

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Directoraat-generaal
Bedrijfsleven & Innovatie**

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ezk

Datum 28 juni 2021
Betreft 2^e Voortgangsrapportage TVL

Ons kenmerk
DGBI / 21154736

Geachte Voorzitter,

Op 30 juni is het alweer een jaar geleden dat het loket voor aanvragen van de Tegemoetkoming Vaste Lasten open ging. Ondernemers die door de pandemie getroffen zijn worden door deze subsidieregeling ondersteund met het betalen van hun vaste lasten. In het afgelopen jaar hebben we, de leden van uw Kamer, de collega's van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en mijn beleidsambtenaren, bergen werk verzet om ondernemers door deze ongewisse periode te loodsen. Er is in totaal nu ruim 252.000 keer een beroep op de TVL gedaan, waarbij meer dan € 4 miljard subsidie aan ondernemers is toegekend. Dat zijn forse getallen, waarachter ook veel emoties schuilgaan.

Terugblik vorige rapportage

De eerste voortgangsrapportage ontving uw Kamer op 22 maart jl. In die rapportage gaf ik een overzicht van de wijze waarop de regeling zich, sinds de eerste openstelling in mei 2020, ontwikkeld heeft. De regeling is steeds aangepast om enerzijds met de veranderende omstandigheden mee te bewegen en anderzijds meer ondernemers toegang te geven tot steunmiddelen. De vorige rapportage stond zodoende mede in het teken van de stapsgewijze invoering van de intensiveringen waartoe het Kabinet, mede naar aanleiding van diverse moties van uw Kamer, in januari en februari besloot. Zoals het toelaten van niet-mkb bedrijven tot de regeling, de verhoging van het subsidiepercentage naar 85% en het verlagen van de minimaal benodigde vaste lasten naar €1.500. Ook verhoogden we de maximum subsidie naar € 550.000 voor het mkb en € 600.000 voor grote ondernemingen. In de vorige rapportage ging ik daarnaast dieper in op de aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik van de regeling, de omgang met bijzondere gevallen door een commissie binnen RVO en werden de contouren van de startersregeling geschetst.

Maatwerk

In de afgelopen maanden heeft de roep om maatwerk, en het toepassen van de menselijke maat, veelvuldig geklonken in uw Kamer. Dat is begrijpelijk. Sommige ondernemers vallen tussen wal en schip: ze ontvangen geen steun, terwijl ze wel door coronamaatregelen getroffen zijn. Dat kan onredelijk voelen. De TVL is een generieke maatregel met als doel ondernemers zo snel mogelijk te voorzien van steun. Het nadeel blijft echter dat in de regeling niet voor ieder bedrijf een oplossing gevonden kan worden. Dat trekken wij ons allen aan en daarom zoeken

we ook naar oplossingen die hand in hand gaan met de uitvoering van een grootschalige regeling.

RVO spant zich in om de menselijke maat, waar mogelijk, in het proces een plek te geven. Zo ondersteunt RVO ondernemers gedurende het proces van aanvragen, bijvoorbeeld door fouten in de subsidieaanvraag te voorkomen of te herstellen. En door, waar mogelijk, ruimhartig bezwaren toe te kennen. Voor bijzondere gevallen, die dan alsnog niet aan bod komen, is een aparte commissie binnen RVO ingericht die deze gevallen beoordeelt. Hier kom ik later in de rapportage op terug.

Snelheid en zorgvuldigheid

Ook is er aandacht geweest voor trajecten die veel tijd vergden en vertragingen die zich aandienen. Zo heeft uw Kamer meermaals gevraagd om versnelde opening van de startersregeling. Een begrijpelijke wens, waar wij helaas niet aan konden voldoen. En was er teleurstelling over de vertraagde opening van het tweede kwartaal, maar deze is inmiddels opengesteld op 25 juni jl.. We hebben allen hetzelfde doel, zoveel mogelijk ondernemers door deze crisis loodsen, en vanuit dat doel is de behoefte regelingen zo snel mogelijk open te stellen bij ons allemaal aanwezig. Beleidsambtenaren en uitvoerende organisaties spannen zich constant in om dat mogelijk te maken. Vanaf het tweede kwartaal krijgen alle ondernemers die een beroep doen op de TVL, de keuze uit twee referentieperiodes. Zo hopen we ook een deel van de ondernemers, die tot voor kort tussen wal en schip belandden, beter te steunen. De opzet en implementatie van deze intensivering heeft tijd gekost, maar zorgt ervoor dat meer ondernemers gesteund worden.

Opzet van de rapportage

In deze voortgangsrapportage praat ik uw Kamer bij over de ontwikkelingen binnen de TVL sinds de vorige rapportage van 22 maart. Zo zal ik ingaan op de openstelling van de TVL voor grote ondernemingen, de startersregeling en de opening van TVL Q2. Ook geef ik een update van de inmiddels gesloten kwartalen, waarbij ik in het bijzonder in zal gaan op het proces van vaststellen.

Tot slot ga ik in op enkele specifieke onderwerpen, waaronder de manier waarop we omgaan met bijzondere gevallen, het maatwerk dat we toepassen bij het terugbetalen van subsidie en de voortgang op de controle op misbruik en oneigenlijk gebruik van de TVL. De aantallen in deze rapportage zijn bewerkt tot 18 juni.

Ontwikkeling van de TVL sinds maart jl.

De eerste voortgangsrapportage stond, naast het verschaffen van inzicht in de ontwikkeling van de regeling zelf en het geven van informatie over voorgaande kwartalen, vooral in het teken van het doorvoeren van diverse intensiveringen van de TVL. Deze werden allemaal tussen 31 maart en 29 april doorgevoerd. Vervolgens opende op 10 mei het loket voor grote ondernemingen, op 31 mei opende de aparte regeling voor starters en op 10 juni sloot TVL Q1 2021 voor grote ondernemingen.

In dit hoofdstuk ga ik in op de uitbreidingen van de TVL Q1 2021 met in het bijzonder aandacht voor de openstelling van de TVL voor grote bedrijven en enkele opslagen en aparte modules die in de afgelopen periode zijn opengesteld en aan diverse sectoren zijn uitgekeerd. Verder ga ik in op de openstelling van de startersregeling.

TVL Q1 2021 (januari-maart)

Op 18 mei is de TVL Q1 2021 voor het mkb gesloten. In totaal zijn 113.620 aanvragen ingediend. Om de genoemde tussentijdse intensiveringen voor het eerste kwartaal door te voeren, hebben ondernemers langer de tijd gekregen voor deze aanvraag. Door alle intensiveringen is er tussentijds zo'n € 500 mln. als extra voorschot uitbetaald.

Vanaf het eerste kwartaal van 2021 komen grote ondernemingen in aanmerking voor TVL en is de maximum subsidie opgehoogd naar respectievelijk € 550.000 voor het mkb en € 600.000 voor de grote ondernemingen. Daarnaast is het vergoedingspercentage verhoogd naar 85% en de vaste lasten drempel verlaagd. Voor een overzicht van alle intensiveringen in de afgelopen kwartalen verwijs ik graag naar bijlage 1.

Box 1: hoe pakten de intensiveringen uit voor een ondernemer?

- Een kledingwinkel ontving in TVL 1 en TVL Q4 gemiddeld € 8.500 aan steun en in TVL Q1 gemiddeld € 37.000, vooral door de opslag Voorraad Gesloten Detailhandel
- Een theater ontving in TVL 1 gemiddeld 32.000 aan TVL steun, in Q4 € 48.000 en in Q1 € 108.000, vooral door het stijgende vergoedingspercentage naar 85% en de hogere cap.

Openstelling grote ondernemingen

Vanaf het eerste kwartaal van 2021 kunnen ook grote ondernemingen gebruik maken van de TVL Q1 2021. Deze grote ondernemingen, met meer dan 250 werknemers of meer dan € 50 mln. omzet per jaar en een balanstotaal van meer dan € 43 mln., kunnen per groep één aanvraag indienen van maximaal € 600.000. 174 bedrijven hebben een aanvraag ingediend.

Bij circa 200 bedrijven is het vermoeden dat ze als mkb-bedrijf een aanvraag hebben gedaan en toegekend hebben gekregen, terwijl ze in werkelijkheid niet aan de mkb-voorwaarde voldoen. RVO heeft deze groep apart aangeschreven, om ze te waarschuwen dat de mkb-voorwaarde tijdens de vaststelling gehandhaafd zal worden. Deze ondernemingen zijn in de gelegenheid gesteld om tot 10 juni hun oorspronkelijke aanvraag in te trekken en een nieuwe aanvraag in te dienen als grote onderneming. 82 bedrijven hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Voorraadsubsidie Gesloten Detailhandel (VGD)

Vanwege de gedwongen sluiting kreeg de detailhandel een extra opslag van 21% op het vaste lasten percentage in de TVL-subsidie voor het eerste kwartaal van 2021. Er is in TVL Q1 aan 13.131 aanvragers de VGD opslag toegekend, voor een bedrag van € 230 mln. Gemiddeld ontving een detailhandel-ondernemer in Q1 € 17.500 aan VGD-opslag.

Niet-terug te ontvangen annuleringskosten Reisbranche

Vanwege niet-terug te ontvangen annuleringskosten kreeg de reisbranche een opslag van 3,4% op het vaste lasten percentage in de TVL-subsidie in het eerste kwartaal van 2021. Er is in TVL Q1 2021 bij 826 aanvragen een opslag reisbranche toegekend, voor een bedrag van € 15 mln. Gemiddeld ontving een ondernemer in de reisbranche in Q1 2021 € 18.250 aan opslag.

Extra subsidie niet-vermijdbare kosten land en tuinbouw

De land- en tuinbouw ontving in verband met de niet-vermijdbare kosten voor het in leven houden van planten en dieren een opslag van 21% op het vaste lasten percentage in de TVL-subsidie in het eerste kwartaal van 2021. Er is in TVL Q1 2021 bij 2.539 aanvragen een opslag niet-vermijdbare kosten land- en tuinbouw toegekend voor een bedrag van € 56 mln. Gemiddeld ontving een ondernemer in de land- en tuinbouw in Q1 € 22.250 aan opslag.

Evenementenmodule TVL Q1 2021

De evenementenmodule, voor evenementondernemers en kermissen die door een sterk seizoenseffect niet in alle kwartalen voor de TVL in aanmerking kwamen, was voor het eerste kwartaal van 26 april tot 26 mei 2021 opengesteld. Er zijn 437 aanvragen ontvangen, waarvan er 136 zijn goedgekeurd en 135 zijn afgewezen. De subsidieverlening en vaststelling gebeurt in één keer. Er zijn nog 166 aanvragen in behandeling. Voor een aantal aanvragen hangt de afhandeling samen met de vaststelling van TVL Q1 2021, RVO verwacht daarom deze module voor eind 2021 volledig te hebben afgerond.

Startersregeling Q1

In de brief over de uitbreiding van het economisch steun- en herstelpakket werd de startersregeling aangekondigd.¹ Deze aparte regeling, bedoeld voor startende ondernemers die zich tussen 1 oktober 2019 en 30 juni 2020² inschreven hebben bij de KvK, is op 31 mei jl. open gegaan en sluit op 12 juli. De subsidies worden direct vastgesteld, omdat het daadwerkelijke omzetverlies over het eerste kwartaal inmiddels volledig bekend is. Er zijn tot nu toe 734 aanvragen ingediend, waarvan nog geen 20 ondernemers bij de aanvraag een derden-verklaring hoefden toe te voegen.

Op 2 maart jl.³ heeft de parlementair advocaat advies uitgebracht aan de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken & Klimaat over de rechtsbescherming voor startende ondernemers in relatie tot de TOGS en TVL en het gelijkheidsbeginsel in relatie tot de positie van startende ondernemers in het

¹ Kamerstuk 35420, nr. 217

² De periode is naar aanleiding van Motie Aartsen c.s. (Kamerstukken 35669, nr. 15) verlengd zodat ondernemers gestart in het 4^e kwartaal van 2019 ook in aanmerking komen voor deze regeling.

³ Kamerstukken II 2020/21, 35420 nr. 256

steunpakket. De parlementair advocaat schetst dat het gelijkheidsbeginsel voor startende ondernemingen niet in het geding is geweest. Het feit dat de TVL (en de TOGS) generieke regelingen zijn, heeft namelijk ook in zich dat ondernemingen soms niet aan de voorwaarden van de regeling voldoen. Dit was in het bijzonder het geval voor startende ondernemingen, bijvoorbeeld omdat zij nog geen referentieomzet hadden in het referentiekwartaal van de TVL. Die opvatting deel ik.

Ook concludeer ik dat het kabinet zich maximaal heeft ingespannen om zoveel mogelijk ondernemingen, ook startende ondernemingen, te ondersteunen in deze crisis, maar dit kon niet voor alle ondernemingen op dezelfde manier en mate. Door de crisis heen heeft dit ook op steun kunnen rekenen van een meerderheid van uw Kamer. In bijlage 2 ga ik verder in op deze brief.

Terugblik afgesloten kwartalen

In dit hoofdstuk blikken we terug op de gesloten kwartalen en zoomen daarbij in op de voortgang van de vaststelling van verstrekte subsidies en wat daarbij opvalt.

TVL1 (juni-september 2020)

RVO heeft alle circa 42.000 vaststellingsverzoeken voor ondernemers vooraf ingevuld en klaargezet. Daarvan is 90,5 % (38.388) binnen de termijn door de ondernemer teruggestuurd. 82% van de verleende subsidies van de TVL 1 is door RVO definitief vastgesteld. Een deel, 8% (2.599), is nog in behandeling bij RVO.

Circa 75% van de ondernemers (38.000) ontvangt een nabetaling of hoeft niets terug te betalen. Dat komt omdat het voorschot gelijk is aan het uiteindelijke subsidie bedrag, of is kwijtgescholden omdat het terug te vorderen bedrag lager was dan € 500. De gemiddelde nabetaling aan ondernemers in TVL 1 is circa € 2.700. Circa 25% van de ondernemers heeft een te hoog voorschot ontvangen omdat ze in werkelijkheid minder omzetverlies leden dan vooraf ingeschat. Zij moeten daarom de subsidie gedeeltelijk terugbetalen. De gemiddelde terugvordering bedraagt circa € 6.500.

Een groep van circa 4.100 ondernemers (9,5%) heeft niet binnen de (verruimde) wettelijke termijn een vaststellingsverzoek ingediend. Ook niet na veelvuldig rappelleren. RVO bereidt daarom een ambtshalve vaststelling op basis van het werkelijke omzetverlies voor. Dat betekent dat RVO onder andere op basis van de beschikbare gegevens van de Belastingdienst, de subsidie voor de ondernemer vaststelt. Ondernemers ontvangen dan alsnog een nabetaling of verzoek tot terugbetalen. Tegen dat besluit staat voor ondernemers een bezwaarmogelijkheid open. Met deze ambtshalve vaststelling wordt TVL 1 definitief afgerond. RVO verwacht dit – inclusief de bezwaar en beroepstermijnen, en mogelijke juridische procedures, voor het eind van 2021 te hebben gerealiseerd.

Vaststelling TVL Q4 (oktober – december 2020)

Inmiddels is medio maart ook de vaststelling voor TVL Q4 2020 gestart. RVO heeft voor alle 79.264 toegekende aanvragen de vaststellingsverzoeken voor ondernemers vooraf ingevuld en klaargezet. Ongeveer 53.883 (68%)

ondernemers hebben het vaststellingsverzoek alweer teruggestuurd. Daarvan is 82% door RVO vastgesteld.

Circa 90% van de ondernemers ontvangt een nabetaling of hoeft niets terug te betalen. Ondernemers ontvangen ook de later toegevoegde HVA opslag en het verhoogde vergoedingspercentage in de nabetaling van de vaststelling. De gemiddelde nabetaling is naar verwachting circa € 5.300. Circa 10% van de ondernemers heeft een te hoog voorschot ontvangen, omdat ze in werkelijkheid minder omzetverlies hebben geleden dan vooraf ingeschat, en moeten daarom terugbetalen. De gemiddelde terugvordering bedraagt circa € 15.000.

Verlenging termijn vaststelling Q4

Ongeveer 26.000 ondernemers (32%) hebben het vooraf ingevulde vaststellingsverzoek nog niet verzonden naar RVO. RVO verwacht dat een groot deel van die ondernemers een nabetaling zal ontvangen. De termijn voor de vaststelling loopt nu tot 1 juli 2021. RVO treft momenteel voorbereidingen om de termijn te verlengen naar 1 september. RVO intensificeert de komende periode de communicatie naar deze groep ondernemers om ze te attenderen op de vaststelling en (in veel gevallen) de nabetaling van Q4.

Vaststelling TVL Q1 2021

De vaststelling van TVL Q1 2021 zal medio juli 2021 starten. RVO vult ook dan voor alle toegekende aanvragen de vaststellingsverzoeken voor ondernemers, voor zover mogelijk, vooraf in met de gegevens van de Belastingdienst en zet deze digitaal klaar. Ondernemers worden gevraagd deze te bevestigen. Zodra de ondernemer de gegevens heeft bevestigd, wordt de definitieve subsidie definitief vastgesteld.

RVO verwacht dat ongeveer 70 - 75% van de ondernemers in TVL Q1 een nabetaling ontvangt, of niets hoeft terug te betalen. Dit is afhankelijk van het werkelijke omzetverlies.

Maximum subsidie en staatssteunplafond

Aan het einde van Q1 komt circa 3% van de aanvragen van mkb-ondernemingen in de buurt van het maximale subsidiebedrag van € 550.000. Mkb-ondernemingen die onderdeel zijn van een mkb-groep kunnen daardoor in het eerste kwartaal van 2021 het staatssteunplafond van € 1,8 miljoen raken, waardoor ze de rest van het jaar geen TVL-subsidie meer krijgen uitgekeerd. Ondernemingen die in het tweede kwartaal van 2021 aan het staatssteunplafond komen worden tijdens de verlening van TVL Q2 afgetopt. RVO neemt contact op met de groepen ondernemingen die aan het staatssteunplafond zitten.

Vooruitblik Q2 en de menselijke maat binnen de TVL

TVL Q2 (25 juni – 20 augustus 2021)

TVL Q2 2021 gaat op 25 juni open en blijft dan gedurende 8 weken open voor aanvragen. In Q2 is de TVL aan te vragen door zowel grote ondernemingen, mkb-ondernemingen als starters. Naar aanleiding van de motie van lid Segers c.s.⁴ is het subsidiepercentage voor TVL Q2 2021 verhoogd naar 100%. Van de opslagen loopt alleen de opslag voor specifieke kosten in de land- en tuinbouw nog door in het tweede kwartaal van 2021. Ook kunnen alle ondernemers in Q2 kiezen uit twee referentieperiodes, om ondernemers voor wie de vaste referentieperiode slecht uitpakt beter te ondersteunen.⁵ Hierdoor is een aparte startersregeling in het tweede kwartaal niet meer nodig, en kunnen starters via de reguliere TVL hun subsidieaanvraag doen.⁶

Voor grote ondernemingen wordt het maximum subsidiebedrag opgehoogd naar € 1,2 miljoen, om hen op het moment dat ze dit het meest nodig hebben in staat te stellen om maximaal toegang te krijgen tot de TVL. Gebleken is namelijk dat grote ondernemingen vanwege hun omvang, zeker als zij onderdeel uitmaken van een groep, vaak aan het maximumbedrag komen. Gelet op het feit dat grote ondernemingen pas sinds het eerste kwartaal van 2021 subsidie onder de TVL kunnen aanvragen en om ook deze ondernemingen (net als de mkb-ondernemingen) de mogelijkheid te geven reeds vanaf het tweede kwartaal van 2021 subsidie te ontvangen tot aan het staatssteunplafond van € 1,8 miljoen per groep, wordt het maximumsubsidiebedrag per kwartaal voor grote ondernemingen verhoogd tot € 1,2 miljoen voor het tweede kwartaal van 2021.

De menselijke maat binnen de TVL

Er zijn een drietal aspecten van de uitvoering van de TVL die ik daarnaast graag uitlicht, omdat ze voor mij grote relevantie hebben; hoe we omgaan met terugbetaling, hoe we de menselijke maat in het vizier houden en de voortgang op het beperken van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Terugbetaling

Bij de definitieve vaststelling van de subsidie ontvangt een groot deel van de ondernemers een nabetaling. Van alle TVL 1 en Q4 vaststellingen tot dusver is dat 82% van de aanvragers. Een klein deel moet het ontvangen voorschot, geheel of gedeeltelijk, terugbetalen. Gedeeltelijk als het omzetverlies iets mee viel, geheel als er zo weinig omzetverlies was dat de ondernemer niet meer in aanmerking kwam voor de TVL.

Om te voorkomen dat ondernemers door een terugbetaling verder in de problemen raken hanteert RVO ruimhartige termijnen en biedt waar nodig maatwerk aan.⁷ Terugbetalingstermijnen beginnen bij 6 weken en kunnen oplopen tot 5 jaar. Ongeveer 57% van de ondernemers betaalt in één keer binnen de termijn van 6 weken terug. Circa 23% maakt gebruik van de verruimde

⁴ Kamerstuk 25295, nr. 1044

⁵ Behalve voor diegene waarbij de regulier referentieperiode gelijk valt met Q3 2020, namelijk gestart tussen 1 maart 2020 en 30 juni 2020.

⁶ Kamerstukken 35420, nr. 266, 35 669, nr. 15

⁷ Kamerstuk 35420, nr. 314

termijnen en ongeveer 20% verzoekt om maatwerk. Een voorbeeld van maatwerk is het afstemmen van het betaallitme op het omzetpatroon van een seizoenonderneming, zoals een strandtent. RVO evalueert het maatwerk van terugbetaalschema's regelmatig met de ondernemer, om wijzigende omstandigheden mee te kunnen nemen. Het doel is om te voorkomen dat levensvatbare ondernemingen door een schuld aan RVO dieper in de problemen komen.

Ongeacht het kleine percentage terugbetalingen, kan dat op het niveau van de individuele ondernemer nog steeds zeer veel betekenen. Er zijn ondernemers die bijvoorbeeld meer dan € 20.000 moeten terug betalen, of zowel TVL 1 als TVL Q4 moeten terugbetalen. Daarom belt RVO deze ondernemers, om hen te informeren en afspraken te maken over (eventueel) maatwerk in de betalingstermijnen. Dit komt bij enkele honderden aanvragen voor. Ook zijn er ondernemers die minder dan € 500 moeten terugbetalen. Om de uitvoeringslast en regeldruk te beperken, worden deze vordering kwijtgescholden. Dit komt in enkele duizenden gevallen voor.

Er kunnen sectorale verschillen bestaan in het aantal aanvragers dat moet terugbetalen. In de vaststelling van TVL Q1 verwacht RVO bijvoorbeeld dat kapperszaken, die in maart 2021 weer opengingen, vaker dan andere bedrijven het TVL Q1 voorschot geheel of gedeeltelijk moeten terugbetalen. Bij het starten van de vaststelling van TVL Q1 zal RVO hen hier, onder andere via brancheverenigingen, vroegtijdig op attenderen.

Meer maatwerk

Het kabinet heeft in de afgelopen tijd, met diverse aanpassingen, geprobeerd het generieke model van de TVL zo te verfijnen dat zoveel mogelijk groepen ondernemers ondersteund worden. Dit heeft tot gevolg gehad dat vele duizenden ondernemers extra in aanmerking kwamen voor de TVL en dat de opzet van de regeling hiermee dusdanig is verruimd dat de vraag om meer maatwerk (deels) is voldaan. Ook zijn de bezwaren uit TVL1 en TVLQ4 opnieuw beoordeeld, wat inhoudt dat RVO naar de daadwerkelijke omschrijving van de (hoofd) activiteit kijkt zoals vastgelegd in het handelsregister op 15 maart 2020. Daarnaast zijn vanaf TVL Q1 2021 twee gerichte hardheidsclausules toegevoegd aan de TVL. Hiermee wordt het mogelijk dat een ondernemer in aanmerking komt voor de TVL met zijn werkelijke activiteiten, ook indien deze afwijken van de beschrijving van de activiteiten in het handelsregister op 15 maart 2020.⁸ Per abuis is in de brief Aanvullende steunregeling voor de bruine vloot⁹ aangegeven dat ook voor TVL1/Q3 2020 en TVL Q4 2020 in bezwaar gekeken zou worden naar de feitelijke activiteiten. Dat is echter niet het geval, dat kan pas vanaf TVL Q1 2021, waarvoor de gerichte hardheidsclausule aan TVL Q1 2021 is toegevoegd.¹⁰

RVO spant zich in om de menselijke maat in het gehele proces toe te passen. Zo voeren de medewerkers van RVO vele telefoon- en chatgesprekken om de regeling aan ondernemers uit te leggen. In bijna 2.000 gevallen heeft RVO

⁸ Kamerstuk 35420 nr. 239

⁹ Kamerstuk 35420, nr. 231

¹⁰ Kamerstuk 35420, nr. 239

ondernemers geholpen een foute aanvraag in te trekken en een nieuwe aanvraag in te dienen. Ook werden ruim 1300 ondernemers, met administratieve fouten in de inschrijving van het Handelsregister, geholpen deze te corrigeren en kregen meer dan 9.000 ondernemers een hogere TVL-subsidie omdat hun SBI-code is aangepast. En in meer dan 4100 gevallen corrigeerden RVO-medewerkers, bijvoorbeeld bruto-netto-fouten, in de subsidieaanvraag, zodat ondernemers alsnog hun subsidie zouden ontvangen.

Bijzondere gevallen

In bijzondere gevallen komt het voor dat een ondernemer alsnog niet binnen de TVL kan worden geholpen. Voor die groep ondernemers heeft de RVO een uiterst vangnet ingericht in de vorm van de bijzondere gevallen procedure en -commissie.¹¹ Deze commissie beoordeelt op basis van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) of vanwege bijzondere omstandigheden kan worden afgeweken van de regels omdat de nadelige gevolgen van een besluit onevenredig zouden zijn in verhouding tot het met het besluit te dienen doel.

De commissie bijzondere gevallen beoordeelt individuele gevallen en adviseert over de lijn waarlangs vergelijkbare gevallen kunnen worden beoordeeld. Aan de hand van deze lijn worden de bijzondere gevallen waar mogelijk al in de eerste aanleg (tijdens de aanvraag van de subsidie) of in tweede aanleg (bijvoorbeeld in bezwaar) toegepast en opgelost, waarmee wordt vermeden dat een zaak te lang wordt aangehouden omdat deze ook nog langs de commissie bijzondere gevallen moet. Er bestaat dus een belangrijke wisselwerking tussen de commissie bijzondere gevallen en de menselijke maat met een zichtbaar effect op onder andere het bezwaarproces.

RVO heeft tot nu toe 347 bijzondere gevallen onderzocht. Hiervan zijn er 290 afgerond, het merendeel is via de bestaande uitvoeringsprocessen opgelost. Er zijn 57 zaken die meer maatwerk nodig hebben, 17 hiervan zijn langs de commissie bijzondere gevallen gegaan en de overige 40 zaken wordt verder onderzoek naar gedaan. Zes van de 17 zaken zijn door de commissie bijzondere gevallen gehonoreerd.¹²

Misbruik en oneigenlijk gebruik

Het kabinet heeft reeds in de najaarsnota 2020 en in de voortgangsrapportage van maart 2021 aangegeven dat bij veel van de steunmaatregelen een verhoogd risico op misbruik en oneigenlijk gebruik aanwezig is.¹³ Er is daarom bij de TVL een uitgebreid systeem van risicobeheersing opgezet om deze risico's te beperken. In de eerste voortgangsrapportage ben ik uitgebreid ingegaan op het werken met risicoprofielen, het handmatig controleren voor het overgaan tot het uitkeren van een voorschot, het selecteren van vaststellingen die handmatig gecontroleerd moeten worden en zo verder. Alle aanvragen worden geautomatiseerd vooraf gecontroleerd, onder andere op basis van gegevens van de Belastingdienst. Aan de hand van risico indicatoren worden alle ontvangen

¹¹ Beoordeling bijzondere gevallen binnen de TVL, Kamerstuk 35420 nr. 233

¹² Middels de voorgaande paragrafen over de menselijke maat binnen de TVL ben ik tevens ingegaan op uw verzoek om een reactie op de brief van de Gemeente Tiel (kenmerk 2021Z06635).

¹³ https://www.rijksbegroting.nl/2020/uitvoering/2e_suppletore,kst288544_13.html

aanvragen ook geautomatiseerd gewogen op complexiteit of gevoeligheid voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Daarmee krijgt een aanvraag een hoog, midden of laag risicoprofiel toegekend. RVO medewerkers controleren hoog risico-aanvragen handmatig, voorafgaand aan de verlening van het voorschot of aan de vaststelling van de definitieve subsidie. Zij vragen dan vaak aanvullende bewijsstukken op. Aanvragen met een licht risicoprofiel handelt RVO grotendeels geautomatiseerd af.

	TVL 1	TVL Q4	TVL Q1
Ontvangen aanvragen	47.602	90.202	113.685
Laag risico	64%	66%	57%
Midden risico	9%	5%	2%
Hoog risico	17%	23%	35%

Met de steeds hogere bedragen, die binnen de TVL uitgekeerd worden, neemt het gemiddelde risico van iedere TVL openstelling toe en daarmee ook het percentage hoog risico aanvragen. Kwaadwillende hebben voor iedere openstelling weer meer tijd gehad om zich voor te bereiden op het doen van een frauduleuze aanvraag. Dit kwam aan het licht in de enkele tientallen gevallen van geraffineerde identiteitsfraude in de TVL Q4. RVO stelt daarom het systeem van risico indicatoren continu bij, op basis van de input van de FIOD, banken, eigen onderzoek en tussentijdse gerichte en ongerichte steekproeven. Vanaf TVL Q1 is het zwaardere eHerkenning 3 verplicht, zoals ik eerder met uw Kamer eerder heb gedeeld.¹⁴

Effectiviteit van het systeem van risicobeheersing

Dit uitgebreide systeem van risicobeheersing, en het continu bijstellen ervan, heeft tot gevolg dat het grootste deel van de pogingen tot misbruik en oneigenlijk gebruik strandt op de uitgebreide controles vooraf. Die aanvragen eindigen dan met een afwijzing.

Voor TVL 1 heeft RVO 8.850 aanvragen voorafgaand aan het verlenen van het voorschot gecontroleerd, voor TVL Q1 is dat aantal ruim 37.000. Verwacht wordt dat dit nog verder zal toenemen. Bij deze hoog risico gevallen is zeker niet in alle gevallen sprake van misbruik of oneigenlijk gebruik, maar is menselijke inzet wel noodzakelijk om er voor te zorgen dat een ondernemer krijgt waar hij recht op heeft. RVO schaalst daarom continu in capaciteit op om aan deze vraag te voldoen. Dit vraagt wel een steeds grotere inspanning door RVO. De aanvullende handmatige controles leiden tot een lichte vertraging in de afhandeling van aanvragen met een verhoogd risico of complexiteit.

Een aantal van de belangrijkste wijzigingen in het systeem van risicobeheersing (zoals het vooraf geautomatiseerd controleren van BTW gegevens) zijn ingevoerd gedurende de openstelling van TVL Q4 2020. Hierdoor verwacht ik voor die periode nog een hoger percentage misbruik aan te treffen dan in TVL Q1 2021. Om dit zo volledig mogelijk boven water te krijgen, voert RVO tijdens de vaststelling van Q4 2020 continu extra thematische zoekacties uit. Daarmee

¹⁴ Kamerstuk 35420, nr. 241

worden, aanvullend op de verscherpte controles van de vaststelling, ook speciale vormen van misbruik, zoals identiteitsfraude, alsnog aan het licht gebracht.

Stand van zaken M&O

Kenmerk	TVL 1 (Q3 2020)	TVL Q4 2020	TVL Q1 2021
Subsidie toegekend	€ 552 mln.	€ 1.200 mln.	€ 2.300 mln.
Ontvangen aanvragen	47.646	90.202	113.685
Afgewezen/ Ingetrokken	5.160 (11%)	10.912 (12%)	13.392 (12%)
Aanvullende handmatige controles voorschot	8.850	21.100	37.600
Aanvullende handmatige controles vaststelling	6.550	11.050	-
Intrekking subsidie na constatering M&O	186	914	7
Aangiftes	270	1.509	178
Bedrag onterecht bedrag M&O	€ 6 mln.	€ 56 mln.	€ 11.560

Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving

Bij misbruik doet RVO altijd aangifte tegen de strafbare feiten, zoals bijvoorbeeld het vervalsen van bewijsmateriaal, identiteitsdiefstal of het ronselen van bedrijven in moeilijkheden als geldezel (of pogingen daartoe). RVO doet ook aangifte tegen alle aanvragen die in zijn gediend door de van M&O verdachte ondernemer, ook als ze zijn afgewezen. Daarom corresponderen het aantal aangiftes en intrekkingen niet rechtstreeks. Een aangifte start het proces van strafrechtelijke vervolging.

Daarnaast start bij de constatering van misbruik ook altijd het proces van bestuursrechtelijke handhaving. Dit kan RVO in belangrijke mate zelf, via gerechtsdeurwaarders en de bestuursrechter. Het doel van dit proces is het terugkrijgen van de onterecht uitbetaalde subsidies en het voorkomen van nieuwe onterechte uitbetalingen. Daarom wordt na de constatering van misbruik en oneigenlijk gebruik, behalve het bestuursrechtelijk intrekken van de subsidie, ook meestal direct (tijdelijk) beslag gelegd op de rekening van de onderneming waar het subsidiebedrag op is gestort. Als terugbetaling na sommatie uitblijft en de wettelijke termijnen zijn verstreken, geeft RVO opdracht aan de gerechtsdeurwaarder om via de rechtbank een executoriaal beslag op de aangetroffen banktegoeden en bezittingen te leggen. Dit is tot op heden in 685 gevallen gebeurd, voor een verleend subsidie bedrag van € 44 mln.

Van de € 62 mln. onterecht uitbetaalde subsidies is tot op heden € 3.4 mln. terugontvangen (5%) van 66 ondernemers. Omdat de wettelijke termijnen van veel verschillende beslagleggingen nog lopen, is nog niet te zeggen welk deel van het tot op heden frauduleus uitgekeerde bedrag uiteindelijk terug te halen valt. Ook hier heeft RVO een uitgebreid proces van checks and balances ingericht. Ook hier kan sprake zijn van bijzondere gevallen, zoals wanneer zeer kwetsbare ondernemers zijn gebruikt als geldezel door criminelen. Er is daarnaast gelegenheid voor fraudeurs om tijdig tot inkeer te komen. RVO onderzoekt daarvoor nu de bruikbaarheid en noodzaak van een formele spijtoptanten regeling.

Bezwaar en beroep

Ondernemers kunnen tegen elk besluit bezwaar aantekenen. Op een totaal van circa. 319.000 besluiten is 9.610 keer bezwaar aangetekend. Hiervan zijn er 3.299 afgehandeld en nog 6.311 in behandeling. In 51% van de gevallen is het bezwaar (deels) toegekend en het besluit (deels) herzien. Circa 5% van de bezwaren is gedurende de procedure ingetrokken. RVO heeft extra capaciteit ingezet om de bezwaren tijdig te kunnen behandelen. Bij de TVL 1 is inmiddels ruim 95% van alle bezwaren tegen de verlening beoordeeld. Naar aanleiding van de afgehandelde bezwaren heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven 163 beroepen ontvangen waarvan er 37 zijn afgehandeld.

In verband met uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven in december 2020 op het gebied van de SBI-code, om meer onderzoek te doen naar de hoofdactiviteit van de onderneming op peildatum 15 maart, stond RVO voor de opgave om eerder afgewezen bezwaren opnieuw tegen het licht te houden.¹⁵ RVO heeft dit reeds afgerond en 200 bezwaren opnieuw beoordeeld. Ondernemers die hun TVL Q4 aanvraag mogelijk op een verkeerde SBI code hebben ingediend, maar waarbij de bezwaartermijn verlopen is, worden op dit moment in de gelegenheid gesteld om een verzoek tot herziening in te dienen. RVO onderzoekt dan of zij in aanmerking komen voor een herzien besluit op een andere SBI code. In TVL Q1 is er een hardheidclausule opgenomen waardoor er ook naar de feitelijke activiteiten gekeken kan worden.

Afsluitend

De Interne Auditdienst van RVO, de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer doen gedurende de TVL voortdurend onderzoek naar de rechtmatigheid van de verschillende aspecten van de inrichting en uitvoering van de TVL. De Rekenkamer merkt op dat de goede samenwerking tussen het beleidsdepartement, de uitvoering en de IT-afdelingen ervoor heeft gezorgd dat de coronaregelingen goed tot stand zijn gekomen en daardoor relatief eenvoudig en snel geautomatiseerd zijn¹⁶.

Ik sluit mij aan bij de observatie van de Rekenkamer dat RVO daarnaast een uitgebreid en gedegen systeem van risicobeheersing heeft opgezet en snel acteert op ontvangen interne en externe M&O-signalen en op aanpassingen in de

¹⁵ 2021D05445

¹⁶ Staat van de Rijksverantwoording 2020, blz. 32

regeling¹⁷. Desondanks zijn er ook aanbevelingen en tekortkomingen in de TVL uitgekomen, zoals de aanbeveling om de gegevensuitwisseling met andere overheden in de vaststelling verder in te richten. Mijn Ministerie pakt deze aanbeveling op.

De TVL is voor veel ondernemingen nog steeds een welkome steun in de rug. Hoe langer de crisis duurde, hoe steviger en uitgebreider de steun was. Nu er weer steeds meer mogelijk is, zal de steun voor sommige sectoren minder nodig zijn. De TVL beweegt hierin mee. Maar voor die bedrijven die ook in de komende periode nog geen normale omzet kunnen draaien, blijft de TVL in ieder geval tot in Q3 beschikbaar.

De volgende voortgangsrapportage ontvangt u voor het herfstreces.

Hoogachtend,

mr. drs. M.C.G. Keijzer
Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat

¹⁷ Verantwoordingsonderzoek Economische Zaken en Klimaat 2020, blz. 28

Bijlage 1: karakteristieken, voorwaarden en uitvoering TVL

Tabel 1: karakteristieken en voorwaarden TVL

	TVL 1 Q3 2020	TVL Q4 2020	TVL Q1 2021	TVL Q2 2021
Status	Gesloten	Gesloten	Gesloten	Openstelling 25 juni
Periode	Jun-Sept 2020	Okt-Dec 2020	Jan-Mrt 2021	Apr-Jun 2021
Budget (open einde)	€ 552 mln.	€ 1.034 mln.	€ 2.956 mln.	€ 3.541 mln.
Doelgroep	Mkb meest getroffen sectoren	Mkb Alle sectoren ¹⁸	Mkb + niet-mkb Alle sectoren	Mkb + niet-mkb Alle sectoren
Subsidiepercentage	50%	50-70%	85%	100%
Drempel omzetverlies	30%	30%	30%	30%
Minimum vereiste vaste lasten	€ 4.000	€ 3.000	€ 1.500	€ 1.500
Plafond (excl. opslagen) (TVL plafond: € 1,8 mln.)	€ 50.000	€ 90.000	€ 550.000 mkb / € 600.000 niet-mkb	€ 550.000 mkb / € 1.2 mln. niet-mkb
Minimum subsidie	€ 1.000	€ 750	€ 1.500	€ 1.500
<i>Evenementen module</i>	NEE	JA	JA	NEE
<i>Opslag Horeca Voorraad-Aanpassing (HVA)</i>	NEE	JA	NEE	NEE
<i>Voorraadsubsidie gesloten detailhandel (VGD)</i>	NEE	JA	JA	NEE
<i>Opslag reisbranche</i>	NEE	NEE	JA	NEE
<i>Opslag land- en tuinbouw</i>	NEE	NEE	JA	JA
<i>Startersregeling</i>	NEE	NEE	JA (apart)	JA (in TVL)
<i>Grote bedrijven</i>	NEE	NEE	JA	JA

¹⁸ Met uitzondering van financiële instellingen die uitgesloten zijn op grond van Europese regels.

Tabel 2: uitvoering TVL (stand van zaken per 18 juni 2021)

Kenmerk	TVL 1 Q3 2020 Vaststelling geëindigd	TVL Q4 2020 Vaststelling verlengd tot 1 september	TVL Q1 2021 Vaststelling start medio juli
Subsidie toegekend	€ 552 mln.	Ca € 1.200 mln.	Ca € 2.300 mln.
Voorschot uitbetaald (80%)	€ 445 mln.	€ 957 mln.	€ 1.835 mln.
Vaststelling bijbetaald	€ 65 mln.	€ 208 mln.	-
Vaststelling terugbetaald	€ 60 mln.	€ 60 mln.	-
Gem. subsidie	€ 13.000	€ 15.250	€ 23.640
Gem. omzetsderving	65%	68%	75%
Grootste sectoren (SBI codes)	56 Eet- & drink (153 mln.) 90 Kunst (55 mln.) 93 Sport (50 mln.) 55 Logies (49 mln.) 46 Groothandel (38 mln.)	56 Eet- & drink (348 mln.) 55 Logies (81 mln.) 01 Landbouw (75 mln.) 46 Groothandel (71 mln.) 47 Detailhandel (61 mln.)	56 Eet- & drink (441 mln.) 47 Detailhandel (430 mln.) 55 Logies (183 mln.) 46 Groothandels (161 mln.) 93 Sport (121 mln.)
Ontvangen aanvragen	47.661	90.457	113.685
Toegekend	42.485	79.264	98.298
Afgewezen/ Ingetrokken	5.160 (11%)	10.912 (12%)	13.533 (12%)
Aanvraag in behandeling	16 (<1%)	281 (<1%)	1.854 (<2%)
Vastgestelde aanvragen	35.784 (84%)	44.225 (55%)	Niet gestart
Vaststelling in behandeling	2.599 (6%)	9.658 (12%)	Niet gestart
Vaststelling nog niet aangevraagd	4.080 (11%)	25.454 (32%)	

Bijlage 2: Reactie advies parlementair advocaat over startende ondernemingen

Op 2 maart jl.¹⁹ heeft de parlementair advocaat advies uitgebracht aan de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken & Klimaat over de rechtsbescherming voor startende ondernemers in relatie tot de TOGS en TVL en het gelijkheidsbeginsel in relatie tot de positie van startende ondernemers in het steunpakket.

Het feit dat de TVL (en de TOGS) generieke regelingen zijn, heeft ook in zich dat ondernemingen soms niet aan de voorwaarden van de regeling voldoen. Dit was in het bijzonder het geval voor startende ondernemingen, bijvoorbeeld omdat zij nog geen referentieomzet hadden in het referentiekwartaal van de TVL. Doordat deze ondernemingen geen referentieomzet hadden, kon er ook geen omzetverlies worden vastgesteld, op basis waarvan het subsidiebedrag bepaald kon worden. In het najaar van 2020 werd steeds duidelijker dat de crisis, en daarmee de beperkende maatregelen, nog langer voort zou duren. Dat heeft ertoe geleid dat het steunpakket opnieuw tegen het licht is gehouden en hieruit is onder meer deze startersregeling voortgekomen.

Vanaf het eerste kwartaal van 2021 ontstond een nadelig effect voor ondernemers gestart vlak voor 15 maart 2020, doordat er voor de TVL in dit kwartaal werd gekeken naar de omzet in het eerste kwartaal van 2019. Veel ondernemingen gestart tussen 1 januari 2020 en 15 maart 2020 hadden daardoor geen (representatieve) referentieomzet voor de TVL. Daarnaast gold voor ondernemingen gestart na 15 maart 2020 dat de liquiditeitsproblemen voor deze ondernemingen toenamen en de schulden opliepen. Daarom heeft het kabinet toen gekozen om vanaf het eerste kwartaal 2021 een startersregeling naast de TVL op te zetten. Op verzoek van uw Kamer is de doelgroep van de startersregeling uitgebreid tot ondernemingen gestart vanaf 1 oktober 2019 tot en met 30 juni 2020. Omdat het kabinet van mening is dat de problemen voor deze specifieke groep bedrijven vanaf het eerste kwartaal van 2021 zeer prangend werden, vindt het kabinet de keuze om deze ondernemers pas vanaf het eerste kwartaal van 2021 een aparte regeling aan te bieden verdedigbaar. Te meer omdat een groot deel van de ondernemingen gestart tussen 1 oktober 2019 en 15 maart 2020 reeds gebruik kon maken van de TVL in het vierde kwartaal. Deze ondernemers alsnog een extra regeling voor het vierde kwartaal van 2020 aanbieden vindt het kabinet niet verdedigbaar ten opzichte van andere ondernemers die slechts van één regeling gebruik kunnen maken.

De parlementair advocaat schetst dat het gelijkheidsbeginsel voor startende ondernemingen niet in het geding is geweest. Die opvatting deel ik.

Ook concludeer ik dat het kabinet zich maximaal heeft ingespannen om zoveel mogelijk ondernemingen, ook startende ondernemingen, te ondersteunen in deze crisis, maar dit kon niet voor alle ondernemingen op dezelfde manier en mate. Door de crisis een heeft dit ook op steun kunnen rekenen van een meerderheid van uw Kamer.

¹⁹ Kamerstuk 35420 nr. 256