager.

Ook hier geldt dat een mogelijke verlichting sterk afhankelijk is van de aard van de onderneming. Daarbij geldt deze verlichting alleen wanneer er sprake is van een groep of concern en wanneer deze gebruik maken van meerdere accountants. Een voorzichtige inschatting is dat dit voorstel een verlichting van maximaal 5% zou kunnen opleveren voor de betreffende aanvragen.

Ook deze wijziging behelst een aanpassing van de Standaard en is daarmee een zelfstandige bevoegdheid van de NBA. Deze aanpassing zal in afstemming met SZW plaatsvinden.

Verlichting 6: Aanpassing controlepiramide bij aanvragen op werkmaatschappijniveau

Voor alle aanvragen waarbij de omzetzaling op het niveau van een werkmaatschappij wordt vastgesteld, waarbij er op concernniveau geen omzetzaling is van minimaal 20%, is op dit moment een accountantsverklaring met redelijke mate van zekerheid vereist, ongeacht de hoogte van de ontvangen tegemoetkoming. Deze zwaardere controle ziet op de aanvullende voorwaarden bij een aanvraag op werkmaatschappijniveau. Zeker voor kleinere ondernemingen kan dit leiden tot hoge administratieve lasten.

Deze verlichting ziet op bedrijven die gebruik maken van de regeling voor werkmaatschappijen en waarbij de definitief vastgestelde subsidie lager is dan € 375.000 in welk geval de controle wordt verlicht door geen verklaring met *redelijke* maar met *bepaalde* mate van zekerheid te gaan vragen. Deze aanpassing scheelt aanzienlijk in de uit te voeren werkzaamheden van de accountant en werken we verder uit in het nog op te stellen accountantsprotocol voor de NOW3 en de NOW4. De NBA zal de Standaard 3900N hierop aanpassen.

Ook hier geldt dat een mogelijke verlichting sterk afhankelijk is van de aard van de onderneming. Daarbij geldt deze verlichting alleen wanneer

toepassing van de regeling voor werkmaatschappijen wordt aangevraagd. We schatten in dat het geval is bij ongeveer 2,5–3% van de NOW-aanvragen. Deze verlichting raakt dus alleen dit beperkte deel van alle aanvragen en ook alleen wanneer het subsidiebedrag dan lager is dan € 375.000. Mijn voorzichtige inschatting is dat dit voorstel een verlichting van maximaal 25% zou kunnen opleveren voor de betreffende aanvragen.

Conclusie

De controle op een juiste besteding van de NOW-subsidie is en blijft een evenwicht tussen het belang van een rechtmatige besteding van belastinggeld en de administratieve lasten van werkgevers in tijdens van een ongekende crisis. Nu de crisis langer duurt dan aanvankelijk gedacht heb ik met de zes verlichtingen een nieuw evenwicht gevonden tussen beide belangen. Uiteraard houd ik ook na het doorvoeren van deze verlichtingen de vinger aan de pols.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees