

Ondernemers ontvingen te veel NOW-steun door strategisch gedrag

Tijdens de coronacrisis konden bedrijven met een omzetsdaling van meer dan twintig procent via UWV een loonkostensubsidie aanvragen: de NOW. De omzetsdaling die bedrijven doorgaven was zelf gerapporteerd. In hoeverre maakten bedrijven strategisch gebruik van de mogelijkheden om legaal – of illegaal – meer steun te vergaren?

IN HET KORT

- Aanvragers van NOW₁-steun mikken op een omzetverlies van ten minste twintig procent.
- Bijna veertig procent van de NOW₁-ontvangers gaf een hoger omzetverlies door dan wat volgt uit de btw-aangifte.
- Extrapolatie naar de gehele NOW₁ impliceert 740 miljoen euro aan te veel ontvangen steun.

MELANIE KÜHNAST

Wetenschappelijk medewerker bij het CPB

BASTIAAN OVERVEST

Programmaleider bij het CPB

BENEDIKT VOGT

Senior analist bij BaFin

Deze bijdrage is gebaseerd op de masterscriptie van Kühnast aan de UvA

Een reactie van Edward Feitsma en Annette Houwaart-Nonhof is te vinden bij de online versie van dit artikel op [esb.nl](https://www.esb.nl)

V oormalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Wouter Koolmees was aan het begin van de coronacrisis helder over zijn verwachtingen over coronasteunpakketten: “Er zijn altijd mensen die frauderen”, zei hij op 31 maart 2020 in een interview met de NOS. Om deze reden deed hij destijds een beroep op de morele verantwoordelijkheid van aanvragers. Snelheid en omvang werden als belangrijker gezien dan doelgerichtheid en preventie van misbruik.

De grootste directe subsidie in het coronasteunpakket, de NOW-steun, was bedoeld om bedrijven met een sterke omzetsdaling te steunen in de betaling van hun loonkosten. Bedrijven konden tijdens de coronacrisis NOW aanvragen als ze een omzetsdaling verwachtten van ten minste twintig procent, ten opzichte van het kwartaalgemiddelde in 2019. Bedrijven ontvingen tijdens de crisis voor bijna 24 miljard euro aan NOW-steun.

Inmiddels is duidelijk dat de steunpakketten erin zijn geslaagd om de grote economische schok veroorzaakt door corona op te vangen. Mede door de NOW-steun bleef het aantal faillissementen laag en was de stijging van de werkloosheid zeer beperkt (CPB, 2021; 2024).

De NOW-steun werd snel en doeltreffend uitgevoerd, maar er zijn ook aanwijzingen dat er fraude mee is gepleegd. Zo publiceerde Follow the Money (2021) over mogelijke NOW-fraude door uitzendbureaus en veroordeelde de rech-

ter in 2023 een ondernemer vanwege fraude met NOW-steun (Rechtbank Rotterdam, 2023). Mogelijk volgen nog meer veroordelingen, want in 2024 hield de Arbeidsinspectie meerdere verdachten aan op verdenking van misbruik van NOW-subsidies (Nederlandse Arbeidsinspectie, 2024).

Het is echter onbekend of er ook empirisch bewijs is voor structureel misbruik bij het aanvragen van de NOW-subsidies. In dit artikel gebruiken wij gegevens van UWV op bedrijfsniveau over NOW₁-gebruik en financiële bedrijfsgegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) om te onderzoeken of er in de data aanwijzingen bestaan voor strategisch gedrag of fraude bij gebruikers van de NOW-subsidie.

Achtergrond NOW-steun

Het kabinet introduceerde de NOW-steun tijdens de coronapandemie voor bedrijven met grote omzetverliezen. De NOW had meerdere varianten in de loop van de pandemie, NOW₁ tot en met NOW₆, die verschilden in voorwaarden en parameters. De basis van de NOW bleef de hele coronacrisis gelijk. Bij de NOW-regeling hing de subsidie af van de omzetsdaling: die werd (in procenten) vermenigvuldigd met de totale loonsom en een standaardfactor (van 1,17 bij de NOW₁). Deze factor kon in bijzondere gevallen afwijken en werd in latere varianten van de NOW-regeling steeds aangepast.

Bedrijven hebben massaal gebruikgemaakt van de NOW-steun: bijna dertig procent van de ondernemingen met twee of meer werknemers ontving op enig moment NOW. De totale omvang kwam uit op 23,9 miljard euro (CBS, 2022). De NOW₁, die liep van maart 2020 tot en met juni 2020, vormt hiervan het grootste deel, met 5,2 miljard euro toegekend aan ongeveer 140.000 bedrijven (UWV, 2022). UWV was de uitvoerder van de NOW.

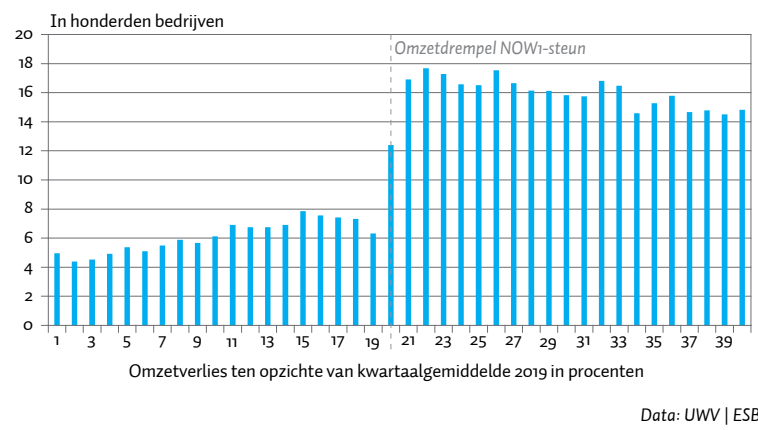
Bedrijven vroegen vooraf NOW aan op basis van een verwachte omzetsdaling in drie opeenvolgende maanden en UWV keerde zo snel mogelijk het bijbehorende bedrag als voorschot uit. Na afloop van de NOW-periode stelde UWV het definitieve bedrag vast op basis van door het bedrijf aangeleverde gegevens over de gerealiseerde omzetsdaling.

Als het voorschot hoger was dan het bedrag waar het bedrijf recht op had, dan moest het verschil terugbetaald worden. Bedrijven die achteraf een hoger omzetverlies rapporteerden dan verwacht bij de aanvraag ontvingen een nabetaling.



Zelfgerapporteerde gerealiseerde omzetverliezen NOW1-aanvragers

FIGUUR 1



Deze aanpak gaf bedrijven prikkels voor strategisch gedrag na toekenning van het voorschot. Bedrijven met een toegekende NOW-subsidie hadden een prikkel om de gerealiseerde omzetzaling boven de twintig procent te houden, omdat anders het hele voorschot teruggestort moest worden. Ook hadden bedrijven een prikkel om te sturen op een hoger omzetverlies, want een hoger omzetverlies leidde tot een hogere subsidie-uitkering.

Bedrijven hadden behalve een prikkel ook daadwerkelijk mogelijkheden voor strategisch gedrag om de omzetzaling hoog te houden. Omzet is immers tot op bepaalde hoogte stuurbaar. Bedrijven kunnen bijvoorbeeld openingstijden al dan niet verruimen, ze kunnen promoties aanbieden om de omzet te verhogen, ze kunnen nieuwe producten of diensten introduceren, of ze kunnen een webshop openen. Ook op illegale wijze kunnen bedrijven omzet sturen: door het niet aangeven van omzet of het registreren van omzet op een ander moment dan wanneer de transactie plaatsvond.

Strategisch gedrag heeft invloed op de totale omvang van de NOW-subsidie. Bedrijven die een omzetverlies doorgeven van minstens twintig procent zorgen voor een

effect aan de extensieve marge: meer bedrijven ontvangen NOW-steun. Het doorgeven van een hoger omzetverlies dan werkelijk is geleden, leidt daarnaast ook tot een effect aan de intensieve marge: bedrijven die al aan de omzetverliesvoorwaarde voldoen ontvangen een hogere subsidie.

Data

We bekijken de NOW1 en gebruiken hiervoor gegevens op bedrijfsniveau over aanvragen en vaststellingen van de NOW1 van UWV. Deze data combineren we met CBS-microdata, waaronder bedrijfskenmerken, financiële data en omzetgegevens vanuit de btw-aangiftes op kwartaalniveau. De microdata zijn beschikbaar voor een beperkt aantal sectoren (groothandel en handelsbemiddeling, vervoer en opslag, horeca, informatie en communicatie, specialistische zakelijke diensten, overige zakelijke dienstverlening en overige diensten). Zeventig procent van de bedrijven met een NOW1-regeling zaten in een van deze sectoren.

Bewijs voor strategisch gedrag

Bij de aanvragers van NOW1 is er een toename te zien in het aantal aanvragen met een zelfgerapporteerd gerealiseerd omzetverlies van net boven de twintig procent (figuur 1). Dit is een indicatie dat aanvragers van NOW1 gebruik hebben gemaakt van strategisch gedrag om hun omzetverlies net boven de omzetzgrens uit te laten komen.

Om te onderzoeken of bedrijven daadwerkelijk strategisch hebben gehandeld bij het doorgeven van hun omzetverlies, volstaat het niet om alleen naar de gerealiseerde waardes te kijken. Met behulp van de methode van Chetty et al. (2011) bepalen we of de ophoping die we zien rond de twintig procent statistisch afwijkt van de omzetverdeling die we zouden verwachten zonder ophoping. Dit gebeurt door een polynoom te schatten die aansluit bij de waargenomen verdeling. Bij de schatting sluiten we het interval tussen 18 en 25 procent omzetverlies uit. Vervolgens wordt de counterfactual bepaald door de overtollige massa net boven de grens van twintig procent toe te wijzen aan het interval achttien tot twintig procent. De mate van ophoping boven de drempel is bewijs voor strategisch gedrag van bedrijven.

De ophoping die wij vinden rond de twintig procent wijkt statistisch significant af van de verdeling die we zouden verwachten zonder de ophoping. Dit impliceert dat bedrijven hun omzetverlies hebben gestuurd naar boven de twintig procent en dus dat ze strategisch gedrag hebben vertoond bij het aanvragen van de NOW1.

Lager omzetverlies in btw-aangiften

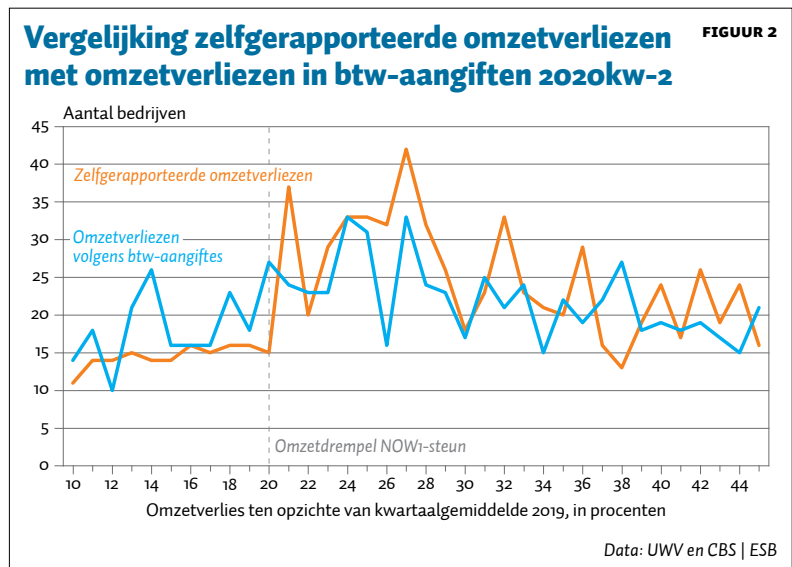
We vergelijken de zelfgerapporteerde gerealiseerde omzetverliescijfers met de omzetverliescijfers op basis van btw-aangiften om een schatting te maken van de mate waarin er misbruik is gemaakt van de NOW1-steun. Hiervoor perken we onze data op drie manieren in. Ten eerste nemen we alleen bedrijven mee die een omzetverlies verwachtten in de periode april 2020 tot en met juni 2020. Dat doen we om de data over de NOW1-steun aan de btw-aangiften (deze zijn alleen op jaarkwartaal-basis beschikbaar) te kunnen koppelen. Ten tweede focussen we op bedrijven die voor januari 2019 waren opgericht met maar één lokale bedrijfseenheid. Voor deze groep kunnen we de omzet eenduidig bepalen: de NOW kende andere regels voor bedrijven in een ondernemingsgroep en voor zeer jonge bedrijven. Ten derde kijken we naar bedrijven die in het tweede kwartaal van 2020 alleen NOW-steun ontvingen, dit om interactie met andere subsidies of regelingen, zoals de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL), te voorkomen. Door de inperkingen neemt het aantal bedrijven in onze dataset af van 116.348 naar 1.579. Ook bevat onze ingeperkte dataset relatief meer kleine ondernemingen dan de oorspronkelijke dataset, waardoor de resultaten mogelijk beperkt toepasbaar zijn op grotere ondernemingen.

Gemiddeld gaven aanvragers van NOW1-steun een ruim zes procentpunt hoger zelfgerapporteerd omzetverlies door aan UWV dan hun omzetverlies op basis van de btw-aangifte (figuur 2). Bijna veertig procent van de NOW1-gebruikers in de ingeperkte dataset, zo'n 625 bedrijven, gaf een hoger omzetverlies door dan blijkt uit de btw-aangifte. De vastgestelde subsidie viel bij deze 'overrapporterende' bedrijven gemiddeld achtduizend euro te hoog uit. Dit betekent dat NOW1-ontvangers die te veel rapporteerden in de ingeperkte dataset samen ongeveer vijf miljoen euro te veel hebben ontvangen.

Voor de volledige NOW1-regeling komt de te hoog vastgestelde subsidie uit op circa 740 miljoen. Hierbij nemen we een gemiddeld zelfgerapporteerd omzetverlies van 42 procent mee en rekenen we met een gemiddeld verschil van zes procentpunt tussen zelfgerapporteerde en de bij de belastingdienst aangegeven omzetverliezen voor de volledige NOW1-regeling van 5,2 miljard euro. De betrouwbaarheid van deze schatting is onzeker en hangt af van de veronderstelling dat het waargenomen verschil van zes procentpunt tussen opgegeven en werkelijke omzetverliezen representatief is voor de gehele dataset van NOW1-aanvragen. Mogelijk is de zes procentpunt een overschatting voor de gehele sample, omdat grotere bedrijven aannemelijk meer controles hebben waardoor een verschil sneller wordt opgemerkt.

Tot slot

Een vergelijking van de zelfgerapporteerde omzetverliezen met de btw-aangifte van bedrijven wijst op strategisch gedrag bij het aanvragen van NOW1-steun. Achter dit



strategische gedrag liggen verschillende mogelijke verklaringen. Bedrijven kunnen hun omzet hebben gestuurd, legaal of illegaal. Verschillen in omzetverliezen kunnen ook komen door verschillen in boekhoudkundige definities, menselijke vergissingen, meetproblemen of fraude.

De bevindingen in het artikel impliceren niet dat de NOW1 ondoelmatig was. Het doel van de NOW1 was om bedrijven snelle en uitgebreide ondersteuning te bieden. Striktere beperkingen om misbruik te voorkomen, hadden dit kunnen bemoeilijken en hadden mogelijk geleid tot grotere uitvoeringsproblemen bij UWV.

Dat strategisch gedrag bij het aanvragen van de NOW1-steun structureel voorkomt, is voor beleidsmakers een signaal dat vaker misbruik is gemaakt van NOW-subsidies dan mogelijk gedacht. De Arbeidsinspectie en het Openbaar Ministerie geven inmiddels aan prioriteit te geven aan het opsporen van NOW-fraude (Nederlandse Arbeidsinspectie, 2024).

Dit artikel is een eerste verkenning van strategisch gedrag bij de NOW. Toekomstig onderzoek kan in kaart brengen in hoeverre ook bij de NOW-regelingen die na NOW1 kwamen strategisch gedrag plaatsvond. Een onderdeel van het toekomstige onderzoek kan zijn om te kijken naar het effect van een accountantsverklaring – verplicht voor bedrijven met een NOW-voorschot van meer dan 100.000 euro – op strategisch gedrag.

Literatuur

- Chetty, R., J.N. Friedman, T. Olsen en L. Pistaferri (2011) Adjustment costs, firm responses, and micro vs. macro labor supply elasticities: Evidence from Danish tax records. *The Quarterly Journal of Economics*, 126(2), 749–804.
- CBS (2022) *Gebruik van steunmaatregelen corona per 30 juni 2022*. CBS, 14 oktober.
- CPB (2021) *Economische analyse steunpakket 2020*. CPB Notitie, september.
- CPB (2024) *Economische effecten van het coronasteunbeleid met lessen voor toekomstige crises*. CPB Publicatie, juni.
- Follow the Money (2021) *Hoe arbeidsmigranten werden misbruikt bij de aanvraag van NOW-subsidies*. Artikel op www.ftm.nl, 19 juni.
- Nederlandse Arbeidsinspectie (2024) *Opnieuw aanhoudingen voor fraude met NOW-gelden*. Nederlandse Arbeidsinspectie Nieuwsbericht, 7 oktober.
- Rechtbank Rotterdam (2023) *Bewezenverklaring van (feitelijke leidinggeven aan) subsidiefraude door ontvangen NOW-gelden anders te besteden dan waarvoor zij waren verstrekt*. ECLI:NL:RBROT:2023:9713, 23 oktober 2023.
- UWV (2022) *Register eerste aanvraagperiode NOW (NOW1)*, 23 juni.