

Vergaderjaar 2021–2022

35 420

Noodpakket banen en economie

Nr. 411

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2021

Voor u ligt de derde voortgangsrapportage van de corona steunregeling Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) waarmee ondernemers subsidie kunnen aanvragen voor het betalen van hun vaste bedrijfslasten. Met deze rapportage praat ik uw Kamer bij over het gebruik, de trends en ontwikkeling van TVL Q3 2021, de eerdere TVL-openstellingen en de Bruine Vloot-regeling. Ik zal specifiek ingaan op de complexiteit rond grote ondernemingen, maatwerk door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), bezwaren en beroepen en tot slot de controle op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) door RVO. In de bijlage vindt u een overzicht van alle cijfers over de TVL sinds de eerste openstelling¹. Deze zijn bijgewerkt tot en met 19 september 2021.

Hoewel de beperkingen door corona steeds verder worden opgeheven en ook het economische herstel hoopvol is, is de coronacrisis voor sommige ondernemers nog niet voorbij. Het derde kwartaal heeft opnieuw veel creativiteit en uithoudingsvermogen gevraagd van ondernemers. Daar heb ik bewondering voor. Sinds 1 juni 2020 hebben getroffen ondernemers ruim 330.000 keer een beroep op de TVL gedaan, waarbij meer dan € 5,3 miljard subsidie is toegekend.

Terugblik vorige rapportage

In de eerste twee voortgangsrapportages² lag de nadruk op het uitbreiden van de subsidieregeling sinds de start en het tussentijds inpassen van wijzigingen in reeds lopende openstellingen. In deze voortgangsrapportage kijk ik terug op een subsidieregeling die in het derde kwartaal qua inhoud grotendeels gelijk bleef, maar waarbij de lange duur van de crisis en noodzakelijke zorgvuldigheid ook nieuwe uitdagingen en dilemma's opwerpen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 35 420, nrs. 241 en 342.

Ten opzichte van TVL Q1 2021 was in TVL Q2 2021 al een daling van het aantal TVL-aanvragen te zien. Deze trend zet zich vooralsnog in TVL Q3 2021 verder door. Dit is te verklaren door de stapsgewijze versoepeling van coronamaatregelen en opheffing van lockdowns en verplichte sluitingen. Dat neemt niet weg dat er voor enkele sectoren nog steeds beperkingen gelden en onzekerheid over een nieuwe opleving of mutatie van het coronavirus blijft bestaan.

Stand van zaken TVL Q3 2021

TVL Q3 2021 is op 31 augustus jl. geopend en blijft tot en met 26 oktober 2021 open voor aanvragen. In de eerste 20 dagen na opening is TVL Q3 2021 13.684 keer aangevraagd. Dit is slechts 41% van het aantal aanvragen in vergelijking met dezelfde periode na opening van TVL Q2 2021. Van het aantal binnengekomen aanvragen is op dit moment 60% (8.095) toegekend voor een bedrag van € 121 miljoen.

TVL Q3 2021 is qua opzet grotendeels gelijk gebleven aan TVL Q2 2021:

- Mkb-ondernemingen, grote ondernemingen en starters (ondernemers die tussen 15 maart en 30 juni 2020 met hun onderneming zijn gestart) kunnen TVL aanvragen.
- Het subsidiepercentage bedraagt 100%.
- Een ondernemer kan opnieuw kiezen uit twee referentieperiodes: Q3 2019 of Q3 2020.
- Voor grote ondernemingen is het maximum subsidiebedrag weer teruggebracht naar € 600.000. In TVL Q2 2021 was dit eenmalig € 1,2 miljoen.
- Er geldt een specifieke opslag voor speciale kosten door de land- en tuinbouw voor het in leven houden van dieren en gewassen. Alle overige opslagen zijn geëindigd na TVL Q1 2021.

Bruine vloot

De Bruine Vloot-regeling (officieel de Tijdelijke subsidieregeling continuïteit bruine vloot) is gericht op het behoud van de bruine vloot-sector. Deze regeling voorziet in een extra subsidie voor in de vaste en variabele lasten die samenhangen met het erfgoedkarakter van deze historisch zeilschepen. De Bruine Vloot-regeling heeft betrekking op de periode van het tweede tot en met het vierde kwartaal van 2020. Deze aparte regeling is verwant aan het doel van de TVL en wordt daarom meegenomen in deze rapportage.

De Bruine Vloot regeling is op 29 juni 2021 opengesteld en op 24 augustus jl. gesloten. In totaal heeft de Bruine Vloot-regeling 263 aanvragen voor € 9,6 miljoen binnengekregen. Van die aanvragen heeft RVO er inmiddels 145 toegewezen en 20 afgewezen. Er is inmiddels € 5,8 miljoen toegekend.

Ontwikkelingen in de uitvoering van de TVL

De TVL zit in zijn vijfde openstelling. Naast de nieuwe aanvragen die binnenkomen en beoordeeld moeten worden, speelt ook de vaststelling van eerdere TVL-periodes. De eerdere toevoeging van grote ondernemingen aan de TVL en tussentijdse verhogingen van de subsidiebedragen zijn daarbij complicerende factoren. Om misbruik en oneigenlijk gebruik van de regeling te voorkomen heeft RVO meer bewijsstukken nodig om een subsidie te verlenen of vast te stellen. Nieuwe aanvragen kunnen vertraagd raken, omdat voorliggende bezwaren eerst verwerkt moeten worden. De verwerking van aanvragen neemt daardoor meer tijd in beslag, met als gevolg dat ondernemers langer dan voorheen op een

besluit moeten wachten. Hoewel RVO er alles aan doet om ondernemers zo snel mogelijk te helpen, is de verwerkingstijd van aanvragen die handmatig verwerkt worden sinds de TVL Q4 2020 toegenomen met 50%. Voor enkele dossiers is de beslistermijn niet gehaald. RVO heeft met ondernemers hierover contact of neemt nog contact met deze ondernemers op.

De TVL is meerdere keren gewijzigd waardoor het geautomatiseerde systeem steeds moet worden aangepast of anders ingericht. Dit werkt ook door in de vaststelling van de subsidie. Daarnaast is er steeds meer handmatige inzet op individuele aanvragen nodig. Aanvragen die buiten de wettelijke termijnen dreigen te raken of tot schrijnende situaties kunnen leiden en daardoor niet kunnen blijven liggen. De wendbaarheid die RVO eerder nog in kon zetten met extra mensen, is intussen volledig benut. In de praktijk moet RVO daarom regelmatig een afweging maken tussen vertraging van de regeling voor een grote groep of vertraging van individuele zaken die op menselijk niveau niet kunnen wachten. Dit is een complex dilemma.

De huidige complexiteit is te duiden in vier onderwerpen:

1. Aanpassen van mkb-aanvragen naar grote ondernemingen;
2. Het staatssteunplafond;
3. Maatwerk;
4. Bezwaar en beroepsprocedures.

Aanpassen van mkb-aanvragen naar grote ondernemingen:

Mkb-ondernemingen kunnen individueel TVL aanvragen. Om als mkb-onderneming TVL aan te vragen moet de onderneming voldoen aan de mkb-toets en dit ook aangeven in het aanvraagformulier. Sinds Q1 2021 kunnen grote ondernemingen ook TVL aanvragen, waarbij geldt dat één aanvraag voor het gehele concern kan worden ingediend.

In de vorige voortgangsrapportage is reeds gemeld dat in de praktijk is gebleken dat er grote ondernemingen zijn geweest die voor verschillende vestigingen aanvragen hebben ingediend als mkb-onderneming, terwijl zij bij nader inzien kwalificeerden als grote onderneming. Om te kwalificeren als mkb-onderneming mag een onderneming samen met eventuele partnerondernemingen en verbonden ondernemingen niet over meer dan 250 arbeidsplaatsen beschikken en mag de jaaromzet en/of het balans-totaal niet hoger zijn dan € 50 miljoen respectievelijk € 43 miljoen euro. Het identificeren en beoordelen of een groep ondernemingen daadwerkelijk verbonden is en daarom boven de mkb-grens uitkomt, vergt vaak uitgebreid onderzoek. RVO begeleidt grote ondernemingen in het herstellen van de aanvraag. Inmiddels wordt een derde van de ongeveer 480 groepen ondernemingen die zijn geïdentificeerd (die samen ongeveer 7000 unieke aanvragen hebben ingediend) begeleidt in het herstellen van de aanvraag.

Voorbeeld:

Een winkelconcern heeft in TVL Q4 2020 en TVL Q1 2021 voor alle 58 vestigingen apart TVL aangevraagd. Bij de vaststelling van de subsidie blijkt dat deze vestigingen deel uitmaken van het grotere winkelconcern en dus geen mkb-ondernemingen zijn. Het winkelconcern had niet voor alle 58 vestigingen TVL mogen aanvragen. Wel kan het vanaf TVL Q1 2021 per kwartaal 1 aanvraag als grote onderneming indienen. Hoewel de ondernemer onterecht TVL heeft aangevraagd als mkb, stelt RVO het concern alsnog in staat om TVL aan te vragen als grote onderneming. Daarvoor moeten alle aanvragen die nog in de aanvraagfase zitten door de ondernemers

zelf ingetrokken worden. Als de aanvraag al verleend is, trekt RVO de toekenning in en vordert het verleende voorschot terug. Als er al een vaststelling is, stelt RVO deze alsnog vast op 0 en vordert tevens het toegekende bedrag terug. Wanneer dit gebeurt en het hele bedrag is teruggevorderd, kan RVO de nieuwe aanvraag als grote onderneming in behandeling nemen.

Staatssteunplafond

Voor individuele ondernemingen of ondernemingen die tot een groep behoren geldt het staatssteunplafond van € 1,8 miljoen. Voor land- en tuinbouwbedrijven ligt die grens op € 225.000 en voor bedrijven in de visserij- en aquacultuursector op € 270.000. RVO is op basis van Europese regels aan deze maximum steunbedragen gebonden en moet zeker stellen dat een ondernemer of de groep waartoe de ondernemer behoort niet teveel subsidie ontvangt. TVL Q2 2021 was de eerste TVL-periode waarbij een aantal ondernemingen dit staatsteunplafond bereikte.

Vanwege het bereiken van het staatssteunplafond komt het nu voor dat bedrijven wel TVL Q3 2021 aan hebben gevraagd, maar niet in aanmerking komen voor een subsidie. Naar verwachting geldt dit in TVL Q3 2021 voor ongeveer 1.100 (verbonden) ondernemingen. Om dit te kunnen bepalen, is nauwkeurig inzicht nodig in de structuur van de onderneming of de groep van verbonden ondernemingen.

Voorbeeld:

Het in het vorige voorbeeld benoemde winkelconcern krijgt na alle correctie voor de TVL Q1 het maximum van € 600.000 toegekend en voor de TVL Q2 een toekenning van € 1.200.00. Voor TVL Q3 2021 heeft het concern, wanneer alle andere TVL periodes buiten beschouwing zouden worden gelaten, wederom recht op de maximumsubsidie van € 600.000. RVO moet echter wel rekening houden met de eerdere perioden waarin in totaal al € 1.800.000 is toegekend en daarmee het staatsteunplafond al is bereikt. De aanvraag voor Q3 zal dan ook om die reden afgewezen worden. Het kan ook zo zijn dat het staatssteunplafond nog niet bereikt is, bijvoorbeeld indien de toekenning voor TVL Q1 en Q2 samen € 1.600.000 is. Dan zal in dit voorbeeld het winkelconcern een afgetopte toekenning voor de TVL Q3 krijgen van € 200.000, waarmee de totale toekenning niet boven het staatssteunplafond komt.

Maatwerk door individuele betaalregelingen

Bij de definitieve vaststelling van de subsidie ontvangt 79% van de ondernemers geld. Voor 4% van de ondernemers is het terug te vorderen bedrag lager dan € 500 en scheldt RVO het bedrag kwijt. Ongeveer 17% moet het ontvangen voorschot, helemaal (11%) of deels (6%) terugbetalen. Bijvoorbeeld als het omzetverlies lager is dan geschat of beneden 30% komt. In dat geval komt de ondernemer niet meer in aanmerking voor de TVL. RVO hanteert hierbij ruime terugbetaaltermijnen en past waar nodig maatwerk toe.

Zoals uw Kamer eerder geïnformeerd³ is, evalueert RVO het maatwerk van terugbetaalschema's regelmatig met de ondernemer, om wijzigende omstandigheden mee te kunnen nemen. RVO, de Belastingdienst en UWV hebben regelmatig overleg om vroegtijdig problemen in terugbetalingen te signaleren.

³ Kamerstuk 35 420, nr. 342.

RVO spant zich in om ondernemers tijdig en op maat te helpen. Zo kijkt RVO of een ondernemer meerdere terugbetaalverzoeken heeft uit verschillende TVL vaststellingen. Dat kan behoorlijk optellen. Als een ondernemer bijvoorbeeld van drie TVL-periodes geld moet terugbetalen en dit bedrag is hoger dan € 20.000, dan neemt RVO contact op met de ondernemer en bespreekt de mogelijkheden. Deze vorm van maatwerk en nabellen moet voorkomen dat ondernemers klem komen te zitten.

Maatwerk bij bijzondere gevallen

Zoals uw Kamer eerder is geïnformeerd⁴, heeft RVO een uiterst vangnet ingericht voor ondernemers die door uitzonderlijke omstandigheden niet aan de subsidievoorwaarden kunnen voldoen. Hiervoor komt de bijzondere gevallen procedure en -commissie in actie. 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.

Van de 448 bijzondere gevallen zijn er inmiddels 415 afgerond, het merendeel is via de bestaande uitvoeringsprocessen opgelost. Er zijn 33 zaken die meer maatwerk nodig hebben, 23 hiervan zijn langs de commissie bijzondere gevallen gegaan en naar de overige 10 zaken wordt verder onderzoek gedaan. 9 van de 23 zaken zijn door de commissie bijzondere gevallen gehonoreerd en bij 2 zaken zijn alternatieve oplossingen aangedragen.

Bezwaar en beroep

Ondernemers kunnen tegen elk TVL-besluit (toekenning of afwijzing van de verlening en de vaststelling) bezwaar aantekenen. In onderstaande tabel wordt er een kort overzicht van de cijfers gegeven. RVO spant zich in de bezwaarprocedure maximaal in om het bezwaar van de klant met alle zorgvuldigheid te behandelen en daarbij waar mogelijk meer maatwerk te bieden.

Periode	Aantal besluiten	Aantal bezwaren	Afgehandelde bezwaren	In behandeling
Totaal	Ca. 450.000	13.106 (3%)	5.678 ¹	7.419
TVL 1	Ca 85.000	2.895 (3%)	2.039	856
TVL Q4 2020	Ca 155.000	4.676 (3%)	2.329	2.347
TVL Q1 2021	Ca 145.000	4.531 (3%)	1.282	3.249
TVL Q2 2021	Ca 56.000	1.004 (2%)	28	976

¹ 53% deels toegekend en besluit herzien.

RVO heeft extra capaciteit ingezet om de bezwaren binnen de wettelijke termijnen te kunnen afhandelen en probeert de capaciteit uit te breiden. Inmiddels is ongeveer de helft van de juridische afdeling van RVO voltijds bezig met het afhandelen van de bezwaren in de TVL.

Wanneer een bezwaar wordt afgewezen, kan een ondernemer in beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Het CBb heeft inmiddels 278 beroepen ontvangen waarvan er 108 zijn afgehandeld. Uitspraken in beroepszaken werken door in de uitvoeringspraktijk van de

⁴ Kamerstuk 35 420, nr. 233.

TVL. Zo dient RVO in individuele gevallen onderzoek te doen naar de werkelijke hoofdactiviteit van de ondernemer.

In de vorige voortgangsrapportage is aangegeven dat RVO het ambts-halve vaststellen, op basis van gegevens van die zij krijgt van de Belastingdienst, van de TVL 1 definitief – inclusief bezwaar en beroepstermijnen – zal zijn afgerond voor het eind van 2021. Dat moet ik bijstellen. De verwachting is dat de bezwaren en vooral de beroepsprocedures nog kunnen doorlopen tot halverwege 2022.

Voortgang Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O)

Effectiviteit van het systeem van risicobeheersing

In voorgaande voortgangsrapportages is uw Kamer geïnformeerd over het uitgebreide systeem van risicobeheersing om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van de regeling zoveel mogelijk te beperken.

Kort samengevat worden in de TVL alle aanvragen 100% geautomatiseerd gecontroleerd, onder andere met (omzet)gegevens van de Belastingdienst. Direct na aanvraag begint de eerste toetsing op grond van een aantal basiscriteria, zoals de omzetdervingsdrempel. Aanvragen die niet aan de basiscriteria voldoen, krijgen een afwijzing. De overige aanvragen gaan door het risicomodel. Aan de hand van risico-indicatoren worden alle ontvangen aanvragen gewogen op complexiteit en het risico op M&O. Daarmee krijgt een aanvraag een hoog, midden of laag risicoprofiel toegekend. RVO-medewerkers controleren alle aanvragen met een hoog risico en een deel van de midden risico-aanvragen handmatig, voordat een voorschot wordt verleend. Aanvragen met een laag risicoprofiel handelt RVO grotendeels geautomatiseerd af. Hetzelfde proces wordt doorlopen bij de vaststelling van de subsidie.

	TVL 1	TVL Q4	TVL Q1	TVL Q2
Ontvangen aanvragen	47.669	90.496	114.044	63.276
Aanvragen in het risicomodel	43.000	84.000	107.000	61.000
Laag risico	71%	71%	61%	54%
Midden risico	10%	5%	2%	3%
Hoog risico	19%	24%	37%	43%

Het aandeel aanvragen met een hoog risico neemt toe, met name door de steeds hogere (cumulatieve) bedragen. Daarnaast maakt RVO bij het bepalen van het risicoprofiel gebruik van haar toenemende ervaring over de eerdere periodes. Denk hierbij aan ondernemers die in eerdere periodes zijn afgewezen, hun aanvraag hebben ingetrokken, onderdeel zijn van een groep, het staatsteunplafond bereiken of waar misbruik of oneigenlijk gebruik is geconstateerd. In TVL 1 heeft RVO 19% van de aanvragen handmatig gecontroleerd bovenop de geautomatiseerde controle, voordat het voorschot werd verleend. Bij TVL Q1 2021 groeide dat aandeel naar ruim 37% en voor TVL Q2 2021 was dat circa 43%. Bij hoog risico aanvragen is in enkele gevallen sprake van misbruik of oneigenlijk gebruik, maar menselijke inzet is vooral noodzakelijk om er voor te zorgen dat een aanvraag niet zomaar wordt afgewezen en dat een ondernemer krijgt waar hij recht op heeft.

Stand van zaken M&O

Kenmerk	TVL 1 (Q3 2020)	TVL Q4 2020	TVL Q1 2021	TVL Q2 2021
Subsidie toegekend	€ 556 mln.	€ 1.200 mln.	€ 2.400 mln.	€ 1.080 mln. ¹
Ontvangen aanvragen	47.669	90.496	114.044	63.276
Afgewezen/Ingetrokken	5.112 (11%)	10.718 (12%)	14.199 (12%)	3.296 (5%)
Aanvullende handmatige controles voorschot	8.906	21.167	37.720	18.994
Aanvullende handmatige controles vaststelling	7.362	14.456	-	-
Intrekking subsidie na constatering M&O	435	1.524	23	2
Aangiftes	457	2.892	614	13
Bedrag terug te vorderen vanwege M&O	€ 14 mln.	€ 87 mln.	€ 3 mln.	€ 0,088 mln.

¹ In TVL Q2 2021 staat nog € 800 mln. aan aanvragen open ter beoordeling).

Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving

Bij misbruik doet RVO altijd aangifte van strafbare feiten. Ook bij pogingen tot misbruik doet RVO aangifte. Daarnaast stelt RVO de risicomodellen en procedures voortdurend bij op basis van voortschrijdend inzicht, om pogingen tot misbruik te kunnen voorkomen. Hierdoor neemt het aantal subsidies dat is ingetrokken na geconstateerd misbruik sinds TVL Q4 2020 af. Het aantal aangiften dat RVO doet bij pogingen van misbruik neemt in verhouding juist toe, omdat pogingen tot misbruik of oneigenlijk gebruik steeds beter worden herkend.

In het geval dat misbruik wordt geconstateerd na het uitbetalen van een voorschot start het proces van bestuursrechtelijke handhaving. 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 1.442 gevallen gebeurd, voor een verleend subsidiebedrag van € 83 miljoen.

In totaal is er in alle TVL-openstellingen op € 5,3 miljard aan uitgekeerde subsidies voor € 104 miljoen aan subsidiegelden onterecht uitbetaald vanwege geconstateerd misbruik en oneigenlijk gebruik (1,9%). Van die € 104 miljoen is tot op heden € 8,5 miljoen terugontvangen (8%).

Tot slot de samenhang in complexiteit

De TVL bestaat inmiddels uit vijf openstellingen, diverse opslagen, modules, een gerelateerde startersregeling, 330.000 aanvragen, waarvan 280.000 toegekend voor € 5,3 miljard, maar ook ruim 10.000 bezwaar en beroepszaken. Met de TVL zijn 150.000 ondernemers geholpen om door een zeer moeilijke periode heen te komen. Waarbij we zoveel mogelijk ondernemers zo snel mogelijk hebben geholpen. We realiseren ons ook dat ondernemers soms langer op hun subsidie hebben moeten wachten en sommige ondernemers wachten helaas nog. De afronding van de vaststellingen van de TVL-subsidies, de beoordeling van complexe gevallen en de continue inspanning om M&O te voorkomen en onterecht uitgekeerde gelden terug te krijgen, zal ook de komende jaren veel vragen van RVO. De afronding van de verschillende TVL-openstellingen zal tot nog ten minste 2023 lopen, waarbij RVO er in de huidige situatie naar streeft om voor het einde van 2022 circa 90% van alle verleende subsidies definitief vastgesteld te hebben.

De volgende voortgangsrapportage ontvangt u in het eerste kwartaal van 2022.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
S.A. Blok