



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

TER INFORMATIE

Aan
de secretaris-generaal

Auditdienst Rijk

Inlichtingen

(10)(2e)

T 06- (10)(2e)
(10)(2e) @minfin.nl
www.minfin.nl

Datum

11 mei 2020

Notitienummer

Auteur

(10)(2e)

Van

(10)(2e)

Bijlagen

2

notitie

Annotatie SG-commissie ADR special 13 mei 2020

1. Aanleiding

In de laatste bijeenkomst van de SG-commissie ADR op 15 april jl. heeft u aangekondigd graag samen met de leden van de SG-commissie in gesprek te gaan met de secretaris van de Algemene Rekenkamer over de vraag hoe de Algemene Rekenkamer achteraf de rechtmatigheid gaat beoordelen van de verplichtingen en uitgaven voor de noodmaatregelen die het kabinet heeft getroffen om de coronacrisis het hoofd te bieden. U heeft dit voornemen op 22 april jl. herhaald in het SG-overleg. U heeft bij ons aangegeven er in het gesprek vooral behoefte aan te hebben dat de Algemene Rekenkamer zich uitspreekt over hoe zij haar rol ziet. Inmiddels is immers al een groot aantal verplichtingen aangegaan en zijn betalingen verricht, zodat de mogelijkheid van het aan de voorkant meedenken is gepasseerd. Hoe gaat de Algemene Rekenkamer met dit soort vraagstukken om bij het beoordelen van de departementale jaarverslagen en de Rijksrekening over 2020?

Het gesprek met de secretaris van de Algemene Rekenkamer is gepland op 13 mei a.s. om 17.30 uur en zal onder uw voorzitterschap plaatsvinden via Webex. Omdat de financieel gezien meest omvangrijke regelingen op het terrein van SZW liggen, is hierbij ook SG/SZW uitgenodigd (het is op dit moment nog niet zeker of zij kan deelnemen). SG/BZK en SG/BZ zullen niet deelnemen, om de delegatie niet te groot te maken. Er is geen formele agenda voor deze bijeenkomst. Wel treft u onderstaand als annotatie enige achtergrondinformatie aan. In paragraaf 2 gaan wij in op de controle van de uitgaven voor de noodmaatregelen (met name de NOW-, de TOZO- en de TOGS-regeling) en in paragraaf 3 op overige rechtmatigheidsvraagstukken (zoals aanbesteding, staatssteun en versnelde uitvoering van projecten). Paragraaf 4 gaat over de betrokkenheid van de Algemene Rekenkamer.

2. De controle van de noodmaatregelen

In bijlage 1 treft u een infographic aan waarin alle noodmaatregelen van het kabinet zijn opgesomd (stand van 8 mei jl.). De financiële omvang van de uitgaven voor elke regeling blijkt uit de voorjaarsnota 2020 en komt in totaal uit op € (10)(2e) (zie bijlage 2). Inmiddels wordt verwacht dat de financiële steun aan de Caribische eilanden mogelijk

oploopt tot € (10)(2b). Indien de diverse regelingen worden verlengd, zal de omvang van de verplichtingen en uitgaven uiteraard verder toenemen. De ADR en de Algemene Rekenkamer moeten de rechtmatigheid van de verplichtingen en uitgaven controleren en zullen daarbij ook aandacht moeten besteden aan mogelijk misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude. De ADR denkt aan de voorkant met verschillende ministeries mee over de opzet van de regelingen en over de inrichting van de uitvoeringsprocessen en de controle daarop.

Zoals uit de infographic blijkt, bestrijkt het noodpakket voor banen en economie drie terreinen:

1. tegemoetkoming inkomsten en salarissen (zie hierna);
2. uitstel van belastingbetalingen en verlaging van verzuimboetes en invorderings- en belastingrente;
3. verruiming kredietmogelijkheden (garantie ondernemingsfinanciering, borgstelling MKB-kredieten, rentekorting Qredits, overbruggingslening startups en scale-ups, regelingen voor landbouw, tuinbouw en visserij).

Hierbij komt nog de financiële steun van de Staat aan de KLM, de ondersteuning van de cultuursector en de nieuwe aanvullende garantieregeling voor kleine kredieten.

Tegemoetkoming inkomsten en salarissen

De drie grote generieke regelingen voor tegemoetkoming inkomsten en salarissen zijn de tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor behoud van Werkgelegenheid (NOW), de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (TOZO) en de Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren COVID-19 (TOGS). De NOW-regeling (€ (10)(2b)) wordt uitgevoerd door het UWV, de TOZO-regeling (€ (10)(2b)) door de gemeenten en de TOGS-regeling door de RVO (€ (10)(2b)). De NOW-regeling is recent verruimd, zodat ook op het niveau van werkmaatschappijen binnen een concern onder voorwaarden recht bestaat op subsidie.

NOW-regeling

De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) heeft over de NOW-regeling intensief contact met SZW over de rol die accountants kunnen spelen in de beheersing van de uitvoeringsrisico's. De NBA ontwikkelt daartoe op dit moment speciale vaktechnische guidance, zodat zowel grote accountantskantoren als MKB-accountants deze rol kunnen spelen. De NBA heeft SZW gewezen op verhoogde risico's op misbruik en fraude, die volgens de NBA niet in alle gevallen door accountants kunnen worden afgevangen. SZW verlangt boven een bepaalde ondergrens qua subsidiebedrag een uitspraak van een accountant over omzetsdaling en bepaalde aspecten van de loonsom. SZW stelt op dit moment in afstemming met de NBA een accountantsprotocol op waarin aanwijzingen worden gegeven voor de door de accountant te verrichten werkzaamheden. De ADR ondersteunt SZW hierbij. Wij vinden het belangrijk dat de accountants zoveel mogelijk zekerheid geven over de in de aanvragen voor NOW-subsidie vermelde bedragen.

TOZO-regeling

Bij de TOZO-regeling zijn door de gemeenten al uitkeringen verstrekt vóórdat de regeling op 21 april jl. werd vastgesteld (dus vóórdat de voorwaarden bekend waren). Daarbij was de oproep om alleen steun aan te vragen als het echt nodig was. Het risico bestaat dat achteraf blijkt dat er aanvragen door gemeenten zijn gehonoreerd, die niet voldoen aan de

voorwaarden uit de gepubliceerde regeling. Daarvoor wordt op dit moment een oplossing gezocht, waarin onder meer de hardheidsclausule uit de regeling een rol speelt. Ook in deze discussie is de ADR betrokken. Wij vinden het belangrijk dat het beleid van SZW voor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik toereikend is. Hierover wordt nog gesproken met de VNG.

TOGS-regeling

Voor de TOGS-regeling hebben de RVO en de ADR overleg gehad over de opzet van deze regeling. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn de omvang, de snelheid van behandeling/betaling en het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik. Daarbij is het bijvoorbeeld de vraag in hoeverre het mogelijk is te manipuleren met de SBI-code (de code Standaard Bedrijfsindeling). Deze SBI-code is namelijk leidend om te kunnen bepalen of er recht bestaat op een tegemoetkoming.

3. Overige rechtmatigheidsvraagstukken

De coronamaatregelen leiden voor de departementen tot werkzaamheden waarbij externen worden ingeschakeld en waarbij verplichtingen worden aangegaan en betalingen worden verricht voor activiteiten die normaal niet bij de ministeries plaatsvinden. Dit leidt allereerst tot vraagstukken op het terrein van inkoop en aanbesteding. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het al dan niet terecht gebruik maken van uitzonderingsgronden, bijvoorbeeld bij de aanschaf door VWS van beademingsapparatuur, mondkapjes en andere medische hulpmiddelen. Ook wordt bij VWS nog gekeken naar de uitgaven in verband met de *appathon* voor de corona-app (gaat om relatief kleine bedragen, maar is wel publiciteitsgevoelig).

Verder kan subsidieverstrekking tot mogelijke staatssteun leiden. De Europese Commissie heeft vanwege de coronacrisis een tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak opgesteld. Wat betreft inkopen, heeft de Europese Commissie richtsnoeren voor overheidsopdrachten opgesteld waarin zij bevestigt dat de coronacrisis de toepassing van een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking wegens dwingende spoed rechtvaardigt. De toepassing van deze procedure betekent dat overheidsinkopers onder voorwaarden zonder rekening te houden met termijnen en overige procedurevoorschriften rechtstreeks kunnen onderhandelen met marktpartijen. Bij sommige ministeries zijn wij gevraagd mee te denken over de mogelijkheden die er zijn om een beroep te doen op deze uitzonderingsmogelijkheden en over de voorwaarden die daarbij in acht moeten worden genomen.

Voor de belastingmaatregelen spreekt de ADR met de programmadirecteur COVID-19 bij de Belastingdienst. Daarnaast zijn er contacten gelegd om te inventariseren welke specifieke maatregelen de Belastingdienst heeft getroffen. De SVB zal de tegemoetkoming uitbetalen voor compensatie van de eigen bijdrage van ouders in de kosten van kinderopvang (geraamde uitgaven: € (10)(2b)). De ADR zal een vraaggestuurd onderzoek gaan uitvoeren naar de juistheid van de informatie die de Belastingdienst hiervoor aanlevert bij de SVB.

Een belangrijk onderdeel van de noodmaatregelen is de herverzekering van leverancierskredieten door de Staat (het verplichtingenplafond voor deze nieuwe garantieregeling is € (10)(2b)). De ADR is in overleg met de directie EKI van het ministerie van Financiën over de te nemen maatregelen rondom de herverzekering van leverancierskredieten. Ook vindt overleg plaats met het Agentschap van Financiën over de te nemen

maatregelen rondom aan COVID-19 gerelateerde uitgaven en ontvangsten, zoals de spoedbetalingen van VWS.

Verder kunnen er gevolgen zijn voor de controle van reguliere verplichtingen en uitgaven bij verschillende ministeries, zoals het onverschuldigd vooruitbetalen bij bestaande overeenkomsten zonder dat prestatielevering heeft plaatsgevonden, door contractueel vastgelegde betalingsritmes te versnellen of door het vertraagd instellen van vorderingen op leveranciers. Hierbij kan zich het dilemma voordoen dat bij niet doorbetalen de leveranciers wellicht in liquiditeitsproblemen komen en de gevolgen voor de overheid groter zijn. Dit speelt onder meer bij IenW en Defensie (denk aan opdrachten in de scheeps- en marinebouw of andere grote projecten). Ook worden er soms voorstellen gedaan om projecten te versnellen of de uitvoering naar voren te halen (bijvoorbeeld bij de aanleg of onderhoud van infrastructurele werken¹) om de markt continuïteit te bieden. Dit kan mogelijk tot spanning leiden met de naleving van aanbestedingsregels. Hierover spreken wij volgende week met Rijkswaterstaat.

Wij hebben de ministeries geadviseerd een overzicht bij te houden van alle transacties waarbij afwijkende procedures worden gehanteerd. Dit helpt de ministeries om transparant verantwoording af te leggen over de gemaakte keuzes. In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag over 2020 zullen de ministers onrechtmatigheden moeten toelichten, indien deze de rapporteringstoleranties overschrijden. Als deze onrechtmatigheden goed zijn toegelicht en deze de getrouwheid niet raken, kan de ADR daarbij nog steeds een goedkeurende controleverklaring verstrekken. Het getrouwe beeld kan wel in gevaar komen indien bijvoorbeeld goederen of diensten niet zijn geleverd of dit niet kan worden vastgesteld. De Algemene Rekenkamer telt rechtmatigheids- en getrouwheidsbevingen bij elkaar op om te komen tot haar oordeel over de departementale jaarverslagen en de Rijksrekening.

Inmiddels zouden er bij de ministeries ook agentschappen zijn die in de financiële problemen dreigen te komen. Zij kunnen onder voorwaarden een extra vermogensstorting van het moederdepartement krijgen om hun liquiditeitspositie aan te vullen. DG Rijksbegroting werkt dit nader uit.

4. Betrokkenheid van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is voor zover wij weten tot op heden niet actief betrokken bij de afspraken over de controle van de steunmaatregelen en de andere rechtmatigheidsvraagstukken, maar heeft eind april een coronaloket (Taskforce Corona, TFC) geopend, waar de ministeries zich kunnen melden. De Algemene Rekenkamer heeft daarbij aangegeven te willen meedenken met de ministeries door kennis te delen die beschikbaar is op basis van bestaand onderzoek, maar niet te adviseren noch te beslissen. De informatie die wordt gedeeld, is niet bindend. Ons is niet bekend of hier gebruik van gemaakt wordt.

Daarnaast ontwikkelt de Algemene Rekenkamer een coronamonitor. Daarmee wil de Algemene Rekenkamer inzicht en overzicht bieden van wat zich thans afspeelt in reactie op de coronacrisis.

¹ Zie brief van de minister van IenW aan de Tweede Kamer van 22 april 2020 (Kamerstukken II, 2019-2020, 35.300A en 25.295, nr. 86).