

35 420 Noodpakket banen en economie

Nr. 242 Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 maart 2021

Met deze brief wil ik uw Kamer informeren over de uitvoering en het gebruik van de noodmaatregel Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren COVID-19 (TOGS). Hiermee wordt de uitvoering van de TOGS afgerond.

1. De TOGS

Het kabinet heeft vanaf 9 maart 2020 vergaande landelijke maatregelen getroffen ter bestrijding van de verdere verspreiding van het coronavirus (COVID-19). Dit heeft geleid tot onder meer gedwongen sluiting van bepaalde bedrijven, het verbod op het organiseren van bijeenkomsten en evenementen en het negatieve reisadvies van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het kabinet heeft besloten tot de noodmaatregel TOGS om de hierdoor getroffen sectoren snel een eerste helpende hand te bieden in een onverwachte crisis. De TOGS is onder hoge druk en in een erg kort tijdsbestek tot stand gekomen. Gedupeerde ondernemers konden vanaf 27 maart 2020 tot en met 26 juni 2020 een aanvraag indienen.

Uw Kamer is op 27 maart 2020¹ hierover geïnformeerd.

Het doel van TOGS was om ondernemingen die omzetverlies leden als gevolg van de overheidsmaatregelen te ondersteunen in hun vaste lasten. Gedupeerde ondernemingen uit de getroffen sectoren konden een eenmalige tegemoetkoming van € 4.000 ontvangen als zij gedurende de periode van 16 maart tot en met 15 juni 2020 *verwachtten* een omzetverlies van tenminste € 4.000 te realiseren en *verwachtten* tenminste € 4.000 aan vaste lasten te hebben.

Het kabinet heeft in eerste instantie gekozen om de sectoren te ondersteunen die direct door overheidsmaatregelen werden getroffen. Het bleek al snel dat veel meer sectoren hard geraakt werden door de maatregelen van het kabinet. Daarom zijn diverse uitbreidingen doorgevoerd. Op 7 april 2020² is uw Kamer geïnformeerd dat vanaf 30 maart 2020 ook ondernemers in de non-food retail van de TOGS gebruik konden maken. In deze brief heeft het kabinet ook aangekondigd de beleidsregel verder uit te breiden met een aantal andere sectoren, waaronder toeleveranciers van de food en non-food sector, agrarische bedrijven met recreatie als nevenactiviteit, en de zorgsector. Zij konden vanaf 15 april 2020 ook een aanvraag indienen. Tegelijkertijd werd ook een uitzondering gemaakt op de eis van

¹ Kamerstuk 35420, nr. 6.

² Kamerstuk 35420, nr. 16.

het moeten hebben van een vestiging met een ander adres dan het privéadres. Het betrof ten eerste sectoren die staan ingeschreven op het woonadres, maar waarbij het kenmerkend is dat zij hun bedrijf niet uitoefenen vanuit een vaste vestiging, maar met ambulante bedrijfsmiddelen die voor hoge vaste kosten zorgen, zoals auto- en motorrijkschoolhouders, taxibedrijven en markthandelaren. Daarnaast werd een algemene uitzondering van het vestigingsvereiste opgenomen voor ondernemingen, waarbij de onderneming fysiek afgescheiden is van de privéwoning van de ondernemer en voorzien is van een eigen opgang of toegang. Ook in dat geval kan er immers van uitgegaan worden dat er sprake is van omvangrijke periodieke vaste lasten voor de vestiging.

Op 12 juni 2020³ is uw Kamer geïnformeerd over uitbreiding van de TOGS waarbij ondernemers vanaf 25 april 2020 ook met hun geregistreerde nevenactiviteit in aanmerking konden komen voor de TOGS, mits aan alle overige voorwaarden werd voldaan. Verder is met ingang van 12 juni 2020 een aantal rechtzettingen gedaan voor wat betreft sectoren die niet volledig gedekt bleken te zijn door de al van toepassing zijnde SBI-codes.

Het aantal ontvangen aanvragen was circa 221.000, waarvan ruim 216.000 aanvragen zijn goedgekeurd voor een totaalbedrag van circa € 867 miljoen. De helft daarvan bestond uit éénmanszaken. De top-3 van sectoren met het grootste aantal bedrijven dat van TOGS gebruik maakte, was retail non-food (ca. 43.000), horeca (ca. 37.000) en schoonheids- en haarverzorging (ca. 23.000), samen goed voor bijna 50% van het totaal aantal goedgekeurde aanvragen. Ondernemers ontvingen gemiddeld binnen tien dagen na aanvraag de betaling. Alles was gericht op een zo snel mogelijke dienstverlening voor gedupeerde ondernemers. Het aantal bezwaar- en beroepszaken van ondernemers die net buiten de boot vielen en toch meenden voor TOGS in aanmerking te komen, bedroeg circa 3.100, waarvan ongeveer de helft gegrond is verklaard. Uit de achteraf gehouden steekproefcontrole bij 1.441 bedrijven is bij ruim 500 bedrijven voor een bedrag van circa € 2,0 miljoen teruggevorderd.

2. Opzet en uitvoering van de TOGS

In de brief van 7 april 2020 is uw Kamer over de opzet en risico's van de beleidsregel geïnformeerd en ook dat het kabinet er aan hechtte dat de tegemoetkoming terecht kwam bij de ondernemers die er recht op hebben. Het kabinet heeft eerder een moreel appèl op een ieder gedaan om alleen van TOGS gebruik te maken als het nodig is en om geen misbruik te maken van de noodmaatregelen.

De uitvoering van de TOGS was bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) neergelegd. In een zeer kort tijdsbestek is de beleidsregel tot stand

³ Kamerstuk 35 420, nr. 80.

gekomen en opengesteld. Aanvragen werden geautomatiseerd gecontroleerd op een aantal harde voorwaarden, zoals SBI-code, maximaal aantal van 250 medewerkers, inschrijving Kamer van Koophandel op peildatum 15 maart 2020 en het niet failliet of in surseance van betaling zijn. Voor deze controle zijn de systemen van RVO.nl automatisch gekoppeld aan die van de Kamers van Koophandel en Graydon. RVO.nl heeft ook ruim 80.000 aanvragen handmatig gecontroleerd op deze voorwaarden als deze door het systeem geweigerd werden. Ook bij rechtzettingen van SBI-codes of bij ondernemers met verouderde SBI-codes heeft handmatige controle plaatsgevonden. Op 12 juni 2020⁴ is uw Kamer geïnformeerd over rechtzettingen voor wat betreft sectoren die niet volledig gedekt bleken te zijn door de al van toepassing zijnde SBI-codes. Door deze correcties konden onder andere de audiciens en de warme bakkers alsnog aanspraak maken op de TOGS.

Om economisch houvast te bieden aan de ondernemers en de samenleving als geheel heeft het kabinet er voor gekozen de beleidsregel zo in te richten dat de ondernemers snel de tegemoetkoming konden aanvragen en ontvangen. De TOGS was zo ingericht dat een ondernemer vooraf moest aangeven of deze *verwachtte* een bepaald bedrag aan omzetverlies en vaste lasten te hebben. Gezien de omvang van de crisis, de onbekendheid ermee en de hoge mate van onzekerheid was bekend dat deze inschatting niet eenvoudig zou zijn. Het kabinet wilde ook geen situatie creëren, waarbij veel ondernemers achteraf de vergoeding terug zouden moeten betalen, omdat ze vooraf een verkeerde inschatting hadden gemaakt. Ondernemers hoefden het omzetverlies en de vaste lasten dus niet achteraf aan te tonen, dat zou ook een enorm hoge administratieve last opleveren bij zowel de aanvrager als RVO.nl, zeker in verhouding tot het bedrag van € 4.000. Het kabinet heeft hiermee dus bewust het risico geaccepteerd dat ondernemers de TOGS ontvingen waarvan achteraf bleek dat ze minder omzetverlies en vaste lasten hadden kunnen verwachten dan vooraf ingeschat. Dit betekent niet dat er vooraf en achteraf geen controles plaats hebben gevonden op misbruik en oneigenlijk gebruik van de TOGS.

Naast genoemde controles tijdens de aanvraagprocedure heeft RVO.nl de mogelijkheid om *achteraf* te toetsen of de aanvrager bij aanvraag voldeed aan de voorwaarden van de TOGS. Indien dit niet het geval is, kan op grond van de beleidsregel de beschikking tot de tegemoetkoming binnen vijf jaar na verstrekking daarvan ingetrokken worden. Ondernemers werden bij indiening van hun aanvraag op de website, maar ook op het aanvraagformulier, er op gewezen dat de daarbij verstrekte gegevens naderhand door RVO.nl gecontroleerd zouden kunnen worden en dat de ondernemers daarbij eventueel om aanvullende informatie kon worden gevraagd.

⁴ Kamerstuk 35 420, nr. 80.

3. Risico analyse TOGS

De TOGS is aan het begin van de coronacrisis - onder grote tijdsdruk - opgezet met als doelstelling zo snel mogelijk en zo veel mogelijk ondernemers uit te betalen. De TOGS kent daardoor een hoog risicogehalte. Bovendien ging het bij de TOGS om een relatief laag subsidiebedrag. Gelet op de aard en opzet van de TOGS is logischerwijze uitgekomen op een lichte uitvoeringsvariant, volgens de Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstreking⁵ (ook wel Uniform Subsidiekader).

Een lichte uitvoeringsvariant legt nadruk op zoveel mogelijk geautomatiseerde controle en accepteert het risico dat een aantal aspecten van de aanvraag vooraf niet gecontroleerd wordt. Het uitgangspunt daarbij is dat de aanvrager de juiste informatie verstrekt. Een onderkend risico bij deze beleidsregel was dat aanvragers hun *verwachte* omzetverlies en *verwachte* vaste lasten te hoog zouden kunnen inschatten. Doordat de aanvragers verwachtingen ten aanzien van omzetverlies en vaste lasten konden opgeven in de aanvraagprocedure, zijn achteraf steekproefsgewijze controles gedaan, waarbij bij evident onjuiste inschattingen teruggevorderd werd, zoals hierboven vermeld.

De identificatie en beheersing van risico's zijn gedurende de openstelling van de TOGS voortdurend aangepast naar aanleiding van opgedane ervaringen of aan de hand van de resultaten van een tussentijds gehouden risicogerichte steekproef onder de aanvragen. Een risicogerichte steekproef werd tussentijds uitgevoerd op het moment dat signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik RVO.nl bereikten en dit om een aangepaste controle vroeg. Een tussentijdse steekproef diende dan om te beoordelen of een automatische controle voldoende informatie verschaft of dat een handmatige controle beter was. Het doel was om de uitvoering van de beleidsregel tussentijds voortdurend te verbeteren.

Een "restrisico" op misbruik en oneigenlijk gebruik blijft altijd bestaan. Het vormde bij deze beleidsregel een geaccepteerd risico door het kabinet. In bijlage 5 bij de Najaarsnota 2020⁶ heeft het kabinet aangegeven dat, vanwege de snelheid waarmee de regelingen geïmplementeerd moesten worden, ervoor is gekozen een verhoogd risico te accepteren en dat hierdoor sprake kan zijn van een onzekerheid met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven van de betreffende regelingen, waaronder de TOGS.

Meldingen van mogelijk misbruik of oneigenlijk gebruik die via de FIOD of andere opsporingsinstanties binnenkwamen, zijn onderzocht. Bij een vermoeden van misbruik of oneigenlijk gebruik doet RVO.nl nader onderzoek, vordert terug en

⁵ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027023/2012-07-01>

⁶ https://www.rijksbegroting.nl/2020/uitvoering/2e_suppletore.kst288544_13.html

– indien daartoe aanleiding is – doet aangifte bij het Openbaar Ministerie. Ook wordt er gebruikgemaakt van informatie van derden, zowel van financiële partners als van Belastingdienst en FIOD, om goed te kunnen blijven handelen bij meldingen van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-meldingen).

4. Toezichtsbeleid en steekproef

RVO.nl heeft in een handhavingsplan uiteengezet hoe het gebruik van de TOGS wordt gecontroleerd. In het handhavingsplan worden alle vormen van toezicht opgenomen om misbruik en oneigenlijk gebruik zo klein mogelijk te maken. Zo is er toezicht vooraf door bijvoorbeeld voorlichting en beoordeling, en is er toezicht achteraf door middel van steekproefsgewijze deskcontroles. Daarnaast zijn er 93 M&O-meldingen via onder meer de FIOD, Belastingdienst of gemeenten binnengekomen en is controle daarvan afgerond. Ook eventuele toekomstige M&O-meldingen zullen door RVO.nl worden onderzocht.

In oktober 2020 is gestart met het achteraf controleren van TOGS-aanvragen via een steekproef op drie aspecten, namelijk: *verwacht* omzetverlies, *verwachte* vaste lasten en de vestigingseis.

De steekproefpopulatie betrof 1.441 bedrijven. De controle was verdeeld in drie groepen:

- A-selectie referentiegroep: deskcontroles vonden plaats uit 382 willekeurig gekozen bedrijven die TOGS hebben ontvangen. De omvang is zodanig groot dat dit een representatief beeld geeft voor de gehele populatie.
- Selectie groepen in een steekproef van 966 bedrijven: de selectie steekproef vond plaats op basis van gedetecteerde risico's uit de a-selectie steekproef. De controles waren gebaseerd op drie specifieke risicocriteria, namelijk: 1) controle op verhouding omzet en vaste lasten; 2) de vestigingseis, en 3) starters die na 31 januari 2020 zijn opgericht.
- M&O-populatie (93): controles naar aanleiding van M&O-meldingen, die zijn binnengekomen bij de Fraudesectie van RVO.nl. Alle controles op de meldingen zijn op dit moment afgerond.

Bij ondernemers die via de steekproef werden gecontroleerd, werd getoetst of de ondernemers bij de aanvraag de juiste informatie hadden verstrekt en of zij bij de aanvraag daadwerkelijk voldeden aan de voorwaarden van de TOGS, specifiek aan de voorwaarden van *verwacht* omzetverlies, *verwachte* vaste lasten en de

vestingseis. Daarbij werd de ondernemers gevraagd om aanvullende informatie te leveren. Indien uit de controle achteraf blijkt dat de ondernemer ten tijde van de aanvraag evident niet voldeed aan één of meer van de voorwaarden van de TOGS, wordt het toegekende bedrag altijd teruggevorderd.

5. Uitkomsten steekproefcontroles

Bij de controles is gebruikgemaakt van belastinggegevens (btw-aangiftes), facturen, betaalbewijzen, contracten, andere bewijzen en foto's. Van alle drie de genoemde voorwaarden (*verwacht* omzetverlies, *verwachte* vaste lasten en vestigingseis) is achteraf getoetst of aannemelijk was dat de ondernemer bij aanvraag hieraan voldeed.

Uit de resultaten blijkt dat 69% van de ondernemers in de a-selecte steekproef voldeed aan alle drie de aspecten waarop getoetst is. Voor de overige 31% van de ondernemers geldt dat tenminste één aspect niet aannemelijk is gebleken. Van deze 31% is bij 42% geen van alle drie genoemde aspecten aannemelijk gebleken. Dat is circa 1 op de 8 bedrijven waaraan TOGS is toegekend.

Voor de totale steekproefpopulatie (a-select, select en meldingen M&O) geldt dat voor 64% van de ondernemers alle drie van de hierboven genoemde aspecten aannemelijk zijn gebleken en dat voor 36% van de ondernemers tenminste één aspect niet aannemelijk is gebleken. In de meeste gevallen is het minimum van € 4.000 aan *verwachte* vaste lasten niet aannemelijk gebleken. Bij een aantal sectoren zien we een hoger percentage bedrijven dan gemiddeld waarin genoemde aspecten niet aannemelijk zijn gebleken. Ook voor deze sectoren betreft het met name de verwachtingen ten aanzien van de vaste lasten. Hiervoor wordt verwezen naar bijgaande TOGS-rapportage "Uitvoering deskcontroles", in casu de bijlages van het rapport⁷.

Zoals hierboven vermeld bleek het vaakst niet voldaan te zijn aan het minimum van € 4.000 aan *verwachte* vaste lasten. RVO.nl constateert dat vooral bij startende ondernemingen de prognoses over de *verwachte* vaste lasten achteraf niet aannemelijk konden worden gemaakt. Anderzijds was het voor ondernemers in het begin onduidelijk wat precies onder vaste lasten werd verstaan. Later is dit via de website van RVO.nl uitgebreider gecommuniceerd.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

RVO.nl stelt dat de uitkomsten niet betekenen dat circa 35% van de ondernemingen de TOGS doelbewust heeft misbruikt. RVO.nl schat in dat ondernemingen een andere interpretatie van de beleidsregel hadden, een andere perceptie van de voorwaarden en een onjuiste inschatting van de verwachting(en) hadden. Daarbij was ook sprake van een paniecreactie van ondernemers die gedwongen moesten sluiten. Ik deel deze conclusie. Het kabinet heeft bovendien vooraf duidelijk dit risico geaccepteerd.

De Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk zijn geïnformeerd over de uitkomsten van de steekproef. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat zal een en ander nader toelichten in de bedrijfsvoeringsparagraaf bij het jaarverslag.

6. Tot slot

De doelstelling van de TOGS was om snel iets voor de getroffen ondernemers te betekenen en hen vanuit de overheid een hart onder de riem te steken. Dit is gelukt. Ruim 216.000 ondernemers zijn geholpen door de ergste nood te ledigen in het begin van de crisis. Gezien deze context en het verwachte grote aantal aanvragen en de relatief geringe omvang van het te subsidiëren bedrag, was het onmogelijk om alle aanvragen vooraf of achteraf te controleren. Het kabinet heeft met de TOGS bewust een hoger risico geaccepteerd. Wel zijn steekproefsgewijs controles uitgevoerd en zijn op grond daarvan terugvorderingen gedaan.

Voor de opvolger van de TOGS – de Regeling subsidie vaste lasten financiering COVID-19 (TVL) - zijn aanpassingen gedaan mede in het licht van de ervaringen in de uitvoering van de TOGS om de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik verder te verminderen. Bovendien gaat de TVL niet uit van *verwacht* omzetverlies, maar van daadwerkelijk omzetverlies.

Het kabinet blijft rond de TOGS uiteraard alert op M&O-signalen en bij een vermoeden van fraude wordt altijd aangifte gedaan. Dit geldt uiteraard ook bij de uitvoering van de TVL. Het kabinet blijft met de uitvoering van de coronaregelingen zoeken naar de balans tussen een goede dienstverlening en noodzakelijk toezicht.

De staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer