

35 420 Noodpakket banen en economie

Nr. 241 Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2021

Veel ondernemers hebben zwaar te lijden onder de economische gevolgen van de coronacrisis. Om hen te ondersteunen bij het betalen van de vaste lasten is de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) in het leven geroepen. De TVL is inmiddels voor de derde keer opengesteld voor ondernemers en was op 18 maart al meer dan 216 duizend keer aangevraagd.

In de afgelopen maanden heeft het kabinet u veelvuldig geïnformeerd over de TVL en de wijzigingen die noodzakelijk waren, op momenten dat de gezondheidscrisis zich verdiepte. Als de omstandigheden veranderden, veranderde de TVL mee. En alhoewel we het kantelpunt van de pandemie in het vizier lijken te hebben, hebben ondernemers het juist nu heel zwaar en is de ondersteuning die we bieden op dit moment omvangrijker dan deze tot nog toe is geweest.

In deze voortgangsrapportage informeer ik u over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de TVL. Naast de stand van zaken van de verschillende TVL-periodes, ga ik in deze brief ook in op de voortgang van de startersregeling, het maatwerk dat we in bepaalde gevallen toepassen, hoe we met bezwaren door ondernemers omgaan en wat de planning is van de intensivering van TVL Q1 2021 en de openstelling van TVL Q2 2021. Tot slot ga ik in op de controle op misbruik en oneigenlijk gebruik van de TVL.

De TVL in vogelvlucht

Op 17 maart 2020 kondigde het kabinet het eerste noodpakket aan, met daarin een Noodloket voor ondernemers.¹ Dit was de start van de Beleidsregel tegemoetkoming ondernemers getroffen sectoren COVID-19 (TOGS): een eenmalige tegemoetkoming van €4.000 voor ondernemers die op dat moment direct getroffen werden door sluiting, zoals eet- en drinkgelegenheden. In de weken erna is de lijst van SBI-codes die in aanmerking komt voor steun een paar keer uitgebreid met extra sectoren, zoals de kappers. Via de TOGS is €867 miljoen uitgekeerd aan ondernemers.

Op 20 mei 2020 kondigde het kabinet het noodpakket 2.0 aan.² In dit pakket maakte de TOGS plaats voor de Regeling subsidie financiering vaste lasten mkb COVID-19 (TVL) bedoeld voor de hardst geraakte ondernemers in het mkb. De gedachte achter de regeling was dat onder anderen horecabedrijven, sportscholen de evenementensector en kermissen een moeilijke periode tegemoet gingen.

¹ Kamerstuk 35 420, nr. 2

² Kamerstuk 35 420, nr. 38

Aanvankelijk was het de bedoeling dat de TVL eenmalig zou zijn. De tweede golf van het coronavirus en de economische gevolgen daarvan hebben niet alleen geleid tot het verlengen van de TVL, tot in elk geval het tweede kwartaal van 2021, maar ook tot forse uitbreidingen voor wat betreft de doelgroep, de subsidiepercentages de maximale subsidie per ondernemer. Ook zijn meermaals aparte opslagen en modules toegevoegd, bedoeld om specifieke sectoren nog beter te ondersteunen. In de onderstaande tabel staat in vogelvlucht weergegeven hoe de TVL zich heeft ontwikkeld.

Tabel 1: karakteristieken en voorwaarden TVL

	TVL 1 Q3 2020	TVL Q4 2020	TVL Q1 2021	TVL Q2 2021
Status	Gesloten	Gesloten	Geopend	2 ^e helft mei
Periode	Jun-Sept 2020	Okt-Dec 2020	Jan-Mrt 2021	Apr-Jun 2021
Budget (open einde)	552 mln.	1.034 mln.	2.956 mln.	3.206 mln.
Doelgroep	mkb meest getroffen sectoren	mkb Alle sectoren ³	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)	50.000	90.000	550.000 MKB / 600.000 niet-mkb	550.000 MKB / 600.000 niet-mkb
Minimum subsidie	1.000	750	1.500	1.500
<i>Modules</i>				
<i>Evenementen module</i>	NEE	JA	JA	NEE
<i>Opslag Horeca</i>	NEE	JA	NEE	NEE

³ Met uitzondering van financiële instellingen die uitgesloten zijn op grond van Europese regels.

*Voorraad-
Aanpassing*

<i>Voorraadsubsidie gesloten detailhandel</i>	NEE	JA	JA	NEE
<i>Opslag reisbranche</i>	NEE	NEE	JA	NEE
<i>Opslag land- en tuinbouw</i>	NEE	NEE	JA	JA

Stand van zaken bij de uitvoering van de TVL

Door wijzigende economische omstandigheden en de voorwaarden van de TVL is het gebruik van de regeling zeer sterk toegenomen. Dit is in lijn met de inrichting van de TVL, die is bedoeld om mee te ademen met de economische omstandigheden. In deze paragraaf ga ik in op het gebruik gedurende de verschillende periodes waarin de TVL is opengesteld.

Onderstaande tabel illustreert de toename in gebruik van de TVL. En in box 1 op pagina 7 is zichtbaar wat dit voor een individuele ondernemer kan betekenen.

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

Kenmerk	TVL 1 Q3 2020 Vaststelling gestart	TVL Q4 2020 Vaststelling gestart	TVL Q1 2021 Verlening open
Subsidie toegekend	€552 mln.	€1.200 mln.	€570 mln.
Voorschot uitbetaald (80%)	€442 mln.	€947 mln.	€420 mln.
Gem. subsidie	€13.038	€15.204 *	
Gem. omzetzijdering	65%	68%	80%
Grootste sectoren (SBI)	56 Eet- & drink (153 mln.)	56 Eet- & drink (348 mln.)	56 Eet- & drink (198 mln.)

codes)	90 Kunst (55 mln.) 93 Sport (50 mln.) 55 Logies (49 mln.) 46 Groothandel (38 mln.)	55 Logies (81 mln.) 01 Landbouw (75 mln.) 46 Groothandel (71 mln.) 47 Detailhandel (61 mln.)	47 Detailhandel (74 mln.) 93 Sport (35 mln.) 96 Wellness (34 mln.) 55 Logies (33 mln.)
Ontvangen aanvragen	47.661	90.202	78.846
Toegekend	42.337	78.965	48.540
Afgewezen/ Ingetrokken	5.264	10.404	1.631
Aanvraag in behandeling	60	833	28.675
Vastgestelde aanvragen	17.723		-
Vaststelling in behandeling	24.268	78.965	-

*In dit bedrag is de intensivering van TVL Q4 nog niet verwerkt

Schuingedrukt betreft de tussenstand van de verlening van TVL Q1 op 18 maart 2021

TVL1 (juni-september 2020)

De TVL1 (Q3 2020) was net als de TOGS bedoeld om specifieke sectoren te ondersteunen. Vlak voor de openstelling, op 30 juni 2020, werden veel contactbeperkende maatregelen versoepeld. Hierdoor konden meer bedrijven in de subsidieperiode het omzetverlies beperken.

Opening

- Geopend 30 juni 2020

Sluiting

- Gesloten 30 oktober 2020

- | | |
|----------------------------------|--|
| • Totaal 47.661 aanvragen | • Vaststelling sluit op 1 april 2021 |
| • €552 mln. subsidie toegekend | • ~ 66% krijgt nabetaling/hoeft niet terug te betalen |
| • €442 mln. voorschot uitbetaald | • ~ 33% moet terugbetalen |
| • 99,9% afgehandelde aanvragen | • Ondernemers ontvangen nog ca. €90 mln. / €70 mln. wordt teruggevorderd |

Van alle aanvragen kon RVO.nl in 54% van de gevallen binnen 1 week een besluit nemen. En van 81% van het totale aantal aanvragen werd binnen 3 weken een besluit genomen en het voorschot betaald.

Vaststelling TVL 1 gestart

Op dit moment worden de verleende subsidies van de TVL1 vastgesteld. Ondernemers dienen voor 1 april 2021 een vaststellingsverzoek in te dienen. Dat betekent dat ondernemers hun daadwerkelijke omzetverlies moeten opgeven, waarna RVO.nl het definitieve subsidiebedrag vaststelt. Ondernemers hebben een voorschot van 80% ontvangen op basis van het verwachte omzetverlies. Op basis van het werkelijke omzetverlies wordt bepaald of ondernemers nog een resterend bedrag krijgen of dat ze teveel voorschot hebben ontvangen en moeten terugbetalen. RVO.nl heeft inmiddels 42.000 vaststellingsverzoeken voor ondernemers vooraf ingevuld en klaargezet. Daarvan zijn er 17.723 inmiddels door de ondernemer terug verzonden en door de RVO.nl vastgesteld.

Van de 42.000 vaststellingen ontvangt circa 66% een nabetaling of hoeven ze niets terug te betalen. De gemiddelde nabetaling is naar verwachting €2.000. Circa 30% van de ondernemers heeft teveel aan voorschotten ontvangen omdat ze in werkelijkheid minder omzetverlies hebben geleden dan dat ze vooraf ingeschat hadden, en moeten daarom terugbetalen. De gemiddelde terugvordering bedraagt €4.000. Ik begrijp dat terugbetaling van een voorschot voor een ondernemer nu op een ongelukkig moment kan komen. We proberen daarom zo veel mogelijk rekening te houden met de financiële positie van ondernemers. Ondernemers die terug moeten betalen krijgen daarom ruime betalingstermijnen aangeboden, tot 12 maandtermijnen of ruimer indien dat nodig is. RVO.nl belt ondernemers waarvan RVO.nl verwacht dat ze meer dan €20.000 moeten terugbetalen om een betalingsregeling aan te bieden, voordat ze een formeel bericht ontvangen. Dit zijn enkele honderden gevallen. Bedragen onder de €500 worden niet teruggevorderd.

De TVL Q4 werd in de nadagen van de zomer aangekondigd, als onderdeel van een omvangrijk steun- en herstelpakket⁴. De TVL werd, samen met andere steunmaatregelen, met negen maanden verlengd. De TVL Q4 kende bij aanvang een drietal grote wijzigingen. Ten eerste werd de regeling open gesteld voor alle sectoren. Het maximale subsidiebedrag werd verhoogd naar €90.000 per kwartaal en een opslag voor horecabedrijven om verloren voorraden te compenseren werd toegevoegd voor de openstelling van de regeling.

<i>Opening</i>	<i>Sluiting</i>
• Geopend 25 november 2020 • Totaal 90.202 aanvragen • €1200 mln. subsidie toegekend • €942 mln. voorschot uitbetaald • 20.656 opslagen Horeca Voorraad en Aanpassingskosten toegekend	• Gesloten 29 januari 2021 • 98% aanvragen afgehandeld • Vaststelling is gestart • ~ 85% krijgt naar verwachting nabetaling, ook door intensivering (hoger vergoedingspercentage)

Alleen al in de eerste week na openstelling ontving RVO.nl 25.790 aanvragen. Inmiddels is 99% van de aanvragen afgehandeld. Gemiddeld is door RVO.nl over 66% van alle aanvragen in een week en over 88% binnen drie weken een besluit genomen waarna het voorschot is verstrekt.

Opslag Horeca Voorraad en Aanpassingskosten (HVA)

Als onderdeel van de TVL Q4 2020 is aan horecabedrijven de opslag voor de HVA toegekend, die is uitgevoerd als een opslag van 5,6% op het vaste lasten percentage. RVO.nl heeft aan 20.656 ondernemers een HVA opslag toegekend voor in totaal circa €60 miljoen.

Tussentijdse intensivering van de TVL Q4

In december zijn gedurende de openstelling nog een twee extra wijzigingen doorgevoerd⁵, namelijk het verhogen van het subsidiepercentage tot maximaal 70% en het invoeren van een Voorraadsubsidie Gesloten Detailhandel. In eerste instantie was het de bedoeling deze intensiveringen tussentijds, en daarmee als extra voorschot, aan ondernemers uit te keren.

De goedkeuring van de intensiveringen door de Europese Commissie heeft langer op zich laten wachten dan gehoopt, waardoor de extra voorschotten korter op de vaststelling van TVL Q4 en midden in de voorbereiding van de openstelling van TVL Q1 zouden komen te liggen. Om over het geheel zoveel mogelijk bedrijven zo snel

⁴ Kamerstuk 35 420, nr. 105.

⁵ Kamerstuk 35 420, nr. 237.

mogelijk te voorzien van subsidie, en om de schaarse uitvoeringscapaciteit van RVO.nl zo effectief mogelijk in te zetten, is er uiteindelijk voor gekozen de intensivering van Q4 direct samen met de vaststelling door te voeren. De vaststelling van Q4 is daarvoor naar voren gehaald en op 18 maart gestart. Ondernemers kregen zo zonder vertraging toegang tot het voorschot van de TVL Q1 en eerder toegang tot het volledige bedrag van TVL Q4. Dat woog voor mij op tegen het later uitbetalen van het extra voorschot.

De vaststellingsverzoeken voor TVL Q4 worden vanaf nu verstuurd. Alle ondernemers ontvangen in de komende twee weken een vooraf ingevuld vaststellingsverzoek. De inschatting is nu dat circa 85% van de ondernemers naar aanleiding van de vaststelling een nabetaling zal ontvangen of niets zal hoeven terugbetalen. Dit kan wijzigen, omdat ondernemers meer of minder omzetverlies geleden kunnen hebben dan ze verwacht hadden tijdens het verlenen van het voorschot.

Voorraadsubsidie Gesloten Detailhandel (VGD)

De detailhandel ontvangt in verband met gedwongen sluiting een opslag van 5,6% over het vierde kwartaal van 2020. Er zijn in TVL Q4 6.628 aanvragen voor de TVL toegekend, waar in de vaststelling de VGD van toepassing op gaat zijn. Deze voorraadsubsidie wordt tijdens de vaststelling uitbetaald als onderdeel van de intensivering van TVL Q4 2020.

Evenementenmodule TVL Q4

In het najaar is besloten tot het invoeren van een evenementenmodule voor evenementondernemers en kermissen die door een sterk seizoens-effect niet in alle kwartalen voor de TVL in aanmerking komen⁶. Ondernemers die voor de TVL1 in aanmerking kwamen, maar niet voor de TVL Q4 2020 of TVL Q1 2021, komen voor de evenementenmodule in aanmerking en ontvangen dan een subsidiebedrag gelijk aan een derde van de subsidie die uit de TVL1 voor Q3 2020 is ontvangen. De evenementenmodule voor Q4 van 2020 is op 18 februari geopend en sluit op 18 maart. Ondernemers die mogelijk voor de evenementenmodule in aanmerking komen zijn per mail door RVO.nl op de openstelling geattendeerd. Er zijn tot op heden 468 aanvragen ontvangen, waarvan er inmiddels 20 zijn goedgekeurd. De subsidieverlening en vaststelling gebeurt in beginsel in één keer. Dat kan vanaf het moment dat de TVL1 is vastgesteld, omdat op basis van de TVL1 subsidie het subsidiebedrag voor de evenementenmodule wordt bepaald. De evenementenmodule voor het eerste kwartaal wordt naar verwachting van 26 april tot 26 mei 2021 opengesteld.

⁶ Kamerstuk 35 420, nr. 193

TVL Q1 (januari-maart 2021)

De TVL Q1 staat vanaf 15 februari jl. open voor ondernemers. De eerste week zijn er ruim 45 duizend aanvragen binnen gekomen, bijna evenveel als in heel TVL1 in 12 weken. Op 18 maart stond de teller op ruim 78 duizend. De openstelling van de regeling wordt verlengd tot 18 mei 2021.

Opening

- Geopend 15 februari 2021
- Sluiting op 18 mei 2021 (was 30 april 2021)
- 45.452 aanvragen in week 1
- 70% voorschot binnen 1 week
- 90% voorschot binnen 3 weken

Door verlenging van de lockdown in 2021 zijn uitbreidingen en wijzigingen opnieuw nodig gebleken. Mede naar aanleiding van diverse moties van uw Kamer, heeft het kabinet in januari en februari de volgende intensiveringen doorgevoerd⁷:

- Verhoging van het subsidieplafond van €90.000 naar €550.000 voor het mkb en 600.000 voor niet-mkb
- Toelaten van niet-mkb bedrijven tot de TVL
- Verhoging van het subsidiepercentage tot 85%
- Verhoging van het minimumsubsidiebedrag tot €1.500
- Verlaging van de minimale benodigde vaste lasten naar €1.500
- Verlengen en verhogen tot 21% van de opslag Voorraadsubsidie Gesloten Detailhandel met een maximum van €300.000.
- Invoeren van een opslag voor annuleringskosten voor de reisbranche
- Invoeren van een opslag voor specifieke kosten in de land- en tuinbouw.

Box 1: hoe pakt intensivering uit voor een ondernemer?

- Een restaurant (met €250.000 omzet per kwartaal, 85% omzeterderving) ontvangt in TVL 1 (Q3 2020) aan tegemoetkoming: €26.563. In TVL Q4 2020 ontvangt de onderneming na de intensivering en inclusief opslagen na de vaststelling: €42.728. In TVL Q1 2021 is dat €45.156.
- Een onderneming in de detailhandel (met €350.000 omzet per kwartaal, 85% omzeterderving) ontvangt in TVL 1 aan tegemoetkoming: €22.315. In TVL Q4 2020

⁷ Kamerstukken 35 420, nrs. 215 en 235 ; Kamerstuk 35 570 VII, nr. 90

(na intensivering, en inclusief opslagen): €40.220 en in TVL Q1 2021 is dat: €91.035, o.a. door de verhoogde Voorraadsubsidie Gesloten Detailhandel.

Stapsgewijze uitrol intensiveringen TVL Q1

Deze intensiveringen zijn op 15 maart goedgekeurd door de Europese Commissie. De voorbereiding voor de implementatie van deze intensiveringen is bij RVO.nl in volle gang. De interactie tussen de verschillende modules, tussentijdse wijzigingen in de situaties van ondernemers en de interactie tussen de verschillende openstellingen van de TVL, maken de implementatie van de intensiveringen zeer complex. De belangrijkste beperkende factor is de noodzaak om alle onderdelen van de TVL, na wijzigingen, telkens weer te kunnen integreren en samenvoegen in de proces- en systeemketen van het centrale TVL klant dossier bij RVO.nl. De zorgvuldigheid waarmee deze worden doorgevoerd én getest zijn de belangrijkste beperkende factoren in de snelheid van uitvoering, niet het aantal mensen dat RVO.nl hierop inzet.

De intensiveringen zullen daarom stapsgewijs worden ingevoerd. Dit is noodzakelijk om te waarborgen dat de cumulatieve van eerder verleende TVL-subsidies, tussentijdse intensiveringen en nieuwe modules, en overige steun die is verleend op grond van paragraaf 3.1 van het Europees steunkader⁸, er niet toe leidt dat individuele ondernemers het Europees staatssteunplafond overschrijden of anderszins onjuiste voorschotten krijgen. Hierdoor zouden ondernemers geconfronteerd kunnen worden met hoge terugvorderingen en dat wil het kabinet zoveel mogelijk voorkomen. Terugvorderingen (niet vanwege staatssteun) komen in de TVL1 Q3 2020 al voor en dat is buitengewoon vervelend voor ondernemers.

Het kabinet realiseert zich terdege dat de TVL een steunmaatregel is waarvan het effect zo snel mogelijk in de samenleving voelbaar moet zijn. Ondernemers rekenen erop. RVO.nl spant zich daarom tot het uiterste in om de intensiveringen, aanpassingen en openstellingen van TVL zo snel als mogelijk uit te voeren. Het kabinet voert de intensiveringen in vijf stappen door:

- Als eerste worden aanvragen afgehandeld van kleine bedrijven met vaste lasten tussen de €1.500 en €3.000. Deze kwamen tot nu toe nog niet in aanmerking voor de TVL. Dit is wel nog op basis van de oude parameters. Er zijn 7.453 aanvragen ontvangen van kleine bedrijven, die zijn aangehouden tot de wijzigingsregeling.
- Vervolgens worden alle nieuwe aanvragen volgens de nieuwe parameters, zoals het hogere subsidiepercentage van 85%, afgehandeld.
- Daarna worden ook de aanvragen van de grote bedrijven (het niet-mkb) in behandeling genomen. Dit gebeurt later dan de kleine bedrijven omdat RVO.nl voor deze grote bedrijven eerst goed uit moet werken op welke wijze de

⁸ Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak (2020/C 91 I/01)

controles bij deze plaats gaan vinden. Met name het voorkomen dat ondernemingen – bedoeld of onbedoeld – meerdere aanvragen indienen is een aandachtspunt.

- Als laatste stap zullen alle mkb-bedrijven die al een aanvraag hebben ingediend een extra voorschot ontvangen op basis van alle doorgevoerde intensiveringen. Dit is de meest complexe stap omdat dit een wijziging van het eerdere subsidiebesluit betreft, die geautomatiseerd moeten worden doorgevoerd.
- De evenementenmodule voor de TVL Q1 wordt naar verwachting opengesteld van 26 april t/m 26 mei 2021.

Om bedrijven voldoende tijd te geven om aan te kunnen vragen wordt de regeling langer opengesteld, tot maandag 18 mei 2021. De voorlopige planning van deze stappen staat in de onderstaande tabel. Deze planning is onder voorbehoud en kan nog wijzigen.

Stapsgewijze intensivering Q1	Periode
Start communicatie campagne eHerkenning 3	22 maart
Aanvragen van kleine bedrijven met vaste lasten tussen €1.500 en €3.000 behandelen.	In de laatste week van maart
Invoeren niveau eHerkenning 3 voor alle TVL Q1 en Q2 aanvragen	12 april
Nieuwe aanvragen behandelen op basis van de doorgevoerde intensiveringen.	Midden april
Grote bedrijven (niet-MKB) kunnen aanvragen indienen	Midden april
Openstelling evenementenmodule TVL Q1	26 april – 26 mei
Geautomatiseerde verstrekking van een extra voorschot aan MKB-bedrijven die al een Q1 aanvraag hebben toegekend gekregen.	Voor eind april
Sluiting TVL Q1	18 mei 17:00

Op de site van RVO.nl (www.rvo.nl/TVL) wordt steeds de meest actuele planning bekendgemaakt.

TVL Q2 (april – juni 2021)

Ondernemers teren steeds verder in op het eigen vermogen en hebben liquide middelen nodig. Naar aanleiding van de motie van lid Segers c.s.⁹ is het subsidiepercentage voor TVL Q2 2021 verhoogd naar 100%. Van de specifieke opslagen zoals opgesomd in de tabel op pagina 3 loopt alleen de opslag voor specifieke kosten in de land- en tuinbouw nog door in het tweede kwartaal van 2021.

Deze wijzigingen worden binnen enkele weken aan de Europese Commissie voorgelegd en het loket zal naar verwachting in de tweede helft van mei opengaan. Openstelling kan pas plaatsvinden nadat alle wijzigingen in de TVL Q1 zijn doorgevoerd. Ik zal uw Kamer hier nader over informeren. Ondernemers worden via diverse kanalen op de hoogte gehouden van de planning.

Startersregeling

Startende ondernemers ontvangen niet altijd voldoende TVL-subsidie. De voornaamste oorzaak hiervan is het ontbreken van (of het hebben van een te lage) omzet in de referentieperiode. Dit kan te maken hebben met bijvoorbeeld een verbouwing of een nog te verkrijgen vergunning. Daarom wordt er gewerkt aan een aparte regeling voor starters gestart tussen 1 oktober 2019 en 30 juni 2020¹⁰. De regeling zal eerst nog moeten worden goedgekeurd door de Europese Commissie en zal naar verwachting medio mei open gaan.

Naar aanleiding van de motie van het lid Aartsen¹¹ wordt op dit moment, samen met de branches en de Vereniging Nederlandse Gemeenten, een onderzoek uitgevoerd naar de problemen die ondernemers, die niet voor de startersregeling in aanmerking komen, ervaren met de systematiek van de referentieperiode. De resultaten van dit onderzoek worden eind maart aan uw Kamer aangeboden.

Klantcontact, maatwerk en bezwaren

Het snel, klantvriendelijk en rechtmatig afhandelen van subsidieaanvragen van ondernemers is voor RVO.nl van groot belang. Daarbij streeft RVO.nl ernaar te allen tijde de menselijke maat te hanteren, ondernemers volledig te informeren en, indien nodig, te ondersteunen, zodat zij weten waar zij aan toe zijn. Hiervoor heeft RVO.nl onder meer een digitale adviestool, die ondernemers helpt om de juiste bewijsstukken te verzamelen en te oefenen met het indienen van een digitale aanvraag.

De TVL kent een zeer hoog aantal aanvragen dat in korte tijd verwerkt moet worden. Er is daarom gekozen om een grotendeels geautomatiseerde uitvoering. Het leveren van maatwerk legt bij deze aantallen druk op de uitvoerbaarheid van de

⁹ Kamerstuk 25 295, nr. 1044

¹⁰ De periode is naar aanleiding van Motie van het lid Aartsen c.s. (Kamerstuk 35 669, nr. 15) verlengd zodat ondernemers gestart in het 4^e kwartaal van 2019 ook in aanmerking komen voor deze regeling.

¹¹ Kamerstuk 35 669, nr. 16

regeling. En voor de uitvoerbaarheid van de regeling is het daarnaast van het grootste belang – de analyses en adviezen van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag indachtig¹² – dat klantdossiers volledig blijven. Alleen zo heeft RVO.nl altijd een compleet overzicht van wat aan ondernemers is toegezegd en uitbetaald en welke contacten er zijn geweest.

RVO.nl is continu in gesprek met ondernemers. Tijdens de aanvraagperiode van de TVL 1 (Q3 2020) heeft RVO.nl bijna 18 duizend ondernemers via de telefoon, chat of mail gesproken. Bij de TVL Q4 was dat maar liefst 43 duizend keer.

Om in de uitvoering van de TVL, in de kern een generieke regeling, zo goed mogelijk aan te sluiten bij specifieke omstandigheden van ondernemers zijn de volgende aanpassingen in de regeling doorgevoerd.

1. Niet aansluitende SBI-code Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL 1 Q3 2020)

In de TVL 1 was een gerichte hardheidsclausule van kracht die inhield dat een onderneming die vanwege een in het Handelsregister ontbrekende SBI-code niet in aanmerking kwam voor de TVL, maar op basis van de activiteitenomschrijving in het handelsregister een SBI-code had kunnen hebben die wel toegang zou geven, alsnog een beroep op de TVL kon doen. Dit konden ondernemers via de Kamer van Koophandel melden. Enkele duizenden ondernemers hebben hiervan gebruikt gemaakt. Vanaf de TVL Q4 is deze coulance regeling niet meer toepassing omdat vanaf dat moment alle SBI codes toegang geven tot de TVL.¹³

2. Gevolgen van de uitspraken van het CBb

Op 22 december 2020 oordeelde het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBb) in drie zaken dat RVO.nl, indien een ondernemer daar om vraagt, onderzoek moet doen naar de werkelijke hoofdactiviteit van een onderneming op 15 maart 2020 en niet uitsluitend mag uitgaan van de inschrijving in het Handelsregister op dat moment. RVO.nl heeft de drie zaken onderzocht en dit heeft voor deze ondernemers tot een hogere subsidie geleid. Ik heb met RVO.nl afgesproken dat alle lopende en afgehandelde bezwaren van ondernemers, van TVL1 en TVL Q4, die op dit punt betrekking hebben in lijn met de uitspraak van het CBb (opnieuw) worden beoordeeld.¹⁴ Nieuwe bezwaren worden direct in lijn met deze uitspraak beoordeeld. In de TVL Q1 is dit via een hardheidsclausule structureel geborgd.

RVO.nl streeft ernaar voor half april alle lopende bezwaren te hebben behandeld. In totaal zijn er nu 551 SBI-code-bezwaren afgehandeld. Hiervan zijn er 307 (55%) gegrond verklaard. De ondernemer kan voortaan met de nieuwe, juiste, SBI-code een aanvraag indienen. Als gevolg van de uitspraak van het CBb worden circa 200 reeds afgehandelde bezwaren opnieuw beoordeeld. Hiervan zijn er inmiddels 66

¹² Kamerstuk 35 510, nr. 2

¹³ M.u.v. financiële instellingen. Dit is op grond van Europese staatssteunregels

¹⁴ Aangangsel Handelingen II 2020/21, nr. 1567

opnieuw beoordeeld. De verwachting is dat de rest van deze ondernemers half april duidelijkheid heeft.

3. Activiteitenomschrijving in het Handelsregister

De uitspraken van het CBb zien toe op situatie waarin ondernemers op basis van de omschrijving van hun bedrijfsactiviteiten op 15 maart 2020 in het Handelsregister een andere SBI-code als hoofdactiviteit zouden kunnen hebben dan de in het Handelsregister geregistreerde SBI-code. De ondernemer is bij wet verplicht te zorgen dat de activiteitenomschrijving in het Handelsregister actueel is. Ondernemers die hebben nagelaten een wijziging in hun bedrijfsactiviteiten op te geven kunnen echter TVL mislopen en daardoor in de financiële problemen komen. Daarom heb ik, zoals ik u op 10 maart jl. heb laten weten¹⁵, besloten dat ondernemers die kunnen aantonen dat hun feitelijke bedrijfsactiviteiten op 15 maart 2020 anders waren dan de activiteiten zoals die op dat moment in het Handelsregister stonden, op basis van hun feitelijke bedrijfsactiviteiten op die datum TVL kunnen ontvangen. Dit geldt vanaf TVL Q1. RVO.nl zal de nieuwe werkwijze via diverse communicatiekanalen bekend maken.

4. Bijzondere gevallen

RVO.nl is gehouden om de TVL uit te voeren in lijn met de regeling. Dit kan soms leiden tot een schrijnende situatie voor een ondernemer. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om in zeer uitzonderlijke gevallen af te wijken van de formele regels indien de nadelige gevolgen van een besluit voor de betrokken ondernemer onevenredig zouden zijn in verhouding tot het doel van het besluit (artikel 3:4 Awb). Dit gaat om zeer uitzonderlijke gevallen die buiten de macht van de ondernemer liggen, zoals brand, ziekte of een overlijden in de directe kring. RVO.nl maakt inmiddels gebruik van deze mogelijkheid, mede naar aanleiding van de motie van het lid Amhaouch¹⁶, en kijkt daarbij ook terug naar de TVL 1 en TVL Q4. Ik heb u hier op 26 februari jl. over geïnformeerd.¹⁷ RVO.nl heeft een interne commissie opgericht die adviseert over de kaders waarmee deze gevallen worden beoordeeld en waar nodig advies geeft over individuele gevallen. Inmiddels zijn ongeveer 150 zaken in beeld en in behandeling.

Bezwaren

Ondernemers kunnen altijd bezwaar aantekenen tegen een besluit. In verband met de eerder genoemde uitspraken van het CBb worden gelijksoortige eerder afgewezen bezwaren opnieuw in behandeling genomen. Tegen 4.489 besluiten (op een totaal circa 185.000 besluiten in de TVL) lopen momenteel bezwaren, inclusief bezwaren op het gebied van de SBI-codes. Hiervan zijn er 1.390 afgehandeld en nog 3.099 in behandeling. In 41% van de gevallen is het bezwaar (deels) toegekend en het besluit (deels) herzien. Circa 5% van de bezwaren is gedurende de procedure ingetrokken. RVO.nl heeft extra capaciteit ingezet om de bezwaren tijdig te kunnen behandelen.

¹⁵ Kamerstuk 35 420, nr. 239

¹⁶ Kamerstuk 35 669, nr. 19

¹⁷ Kamerstuk 35 420, nr. 233

Misbruik en oneigenlijk gebruik

In deze paragraaf informeer ik u over de wijze waarop misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van de TVL zoveel mogelijk wordt voorkomen. Ook ga ik in op de aan het licht gekomen gevallen van misbruik en oneigenlijk gebruik in de TVL, in navolging van mijn brieven van 13 en 14 januari jl.¹⁸

De TVL regeling is in korte tijd opgezet om zoveel mogelijk ondernemers, die getroffen zijn door de gevolgen van de coronacrisis, tegemoet te komen in hun doorlopende vaste lasten. Om deze grote aantallen ondernemers snel te voorzien van financiële steun wordt de regeling in hoge mate geautomatiseerd uitgevoerd en wordt er gewerkt met voorschotten op basis van de te verwachten omzetsderving. De regeling kent daarmee een verhoogd risico op misbruik en oneigenlijk gebruik. Het kabinet heeft reeds in de najaarsnota 2020 aangegeven dat bij veel van de steunmaatregelen een verhoogd risico op misbruik en oneigenlijk gebruik aanwezig is.¹⁹ Er is daarom bij de TVL een uitgebreid systeem van risicobeheersing opgezet om deze risico's te beperken. In mijn brief van 14 januari jl. ben ik uitgebreid op de gekozen systematiek ingegaan.

Werkwijze op hoofdlijnen

Op hoofdlijnen is de werkwijze van RVO.nl als volgt. In de aanvraag- en vaststelling fase wordt een besluit genomen over de subsidieverlening, en daarmee het voorschot en vervolgens het definitieve subsidiebedrag. Om deze besluiten bij volumes van tienduizenden aanvragen per week tijdig te kunnen nemen zijn belangrijke delen van de uitvoering geautomatiseerd. Zodra een aanvraag of een verzoek tot vaststelling wordt ingediend wordt daarom geautomatiseerd een risicoprofiel van de aanvraag en aanvrager opgesteld op basis van een aantal indicatoren. Deze indicatoren worden veelvuldig bijgesteld, onder andere op basis van data-gestuurde evaluaties, signalen uit de handmatige beoordeling van aanvragen en signalen van banken, fraudeonderzoekers, de FIOD, de Belastingdienst en andere relevante partijen. Zwaarwegende indicatoren, zoals een geregistreerd faillissement, leiden direct tot een verhoogd risico. Lichte indicatoren, zoals kansberekeningen over de plausibiliteit van opgevoerde gegevens, leiden alleen in onderlinge samenhang tot een verhoogd risico.

Werkwijze bij het voorschot

Aanvragen met een verhoogd risico op misbruik en oneigenlijk gebruik worden *voorafgaand* aan de uitbetaling van het voorschot door RVO.nl verscherpt handmatig gecontroleerd. Dit gebeurt onder andere op de juistheid van de opgevoerde gegevens en aan de hand van andere indicatoren voor mogelijke

¹⁸ Kamerstuk 35 420, nrs. 209 en 210.

¹⁹ https://www.rijksbegroting.nl/2020/uitvoering/2e_suppletore.kst288544_13.html

misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)-risico's. Tijdens de handmatige controle worden indien nodig ook aanvullende informatie en bewijsstukken opgevraagd. Dit heeft mede tot gevolg dat aanvragen met een verhoogd risico gemiddeld twee tot drie weken extra verwerkingstijd hebben. Aanvragen waarbij M&O wordt geconstateerd worden afgewezen, waarmee wordt voorkomen dat een voorschot wordt uitbetaald aan ondernemingen die daar geen recht op hebben. Er zijn tot nog toe circa 25.000 handmatige controles uitgevoerd voorafgaand aan de uitbetaling van een voorschot. Dit heeft mede geleid tot ongeveer 16.000 afwijzingen.

Kenmerk	TVL 1 (Q3 2020)	TVL Q4 2020	TVL Q1 2021 <i>nu open</i>
Subsidie toegekend	552 mln.	1200 mln.	540 mln.
Ontvangen aanvragen	47.646	90.202	78.846
Afgewezen/Ingetrokken	5.264	9.718	1.631
Aanvullende handmatige controles	8.870	19.381	
Intrekking subsidie na constatering M&O	(gebeurt tijdens vaststelling)	638	
Aangiftes	70	315	

Werkwijze bij de vaststelling

Een vergelijkbare werkwijze wordt enkele maanden later, bij de vaststelling, gehanteerd waarbij aanvragers een vaststellingsverzoek indienen waarmee zij het werkelijke omzetverlies aantonen en vervolgens het resterende subsidiebedrag uitbetaald krijgen. Andermaal wordt aan de hand van een geautomatiseerd risicomodel bepaald welke vaststellingsverzoeken handmatig aanvullend worden gecontroleerd. Aanvragen kunnen dus tweemaal in een handmatige controle vallen, voorafgaand aan het voorschot en aan de vaststelling. De vaststelling en handmatige controle van de eerste TVL 1 is op dit moment in volle gang. Hierbij maakt RVO.nl gebruik van de btw-aangifte die het ontvangt van de Belastingdienst.

Aanpassingen gedurende de uitvoering

Ook gedurende de openstelling kunnen signalen, zoals van de FIOD, die met RVO.nl worden gedeeld tot handelen nopen. Die signalen worden vaak ontvangen na de verlening van een voorschot, maar voor het vaststellen van de uiteindelijke subsidie. Als RVO.nl een signaal ontvangt voert het direct een versneld M&O-onderzoek uit. Zo stelt men vast of nieuwe verdachte patronen moeten leiden tot een aanpassing van het risicomodel of de handmatige controle en worden toekomstige gevallen zoveel mogelijk voorkomen. Ook wordt er bepaald of het opportuun is om direct op het verleende besluit terug te komen, bijvoorbeeld door het besluit ambtshalve in te trekken. En zoals ik aankondigde in de brief van 14 januari (Kamerstuk 35 420, nr. 210), wordt nu geautomatiseerd gecontroleerd op basis van gegevens van de Belastingdienst tijdens het verlenen van het voorschot.

Meldingen van banken

Een voorbeeld van signalen die we van derden krijgen zijn de meldingen van banken. De Nederlandse Vereniging van Banken meldde eind december dat er mogelijk sprake was van misbruik en oneigenlijk gebruik van de TVL over een eerste tranche van circa 270 aanvragen, met een bedrag aan uitgekeerde voorschotten van naar schatting €15-20 miljoen. Het betrof ondernemingen die in het vierde kwartaal van 2019 volgens de bank geen omzet hadden geboekt op hun rekening en daarmee waarschijnlijk geen omzetderving hebben, maar wel in TVL Q4 2020 een voorschot van RVO.nl hebben ontvangen. Op 14 januari meldde ik dat op dat moment tegen 59 ondernemers aangifte was gedaan bij het Openbaar Ministerie.

RVO.nl constateerde toen met de banken dat er sprake was van een patroon dat door het geautomatiseerde risicomodel nog onvoldoende herkend werd. Daarop zijn zo snel mogelijk een aantal aanpassingen doorgevoerd waar ik u op 14 januari over heb geïnformeerd.

Stand van zaken

Op 14 januari was het onderzoek met de banken in volle gang en was al duidelijk dat het aantal meldingen in werkelijkheid hoger zou komen te liggen. Inmiddels hebben de meldingen van banken betrekking op 643 verleende subsidies in TVL Q4. Daarvan is er in 629 gevallen misbruik en oneigenlijk gebruik geconstateerd. Die verleende subsidies zijn inmiddels ingetrokken, nog voorafgaand aan de vaststelling van TVL Q4. Deze gevallen hebben betrekking op uitbetaalde voorschotten van circa €42 miljoen. Deze 629 meldingen moeten worden afgezet tegen een totaal aantal aanvragen van inmiddels meer dan 216.000.

Er zijn door de banken ook meerdere meldingen gedaan bij de Financial Intelligence Unit (FIU). Hier wordt naar gekeken door de FIOD, met de blik hier vooral de criminele samenwerkingsverbanden uit te halen en op te pakken.

Voor subsidies die worden ingetrokken na constatering van misbruik wordt in de regel conservatoir beslag gelegd op de bankrekening waar het subsidiebedrag op is uitbetaald. Het bedrag wordt daarmee bevroren. Dat is ook bij deze zaken gebeurd. Ook wordt in dergelijke gevallen aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie.

Inmiddels is per 18 maart 343 keer beslag gelegd en 387 keer aangifte gedaan. De afhandeling van de resterende meldingen loopt. Sommige bedrijven hebben meerdere frauduleuze aanvragen gedaan, waartegen dan in zijn geheel aangifte wordt gedaan. Naar aanleiding van de intrekking van de subsidie heeft een kleine tiental ondernemers de verleende subsidie geheel of gedeeltelijk terug betaald. Voor de overige aanvragen worden in de komende weken – na het verstrijken van de wettelijke termijnen – de conservatoire beslagen omgezet in executoire beslagen. Daarmee kan de bank het bevroren en nog beschikbare subsidiebedrag rechtmatig terugbetalen aan RVO.nl. Ook wordt de ondernemer daarna in rechterlijke uitspraak verplicht het (eventueel) restant aan RVO terug te betalen. De verwachting is dat hiermee een deel van de uitgekeerde bedragen wordt terug gehaald, ook omdat banken zelf op grond van hun signalering voortvloeiend uit de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), al verdachte subsidie-uitbetalingen hadden bevroren.

Effectiviteit van de aanpassingen

De route voor misbruik en oneigenlijk gebruik van de TVL volgens het hierboven beschreven patroon, lijkt effectief te zijn bestreden. Sinds de Kamerbrief van 14 januari jl. en de genoemde aanpassingen, heeft RVO.nl circa 50.000 subsidies in TVL Q4 2020 en TVL Q1 2021 toegekend. Er is sindsdien nog bij geen van die toegekende subsidies misbruik of oneigenlijk gebruik op basis van dit patroon geconstateerd.

De aanpassingen in het risicomodel, de verscherpte controles en de uitgebreide samenwerking met onder andere banken zijn daarmee een belangrijke en effectieve aanscherping geweest in het bestrijden van M&O binnen de TVL. Dit betekent echter niet dat er geen misbruik of oneigenlijk gebruik meer op zal treden, kwaadwillenden zullen altijd op zoek zijn naar andere routes.

Door het steeds verder aanscherpen van controles vooraf is de uitvoeringslast voor RVO.nl toegenomen. Dat is de keerzijde van deze werkwijze. In TVL1 werd circa 18% van de aanvragen als hoog-risico gekenmerkt en handmatig aanvullend gecontroleerd. In TVL Q1 2021 ligt dit inmiddels op 32%. In de praktijk 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 die recht op heeft. RVO.nl schaalt daarom continu in capaciteit op om aan deze vraag te voldoen.

Verdere aanpassingen in de uitvoering

De intensiveringen van de TVL Q1 2021 leiden onvermijdelijk tot een verdere stijging van het M&O-risico. Het hogere vergoedingspercentage en het hogere maximum bedrag helpen niet alleen ondernemingen in nood, maar vergroten ook de aantrekkingskracht van de TVL op kwaadwillenden. Nieuwe, steeds verfijndere modi operandi, vragen om het continu bijstellen van de werkwijze van RVO.nl en intensieve samenwerking met de opsporingsdiensten. RVO.nl spant zich tot het uiterste in om gelijke tred te houden met de intensivering van de regeling. Daarbij wordt gezocht naar mogelijkheden om de samenwerking en gegevensuitwisseling met o.a. de FIOD en de banken, binnen de ruimte die de regelgeving biedt, te intensiveren.

RVO.nl voert verdere aanpassingen door voor de controle van grote bedrijven en voor de bescherming van alle aanvragers tegen misbruik en oneigenlijk gebruik door derden, zoals identiteitsdiefstal.

Aanpassingen voor grote bedrijven

Door de voorgenomen verhoging van het maximum subsidiebedrag en openstelling van de TVL voor grote bedrijven, dus niet-mkb-ondernemingen, wordt de TVL kwetsbaar voor kunstmatige fiscale constructies die oneigenlijk gebruik van de regeling tot doel kunnen hebben. Daarom worden aanvullende controle instrumenten, zoals accountantsproducten, verplicht gesteld bij de vaststelling van de TVL voor alle grote bedrijven en voor mkb-bedrijven bij subsidies boven €125.000. Dit grensbedrag is in lijn met de grensbedragen zoals opgenomen in de Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstrekking.²⁰

Er zal mogelijk ook bij de aanvraag een verklaring of een product van een accountant worden gevraagd. Hierbij wordt waar mogelijk aansluiting gezocht bij bestaande accountantsproducten uit het gangbare economische verkeer van ondernemingen. Dit wordt in de nog te publiceren regeling verder uitgewerkt.

Bescherming van alle aanvragers

Geregistreerde bestuurders, of eigenaren van ondernemingen (zoals eenmanszaken), kunnen momenteel met DigiD inloggen en namens een onderneming een aanvraag indienen. Ook kan er gebruik worden gemaakt van eHerkenning, een digitaal inlogmiddel voor ondernemingen. Bij de openstelling van TVL1, met destijds maximale subsidiebedragen tot €50.000, is er voor gekozen dit zo laagdrempelig mogelijk te maken. Ondernemers konden een aanvraag indienen vanaf eHerkenning niveau 1. Intensivering van de TVL Q1 maakt het noodzakelijk

²⁰ [wetten.nl - Regeling - Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstrekking - BWBR0027023 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl - Regeling - Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstrekking - BWBR0027023 (overheid.nl))

om maatregelen te nemen die ondernemers verder beschermen tegen misbruik en oneigenlijk gebruik door derden, zoals identiteitsdiefstal. Daarom wordt eHerkenning niveau 3, waarbij door eHerkenning providers onder andere het originele identiteitsbewijs van ondernemers wordt geverifieerd, verplicht gesteld, in lijn met het niveau dat ook wordt gebruikt voor het doen van btw-aangifte bij de Belastingdienst. Daarbij komt dat eHerkenning niveau 1 sowieso vanaf 1 juli afgeschaft wordt, wat zou betekenen dat ondernemers dan ook niet meer bij de vaststellingsverzoeken van TVL Q1 kunnen.

Ter voorbereiding op de intensivering van TVL Q1 wordt vanaf 12 april de minimale inlogvereiste voor TVL Q1 en Q2 eHerkenning niveau 3. DigiD blijft daarnaast ook als inlogmogelijkheid bestaan (ondernemers houden met eHerkenning 1 nog wel toegang tot hun TVL 1 of TVL Q4 aanvraag). Ongeveer 20% van de aanvragen in TVL wordt momenteel gedaan met een ander inlogmiddel dan eHerkenning 3 of DigiD. Deze aanvragers worden ruimschoots op tijd geïnformeerd over deze aanpassing en de noodzaak om gebruik te maken van het zwaardere beveiligingsniveau. RVO.nl werkt momenteel aan een communicatiecampagne, uit te voeren met onder andere met de Kamer van Koophandel en de eHerkenning providers. Om deze overgang zo soepel mogelijk te laten verlopen wordt die campagne getest met gebruikersgroepen van ondernemers. Met de overgang van eHerkenning niveau 1 naar niveau 3 zijn voor de ondernemer kosten verbonden van circa €35.

Afsluitend

De TVL is een regeling met een nadrukkelijk en tastbaar maatschappelijk effect, die voor veel ondernemingen een welkome steun in de rug is, in de moeilijke periode waarin we met elkaar verkeren. De uitvoering van de TVL is nog in volle gang. Daarnaast is de TVL regelmatig en ingrijpend bijgesteld om mee te ademen met de moeilijke economische omstandigheden waar ondernemers zich in bevinden. Dat is sterk zichtbaar in het toegenomen gebruik van de TVL. Tegelijkertijd is de TVL niet perfect en op deze schaal niet eenvoudig passend te maken voor alle situaties die zich voor kunnen doen. Met de uitvoeringsorganisatie RVO.nl span ik mij tot het uiterste in om met elkaar de eindstreep te gaan halen.

Ik zal u minimaal een maal per kwartaal, of vaker indien nodig, informeren over de stand van zaken bij de uitvoering van de TVL. De volgende voortgangsrapportage ontvangt u in juni 2021.

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

