

Augustus 2024

Kwalitatieve evaluatie corona- steunmaatregelen TOGS & TVL



Technopolis B.V.



Augustus 2024

Kwalitatieve evaluatie corona-steunmaatregelen TOGS & TVL

Technopolis B.V.

Stijn Zegel, stijn.zegel@technopolis-group.com

Elmar Cloosterman

Christian Erven

Geert van der Veen

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
1 Introductie	5
1.1 Aanleiding evaluatie	5
1.2 Evaluatievragen	5
1.3 Evaluatieaanpak	7
1.4 Leeswijzer	7
2 Beschrijving van de TOGS en TVL	8
2.1 De coronacrisis	8
2.2 TOGS	9
2.3 Beschrijving TVL	11
3 De totstandkoming van de TOGS en TVL	19
3.1 Totstandkoming initiële regelingen	19
3.2 Samenwerking & betrokkenheid	21
3.3 Aanpassingen en bijsturing in de TVL	22
4 Doelmatigheid van de uitvoering	25
4.1 Uitvoering bij EZK en RVO	25
4.2 Ervaringen met de TOGS en TVL	29
4.3 Uitvoeringskosten van TOGS en TVL	31
5 Doelmatigheid van beleid	33
5.1 Kernpunten doeltreffendheid van de TOGS en TVL	33
5.2 Doelmatigheid van de TOGS en TVL	33
5.3 Programmagelden en maatschappelijke kosten van de TOGS en TVL	37
6 Misbruik en oneigenlijk gebruik	40
6.1 Vormgeving en resultaten van het M&O beleid	40
7 Conclusies	42
8 Lessen voor de toekomst	44
8.1 Algemene lessen voor de toekomst	44
8.2 Lessen omtrent totstandkoming, vormgeving & aanpassingen regelingen	45
8.3 Lessen omtrent uitvoering regelingen	46
Methodologische bijlage	48

Managementsamenvatting

De coronacrisis heeft wereldwijd ongekende economische en maatschappelijke gevolgen gehad. In Nederland werd snel ingegrepen met diverse steunmaatregelen om ondernemers te ondersteunen. Twee belangrijke regelingen waren de Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren COVID-19 (TOGS) en de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL). Naast de TOGS en TVL waren er andere regelingen zoals de Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW)-regeling voor het ondersteunen van werkgevers bij het betalen van lonen, het uitstel van betaling van belastingen (BUvB) en de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo). Samen met de NOW waren de TOGS en TVL onderdeel van de grootste subsidieregelingen. Dit rapport evalueert de TOGS en TVL-regelingen, met een specifieke focus op doelmatigheid. We presenteren hier wel beknopt de uitkomsten met betrekking tot doeltreffendheid, dit is in een separate (voornamelijk) kwantitatieve evaluatie geanalyseerd.

Deze evaluatie richt zich op drie hoofdvragen en 30 onderliggende deelvragen. De eerste twee hoofdvragen zijn retrospectief en primair gericht op doelmatigheid. Hierbij worden aspecten zoals de uitvoering, samenwerking en besluitvorming, en Misbruik & Oneigenlijk gebruik (M&O) geanalyseerd. De derde hoofdvraag is prospectief en kijkt naar knelpunten en succesfactoren.

De evaluatie maakt gebruik van verschillende onderzoeksmethoden, waaronder deskstudies, portfolio-analyse, interviews en beleidsvergelijking.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Beide regelingen hebben zeer waarschijnlijk effectief bijgedragen aan het voorkomen van liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen bij bedrijven. Gebruikers van de regelingen hebben minder vaak te maken met bedrijfsopheffingen in vergelijking met niet-gebruikers. De snelheid waarmee de regelingen zijn opgezet en geïmplementeerd, heeft ervoor gezorgd dat ondernemers tijdig financiële steun ontvingen, wat cruciaal was tijdens de crisissituatie.

De allocatieve doelmatigheid van de regelingen was in de beginfase erg hoog gegeven de snelheid waarmee de steun beschikbaar kwam. De regeling was goed uitvoerbaar en er werd een belangrijk signaal afgegeven naar bedrijven waardoor onzekerheid werd weggenomen. De technische doelmatigheid van de regelingen was aan het begin nog wel beperkt, met name door het gebruik van forfaitaire bedragen en sectorale afbakeningen via SBI-codes. In de fase daarna, werden deze beperkingen aangepakt door gerichtere en meer gedifferentieerde steun te bieden. Zo werden bijv. ook bedrijven die via keteneffecten werden getroffen gesteund. Dit leidde tot een betere aansluiting bij de noden uit de maatschappij en de beleidsdoelen. Ook werden de uitvoeringskosten hierdoor hoger, maar deze zijn over het geheel beperkt gebleven bij 1,3% van de toegekende subsidie.

In de laatste fase van de regelingen werden keuzes minder doelmatig. Politieke en maatschappelijke druk leidde tot verbreding van de steun via de verlaging van de omzeldrempel en het opnieuw verhogen van het steunpercentage naar 100%. Deze uitbreidingen passen niet goed bij de fase van de crisis waarin onzekerheid afnam en de terugkerende veerkrachtig van bedrijven. Daarnaast is er veel aandacht uitgegaan naar opstellen en overwegen van specifieke regelingen voor kleine subgroepen met een beperkt effect. De uitbreidingen verhoogde de kosten bij beperktere effecten dan in eerdere fases, daarbij is hierdoor langer de economisch dynamiek verstoord. Dit illustreert hoe het streven naar rechtvaardigheid ten koste ging van de dynamische doelmatigheid.

Uitvoerbaarheid en responsiviteit

De samenwerking tussen het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) was essentieel voor de succesvolle uitvoering van de regelingen. De nauwe betrokkenheid van het uitvoeringsteam bij het ontwerp van de regelingen zorgde voor een goede uitvoerbaarheid. Ondanks de hoge druk en de noodzaak om vanuit huis te werken, slaagde RVO erin om snel op te schalen en een effectieve uitvoeringsstructuur op te zetten. Investerings- en inzet op nieuwe IT-systemen en data-uitwisseling heeft daar verder aan bijgedragen.

De vele aanpassingen aan de regelingen tonen de hoge responsiviteit van het beleid aan. Dit was nodig om in te spelen op de veranderende omstandigheden en om ervoor te zorgen dat de steun terechtkwam bij ondernemers die het nodig hadden, zonder dat ondernemers onterecht buiten de boot vielen. De keerzijde hiervan was dat sommige aanpassingen minder doelmatig waren. Denk hierbij aan de tweede startersregeling (gestart tijdens de crisis), de regelingen voor zwangere ondernemers en de diepgaande overwegingen voor nachtclubs (beleidsvorming, advisering over uitvoerbaarheid en processen tot en met publieke aankondiging van de regeling). Dit heeft de kosten voor het beleid en de uitvoering verhoogd terwijl de effecten hiervan beperkt waren.

Bij de opzet van de TVL moest, net als bij de TOGS, een afweging worden gemaakt tussen de gerichtheid van de regeling en de praktische uitvoerbaarheid ervan. Er zijn verschillende knelpunten te herkennen in de vormgeving van de steunmaatregelen inclusief de gerichtheid. Voor de coronasteun is hier specifiek onderzoek naar uitgevoerd, hierin zijn economische, juridische en uitvoeringstechnische knelpunten geïdentificeerd. Rondom het gebruik van SBI-codes zijn veel bezwaren en beroepen binnengekomen vanuit bedrijven. In de vormgeving van de regeling moest rekening gehouden worden met de staatssteunregels in het kader van steun voor specifieke bedrijven/sectoren, steunplafond, openbaarmaking gegevens, etc.

Het beleid zocht de grenzen van de uitvoerbaarheid op om zoveel mogelijk bedrijven te kunnen steunen. Ongeveer 30% van de aanvragen werd handmatig gecontroleerd, waarbij soms zelfs handmatig moest worden gecheckt of bedrijven aan de voorwaarden voldeden, zoals de aanwezigheid van twee voordeuren bij een onderneming aan huis. Dit toont aan dat de crisissituaties leidden tot uitzonderlijke maatregelen, waarbij niet alles vlekkeloos kon verlopen.

Daarnaast moest RVO zelf zich ook aanpassen aan nieuwe werkomstandigheden (online en thuiswerken), terwijl het tegelijkertijd zorg droeg voor de uitvoering van de steunregelingen. Ondanks deze uitdagingen, bleef de motivatie hoog onder de medewerkers van RVO, wat cruciaal was voor de succesvolle uitvoering van de regelingen. De hoge mate van flexibiliteit en de bereidheid om extra inspanningen te leveren, hebben bijgedragen aan het vermogen van RVO om de regelingen effectief te implementeren, zelfs onder moeilijke omstandigheden.

Rechtvaardigheid en doelmatigheid

Een belangrijk aandachtspunt in de evaluatie is het steeds verder uitbreiden van de regelingen vanuit een gevoel van rechtvaardigheid. Politieke en maatschappelijke druk hebben ertoe geleid dat de regelingen werden verlengd en verruimd, mede om tegemoet te komen aan specifieke groepen ondernemers die (in eerste instantie) buiten de regelingen vielen. De balans tussen rechtvaardigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid was een constante uitdaging. Hoewel de regelingen in veel gevallen effectief waren in het bieden van broodnodige steun, was de verlenging en verruiming soms moeilijk te verantwoorden.

Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)

De evaluatie wijst ook op het belang van een goed ontwikkeld systeem voor het opsporen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Het risicomodel en de handmatige controles van RVO hebben bijgedragen aan het identificeren van fraudegevallen. Dit heeft geleid tot substantiële terugvorderingen, hoewel de handmatige controles ook extra werk en kosten met zich meebrachten. Als resultaat werd na constatering van M&O 0,6% van de subsidies ingetrokken en werd bij 2% van de aanvragen aangifte gedaan. RVO vordert hierdoor circa €190 miljoen aan verleende subsidies terug (1,9% van het totale bedrag) kan terugvorderen vanwege misbruik en oneigenlijk gebruik. Op moment van schrijven is circa €52 miljoen reeds teruggevorderd door RVO.

Uit de evaluatie blijkt dat gemiddeld circa 9% van de aanvragen voor de TVL door RVO is afgewezen of ingetrokken door het aanvragende bedrijf. Bovendien zijn er op twee verschillende momenten handmatige controles uitgevoerd: zowel bij de toekenning van de subsidie als bij de vaststelling ervan. Wat hierbij opvalt, is het relatief hoge percentage aanvragen dat handmatig werd gecontroleerd gegeven de omvang van de regeling en het toch zeer hoge aantal aanvragen (gemiddeld 65.000 aanvragen per kwartaal met pieken rond 100.000 aanvragen). Over de gehele looptijd van de regeling werd ongeveer 30% van de aanvragen handmatig gecontroleerd tijdens de toekenning en 25% tijdens de vaststelling.

Conclusie

De TOGS en TVL-regelingen hebben een belangrijke rol gespeeld in het ondersteunen van ondernemers tijdens de coronacrisis. Over het geheel gezien kan worden gesteld dat de regelingen doelmatig zijn geweest zowel in termen van beleid als uitvoering. De keuzes in de laatste fase om de regeling verder te verruimen maken dat het geheel niet als zeer doelmatig kan worden bestempeld.

Er moest erg snel gehandeld worden (totstandkoming duurt normaal maanden of zelfs jaren), de druk en verwachtingen lagen maatschappelijk hoog, RVO en EZK moesten zelf ook online en thuis gaan werken, aanpassingen waren constant nodig gegeven de bewegelijke context, IT-systemen moesten aangepast worden en er moest een team van meer 500 mensen opgezet worden in de uitvoering. Dat het gelukt is om binnen deze context effectieve regelingen uit te voeren met beperkte uitvoeringskosten is te bestempelen als een topprestatie.

Belangrijkste lessen voor toekomstige crisismaatregelen zijn het behouden van een balans tussen snelheid, gerichtheid en doelmatigheid. Het kritisch evalueren van uitbreidingen en verlengingen is belangrijk, zeker gezien de ontwikkeling van rechtvaardigheidsgevoel binnen de politiek en verwachtingen vanuit de maatschappij. Tijdelijkheid is essentieel gegeven de negatieve economische effecten van de steun door het verstoren van de dynamiek.

Door te leren van de ervaringen met de TOGS en TVL kunnen toekomstige regelingen mogelijk (nog) effectiever en efficiënter worden ontworpen en uitgevoerd, waardoor publieke middelen doelmatiger worden ingezet en de economische dynamiek minder wordt verstoord.

Lessen voor de toekomst

De TOGS en TVL-regelingen bieden waardevolle lessen voor toekomstige crisismaatregelen. Verschillende succesfactoren en knelpunten en verbeterpunten zijn resultaat van deze evaluatie.

Succesfactoren

- **Snelle opzet van regelingen:** Het snel kunnen opzetten van regelingen door middel van gespecialiseerde teams binnen RVO bleek cruciaal.

- **Samenwerking tussen EZK, RVO en andere departementen:** De nauwe samenwerking zorgde voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de regelingen.
- **Responsiviteit en flexibiliteit:** Het vermogen om regelingen tijdig bij te sturen op basis van nieuwe informatie en veranderende omstandigheden.
- **Gebruik van nieuwe systemen en data:** Het delen van data, het gebruik van nieuwe IT-systemen en verhogen van automatisering voor een efficiënte uitvoering.

Knelpunten en verbeterpunten

- **Data-technische beperkingen:** Gericht steunen was een uitdaging tijdens de coronacrisis. Data omtrent zaken zoals SBI-codes en omgang met grotere ondernemers met meerdere vestigingen zijn niet altijd effectief gebleken. Er is reeds in een Kabinetsreactie op verkennend onderzoek¹ uitgesproken dat het afbakenen van steuninstrumenten via SBI-codes niet haalbaar is en dat deze optie ook niet nader zal worden uitgewerkt of onderzocht. Desalniettemin worden in die reactie ook de nadelen van generieke steun opnieuw benadrukt. Om gericht steunen in de toekomst wél mogelijk te maken zijn betere data-technische inzichten over bedrijven op microniveau nodig. Om deze inzichten beschikbaar te maken kan sterker ingezet worden op data-uitwisseling (denk ook aan private instellingen zoals banken, etc.) en kunnen (recente en toekomstige) data-ontwikkelingen verkend worden om na te gaan welke handvatten buiten bestaande bronnen beschikbaar gemaakt kunnen worden voor het vormgeven van gerichte(re) steuninstrumenten. Het gericht maken instrumenten is daarbij ook belangrijk voor het stapsgewijs afbouwen van steun, in het geval dat alleen bepaalde bedrijven/sectoren nog negatieve effecten ervaren en brede keteneffecten binnen de economie beginnen weg te ebben.
- **Doorslaan in bijsturen en doorsteunen via regelingen:** Overmatige verlengen, verbreden en aanpassingen kunnen de effectiviteit en doelmatigheid van de regelingen verminderen. Een brede 'one-size-fits-all' regeling is erg lastig te ontwerpen, zal leiden tot minder gericht steunen en is lastiger af te bouwen voor specifieke groepen.
- **Hoge juridische kosten:** Wees je bewust van deze kosten binnen het ontwerp van regelingen, met name in relatie tot de gerichtheid van regelingen.
- **Borg de handrem beter:** Voorkom dat het streven naar rechtvaardigheid leidt tot onnodige uitbreidingen en verlengingen die de doelmatigheid verminderen. Met name de afbouw van regelingen kan beter worden meegenomen in het ontwerp. Bij uitfasen van steun kan naast abrupt stoppen ook gedacht worden aan het stapsgewijs terugdringen van het subsidiepercentage en waar mogelijk afstappen van brede generieke steun naar meer gerichte steun voor specifieke groepen.

¹ Kamerbrief 17 maart 2023, Kabinetsreactie op 'Gerichte coronasteun, een verkenning van de mogelijkheden'

1 Introductie

1.1 Aanleiding evaluatie

De aanleiding voor deze evaluatie is de algehele evaluatie van de Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren COVID-19 (TOGS) en de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL). De nadruk ligt op de doelmatigheid van deze regelingen, aangezien de doeltreffendheid al reeds is onderzocht via een (voornamelijk) kwantitatieve evaluatie van de TOGS/TVL en de Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW).² Voor een grondige evaluatie van de TOGS en TVL is het essentieel om een kwalitatieve analyse uit te voeren met een focus op de doelmatigheid van deze regelingen.

Specifiek voor doelmatigheid wordt er gekeken naar verschillende invalshoeken. De evaluatie behandelt doelmatigheid in relatie tot de effectiviteit, de efficiëntie van de uitvoering, de vormgeving van de regelingen, en hoe politieke keuzes en aanpassingen over de tijd hierin een rol hebben gespeeld. In de evaluatie wordt ook expliciet ingegaan op de lessen die kunnen worden getrokken voor de toekomst.

1.2 Evaluatievragen

De evaluatie richt zich op drie hoofdvragen en 30 onderliggende deelvragen. De eerste twee hoofdvragen zijn retrospectief en primair gericht op doelmatigheid, waarbij de tweede vraag meer in detail ingaat op aspecten zoals de uitvoering, de samenwerking en besluitvorming en Misbruik & Oneigenlijk gebruik (M&O). De derde hoofdvraag is prospectief en heeft deels een breder karakter via deelvragen gericht op knelpunten en succesfactoren. In Tabel 1 zijn de evaluatievragen weergegeven.

Tabel 1 Evaluatievragen

Vraag 1: Was de TVL doelmatig in het bieden van liquiditeit aan ondernemers die door coronabeperkingen omzet verliezen en hierdoor in de problemen komen met het betalen van hun vaste bedrijfslasten?	
1A	Tegen welke kosten zijn de TOGS en TVL uitgevoerd (zoals programmagelden, uitvoeringskosten en maatschappelijke kosten)? En hoe verhouden de uitvoeringskosten zich tot de verleende subsidie?
1B	Hadden de effecten/resultaten van de TOGS en TVL ook bereikt kunnen worden met minder kosten?
1C	Bij welke bedrijven zijn de TOGS en TVL-subsidie terechtgekomen en was deze steun daar altijd nodig?
1D	Welke gevolgen hadden de veranderingen in gerichtheid (verbreding en verkrapping door aanpassing van de voorwaarden en parameters) van de steun over tijd op de doelmatigheid?
1E	Is de doelmatigheid van de TVL in de loop van de TVL-periodes toe- of afgenomen? Waren alle TVL-periodes doelmatig?
1F	Heeft de snelheid waarin de regelingen zijn opgezet effect op de doelmatigheid en doelgerichtheid van de regelingen?
Vraag 2: Hoe hebben de specifieke overwegingen en kenmerken van de TOGS en TVL effect gehad op de doelmatigheid?	
a) Inrichting van de uitvoering	
2a.A	Welk effect had de inrichting van de TVL op EZK en RVO als organisatie? En wat was de impact van de uitvoering: welke aanpassingen zijn er gedaan op het gebied van systemen, processen en capaciteit?

² SEO & Dialogic, 2024, 'Kwantitatieve evaluatie TVL en NOW'

	Welke neveneffecten/gevolgen heeft deze inrichting gehad voor deze organisaties (bijvoorbeeld, uitstel andere beleidsprioriteiten).
2a.B	Hoe is in de inrichting omgegaan met maatwerk en schrijnende gevallen? Wat was de uitwerking van aanpassingen in de regeling en maatwerk op de uitvoering?
2a.C	Wat waren de ervaringen van medewerkers van RVO met de uitvoering van de TVL?
2a.D	Wat waren de ervaringen van ondernemers van de TOGS en TVL? (wel en niet gebruikers)
2a.E	De TVL werkte met een voorschot-vaststelling systematiek. Welke keuzes lagen hieraan ten grondslag en wat waren de effecten in de praktijk (voor ondernemers)?
2a.F	In welke mate had de voorschot-vaststelling systematiek effect op faillissementen en bedrijfsbeëindigingen van aanvragers van de TVL?
<i>b) Samenwerking en besluitvorming in de uitvoering</i>	
2b.G	Hoe hebben politieke keuzes een rol gespeeld bij het ontwerpen van de TVL?
2b.H	Hoe heeft de uitvoerbaarheid van de regeling een rol gespeeld bij het ontwerpen van de TVL?
2b.I	Hoe is RVO betrokken geweest bij de besluitvorming over de TVL? Wat heeft RVO in staat gesteld om deze regeling zo snel uit te voeren?
2b.J	Hoe verliep de samenwerking tussen EZK en RVO bij de totstandkoming en uitvoering van de TVL?
2b.K	Hoe zijn EZK en RVO in staat geweest tussentijds bij te sturen op de vormgeving en uitvoering van de TVL als gevolg van signalen uit de politiek en de samenleving (responsiviteit)?
<i>c) Misbruik & Oneigenlijk gebruik (M&O) risico's</i>	
2c.L	Hoe is het M&O beleid tot stand gekomen? Hoe zijn de risico's in kaart gebracht en gemitigeerd?
2c.M	Wat was de doeltreffendheid van de M&O beheersmaatregelen?
2c.N	Hebben de beheersmaatregelen onbedoelde bijeffecten gehad? Zo ja, welke?
2c.O	Kan een indicatie worden gegeven van de verwachte omvang van (vermoed) misbruik van de TOGS en TVL?
2c.P	Hoe is het controlestelsel van de TOGS en TVL (o.a. middels controle fraudeteam van RVO, deskundige derden en accountants) tot stand gekomen?
2c.Q	In hoeverre is bij de totstandkoming rekening gehouden met de uitvoerbaarheid door deskundige derden en accountants?
2c.R	Hoe verhieldden de administratieve lasten voor het doen van een vaststellingsaanvraag zich tot de ontvangen subsidie en is hiermee rekening gehouden bij de totstandkoming van het controlestelsel?
Vraag 3: Welke lessen kunnen er getrokken worden voor de toekomst? Bij beantwoording van deze hoofdvraag dient zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van de regelingen te worden verwerkt.	
3A	Welke lessen kunnen worden getrokken over het proces waarop de TOGS en TVL is ontworpen?
3B	Welke lessen kunnen worden getrokken over de vormgeving van de regeling?
3C	Wat zijn de te trekken lessen over de uitvoering van de TOGS en TVL in termen van doelmatigheid?
3D	Op welke manieren waren de TOGS en TVL succesvol?
3E	Welke succesfactoren kunnen worden meegenomen bij toekomstige regelingen?
3F	Welke knelpunten kunnen bij toekomstige regelingen beter vermeden worden en hoe kan dat worden bereikt?

Technopolis B.V., op basis van het verzoek tot deze evaluatie van EZK

1.3 Evaluatieaanpak

Binnen de evaluatie is gebruik gemaakt van een combinatie van onderzoeksmethoden. De gebruikte methoden zijn:

- **Deskstudie:** met de deskstudie is de werking van de instrumenten in kaart gebracht en heeft er een analyse plaatsgevonden van interne (beleids)stukken om de beleidsafwegingen en de organisatie van de uitvoering in kaart te brengen.
- **Portfolio-analyse:** er heeft een beknopte analyse plaatsgevonden van de beschikbare data rondom Misbruik & Oneigenlijk gebruik.
- **Interviews:** er hebben circa 30 interviews plaatsgevonden met beleidsmakers van EZK, RVO als uitvoerder, sectorvertegenwoordigers vanuit het veld en overige gesprekspartners zoals experts, onderzoekers binnen de doeltreffendheidsevaluatie en beleidsmakers die betrokken zijn geweest bij andere coronasteunmaatregelen.
- **Beleidsvergelijking:** op basis van de inzichten over de TOGS en TVL hebben we een beleidsvergelijking uitgevoerd met de NOW en de Vlaamse coronasteunmaatregelen.

Gezien de focus op doelmatigheid binnen de evaluatie is ervoor gekozen om doelmatigheid uit te splitsen naar drie verschillende typen doelmatigheid dat elk een verschillend perspectief belicht. Het betreft:

1. **Technische doelmatigheid.** Hiervoor analyseren we de efficiëntie van het beleid en het maximaliseren van het effect binnen de beschikbare middelen. Zo komt aan bod of de kosten voor de uitvoering of de administratieve lasten lager hadden gekund bij gelijke effecten, of dat er kansen waren voor meer effect bij gelijke kosten.
2. **Allocatieve doelmatigheid.** Dit betreft een analyse van de vormgeving van het instrument ten opzichte van de aansluiting van de instrumenten op de noden vanuit de maatschappij en de uitvoerbaarheid van de regeling.
3. **Dynamische doelmatigheid.** Voor de dynamische kant analyseren we de bijstellingen in de regeling, bijvoorbeeld in de vorm van de verlaging van kosten en/of verhoging van effecten. Ook kijken we naar de langetermijneffecten van de interventie, dit betreft ook maatschappelijke kosten die buiten de regeling vallen (bijv. inmenging in de economie).

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een gedetailleerde beschrijving gegeven van de TOGS en TVL, inclusief hun opzet, voorwaarden, gebruik en uitvoering. Hoofdstuk 3 richt zich op de totstandkoming van de regelingen, waarbij zowel de initiële ontwikkeling als de samenwerking en besluitvorming worden besproken. Hoofdstuk 4 analyseert de doelmatigheid van de uitvoering van de regelingen, met speciale aandacht voor de ervaringen van zowel uitvoerders als gebruikers. In hoofdstuk 5 wordt de doelmatigheid van het beleid onderzocht, gevolgd door een evaluatie van Misbruik & Oneigenlijk gebruik in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 en 8 worden respectievelijk de lessen voor de toekomst en de conclusies geformuleerd.

2 Beschrijving van de TOGS en TVL

2.1 De coronacrisis

Eind 2019 brak in de Chinese stad Wuhan het SARS-CoV-2 virus uit. Het virus verspreidde zich snel, waardoor de covid-19 crisis ontstond. Op 17 januari 2020 kwam het EU health security committee voor het eerst samen in verband met het virus en op 27 februari 2020 werd ook de eerste covid-19 besmetting in Nederland geconstateerd. Naar aanleiding van deze besmetting werd het virus aangemerkt als A-ziekte onder de Wet Publieke Gezondheid. Deze wet biedt het wettelijke kader voor het nemen van gezondheidsbevorderende en -beschermende maatregelen voor zowel de bevolking in het algemeen als specifieke groepen.³ In maart 2020 erkende de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) de uitbraak als een pandemie.

Op 9 maart 2020 trof het kabinet de eerste landelijke maatregelen ter bestrijding van het coronavirus en benoemde een aantal algemene hygiënemaatregelen.⁴ Tijdens de persconferentie van 15 maart werden verdere maatregelen getroffen, zoals de 1,5 meter-regel en het sluiten van horeca, scholen en kinderopvang. Een week later werd ook een reisverbod van kracht. Als gevolg van deze maatregelen, in combinatie met (inter)nationale maatregelen in andere landen raakte de economie voor een groot deel verlamd en ondervonden bepaalde sectoren grote financiële consequenties, onder anderen⁵:

- Aantasting van de algehele werkgelegenheid door uitval van arbeidskrachten of noodgedwongen anders werken;
- Productiecapaciteit buitenland (waaronder China, Italië en Zuid-Korea) neemt af als gevolg van (inter)nationale maatregelen, waardoor de aanvoer van grondstoffen en de hele waardeketen stilvalt of aanzienlijke vertraging oploopt;
- (Nederlandse) export geraakt door het wegvallen van internationaal vliegverkeer;
- Specifieke sectoren (horeca, reis-, toerisme-, transport- en de cultuur- en evenementensector en detailhandel) worden hard geraakt door terugvallende vraag en noodzakelijke sluitingen of afgelastingen;
- Huishoudens en bedrijven stellen uitgaven en investeringen uit i.v.m. de onzekerheid die gepaard gaat met de huidige situatie;
- Productiebeperkingen en vraagitval leiden tot lagere winstverwachtingen en mogelijk sterke verliezen bij bedrijven;

In reactie hierop kondigde het kabinet op 17 maart 2020 middels een persbericht het noodpakket 1.0 "banen en economie" aan om getroffen ondernemers te compenseren.⁶ Onderdeel van dit noodpakket waren een aantal financiële steunmaatregelen vanuit de Belastingdienst en de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Economische Zaken en Klimaat (EZK). Eén van de maatregelen was de Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren Covid-19 (TOGS).

³ <https://www.loketgezondleven.nl/beleid/wettelijke-kaders>

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdlijn/nieuws/2020/03/09/hygiënemaatregelen-van-belang-om-verspreiding-coronavirus-tegen-te-gaan>

⁵ Kamerstuk 35420 nr. 2: Noodpakket banen en economie (17 maart 2020).
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35420-2.html>

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2020/03/17/coronavirus-kabinet-neemt-pakket-nieuwe-maatregelen-voor-banen-en-economie>

2.2 TOGS

2.2.1 Opzet en voorwaarden

Nadat het algemene 'Noodpakket banen en economie' in maart 2020 is aangekondigd, werd op 27 maart de Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren COVID-19 (TOGS) geïntroduceerd en per direct opengesteld. Het doel van de TOGS-regeling was om ondernemers die als direct gevolg van de preventieve coronamaatregelen minder omzet maakten, bijvoorbeeld doordat zij hun bedrijf gedwongen moesten sluiten, geen bijeenkomsten mochten organiseren of omdat zij geen werkzaamheden konden verrichten als gevolg van het negatieve reisadvies, financieel te compenseren in het betalen van hun vaste lasten. Onder deze groep vielen onder anderen restaurants, sauna's, contactberoepen, sportscholen, casino's, bedrijven uit de reisbranche en culturele instellingen. Na de initiële openstelling, werd de TOGS echter als snel een aantal keren uitgebreid door meer sectoren toegang te geven tot de regeling. Een overzicht van deze uitbreidingen is weergegeven in tabel 3.

Tabel 2 Uitbreiding TOGS-regeling met nieuwe sectoren

	Sector	Besluit genomen op	Aanvragen mogelijk vanaf
1	Non-food detailhandel	28 maart 2020	30 maart 2020
2	Food detailhandel	7 april 2020	15 april 2020
3	Toeleveranciers van reeds betrokken sectoren	7 april 2020	15 april 2020
4	Zorgondernemingen	7 april 2020	22 april 2020

Technopolis B.V., op basis van de bijlage bij kamerstuk Tegemoetkoming ondernemers getroffen sectoren: SBI-codes uitbreiding (07-04-2020)

Om in aanmerking te komen voor de TOGS, golden in elk geval de volgende voorwaarden:⁷

- De onderneming was voor 15 maart 2020 opgericht en ingeschreven in het KVK Handelsregister;
- In de onderneming werkten maximaal 250 personen (op basis van KvK-gegevens);
- De hoofd- of een nevenactiviteit van de onderneming was op 15 maart 2020 geregistreerd onder een van de vereiste KVK Standaard Bedrijfsindeling (SBI)-codes;
- De onderneming was geen overheidsbedrijf;
- De ondernemer verklaarde in de periode van 16 maart 2020 t/m 15 juni 2020, op de hoofd- of nevenactiviteit waarvoor een aanvraag ingediend werd, een omzetverlies te verwachten van ten minste € 4.000;
- De ondernemer verklaarde dat hij ten minste € 4.000 aan vaste lasten verwachtte in de periode van 16 maart 2020 t/m 15 juni 2020, op de hoofd- of nevenactiviteit waarvoor een aanvraag ingediend werd;
- De onderneming was niet failliet op het moment van aanvragen;

⁷ <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/togs/voorwaarden>

- De onderneming had geen surseance van betaling aangevraagd bij de rechtbank. Surseance van betaling is uitstel van betaling voor een bedrijf dat in tijdelijke financiële problemen verkeert;
- De ondernemer verklaarde over het jaar van aanvraag en de 2 belastingjaren daarvoor niet meer dan € 200.000 aan overheidssteun ontvangen te hebben (de-minimisverordening);
- De onderneming had een fysieke vestiging in Nederland. Dit vestigingsadres was geregistreerd in het KVK Handelsregister.

De TOGS is uiteindelijk drie maanden opengesteld geweest, tussen 27 maart 2020 en 27 juni 2020 en daarna opgevolgd door de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) regeling.

Niet alleen in Nederland was de nood hoog om getroffen ondernemers te ondersteunen. Ook de Vlaamse overheid voelde de noodzaak om ondernemers die getroffen werden als gevolg van de lockdown (per 18 maart) te financieel te ondersteunen. In Vlaanderen werd er echter niet gekozen om een volledig nieuwe regeling te ontwerpen, maar om voort te bouwen op een reeds bestaande regeling, namelijk de "hinderpremie openbare werken". Hierdoor kon de "corona-hinderpremie" snel geïmplementeerd worden en konden inschattingen worden gemaakt over de mate van de uitvoerbaarheid van de regeling.

Echter heeft dit uiteindelijk niet perse geleid tot een substantieel sneller totstandkomingsproces. De TOGS-regeling ging namelijk in per 27 maart 2020, 10 dagen na de aankondiging van het noodpakket banen en economie. De Vlaamse corona-hinderpremie ging ook in per 27 maart 2020, 7 dagen na het besluit van de Vlaamse regering voor het toekennen van de steunmaatregel.

Beide regelingen betroffen een eenmalige forfaitaire steun van 4.000 euro, met de redenatie om zo snel mogelijk de getroffen ondernemers tegemoet te kunnen komen.

Technopolis B.V., op basis van beleidsvergelijking met Vlaamse coronasteunmaatregelen, aan de hand van interviews met het Vlaamse Agentschap Innoveren & Ondernemen (VLAIO) en deskstudie

2.2.2 Gebruik, werking en uitvoering

Slechts een week na de aankondiging van het kabinet over de implementatie van steunmaatregelen op 17 maart 2020, trad de TOGS-regeling in werking. Niet vaak wordt een regeling zo snel ontworpen en geïmplementeerd. De TOGS-regeling bood een eenmalige tegemoetkoming van 4.000 euro aan bedrijven.

Ondernemers konden een aanvraag indienen via RVO. Bij de aanvraag moesten ondernemers onder andere verklaren dat hun onderneming aan de voorwaarden voldeed en dat zij in aanmerking kwamen voor de tegemoetkoming op basis van hun SBI-code en de getroffen maatregelen. Na goedkeuring van de aanvraag werd de eenmalige tegemoetkoming van 4.000 euro direct uitbetaald aan de ondernemer.

Op 7 april 2020, amper twee weken na de openstelling van de TOGS, waren 70.000 aanvragen ontvangen en was er 58 miljoen euro toegekend.⁸ Uiteindelijk zijn er in totaal over de gehele periode 195.000 aanvragen bij RVO binnengekomen en werd er uiteindelijk 864 miljoen euro uitbetaald. Dit waren er ruim anderhalf keer zoveel aanvragen als bij de Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW) in dezelfde periode. Ook de opvolger van de TOGS, de TVL-regeling, werd met ruim 47.000 aanvragen in de eerste periode, fors minder gebruikt.⁹

⁸ Kamerbrief 7 april 2020. Noodpakket banen en economie.

⁹ <https://www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/corona/monitoring-gebruikers-steunmaatregelen/tvl>

Met de TOGS had EZK dus een regeling geïmplementeerd waar alle ondernemers die als direct gevolg van de preventieve coronamaatregelen omzetverlies hadden, beroep op konden doen. In Vlaanderen was dit anders geregeld, namelijk door twee aparte regelingen op te zetten, namelijk de corona hinderpremie en de corona compensatiepremie. De hinderpremie was specifiek bedoeld voor ondernemingen met een fysieke locatie die door de lockdown moesten sluiten. De compensatiepremie daarentegen was bedoeld voor ondernemingen die (gedeeltelijk) open mochten blijven maar als gevolg van de lockdown te maken hadden met een zware, aantoonbare omzetsdaling.

Eenzijds zijn de uitvoeringskosten voor twee aparte steunmaatregelen mogelijk hoger ten opzichte van een beleid dat slechts een steunmaatregel kent. Anderzijds zorgt de implementatie van een specifieke maatregel gericht op ondernemers die verplicht moeten sluiten, mogelijk voor een minder intensief proces en dus lagere uitvoeringskosten omdat voor deze groep ondernemers de mate van omzetsdaling niet gecontroleerd hoeft te worden.

Het is dus lastig om te beoordelen welke aanpak effectiever is, wel wordt hiermee duidelijk dat er verschillende manieren mogelijk zijn om een effectieve regeling op te zetten.

Technopolis B.V., op basis van beleidsvergelijking met Vlaamse coronasteunmaatregelen, aan de hand van interviews met het Vlaamse Agentschap Innoveren & Ondernemen (VLAIO) en deskstudie

2.3 Beschrijving TVL

2.3.1 Opzet en voorwaarden

Eind mei 2020 'lijkt de uitbraak van het virus voorlopig ingedamd'¹⁰ en werd middels 'de routekaart' de samenleving geleidelijk weer opengesteld. Hierdoor konden veel ondernemingen weer de deuren openen, maar er waren nog steeds delen van de economie waar de bedrijfsvoering nog niet volledig kon worden hervat. Daarom werd op 20 mei 2020 het Noodpakket banen en economie 2.0 aangekondigd, zowel een verlenging van het bestaande noodpakket als een aanscherping om aan te sluiten op de veranderde realiteit van mogelijke lockdowns.

Ook was vrij snel duidelijk dat de TOGS-regeling alleen niet genoeg was ondernemers uit getroffen sectoren te ondersteunen. Daarom werd als onderdeel van het aanvullende noodpakket de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL)-regeling geïmplementeerd die de TOGS vervangen heeft.

De TVL werd in eerste instantie ingesteld om tegemoet te komen aan het hardst geraakte mkb, waaronder de horeca, recreatie, sportscholen evenementen, kermissen, etc. die nog gesloten moesten blijven. Ondernemers konden op 30 juni voor het eerst aanvragen indienen voor de TVL-regeling en zo, afhankelijk van de omvang van het bedrijf, de (forfaitaire) hoogte van de vaste kosten en de mate van omzetsderving een tegemoetkoming voor hun vaste lasten ontvangen, tot een maximum van 50.000 euro voor vier maanden.

Na de openstelling van de regeling werden verschillende wijzigingen in de opzet van de regeling doorgevoerd. Dit gebeurde met name nadat er door het ministerie gesproken is met verschillende sociale partners. Hierin werd besloten: 1) de maatregel met een maand te verlengen; en 2) de maximale tegemoetkoming te verhogen naar 50.000 euro.

¹⁰ Kamerbrief 20 mei 2020. Noodpakket banen en economie 2.0

Tabel 3 Definitieve berekening TVL door RVO

Het subsidiebedrag werd berekend op basis van de volgende formule:

subsidie = normale omzet x omzetverlies in % x aandeel vaste lasten in % x 50%

Hierbij is:

- de normale omzet de omzet uit de referentieperiode.
- het percentage omzetverlies het verschil (in procenten) tussen de daadwerkelijke omzet voor de aanvraagperiode en de normale omzet uit de referentieperiode.
- het percentage aandeel vaste lasten een vast percentage dat toegekend is aan een branche op basis van de bijbehorende SBI-code

Op basis van documentatie van RVO

Om in aanmerking te komen voor de TVL, golden in elk geval de volgende voorwaarden:

- De onderneming heeft meer dan 30% omzetverlies door de coronacrisis en de vaste lasten zijn minimaal € 4.000 in de periode juni tot en met september 2020 (voor de vaste lasten werd niet naar de daadwerkelijke vaste lasten gekeken maar werden vastgesteld op basis van de branchegegevens van CBS);
- De onderneming valt onder de Europese definitie van midden- en kleinbedrijf (mkb);
- De onderneming is vóór 15 maart 2020 opgericht en ingeschreven in het KVK Handelsregister. De onderneming stond op 15 maart 2020 geregistreerd onder één van de vastgestelde KVK SBI-codes. Deze codes kwamen overeen met die onder de TOGS regeling;
- De ondernemer heeft zich na 15 maart 2020 niet met terugwerkende kracht ingeschreven in het Handelsregister of de SBI-code aangepast om in aanmerking te komen voor deze subsidie;
- De onderneming had op 31 december 2019 of daarna geen uitstel van betaling aangevraagd bij de rechtbank. De onderneming was op 31 december 2019 of daarna niet failliet.;
- De onderneming heeft op het moment van de aanvraag een fysieke vestiging in Nederland. Dit vestigingsadres is geregistreerd in het KVK Handelsregister. Minstens één vestiging van de onderneming heeft een ander adres dan het privéadres van de ondernemer, of is fysiek afgescheiden van de privéwoning met eigen toegang of opgang;
- Daarnaast golden er nog een aantal specifieke, aanvullende voorwaarden afhankelijk van de SBI-code waarmee de onderneming ingeschreven stond.

In totaal is de TVL-regeling 6 keer verlengd en zijn er dus 7 TVL-perioden geweest. Tabel 4 geeft een overzicht van deze verschillende perioden.

Tabel 4 Overzicht van de looptijd van de verschillende TVL perioden

	Periode	Looptijd
1	TVL 1	juni 2020 & Q3 2020
2	TVL 2	Q4 2020
3	TVL 3	Q1 2021
4	TVL 4	Q2 2021
5	TVL 5	Q3 2021
6	TVL 6	Q4 2021
7	TVL 7	Q1 2022

Technopolis B.V., op basis van RVO.nl, Vergelijking TVL-periodes <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/tvl/vergelijking-tvl-periodes>

Na de initiële aanpassingen, werd op 28 augustus 2020¹¹ werd een nieuwe aanpassing van het noodpakket banen en economie aangekondigd. Nieuwe investeringen waren nodig om op korte termijn faillissementen en ontslagen te voorkomen en daarmee het risico op een langer aanhoudende recessie te verkleinen. De TVL werd (evenals de NOW en TOZO¹²) met negen maanden verlengd, en het maximale subsidiebedrag werd verhoogd naar 90.000 euro.

Ook zou de TVL per 1 januari 2021 gericht worden ingezet voor bedrijven die het sterkst beperkt werden in hun bedrijfsvoering. In de kamerbrief van 9 december 2020 werd vervolgens afgeweken van deze beperking, en werd gekozen om de TVL verder te verbreden en het subsidiepercentage te laten meegroeien met de omzetsderving. Dit had mede te maken met de lockdown die op 15 december inging.

Eind januari 2021 werd toegewerkt naar het bereiken van een vaccinatiegraad die het virus onder controle zou kunnen houden. In de kamerbrief van 21 januari 2021¹³ wordt daarom gesproken over 'licht aan het einde van de tunnel', maar wordt tegelijkertijd onderstreept dat de economische crisis steeds dieper ingreep, mede door de lockdown die recent weer was ingesteld. Hierdoor werd besloten extra steun voor bedrijven beschikbaar te stellen. Voor de TVL betekende dit dat de toegang tot het instrument verder werd verruimd. Onder andere grote ondernemingen (>250 werknemers), die eerder te groot waren om aanspraak te maken op de TVL, konden nu TVL aanvragen. Ook werd het vergoedingspercentage verhoogd naar 85%. Het maximale subsidiebedrag werd verhoogd van €90.000 naar €330.000. Voor bedrijven met meer dan 250 werknemers was het maximum subsidiebedrag €400.000.

In het voorgaande is beschreven dat het maximale subsidiebedrag onder de TVL een aantal keren verhoogd is. Staatssteunkaders bestaan binnen de EU om gelijke concurrentievoorwaarden te scheppen voor alle ondernemingen. Het onevenredig steunen van specifieke ondernemers of sectoren kan concurrentievoordelen teweegbrengen. Om dit tegen te gaan, gelden er binnen de EU staatssteunplafonds. EZK diende zich voor de TOGS en TVL te houden aan deze plafonds.

Het staatssteunplafond werd tijdens de crisis twee maal verhoogd:

- TVL1- TVL Q4 2020: € 800.000
- TVL Q1 2021 - TVL Q3 21 € 1,8 mln
- TVL Q4 21 - TVL Q1 22 € 2,3 mln.

De NOW regeling daarentegen viel buiten de Europese kaders voor staatsteun. NOW betrof namelijk een generieke regeling. Hierdoor konden onder de NOW werkgevers meer gesteund worden, omdat er geen staatssteunplafond geldt. Dit is ook gedeeltelijk terug te zien in de cijfers van beide regelingen. Onder de NOW is namelijk een totaal subsidiebedrag van bijna 24 miljard euro uitgekeerd tegenover ruim 800.000 onder de TOGS en ruim 10 miljard euro onder de TVL, terwijl er over de gehele periode minder aanvragen binnen zijn gekomen voor de NOW dan voor de TOGS/TVL. Zo is er voor een hoger bedrag steun toegekend onder de NOW, terwijl mede door het lagere aantal aanvragen de uitvoeringskosten relatief laag waren.

Technopolis B.V., op basis van beleidsvergelijking met de NOW regeling, aan de hand van interviews met het ministerie van SZW en deskstudie

De lockdown hield daarna aan, dus werd op 12 maart 2021 besloten het vergoedingspercentage verder te verhogen naar 100%. Hierbij werd duidelijk een dilemma

¹¹ Kamerbrief 28 augustus 2020, Steun- en herstellepakket

¹² De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) voorziet zelfstandig ondernemers in een aanvullende uitkering voor levensonderhoud of een lening voor bedrijfskapitaal om liquiditeitsproblemen als gevolg van de coronacrisis op te vangen.

¹³ Kamerstuk 35 420, nr. 217 uit 2021

voorzien: aan de ene kant zou dit bij een deel van de ondernemers leiden tot overcompensatie, wat mogelijk de prikkel wegneemt om bij (gedeeltelijke) heropening weer omzet te draaien. Anderzijds werd gezien dat steeds meer ondernemers door de onverwacht lange duur van de crisis in diepere liquiditeitsproblemen en mogelijk zelfs solvabiliteitsproblemen kwamen.¹⁴ Rond deze tijd werden in de Tweede Kamer verschillende moties aangenomen die betrekking hadden op de afbakening van de TVL en op grensgevallen. Naar aanleiding hiervan werd besloten dat de SBI-code waarin de onderneming zich bevindt niet per definitie leidend moest zijn voor vaststelling van de hoofdactiviteit van de onderneming.¹⁵ Ook werd een opzet gemaakt om binnen RVO om te gaan met zogenoemde 'schrijnende gevallen'. Hiervoor werd binnen RVO Een maatwerkteam ingericht en een klankbordgroep in het leven geroepen.

Daarnaast werd de zogenoemde startersregeling geïntegreerd in de TVL. Deze regeling focuste zich op het ondersteunen van startende bedrijven. Ondernemers die namelijk na 1 januari 2020 gestart zijn met hun onderneming vielen onder de reguliere TVL-regeling vaak buiten de boot omdat ze geen of nauwelijks omzet hadden in de referentieperioden (van 2019) die voor de TVL golden. De startersregeling werd geïmplementeerd naar aanleiding van de kamerbrief van 9 december 2020¹⁶ waarin werd aangegeven dat het kabinet opties zou verkennen om het (buffer)vermogen van startende bedrijven te versterken.

Op 29 juni 2021 werd in een nieuwe kamerbrief opnieuw gereflecteerd op het steunpakket. Hierin werd beschreven dat zowel epidemiologisch als economisch positieve ontwikkelingen werden verwacht. Het CPB en DNB adviseerden daarom om in het derde kwartaal van het jaar het steunpakket af te bouwen om weer een gezonde economische dynamiek te bewerkstelligen. Gezien de onzekerheid die er nog speelde, besloot het kabinet om het steunpakket nog niet af te bouwen en de TVL in het derde kwartaal van 2021 volledig ongewijzigd te laten. Hierbij werd wel gesteld dat het kabinet voornemens was om het noodpakket in het vierde kwartaal van 2021 niet te verlengen. Op 30 augustus 2021 werd gecommuniceerd dat de TVL per 1 oktober 2021 ten einde zou komen.¹⁷ Het Europese staatssteunkader liep af per 1 oktober 2021, waardoor er geen steun meer kon worden verleend. Daarna is het EU staatssteunkader door de EC verlengd tot en met 30 juni 2022. Hierop heeft het kabinet besloten om het steunpakket alsnog te verlengen tot en met Q1 van 2022 als gevolg van de nieuwe lockdown vanaf eind 2021.¹⁸

¹⁴ Kamerstuk 35 420, nr. 248 (Noodpakket banen en economie | Tweede Kamer der Staten-Generaal)

¹⁵ Kamerbrief 10 maart 2021. Noodpakket banen en economie

¹⁶ Kamerbrief 9 december 2020, Aanpassingen in het economische steun- en herstelpakket als gevolg van de ontwikkeling in de bestrijding van het coronavirus

¹⁷ Kamerbrief II, 34 520, nr. 365, Het steun- en herstelpakket vanaf het vierde kwartaal van 2021.

¹⁸ Kamerbrief 16 november 2021. Noodpakket banen en economie (35420 nr 420).

2.3.2 Gebruik

In totaal zijn er over alle TVL periodes 462.488 aanvragen gedaan waarvan er ruim 420.000 goedgekeurd zijn. Tabel 5 geeft een overzicht van het aantal aanvragen per periode.

Tabel 5 Aantallen aanvragen per TVL periode

	TVL 1	TVL 2	TVL 3	TVL 4	TVL 5	TVL 6	TVL 7	totaal
Aantal aanvragen MKB	47.705	90.606	114.013	63.731	35.768	68.094	39.507	459.424
Aantal aanvragen grote ondernemingen			418	481	288	409	127	1.723
Aantal aanvragen startersregeling ¹⁹						633	708	1.341
Totaal								462.488

Technopolis B.V., op basis van cijfers van RVO

In totaal is er ruim 10 miljard euro uitgekeerd onder de TVL-regeling. Van dit bedrag is het meeste naar ondernemers uit de horecasector gegaan. Tabel 6 geeft een overzicht weer van de vijf sectoren die de meeste steun ontvangen hebben.

Tabel 6 uitgekeerde steun per sector

	Sector	Ontvangen steun (miljard euro)
1	Horeca	2,6
2	Handel	1,7
3	Cultuur, sport en recreatie	1,1
4	Landbouw, bosbouw en visserij	0,9
5	Verhuur en overige zakelijke diensten	0,7

Technopolis B.V., op basis van CBS: Gebruik vier grootste regelingen nader bekeken. <https://longreads.cbs.nl/twee-jaar-coronasteun/gebruik-vier-grootste-regelingen-nader-bekeken/>

2.3.3 Werking en uitvoering

De TVL-regeling bood snelle liquiditeitssteun aan bedrijven tijdens de coronapandemie. Bedrijven dienden aanvragen in op basis van hun verwachte omzetverlies. Op basis van deze schattingen berekende de RVO een voorschot van 80 procent van de TVL-subsidie en keerde dat meteen uit als voorschot. Later, na afloop van de subsidieperiode, moesten bedrijven hun definitieve omzetverlies doorgeven, waarna de uiteindelijke subsidie werd vastgesteld. Het eventuele resterende bedrag werd dan uitgekeerd. Als de uiteindelijk vastgestelde subsidie lager uitviel dan het voorschot (dat was zo als het werkelijke omzetverlies lager was dan 80 procent van het geschatte omzetverlies), dan moesten ondernemers het verschil terugbetalen. Bedragen tot €500 hoefden niet te worden terugbetaald. Voor 65.000 van de ruim 460.000 aanvragen heeft RVO uiteindelijk een bedrag teruggevorderd.

¹⁹ Dit betreft alleen de aantallen voor de startersregeling die actief was tijdens TVL6 en TVL7, gericht op starters opgericht tijdens de crisis. Tijdens TVL 3 en TVL 4 is ook een startersregeling geweest voor ondernemers die voor de crisis waren gestart, maar geen referentieperiode hadden. Op basis van de kamerbrief 28 juni 2021 (noodpakket banen en economie) waren daar 734 aanvragen. Die regeling zou open blijven tot 12 juli 2021.

De TVL was qua uitvoering een relatief lastige regeling, omdat deze tijdens de looptijd vaak aangepast en bijgestuurd werd. In totaal werd de TVL-regeling gedurende de gehele subsidieperiode 42 maal aangepast:

- 31 wijzigingen door het kabinet na verscherping coronamaatregelen en op basis van voortschrijdende inzichten;
- 7 wijzigingen naar aanleiding van een debat in de Tweede Kamer;
- 4 wijzigingen voornamelijk gebaseerd op signalen vanuit de uitvoering (RVO).

Een aantal van deze aanpassingen waren uitbreidingen van de regeling naar meer sectoren. In eerste instantie kwamen alleen ondernemers in aanmerking voor de TVL die in de TOGS sectoren actief waren. Later werden andere sectoren toegevoegd (nieuwe SBI-codes), omdat meer en meer ondernemers uit verschillende sectoren aantoonbare verliezen leden als (in)direct gevolg van de preventieve coronamaatregelen. Figuur 1 geeft een overzicht weer van alle aanpassingen die gedaan zijn aan de TVL-regeling.

Sectorale indeling, via SBI-codes, werd gebruikt om de vaste lasten in te schatten als percentage van de omzet. Het gebruik van SBI-codes als leidend criterium voor de TVL-regeling bleek echter niet waterdicht en bracht problemen met zich mee. Sommige ondernemers stonden ingeschreven onder een andere SBI-code dan hun daadwerkelijke werkzaamheden (bijv. omdat na inschrijving bedrijfsactiviteiten waren veranderd). Er is geen exacte administratie over het aantal, wel zijn hierover Kamervragen beantwoord, zie Tabel 7. Daardoor kregen deze bedrijven tijdens TVL1 geen toegang tot de TVL en in de TVL-periodes daarna mogelijk een lager vastlastenpercentage dan waar ze op basis van hun daadwerkelijke hoofdactiviteit wel voor in aanmerking hadden moeten komen. Dit is later rechtgezet door het inbouwen van een hardheidsclausule die ervoor zorgde dat ondernemers met terugwerkende kracht een andere SBI-code konden krijgen indien ze aantoonden dat de hoofdactiviteit van de onderneming overeenkwam met de gewenste SBI-code.

Tabel 7 Beantwoording Kamervragen omtrent aantal verkeerde SBI-codes

"In totaal zijn 2393 bezwaarschriften ontvangen naar aanleiding van 133.158 beoordeelde TVL-aanvragen, peildatum 26 januari 2021. Van de 2393 bezwaarschriften zijn er 1392 afgehandeld of nog in behandeling. Daarvan gaat het om 575 van die dossiers om SBI-codes, deze zijn echter niet allemaal vergelijkbaar met de aan het CBb voorgelegde zaken. RVO.nl houdt geen exacte registratie bij van de aangevoerde argumenten in de individuele bezwaarzaken. Van de bezwaren die over SBI-codes gaan en afgehandeld zijn, zijn er 179 gegrond verklaard en 191 ongegrond. De andere bezwaarzaken die over SBI-codes gaan zijn naar aanleiding van de uitspraak aangehouden."

Op basis van Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, Aangangs 1567

Uiteindelijk werd, met ingang van de tweede TVL periode, de regeling opengesteld voor alle ondernemingen, met uitzondering van specifieke groepen, zoals financiële instellingen. In hoofdstuk 3 wordt verder ingegaan op een aantal belangrijke aanpassingen aan de regeling inclusief de gevolgen ervan.

Bij de TVL-regeling zijn er veel aanpassingen en bijstellingen doorgevoerd met het idee om de regeling voor zoveel mogelijk getroffen ondernemers toegankelijk te maken en te voorkomen dat ondernemers buiten de boot zouden vallen voor het ontvangen van financiële steun. Aanpassingen gericht op het openstellen van de regeling voor meer ondernemers uit verschillende sectoren vergrootte het effect van de regeling. Het doorvoeren van aanpassingen heeft echter ook gevolgen voor de (uitvoerings)kosten. Door de keuze te maken om zoveel mogelijk ondernemers te helpen, wordt weliswaar het effect van de regeling vergroot, maar worden de uitvoeringskosten mogelijk ook hoger.

Bij de NOW-regeling daarentegen zijn er minder veel en minder grote aanpassingen doorgevoerd ten opzichte van TVL. Er is in samenwerking met onder andere het UWV voor gekozen om de basisformule zoveel mogelijk intact te laten om zo de regeling goed uitvoerbaar te houden. Bewust ervoor kiezen om de uitvoerbaarheid van de regeling, zonder veel en grote aanpassingen door te voeren heeft

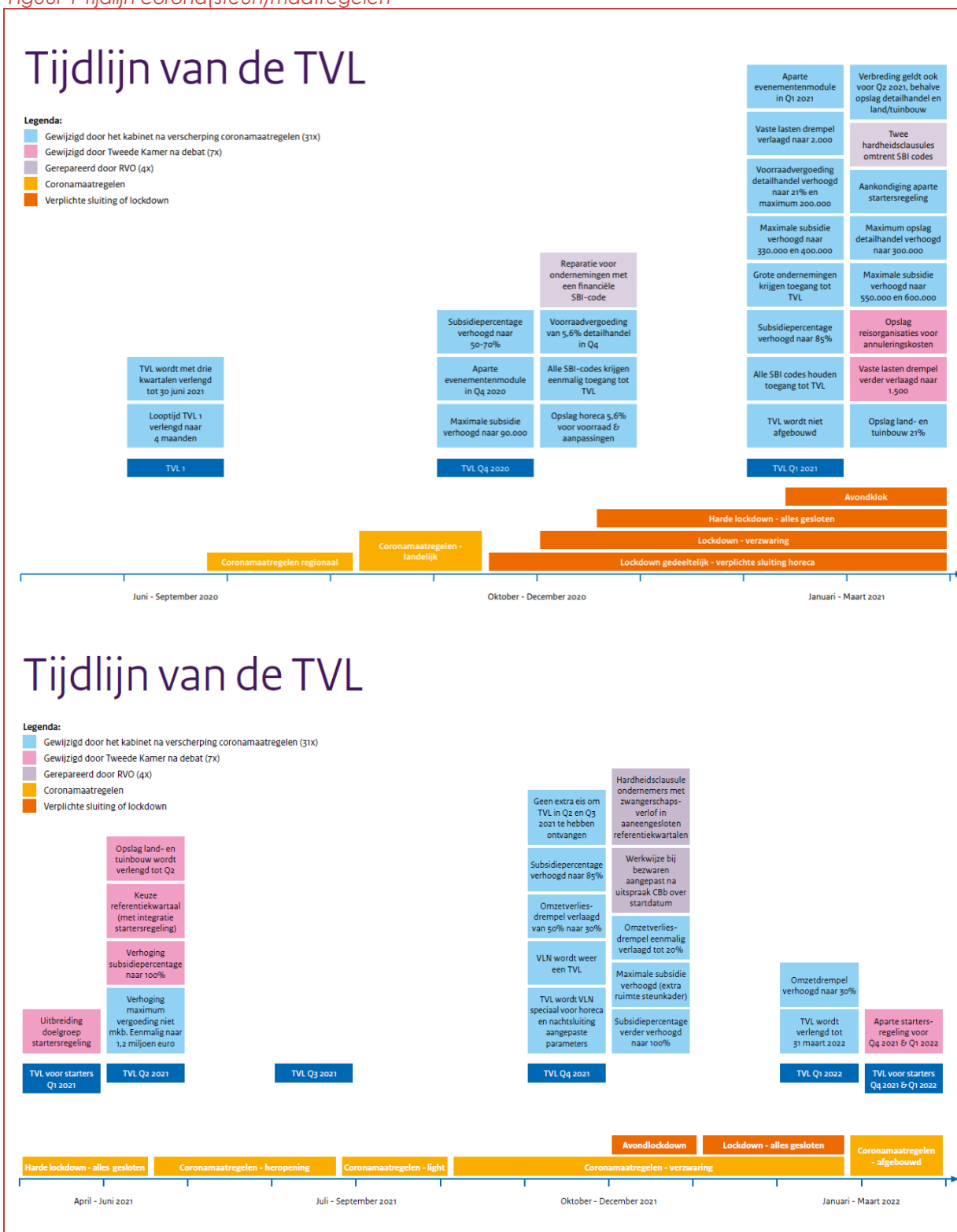
mogelijk tot gevolg dat het effect van de regeling niet wordt vergroot, maar zorgt er wel voor dat de (uitvoerings)kosten relatief laag blijven.

Bij het opstellen van de regelingen is het dus belangrijk om duidelijke beleidsdoelen te stellen en op basis daarvan afwegingen te maken voor wat betreft het effect enerzijds en de uitvoeringskosten anderzijds. Bij de TVL is vanuit een nauwe opzet via aanpassingen de toegang tot de regeling steeds verder verruimd. De NOW was generiek waardoor deze initieel al toegankelijk was voor een grotere groep, er is in slechts een klein aantal gevallen gekozen om deze met een aanpassing uit te breiden. Aspecten zoals sectorspecifiek steunen via SBI-codes en juridische aspecten spelen uiteraard een rol binnen die keuzes.

Technopolis B.V., op basis van beleidsvergelijking met de NOW regeling, aan de hand van interviews met het ministerie van SZW en deskstudie

Vanwege de omvang van de doelgroep onder de TVL-regeling en de vele veranderingen was er enorm veel mankracht nodig om de regeling uit te voeren en alle aanvragen af te handelen. Op het hoogtepunt waren er meer dan 500 medewerkers vanuit RVO betrokken bij de regeling. Sommige medewerkers waren reeds bij RVO in dienst en zijn intern doorgeschoven. Anderen waren nieuw geworven medewerkers met vaak weinig werkervaring die bovendien op een creatieve manier ingewerkt moesten worden omdat alle werkzaamheden vanuit huis verricht werden. De ervaringen vanuit RVO met de uitvoering van de regeling wordt verder beschreven in hoofdstuk 4.2.

Figuur 1 Tijdlijn corona(steen)maatregelen



Bron: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

3 De totstandkoming van de TOGS en TVL

3.1 Totstandkoming initiële regelingen

3.1.1 TOGS

De Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren (TOGS) is ontwikkeld in een periode van urgente crisis. De ontwikkelingen rondom het coronavirus in Nederland verliepen razendsnel en de afkondiging van de beheersmaatregelen maakte duidelijk dat op korte termijn een grootschalige steunmaatregel noodzakelijk was om acute problemen bij ondernemers te voorkomen.

Binnen deze context is de TOGS in circa een week tot stand gekomen. Er was een hoge urgentie om snel hulp te bieden aan ondernemers, wat een afweging vergde tussen een vrij generieke, snel uitvoerbare regeling en een meer gericht in te zetten regeling. Mede door de urgentie en mogelijke knelpunten in de uitvoerbaarheid is gekozen voor een administratief lichtere regeling, bestaande uit een eenmalige tegemoetkoming in de vorm van een forfaitair bedrag dat direct werd uitgekeerd. Dit maakte het mogelijk om snel en efficiënt steun te verlenen aan een groot aantal ondernemers.

Aanvankelijk werd de TOGS alleen beschikbaar gesteld voor ondernemers die direct waren getroffen door de beheersmaatregelen van de overheid, zoals de verplichte sluiting van horecazaken. Er was een overtuiging dat ondernemers die direct door de overheidsmaatregelen werden getroffen, ook gesteund moesten worden door diezelfde overheid. Na een eerste analyse van de ontvangen aanvragen, werd besloten de TOGS te verruimen zodat andere ondernemers, die (slechts) indirect door de beheersmaatregelen werden getroffen, ook aanspraak konden maken op de regeling.

In de beginfase van de crisis heerste het idee dat de coronacrisis een zeer tijdelijk fenomeen zou zijn. Het algemene beeld was dat de beheersmaatregelen slechts enkele weken tot maanden zouden duren. In die context werd gekozen voor een relatief generiek instrument dat gemakkelijk kon worden opgezet en afgebouwd. Echter, naarmate de crisis voortduurde, werd steeds duidelijker dat de crisis langer zou aanhouden dan aanvankelijk gedacht. Dit leidde tot verdere aanpassingen en uitbreidingen van de regeling.

Het forfaitaire steunbedrag stond niet altijd in verhouding tot de geleden verliezen en bepaalde overwegingen zijn niet volledig meegewogen. Toch kan het proces van het ontwerp en de totstandkoming van de regeling over het algemeen als redelijk positief worden beoordeeld in de context van een crisissituatie. Er was namelijk niet eerder een regeling die zo snel en onder zoveel druk werd ontworpen en uitgerold. Ook ondernemers en ondernemersverenigingen waren zeer tevreden met het feit dat de regeling zo snel werd ontworpen en waardeerden de responsiviteit van RVO en EZK.

Het is ook belangrijk om te vermelden dat RVO en EZK ook zelf opereerden in crisissituaties. In deze periode werd verplicht thuisgewerkt, een situatie waarmee deze organisaties relatief weinig ervaring hadden. Desondanks slaagden ze erin zich snel aan te passen en een effectieve steunregeling op te zetten en uit te voeren.

3.1.2 TVL

Net als bij de TOGS speelden de urgentie en de uitvoerbaarheid een belangrijke rol bij de totstandkoming van de TVL. Bij de TVL was er meer tijd om de regeling te ontwerpen en op te zetten. Terwijl de TOGS werd ingezet als een eerste middel om zo snel mogelijk financiële middelen te verstrekken aan getroffen ondernemers, kon de TVL zo worden vormgegeven dat

de verstrekte middelen beter in verhouding stonden tot de geleden verliezen. Hierdoor was het mogelijk om specifiek in te zetten op de steun aan bepaalde sectoren en indien nodig grotere bedragen te verstrekken dan het forfaitaire steunbedrag van €4.000 onder de TOGS.

Bij de opzet van de TVL moest, net als bij de TOGS, een afweging worden gemaakt tussen de gerichtheid van de regeling en de praktische uitvoerbaarheid ervan. Er zijn verschillende knelpunten te herkennen in de vormgeving van de gerichtheid van steunmaatregelen. Voor de coronasteun is hier specifiek onderzoek²⁰ naar uitgevoerd, hierin zijn economische, juridische en uitvoeringstechnische knelpunten geïdentificeerd:

- Economisch gezien kan gedacht worden aan de juiste afbakening van sectoren, het in acht nemen van keteneffecten tussen sectoren, strategisch gedrag van ondernemers, mogelijke fraude en het beperken van economische dynamiek.
- Juridische gezien is de staatsteunproblematiek van belang waarbij er limieten zijn aan de omvang van de steun die individuele bedrijven mogen ontvangen. Verder zijn er beperkingen aan mogelijkheden tot data-uitwisseling en komen bij het gebruik van SBI-codes voor sectorafbakening verschillende knelpunten naar voren aangezien deze veelal niet actueel, accuraat waren ten opzichte van de werkelijkheid.
- Uitvoeringstechnische knelpunten hebben betrekking op bijvoorbeeld de omvang van uit te voeren handwerk en mogelijkheid tot automatisering en de relatie tot mogelijke bezwaarprocedures.

Om snel steun te kunnen verlenen werd gekozen voor een voorschot-vaststelsysteem. Het was praktisch niet mogelijk om alle honderdduizenden aanvragen bij binnenkomst individueel te beoordelen en vast te stellen. Door te werken met voorschotten kon snel financiële steun worden geboden, terwijl de definitieve vaststelling op een later moment plaatsvond. Wel moesten ondernemers achteraf terugbetalen indien de omzet in werkelijkheid hoger was uitgevallen. Sommige ondernemers hebben dit al nadeel ervaren aangezien grip op liquide middelen van groot belang was tijdens de crisis.

Een andere belangrijke afweging tussen maatwerk en uitvoerbaarheid was de keuze om te werken met forfaitair percentage voor vaste lasten op basis van sectorcodes. Idealiter zou binnen een dergelijke regeling worden nagegaan wat de vaste lasten van een specifiek bedrijf zijn en hoe deze in verhouding stonden tot het geleden omzetverlies. Vanwege de omvang van de regeling en de snelheid waarmee men hulp wilde bieden was dit echter niet praktisch. Daarbij is er geen goede databron omtrent de exacte vaste lasten per bedrijf. Daarom werd gekozen voor een forfaitair systeem, waarbij op basis van sectorgegevens werd geschat welk percentage van de omzet uit vaste lasten bestond. Dit maakte de regeling praktisch uitvoerbaar, maar leidde wel tot minder precieze uitkomsten voor individuele bedrijven.

Uiteindelijk werd bij de totstandkoming van de eerste TVL-regeling een redelijke balans gevonden tussen de effectiviteit en de kosten van de regeling. In vergelijking met de TOGS werd meer aandacht besteed aan het specifiek maken van de regeling, zodat deze beter aansloot bij de behoeften vanuit de maatschappij. Er werd bijvoorbeeld meer rekening gehouden met de specifieke omstandigheden van verschillende sectoren en bedrijven, wat leidde tot een meer gedifferentieerde benadering. Dit gebeurde zonder de uitvoerbaarheid door RVO in gevaar te brengen, maar wel zorgde het voor extra druk op het uitvoeringsteam.

De extra tijd die beschikbaar was voor de ontwikkeling van de TVL-regeling maakte het mogelijk om meer gedetailleerde analyses en afwegingen te maken. Dit leidde tot een

²⁰ SEO Economisch Onderzoek, 2022, Gerichte coronasteun, een verkenning van de mogelijkheden

regeling die redelijk was afgestemd was op behoeften van ondernemers en daarmee minder generiek van aard was, en toch vrij snel kon worden ingevoerd. Hierdoor kon de TVL-regeling een breder scala aan ondernemers effectief ondersteunen dan de TOGS, wat van belang was voor het behoud van economische stabiliteit tijdens de crisis.

3.2 Samenwerking & betrokkenheid

3.2.1 Samenwerking tussen EZK en RVO

De samenwerking tussen EZK en RVO voor de totstandkoming en uitvoering van de TOGS en TVL wordt door beide partijen als zeer positief en constructief gezien. Andere betrokkenen bevestigen dit. De crisissituatie stimuleerde een nauwe samenwerking waarin het begrip over en weer werd versterkt.

Basis van de samenwerking was gedurende de crisis een structureel tweewekelijks overleg tussen vertegenwoordigers van EZK, RVO en het ministerie van Financiën. In de praktijk was er, zeker rondom piekmomenten, tussen EZK en RVO soms meerdere keren per dag overleg. Bij het beleid ontstond daardoor beter inzicht in wat er in de uitvoering mogelijk was en de praktische knelpunten die komen kijken bij het vormgeven van een regeling. Omgekeerd ontstond er bij de uitvoering beter inzicht in de beleidsmatige belangen en de maatschappelijke noodzaak en politieke wil om bedrijven snel te ondersteunen en door de crisis heen te helpen. Met vereende krachten is gewerkt aan het zo goed en zo snel mogelijk inrichten van de TOGS en daarna de TVL. De samenwerking is hierdoor blijvend versterkt, ook nu na de crisis.

3.2.2 Samenwerking en besluitvorming voor de coronasteun

In de vormgeving, uitvoering en besluitvorming van het coronabeleid is er sprake geweest van brede, nauwe en constructieve samenwerking tussen politiek, beleid en uitvoering. Vanuit de politiek werd veelal de wens uitgesproken om bepaalde (groepen) steun te bieden. De ministeries en uitvoeringsorganisaties schetste vervolgens wat er (niet) mogelijk was, waarna, mede op grond van ambtelijke adviezen, door de politiek knopen werden doorgehakt. In het gehele proces lagen besluitvorming en uitvoering dicht bij elkaar gegeven het belang van uitvoerbaarheid en snelheid van handelen. RVO is hierom sterk betrokken in het kader van de TOGS en TVL. De afstemming tussen verschillende ministeries vond plaats via de politieke vierhoek (Algemene Zaken, EZK, Financiën en SZW) en op ambtelijk niveau via de voorportalen van de vierhoek. Hierdoor was er structureel interactie tussen de ministeries waardoor verschillende instrumenten op elkaar konden worden afgestemd. Een voorbeeld hiervan is dat eenmanszaken zonder personeel die gebruikmaakten van de TOGS/TVL niet ook gebruik konden maken van de NOW. Een ander voorbeeld is het wel of niet meerekenen van de TVL in de omzet voor de NOW²¹.

Direct vanaf het begin van de coronacrisis werd er nauw samengewerkt tussen de politiek, beleid en uitvoering. Daarnaast was er ook veelvuldig interdepartementaal overleg waarmee de verschillende steuninstrumenten op elkaar afgestemd werden. Uit een evaluatie van het Belgische Rekenhof bleek namelijk dat in Vlaanderen verschillende bestuursniveaus hun ondersteuningsmechanismen lanceerden zonder algemene coördinatie met de andere entiteiten. Dat gebrek aan structurele afstemming, dat volgens het Rekenhof ook gezien moet worden in het licht van de gesplitste bevoegdheden inzake het economisch beleid, bracht mogelijk risico's met zich mee voor wat betreft:

- de coherentie van de verschillende maatregelen

²¹ Kamerbrief 27 mei 2021, Noodpakket banen en economie, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35420-AW.html>

- het vermijden van verkeerde incentives en contraproductieve effecten,
- het voorkomen van een (soms tijdelijke) oversubsidiëring van gedupeerden.

In Nederland zijn de politiek en het beleid er relatief goed in geslaagd om de verschillende regelingen met elkaar af te stemmen om zo tot een gecoördineerd pakket aan maatregelen te komen. Een stap verder zou een centraal coördinatiepunt zijn om alle maatregelen centraal te ontwerpen en uitvoeren.

Technopolis B.V., op basis van beleidsvergelijking met Vlaamse coronasteunmaatregelen, aan de hand van interviews met het Vlaamse Agentschap Innoveren & Ondernemen (VLAIO) en deskstudie

In de overleggen van de vierhoek en de voorportalen werd vanuit verschillende invalshoeken en belangen de werking van het steunpakket, waaronder de TOGS en TVL, besproken. Er wordt positief teruggekeken op de samenwerking. De gezamenlijke inspanningen hebben bijgedragen aan een effectieve en snelle implementatie van de steunmaatregelen, waarbij de belangen van verschillende stakeholders werden meegenomen. In het begin van de crisis werd scherp geluisterd naar de uitvoering, dit is ook bepalend geweest voor de vormgeving en uitvoerbaarheid van de regelingen. Wel merken gesprekspartners op dat het perspectief van doelmatigheid, zeker aan het begin van de crisis, relatief beperkt aan de orde kwam. Er heerste een *'whatever it takes'* mentaliteit om de crisis te lijf te gaan, wat betekende dat alle mogelijke middelen werden ingezet om de economische schade te beperken. In latere fases van de crisis is vanuit het rechtvaardigheidsgevoel de responsiviteit van de politiek meer de overhand gaan nemen en was binnen de maatschappij de verwachting van de continuering van de steun gewekt.²² Dit maakte het uitdagender om perspectieven met betrekking tot doelmatigheid centraal te stellen, ook werden er keuzes gemaakt die praktisch moeilijker uitvoerbaar waren.

Naast het contact tussen ministeries was er structureel ook veel contact tussen EZK/RVO en vertegenwoordigers van werkgevers en sectoren en veldorganisaties zoals de Kamer van Koophandel die in nauw contact staan met ondernemers. Verder zijn er op verschillende momenten andere partijen betrokken om zaken te overwegen en/of min de uitvoering mogelijk te maken. Denk aan de automatische koppeling met systemen van de Belastingdienst of het maken van afspraken met de Audit Dienst Rijk (ADR) en Algemene Rekenkamer (AR) omtrent het risicomodel voor misbruik en oneigenlijk gebruik (zie ook hoofdstuk 4).

3.3 Aanpassingen en bijsturing in de TVL

Er zijn veel aanpassingen geweest aan de regeling, namelijk 42 in totaal (zie hoofdstuk 2). Het aanpassen en bijsturen van de regeling was nodig om beter aan te sluiten bij de noden uit te getroffen sectoren. RVO en EZK stuurden daarmee tussentijds bij in de vormgeving en uitvoering van de regeling. Dit laat zien dat er goed naar de maatschappelijke en politieke signalen is geluisterd en dat de responsiviteit van EZK en RVO daarmee hoog was.

De vele aanpassingen hebben echter wel in een aantal gevallen negatieve effecten gehad op de effectiviteit, doelmatigheid en uitvoerbaarheid van de regeling, terwijl met name de uitvoerbaarheid juist een leidend principe was tijdens de totstandkoming van de TVL.

In totaal is de TVL-regeling zes keer verlengd. De eerste verlengingen waren telkens noodzakelijk om ondernemers in de getroffen sectoren te kunnen ondersteunen. Er kunnen echter vraagtekens worden gezet bij de steun in de laatste fase van de crisis. Belangrijk is om

²² Centraal Planbureau, 2024, Economische effecten van het coronasteunbeleid met lessen voor toekomstige crises. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Publicatie-economische-effecten-van-het-coronasteunbeleid-met-lessen-voor-toekomstige-crisis.pdf>

daarbij af te wegen of steun nog nodig was en of de regeling niet te lang is doorgelopen. In een rapport van het Centraal Planbureau²³ werd constateert de coronasteun weliswaar op tijd kwam, maar te lang doorgelopen heeft, waardoor onnodig financiële steun is verstrekt. Daar wordt bij aangegeven dat aan het eind van de coronacrisis de onzekerheid over de economische impact van de pandemie aan het wegebben was en dat er in de maatschappij een verwachting van steun heerste.

Naast de verschillende verlengingen heeft het gebruik van de SBI-codes als leidend criterium voor het toekennen van steun, bijzonder veel aanpassingen en bijsturing teweeggebracht, zowel tijdens de TOGS als in de eerste periode van de TVL. In beginsel is het gebruik van SBI-codes goed voor de allocatieve doelmatigheid (zie hoofdstuk 5) van de regeling: het zou er aan moeten bijdragen dat de steun daadwerkelijk terecht kwam waar het nodig was en dat de hoogte van steun aansloot bij het profiel van de sector. Zoals beschreven in sectie 3.1.2 zijn er verschillende afwegingen en knelpunten voor de gerichtheid van regelingen. Het gebruik van de SBI-indeling bracht in de praktijk problemen met zich mee omdat veel ondernemers niet onder de juiste code geregistreerd stonden. De SBI-codes waarmee aanspraak gemaakt kon worden op de TVL-regeling werden een aantal keren uitgebreid. Dit gebeurde zowel op verzoek van het kabinet en de Tweede Kamer als op initiatief van RVO omdat zij zagen dat bepaalde ondernemers buiten de boot vielen. De eerder genoemde knelpunten in de toepassing van SBI-codes, zoals keteneffecten of juridische houdbaarheid, droegen daar aan bij.

Ondanks het feit dat het doorvoeren van de vele aanpassingen en bijsturen veel tijd kostte, heeft dit waarschijnlijk wel een positief effect gehad op de effectiviteit van de regeling, omdat op deze manier meer ondernemers die de steun nodig hadden, werden bereikt. Uiteindelijk is tijdens de tweede TVL periode besloten om de SBI-codes los te laten en de regeling open te stellen voor alle ondernemers (met uitzondering van specifieke sectoren). Dit had echter ook een effect op de uitvoerbaarheid omdat er nu enerzijds nog meer aanvragen behandeld moesten worden, die anderzijds eenvoudiger af te handelen waren. De uitbreiding van de doelgroep tot alle sectoren heeft gezorgd voor een verdubbeling van het aantal aanvragen ten opzichte van de eerste periode (van ruim 47.000 aanvragen in periode 1 naar 90.000 aanvragen in periode 2). In de derde periode (TVL 3) zijn er vervolgens weer meer aanvragen gedaan, namelijk ruim 114.000. Ook zien we in deze periode een concentratie van misbruik en oneigenlijk gebruik casussen (zie verder hoofdstuk 6).

Verder zijn er, met name tijdens de laatste periode(n) van de TVL-regeling een aantal uitbreidingen doorgevoerd, onder andere door politieke druk. In deze periode is eenmalig de omzetverliesdrempel verlaagd naar slechts 20%. In deze periode zijn ook een aantal aanpassingen doorgevoerd of sterk overwogen die niet (goed) uitvoerbaar waren. Zo was de zwangerschapsclausule erop gericht om ondernemers die als gevolg van zwangerschaps- of bevallingsverlof geen representatieve omzet hadden in de referentieperiode, toch in aanmerking te laten komen voor de regeling. Er zijn maar enkele aanvragen gedaan die allemaal werden afgekeurd. Ook is er sterk overwogen om een regeling vorm te geven voor specifiek de nachthoreca aangezien men eerst van plan was de TVL stop te zetten. Deze regeling, de regeling Vaste Lasten Nachtsluiting (VLN), was sterk gekoppeld aan de TVL en is zelfs aangekondigd door het kabinet²⁴, maar werd later weer ingetrokken aangezien de TVL

²³ Centraal Planbureau, 2024, Economische effecten van het coronasteunbeleid met lessen voor toekomstige crises. <https://www.cpb.nl/economische-effecten-van-het-coronasteunbeleid-met-lessen-voor-toekomstige-crisis>

²⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/09/24/kamerbrief-over-steun-aan-door-nachtsluiting-getroffen-horecabedrijven>

toch is doorgezet. De overweging van de VLN was volgens geïnterviewden opmerkelijk en niet uitvoerbaar aangezien het niet mogelijk is om nachthoreca van normale horeca te onderscheiden. De verruiming en de inzet op de vormgeving dergelijke clausules en hadden mogelijk een negatieve invloed hadden op de effectiviteit en technische doelmatigheid (hoofdstuk 5).

Er zijn ook andere situaties geweest waarin het kabinet een ondoelmatige aanpassing heeft doorgevoerd, omdat het alternatief onuitvoerbaar bleek voor RVO. Zo legt Staatssecretaris Keijzer in de kamerbrief van 17 mei 2021²⁵ uit dat er voor TVL 4 de mogelijkheid is als de referentieperiode te kiezen tussen Q2 2019 en Q3 2020 omdat het alternatief (het verruimen van de startersregeling) niet uitvoerbaar is voor RVO.²⁶ Naar schatting zou de aangepaste referentiesystematiek er namelijk voor zorgen dat circa 65% van de extra steun niet bij de doelgroep van de regeling terecht komt wat deze aanpassing ondoelmatig maakt.

²⁵ Kamerbrief 17 mei 2021, Uitvoering Referentiesystematiek van de TVL

²⁶ Tweede Kamer (17-05-2021). Kamerstuk 35420 nr. 270

4 Doelmatigheid van de uitvoering

4.1 Uitvoering bij EZK en RVO

4.1.1 Inrichting van de uitvoering EZK

De invoering van de TVL-regeling had een aanzienlijke impact op zowel EZK als RVO. De organisatie en uitvoering vergden snelle aanpassingen in systemen, processen en capaciteit.

Aan de start van de crisis richtte EZK een specifiek coronacrisisteam en later een TVL-team op. Binnen dit kernteam waren verschillende beleidsaspecten vertegenwoordigd, zoals financiën, communicatie, juridische zaken en uitvoering. Het kernteam vergaderde regelmatig en men is over het algemeen te spreken over de snelheid waarmee besluiten werden genomen en over de afstemming tussen de verschillende partijen. Daarnaast vond er frequent overleg plaats binnen de voorportalen van de zogenaamde vierhoek, waarin verschillende ministeries en uitvoerende instanties nauw samenwerkten om de crisis aan te pakken. De directie Algemene Economische Politiek (AEP) fungeerde als een soort liaison tussen het macro-economische perspectief van de crisis en de specifieke regelingen (TOGS/TVL), wat de synergie tussen verschillende regelingen versterkte. Een specifiek deel van het EZK-team hield zich bezig met de TVL, terwijl een ander deel zich richtte op breder macrobeleid.

Aanvankelijk richtte het crisisbeleid zich op de verschillende ketens die getroffen werden door de afname van de wereldhandel. Toen duidelijk werd dat lockdowns onvermijdelijk waren, identificeerden de relevante directies personen met expertise in de meest getroffen sectoren en schaalden het coronacrisisteam op binnen EZK. Er werden vanuit EZK geen tekorten in capaciteit ervaren, mede omdat andere beleidszaken tijdelijk minder prioriteit kregen en deels stil kwamen te liggen. Dit was ten dele ook een gevolg van de coronacrisis, waardoor verschillende aspecten binnen de economie (en dus ook de beleidszaken) stil kwamen te liggen.

4.1.2 Inrichting van de uitvoering RVO

De invoering van de TVL-regeling bracht voor RVO aanzienlijke veranderingen met zich mee. De TVL-regeling was uniek in omvang voor RVO, omdat er nog nooit eerder een regeling van deze schaal was uitgevoerd. Daarnaast moesten de regelingen met hoge snelheid tot stand worden gebracht. In de chaos van de crisis werd snel een toegewijd en ervaren team gevormd om de regeling uit te voeren. Dit team bestond voornamelijk uit interne medewerkers van RVO, afkomstig uit verschillende delen van de organisatie die verschillende relevante competenties met zich meebrachten. Daarnaast werd er capaciteit vrijgemaakt uit onderdelen van de organisatie waar de werkzaamheden (zoals bedrijfsbezoeken) door de crisis (deels) stil kwamen te liggen.

De samenwerking binnen RVO verliep positief, met korte lijnen en snelle besluitvorming. De opzet van de TOGS vond plaats in een tijd waarin RVO zelf 'in crisis' verkeerde vanwege het verplichte thuiswerken. In brede zin is er veel lof voor RVO over hoe de regelingen zijn opgezet en uitgevoerd gedurende deze tijd.

De crisis zorgde voor een versnelling binnen de interne organisatie: door de crisissituatie en de noodzaak om snel te handelen, werden processen versneld. Een voorbeeld hiervan is de investering in nieuwe IT-infrastructuur. Voor de crisis werkte RVO met het oudere BAS-systeem, dat niet geschikt was voor de uitvoer van de TOGS. Dit systeem werd snel vervangen door het nieuwe UPNL-systeem. Ook het gebruikte risicomodel moest in zeer korte tijd worden opgesteld, getest en geïmplementeerd.

Binnen RVO moest snel worden opgeschaald. Ter indicatie: gedurende de TOGS waren er circa 50 werknemers bezig met de uitvoering van de regeling, met nog eens een gelijk aantal binnen het callcenter. Tijdens de TVL-regeling moest het team significant worden uitgebreid. Op het hoogtepunt werkten circa 550 mensen aan de uitvoering van de regeling, waarvan een groot deel extern werd ingehuurd. Om dit in goede banen te leiden, investeerde RVO veel in het inwerken van personeel en het opstellen van goede handboeken voor de inhuur. Een extra complicerende factor was dat een groot deel van de doelgroep van de TOGS/TVL niet behoorde tot het reguliere klantenbestand van RVO: de gemiddelde horecaondernemer was over het algemeen geen klant bij RVO. Om deze nieuwe klanten goed van dienst te kunnen zijn moest RVO in korte tijd kennis opdoen over deze sectoren en de context waarin de verschillende sectoren in opereren.

De werving van personeel was een uitdaging. Er werd beroep gedaan op relatief jonge mensen die flexibel werden ingewerkt. Vanuit RVO werd opgemerkt dat er binnen de werknemers extra motivatie was om mee te werken aan de uitvoering van de regeling. Medewerkers vonden het maatschappelijk belangrijk werk om bij te dragen aan een oplossing voor de crisis, wat de motivatie binnen de teams verhoogde. Vanuit RVO werd ook extra aandacht besteed aan medewerkers vanwege de intensiteit van het werk, gezien de relatief hoge werkdruk en hoge urgentie van het werk. Binnen de teams die zich bezighielden met de uitvoering van de regelingen, werden werknemers na enkele maanden gerouleerd naar andere niet-crisis teams om de werkdruk dragelijk te houden. Aan de medewerkers van het callcenter werd extra aandacht besteed zodat zij mentaal goed om konden gaan met de soms schrijnende verhalen van getroffen ondernemers.

4.1.3 *Kernpunten in de uitvoering van de regeling*

Binnen de opzet van de TOGS/TVL-regelingen waren verschillende kernpunten die betrekking hadden op de uitvoering. Dit zijn onder andere de voorschot-vaststellingssystematiek, het gebruik van SBI-codes en het forfaitaire systeem voor bedrijfslasten.

Bij de TVL-regeling werd gekozen voor een voorschot-vaststellingssystematiek. Dit hield in dat ondernemers bij een succesvolle aanvraag een voorschot ontvingen, waarna de definitieve vaststelling van de subsidie later plaatsvond. Het doel hiervan was om snel financiële ondersteuning te bieden aan ondernemers die door de crisis waren getroffen. De achterliggende gedachte was dat ondernemers direct geholpen konden worden, terwijl de administratieve afhandeling op een later moment zou plaatsvinden. Dit systeem bracht echter ook met zich mee dat ondernemers later geconfronteerd werden met de exacte vaststelling en eventuele terugbetalingen. Voor sommige kleine bedrijven vormde deze administratieve een(onverwachte) last, met name indien de uiteindelijke subsidie (na eventuele terugbetaling) beperkt was in vergelijking tot deze administratie. Voor grotere ondernemingen was de subsidie meestal groter waardoor dit minder speelde.

Daarnaast werd besloten om de TOGS en TVL af te bakenen middels SBI-codes. Deze codes waren bedoeld om de regeling doelgerichter en efficiënter te maken door specifieke sectoren te identificeren die waren getroffen door de crisis, waarbij alleen deze sectoren werden ondersteund. Achteraf bleek echter dat deze afbakening niet altijd even effectief was, omdat veel bedrijven SBI-codes hadden die niet overeenkwamen met werkelijke bedrijfsactiviteiten. Dit was bepalend voor de omvang van de subsidie en kon sterk verschillen tussen sectorcategorieën. Indien een bedrijf stond ingeschreven onder een andere SBI-code dan daadwerkelijke hoofdactiviteiten kon een bedrijf hierdoor te veel of te weinig steun ontvangen. Om deze discrepanties aan te pakken, werd tijdens de regeling besloten om ook nevenactiviteit-SBI-codes te accepteren. Tijdens TVL1 werd ook de nevenactiviteit los geaccepteerd, daarna alleen indien deze in de werkelijkheid de hoofdactiviteit van de

onderneming betrof. Dit bracht voor RVO een hogere uitvoeringscomplexiteit met zich mee vereiste en handmatige controles.

Om de regeling uitvoerbaar te houden, werd een forfaitair systeem ingevoerd om de vaste lasten van ondernemers te bepalen. Dit systeem maakte gebruik van gegevens van het CBS en de Belastingdienst om op basis van de SBI-codes per sector de vaste lasten te schatten als percentage van de omzet. Dit was een pragmatische keuze om te voorkomen dat RVO voor elke aanvraag de pre-corona vaste lasten moest verifiëren, wat onhaalbaar was binnen de beschikbare tijd en middelen. Het gebruik van een forfaitair systeem heeft echter ook nadelen. Zo waren er ondernemers die veel hogere of lagere vaste lasten hadden dan de gemiddelde schatting waardoor sommige bedrijven meer steun ontvingen dan nodig was, terwijl anderen minder kregen dan noodzakelijk was, wat weer leidde tot bezwaarschriften en schrijnende gevallen.

4.1.4 Maatwerk en schrijnende gevallen

Bij de inrichting van de regelingen werd beleidsmatig de insteek gehanteerd dat 'false positives' (ondernemers die steun ontvingen terwijl dit niet nodig was) ondergeschikt waren aan 'false negatives' (ondernemers die steun nodig hadden maar deze niet kregen). Onder deze filosofie werd een team opgericht dat maatwerk leverde voor aanvragers en schrijnende gevallen beoordeelde. Dit team speelde een belangrijke rol in het waarborgen dat de steun terecht kwam bij de ondernemers die het echt nodig hadden. In de omgang met maatwerk en schrijnende gevallen was de menselijke maat een belangrijk uitgangspunt. Er werd gestreefd naar een balans tussen snelle, efficiënte uitvoering en rechtvaardige behandeling van individuele gevallen. Dit leidde ertoe dat de regeling regelmatig werd aangepast om beter te kunnen voorzien in de behoeften van ondernemers en om de uitvoerbaarheid te verbeteren. Zo heeft RVO verschillende keren op basis van analyses van de maatwerkbehandelingen wijzingen in de regeling voorgelegd aan EZK.

Het maatwerk werd ingezet om de aanvragen van ondernemers zoveel mogelijk correct te laten verlopen. Hiermee werd voorkomen dat bij een incorrecte indiening en afwijzing, ondernemers geen bezwaartraject hoefde aan te gaan.²⁷ Het ging hier om het voorkomen en herstellen van fouten in aanvragen.²⁸ Verder heeft het maatwerkteam zich ingezet om na te gaan of aanvragen na afkeuring door de automatische controle niet toch binnen de criteria konden vallen en om zo veel mogelijk belemmeringen weg te nemen. Indien maatwerk niet toereikend was, is via een speciale commissie een vangnet gecreëerd voor schijnende gevallen: ondernemers die door uitzonderlijke omstandigheden niet aan de voorwaarden konden voldoen, denk daarbij aan ziekte, overlijden of brand.²⁷ De commissie beoordeelde op basis van de Algemene wet bestuursrecht of vanwege de omstandigheden kon worden afgeweken van de regels.²⁸

Aanvragen die door het risicomodel als potentieel frauduleus werden aangemerkt, werden handmatig gecontroleerd. Het risicomodel was ten tijde van de opzet van de TOGS opgezet en werd gedurende de regelingen meerdere keren aangescherpt om beter te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden en nieuwe informatie. De handmatige controles waren arbeidsintensief en vereisten gedetailleerde kennis van de verschillende sectoren en de specifieke omstandigheden van de ondernemers. Een deel van deze controles was relatief eenvoudig door te zetten, maar bij een kleiner percentage van de aanvragen was

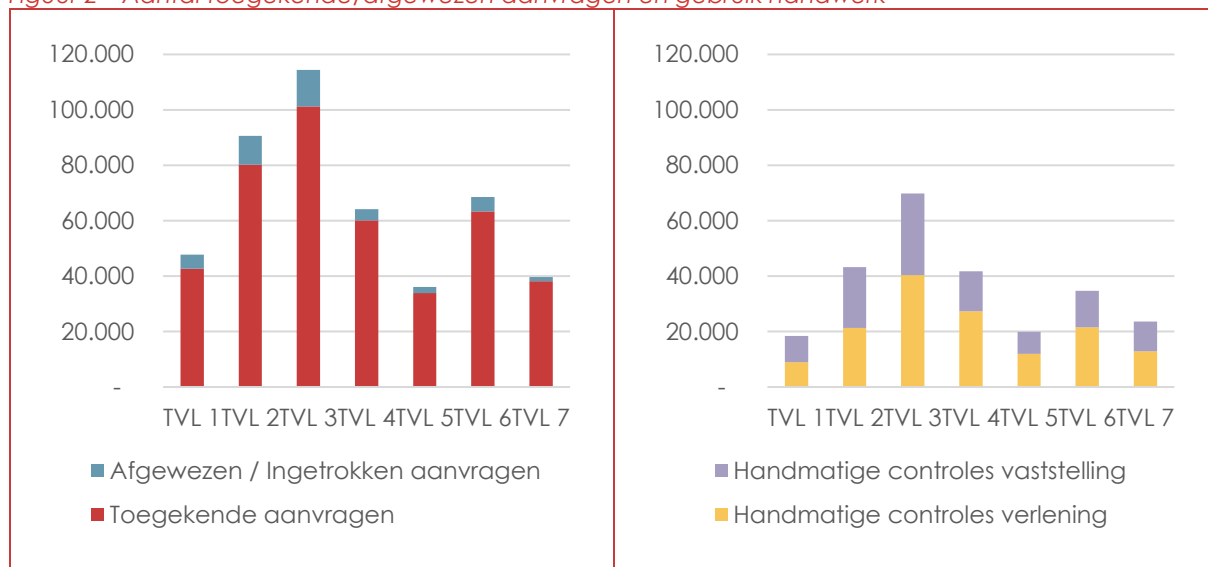
²⁷ Officiële bekendmaking: Voortgangsrapportage van de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL); <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1016844.pdf>

²⁸ RVO, TVL Eindrapport, <https://infographics.rvo.nl/tvl-eindrapport/>

gedetailleerd onderzoek nodig. Dit betrof bijvoorbeeld het verifiëren van de fysieke omstandigheden van bedrijven, zoals het controleren of een ondernemer met een studio aan huis wel twee verschillende voordeuren had, een voorwaarde om in aanmerking te komen voor steun. Deze aanpak leidde tot een aanzienlijke hoeveelheid handmatige controles, vooral in vergelijking met meer generieke regelingen zoals de NOW-regeling. Ter vergelijking: UWV schat het percentage handmatige controles op 5% van de aanvragen, terwijl voor de TVL dit percentage boven de 30% ligt, zie ook Figuur 2.

Bovenop het maatwerk en de handmatige controles hadden ondernemers, die meenden dat zij een onjuist besluit hadden ontvangen, de mogelijkheid bezwaar te maken. Dit zorgde voor extra druk op de afdeling juridische zaken van RVO. De afhandeling van deze bezwaar- en beroepszaken vergde veel capaciteit, omdat deze procedures volledig handmatig waren. Ook deze stap was, waar mogelijk, gericht op maatwerk waarin de menselijke maat werd toegepast. Het aantal bezwaar- en beroepszaken was hoger dan vooraf geschat en nam in complexiteit toe door de wijzigingen van de regeling, de stapeling van procedures en door uitspraken van de rechter. Dit deed de uitvoeringskosten hoger uitvallen (zie paragraaf 4.3 voor verdere inzichten rondom de uitvoeringskosten).

Figuur 2 Aantal toegekende/afgewezen aanvragen en gebruik handwerk



Technopolis B.V., op basis van monitoringsdata vanuit EZK en RVO

Zoals hierboven beschreven was er binnen de TVL veel aandacht voor maatwerk. Dit is een bewuste beleidskeuze geweest, omdat de regeling aan zoveel mogelijk getroffen ondernemers steun moest bieden. Ter vergelijking was er binnen de NOW-regeling slechts in beperkte mate maatwerk mogelijk. Dit had te maken met het generieke karakter van de regeling enerzijds en het belang van een goed uitvoerbare regeling anderzijds. Als gevolg kon er ook in mindere mate onderscheid gemaakt worden tussen ondernemingen die de subsidie echt nodig hadden en ondernemingen waarvoor dit in mindere mate het geval was. Hierdoor werd de NOW-regeling door de beleidsmakers zelf slechts als "beperkt doelmatig" gezien.

Ook hieruit blijkt het belang van het opstellen van duidelijke beleidsdoelstellingen en de afwegingen die hierbij gemaakt dienen te worden. Door het toepassen van meer maatwerk kan er namelijk gericht steun worden verleend, wat echter een complexere uitvoering en hogere kosten als gevolg heeft. Andersom kan het toepassen van minder maatwerk zorgen voor een minder complexe uitvoering en lagere uitvoeringskosten, ten koste van een minder gerichte regeling.

Technopolis B.V., op basis van beleidsvergelijking met de NOW regeling, aan de hand van interviews met het ministerie van SZW en deskstudie

4.2 Ervaringen met de TOGS en TVL

4.2.1 Vanuit de uitvoering

Uit de gesprekken met de medewerkers van RVO is gebleken dat de uitvoering van beide regelingen goed verlopen is, zeker in de geest van de coronacrisis die gepaard ging met veel onzekerheid en enorme tijdsdruk.

Onder normale omstandigheden hebben uitvoeringsorganisaties, afhankelijk van de omvang van de regeling, na het beleidsontwerp door ministeries meestal enkele (4-6) maanden nodig om de uitvoering van een regeling te ontwerpen en de uitvoering voor te bereiden. In het geval van de coronacrisis werd de TOGS-regeling binnen een week ontworpen en operationeel gemaakt. Voor de TVL-regeling was meer tijd beschikbaar en nodig, onder meer vanwege de hogere complexiteit van de regeling. Om de uitvoering vorm te geven zijn specifieke keuzes gemaakt. Zo is er reeds tijdens de totstandkoming van de TOGS voor gekozen om het destijds huidige IT-systeem te vervangen²⁹. Het nieuwe systeem werd gebruikt om het uitvoeringsproces verder te automatiseren waardoor meer aanvragen behandeld konden worden. Binnen RVO was een speciaal IT-team ingericht om het systeem en het indieningsplatform verder uit te bouwen.

Daarnaast waren er korte en duidelijke communicatielijnen tussen beleid en de uitvoering. Dit maakte het mogelijk om snel af te stemmen en de uitvoering al voor te bereiden op aanpassingen op het moment dat deze nog niet vastgesteld waren door de beleidsafdelingen. RVO en EZK zijn er na afloop van de coronacrisis in geslaagd deze korte lijnen en duidelijke afstemming te behouden, waardoor er ook bij andere regelingen, zoals regelingen rondom energie en duurzaamheid op een efficiënte manier samengewerkt wordt.

Een ander punt dat bijgedragen heeft aan het goede verloop van de uitvoering is het feit dat bestaand personeel slim is ingezet terwijl daarnaast nieuw (tijdelijk) personeel is aangewend en ingewerkt. Tijdens de coronacrisis vielen sommige werkzaamheden van RVO (gedeeltelijk) stil. Zo konden er onder anderen geen bedrijfsbezoeken meer plaatsvinden waardoor dat personeel tijdelijk ingezet kon worden voor de TOGS- en TVL-regelingen.

Verder bracht de coronacrisis en de daaropvolgende lockdowns ook voor RVO veel verandering teweeg. Mensen moesten vanuit thuis werken, vergaderingen vonden plots online plaats en ook nieuw (vaak jong) personeel dat geworven werd moest creatief worden ingewerkt. Op basis van de gevoerde gesprekken is echter gebleken dat deze nieuwe situatie in veel gevallen juist motiverend werkte: veel mensen die bij RVO werken willen een maatschappelijke impact maken, waardoor ze tijdens een dergelijke crisissituatie extra gemotiveerd bleken.

Op basis van de cijfers rondom ziekte en verzuim kan het positieve beeld voorzichtig bevestigd worden. Er werd in de TOGS en TVL-periode namelijk geen grote stijging in ziekte en verzuim waargenomen, wat erop wijst dat het personeel ook daadwerkelijk bereid was door te werken, zonder in te grote stress te raken.

4.2.2 Vanuit de gebruikers

Zowel in deze evaluatie als in de separaat uitgevoerde doeltreffendheidsevaluatie van de TOGS en TVL (en NOW)³⁰ zijn interviews uitgevoerd met vertegenwoordigers van bedrijven.

²⁹ Ter referentie, het oude systeem had de naam BAS-systeem het nieuwe UPNL-systeem.

³⁰ SEO & Dialogic, 2024, 'Kwantitatieve evaluatie TVL en NOW'

Daarnaast is in de doeltreffendheidsevaluatie ook een enquête uitgevoerd onder bedrijven. De uitkomsten uit die evaluatie nadrukken in algemene zin dat bedrijven tevreden waren met de TOGS en TVL. Vooral de snelheid van het beschikbaar maken van steun en dat veel bedrijven er gebruik van hebben kunnen maken wordt benadrukt. Ook over de procesgang was men tevreden, hier wordt opnieuw snelheid genoemd, zowel van de honorering en het ontvangen steun. Verder worden ook de helderheid van voorwaarden en gebruiksvriendelijkheid positief beoordeeld. Wel suggereren de uitkomsten dat de meerderheid van de ondernemers ondersteuning van een derde partij nodig had voor de aanvraag, al lijkt dit zich te concentreren op grotere bedrijven mede vanwege verplichte aanlevering van accountantsproducten of derde verklaringen bij hogere steunbedragen.

In de interviews van deze kwalitatieve evaluatie worden deze beelden bevestigd. In brede zin zijn bedrijven tevreden met de beschikbare steun en is men positief over het signaal dat via de steun door de overheid is afgegeven. Men had het gevoel dat zij er niet alleen voor stonden. Op basis van de gevoerde gesprekken met de ondernemersverenigingen is verder gebleken dat ondernemers in de eerste plaats begrip hadden voor het feit dat het ontwerp van de regelingen niet waterdicht was en dat de uitvoer niet vlekkeloos verliep. Ze zagen de enorme tijdsdruk en de snelheid waarmee de regelingen ontworpen en geïmplementeerd zijn. Verder kan op basis van de gevoerde gesprekken ook geconcludeerd worden dat de ondernemers overwegend tevreden zijn met het feit dat de TOGS en later de TVL erin geslaagd zijn om een grote groep ondernemers te compenseren in hun vaste lasten. Tot slot werden de administratieve lasten over het algemeen als laag beoordeeld. Veel gegevens die gevraagd werden waren reeds bekend en daarnaast waren cijfers voor wat betreft de omzet ook nodig voor het doen van de belastingaangifte. Uit de interviews met de vertegenwoordigers van de ondernemers kwam dan ook naar voren dat er nauwelijks problemen ondervonden waren op basis van de administratieve lasten.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat vertegenwoordigers en politiek overwegend de negatieve geluiden opgepikt hebben, veel tevreden ondernemers lieten minder van zich horen. Zo herkennen wij dat deze minder positieve ervaringen van ondernemers met de regelingen flink per sector en omvang/samenstelling van de onderneming verschillen, maar dat we bij de interpretatie hiervan rekening moeten houden met de negatieve bias van ontvangen signalen. Ondernemers die zonder problemen hun aanvraag goedgekeurd hebben zien worden zullen in mindere mate hun tevredenheid geuit hebben en de ervaringen van bedrijven zijn zoals beschreven over de gehele linie overwegend positief. Hieronder beschrijven we toch de overwegend negatieve aandachtspunten die in de gesprekken aan bod zijn gekomen:

- Volgens de retailsector is er niet genoeg rekening gehouden met de organisatiestructuur van ondernemingen. Er zijn namelijk ondernemers met een enkel winkelpand, maar ook ondernemingen met meer dan 500 panden. Als mkb-ondernemer kon je per vestiging een aanvraag indienen, met voor alle vestigingen samen beschikbare steun tot aan het staatssteunplafond. Als grote ondernemer kon je maar eenmalig steun aanvragen, dus niet los voor elke vestiging, indien deze onder dezelfde onderneming vielen. Met name voor TOGS was dit een knelpunt aangezien hierbij niet werd gewerkt met een percentage van de omzet maar met een forfaitair vast bedrag.
- Vanuit de horeca werd er voornamelijk onvrede geuit over het feit dat er in onvoldoende mate rekening gehouden werd met belangrijke omzetperioden. Zo werd er kort op de kerst van 2021 een lockdown aangekondigd, terwijl veel restaurants en cafés op dat moment al inkoop gedaan hadden voor hun kerstgasten.

- Verder waren met name zzp'ers met een zaak aan huis het niet eens met het feit dat de steun openbaar werd gemaakt. Voor bedragen boven de €100.000 is dit een verplichting vanuit de Europese Commissie in het kader van Staatssteun. Vanaf Q4 2021 werd in het kader van transparantie besloten ook de gegevens voor steun onder dit bedrag publiek te maken op de website van RVO. Door de openbaarmaking konden gegevens zoals de bedrijfsnaam, het KvK-nummer en het ontvangen steunbedrag door iedereen worden ingezien.
- Binnen de cultuursector werd er overwegend positief gereageerd op beide regelingen. De sector tekent zich door beperkte marges, het organiseren van voorstellingen en exposities wordt vaak gesubsidieerd en huuruitgaven betreffen meestal een grote post op de begroting (met name voor kleinere organisaties). In crisistijd zijn er ook verschillende steunmaatregelen opgezet binnen OCW om specifieke subsectoren binnen de cultuursector te ondersteunen. Hierdoor is het voorgekomen dat, met name grotere culturele instellingen, naar vermoeden overgecompenseerd zijn.³¹ Dit was vooral het geval bij instellingen die een relatief grote omzet haalde uit commerciële activiteiten in niet-crisistijd, voor hen zijn de vaste lasten relatief kleiner.

4.3 Uitvoeringskosten van TOGS en TVL

In totaal is ongeveer €122 miljoen besteed door RVO om de TVL uit te voeren in de periode tussen juni 2020 tot en met Q1 2022. Hier komen nog kosten voor de afhandeling beroepszaken door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Deze kosten zijn niet specifiek per regeling beschikbaar, maar voor de TVL kan dit geschat worden op ongeveer €7,36 miljoen. Voor de TOGS zijn de uitvoeringskosten niet inzichtelijk.

Als deze uitvoeringskosten van de TVL worden vergeleken met de totale subsidie die is uitgekeerd wordt inzicht verkregen in de doelmatigheid van de uitvoering. In totaal is iets meer dan €10,1 miljard subsidie uitgekeerd, de (toekomstige) terugvorderingen in het kader van misbruik en oneigenlijk gebruik in acht genomen komt dat iets lager uit op €9,9 miljard. Hiermee komt de verhouding van de uitvoeringskosten uit tussen de 1,28% en 1,31%. Dit is over het geheel een efficiënte uitvoering aangezien bij andere regelingen van RVO de kosten vaak tussen de 2-7% liggen afhankelijk van de begeleiding per casus. Aangezien RVO via de TVL naast de subsidie geen ondersteuning bood (bijv. begeleiding van projecten tussen toekenning en vaststelling van subsidie) is een vergelijking onderaan dit spectrum (2-3%) realistisch. Bij de NOW lagen de uitvoeringskosten lager dan bij de TVL, op basis van ruwe cijfers valt dit te schatten op 0,5-1%, echter was de uitvoering minder intensief. Zoals eerder toegelicht was daar sprake van handmatige controle voor ongeveer 5% van de aanvragen ten opzichte van 30% bij de TVL.

Aan de hand van de aantallen verleende subsidies kan ook inzicht worden geboden in de gemaakte kosten per dossier. In totaal zijn er meer dan 460.000 subsidies verleend, waarvan er meer dan 40.000 zijn teruggetrokken of afgewezen. Hierdoor komen de kosten uit tussen de €280 en €308 per subsidie. In lijn met de genoemde verhouding van 1,28%-1,31% is dit in vergelijking met het gemiddelde subsidiebedrag van ongeveer €23.500³² beperkt.

De ontwikkeling van de uitvoeringskosten van RVO staat weergegeven in Figuur 3, deze cijfers zijn opgesteld op basis van de offertes van RVO en aanvullingen uit veegbrieven. In de

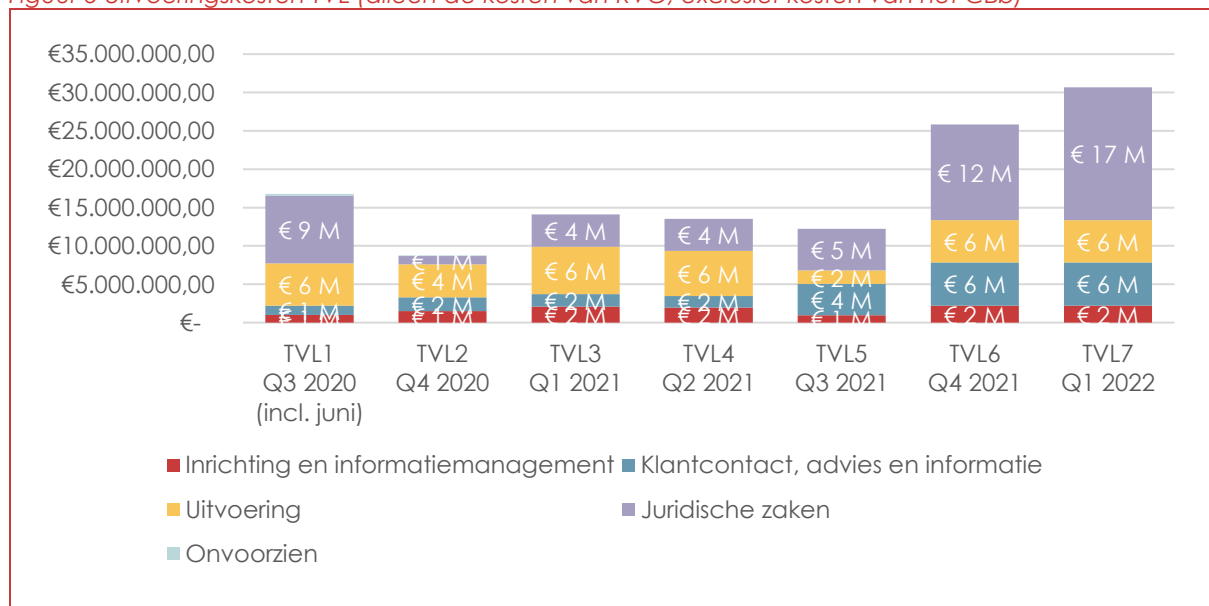
³¹ Zie bijvoorbeeld: <https://www.parool.nl/amsterdam/van-gogh-museum-maakt-miljoenenwinst-dankzij-coronasteun~b19399ag/>

³² Peildatum 01/08/2024: gemiddelde verleningsbedrag ongeveer €24.000 en vaststellingsbedrag ongeveer €23.000.

daadwerkelijk besteding kon geen inzicht worden geboden, al kan er vanuit worden gegaan dat budgetten zijn uitgeput. De kosten van het CBb konden niet over de tijd worden gesplitst. In het figuur is zichtbaar dat de eerste en laatste twee periodes van de TVL aanzienlijk hogere kosten hebben. Dit gaat met name om juridische kosten die later in het proces plaatsvinden. Binnen de verschillende offertes is te lezen dat er verschillende 'meerwerkoffertes' zijn ingediend omdat het aantal juridische procedures hoger uitviel dan in eerste instantie geschat. Ook de complexiteit nam toe door de wijzigingen in de regeling, de stapeling van procedures en door uitspraken van de rechter. Daardoor vielen ook de juridische uitvoeringskosten hoger uit dan in eerste instantie geraamd. In totaal omvatten de juridische kosten van RVO samen met de kosten van CBb bijna de helft van de uitvoeringskosten. Dit komt mede omdat dit gaat om de inzet van relatief hoog ingeschaald personeel met veel expertise.

In de eerste fase ging veel aandacht uit naar de bezwaren van ondernemers aangezien gegeven de criteria en voorwaarden veel ondernemers buiten de regeling vielen. In de laatste periodes van de TVL is grotere inzet gepleegd op het afwikkelen van de regeling en het afhandelen van M&O-casussen (zie hoofdstuk 6).

Figuur 3 Uitvoeringskosten TVL (alleen de kosten van RVO, exclusief kosten van het CBb)



Technopolis B.V., op basis van offertes van RVO en aanvullingen uit veegbrieven

5 Doelmatigheid van beleid

5.1 Kernpunten doeltreffendheid van de TOGS en TVL

Uit de separaat uitgevoerde doeltreffendheidsevaluatie van de TOGS en TVL (en NOW)³³ blijkt dat de regelingen zeer waarschijnlijk doeltreffend hebben bijgedragen aan het voorkomen van liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen bij bedrijven. De evaluatie presenteert dat er nauwelijks verschillen zijn in de jaarlijkse ontwikkeling in liquiditeit en solvabiliteit van gebruikers, zowel over de tijd als in vergelijking met een controlegroep. Kwalitatief is, via een enquête onder gebruikers van de regelingen, het voorkomen van liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen ook positief beoordeeld.

De resultaten zijn ook positief voor het voortbestaan van bedrijven. Het aantal bedrijfsopheffingen onder gebruikers nam sterk af tijdens en direct na de crisis. Niet-gebruikers hadden, vooral aan het begin van de pandemie, een iets hogere kans op opheffingen dan voor de coronacrisis. Via de TOGS en TVL kregen ook niet-levensvatbare bedrijven onvermijdelijk steun, de evaluatie kan niet kwantificeren om hoeveel bedrijven het is gegaan en beschrijft dit alleen kwalitatief als relatief beperkt. Het rapport benadrukt dat dit acceptabel is, aangezien het bewust laten sterven van levensvatbare bedrijven economisch en maatschappelijk onwenselijk wordt beschouwd. De evaluatie gaat beperkt in op bedrijven die geen steun nodig hadden maar dit wel hebben gekregen.

De regeling werd over het algemeen als gebruiksvriendelijk beoordeeld. Er werden enkele aandachtspunten genoemd over bedrijven die geen gebruik maakten van de regeling. Gebruikers waren positief over de voorwaarden, de snelheid en het aanvraagproces. In de latere rondes van de TVL werd dit nog beter. Bedrijven die afzagen van steun, dachten geen steun nodig te hebben, waren bang voor terugbetaling, vonden de aanvraag te complex, of dachten dat de regeling niet voor hen bedoeld was.

Deze samenvatting van de doeltreffendheidsanalyse is essentieel, omdat als de regelingen niet doeltreffend waren geweest, de vraag naar doelmatigheid irrelevant zou zijn. De doelmatigheid van een regeling hangt namelijk sterk samen met de doeltreffendheid ervan.

5.2 Doelmatigheid van de TOGS en TVL

In deze sectie beschrijven we de doelmatigheid van de TOGS en TVL. Dit doen we aan de hand van verschillende typen doelmatigheid, waarbij elk type een ander perspectief belicht. We onderscheiden drie typen:

1. **Technische doelmatigheid.** Hiervoor analyseren we de efficiëntie van het beleid en het maximaliseren van het effect binnen de beschikbare middelen. Zo komt aan bod of de kosten voor de uitvoering of de administratieve lasten lager hadden gekund bij gelijke effecten, of dat er kansen waren voor meer effect bij gelijke kosten.
2. **Allocatieve doelmatigheid.** Dit betreft een analyse van de vormgeving van het instrument ten opzichte van de aansluiting van de instrumenten op de noden vanuit de maatschappij en de uitvoerbaarheid van de regeling.
3. **Dynamische doelmatigheid.** Voor de dynamische kant analyseren we de bijstellingen in de regeling, bijvoorbeeld in de vorm van de verlaging van kosten en/of verhoging van

³³ SEO & Dialogic, 2024, 'Kwantitatieve evaluatie TVL en NOW'

effecten. Ook kijken we naar de langetermijneffecten van de interventie, dit betreft ook maatschappelijke kosten die buiten de regeling vallen (bijv. inmenging in de economie).

In de volgende secties beschrijven we de doelmatigheid van de TOGS en TVL en de ontwikkeling daarvan over de tijd aan de hand van drie opeenvolgende periodes:

1. De start van de coronacrisis met eerste maatregelen en TOGS & TVL 1 (Q2-Q3 2020);
2. De tweede en derde golf van de coronacrisis met lockdowns en avondklok en daarna de opening van de maatschappij, met belangrijke verruiming van de steun via TVL 2, 3, 4 en 5 (Q4 2020, Q1-3 2021);
3. Laatste fase van de coronacrisis, opnieuw oplopende besmettingen en een lockdown en de uiteindelijk afbouw van de coronacrisis met TVL 6 en 7 (Q4 2021, Q1 2022).

We gaan in de sectie niet in op alle wijzigingen in de regelingen, maar benoemen in kaders wel de voornaamste aspecten die bepalend zijn geweest in de doelmatigheid.

5.2.1 Start coronacrisis: TOGS & TVL 1 (Q2-Q3 2020)

De eerste fase van de TOGS en TVL tekent zich door snelheid. Er moest in korte tijd steun geboden worden in reactie op de crisis en de maatregelen die de overheid daarvoor oplegde aan de maatschappij en specifieke sectoren. In deze fase was het beleid niet perfect op maat gegeven de negatieve impact van de crisis op bedrijven, maar was snelheid van steun een hoger doel. Er werd ook snel gekozen voor implementatie via RVO, aangezien het agentschap goed is ingericht op het verstrekken van subsidies aan bedrijven. Het diepgaand verkennen van alternatieven was niet mogelijk aangezien het beleid in enkele dagen diende te zijn vormgegeven.

Technisch gezien was de doelmatigheid in deze fase beperkt. Via de TOGS werd een forfaitair bedrag beschikbaar gesteld. Een gelijk bedrag voor alle ondernemers was snel te organiseren, maar niet erg gericht en met name voor grotere ondernemers niet toereikend. Daarna volgde de TVL, dit adresseerde de negatieve impact al veel meer aangezien het relatieve steun betrof.

Allocatief was de doelmatigheid wel sterk. Het grootste belang, snel steun bieden en onzekerheid wegnemen, is goed geadresseerd en ook op een manier die haalbaar was binnen de uitvoeringsmogelijkheden. Het is binnen het beschikbare tijdbestek niet realistisch om meer te verwachten. Er zijn wel enige IT-problemen geweest bij de opstart van de regelingen, maar over het geheel was dit een beperkt knelpunt. Bij de komst van de TVL was het gebruik van sectorcodes niet erg effectief om de bedrijven die negatieve impact ervoeren te bereiken.

Dynamische doelmatigheid speelde in deze fase nog niet. Het betrof een tijdelijke ingreep zonder dat er veel aandacht was voor de lange termijn aangezien men er nog vanuit ging dat we de coronacrisis snel achter ons zouden laten. Wel is in het doorschakelen van de TOGS naar de TVL al een belangrijke stap gezet in het bijstellen van het instrumentarium en zo effectiever bedrijven te ondersteunen.

Tabel 8 Voornaamste aspecten voor doelmatigheid: start coronacrisis: TOGS & TVL 1 (Q2-Q3 2020)

Type doelmatigheid:	Technisch	Allocatief	Dynamisch
Snel introduceren van de TOGS-regeling (vast bedrag)	+/-	++	nvt
Opvolgen met de TVL-regeling (percentage omzet)	+	+	++

Technopolis B.V., op basis de evaluatiebevindingen

5.2.2 Tweede en derde golf en verruiming van de steun: TVL 2, 3, 4 en 5 (Q4 2020, Q1-3 2021)

In de fase na de start wordt de TVL sterk verbreed. Eerst richting het gehele mkb³⁴ in TVL 2, daarna naar grote bedrijven, via een hardheidsclausule ten aanzien van de SBI-codes en de eerste startersregeling in TVL 3. Via de clausule konden bedrijven ook gedeeltelijk met terugwerkende kracht (hogere) steun ontvangen als zij konden onderbouwen dat zij bij de Kamer van Koophandel verkeerd stonden geclassificeerd in termen van de sectorale SBI-codes. Ook komt de eerste startersregeling, gericht op bedrijven die tussen 1 oktober 2019 tot en met 30 juni 2020 zijn gestart, nu beschikbaar. Met deze regeling worden starters ondersteund die voor de crisis zijn opgestart, maar geen goede referentieperiode hebben voor de omzet. Tijdens TVL 4 en 5 was de hoeveelheid verleende steun beperkter omdat de crisis in die tijdsperiode ook minder heftig was. De lockdown liep af en de samenleving ging weer open, met als hoogtepunt aan het eind van Q3 2021 het loslaten van de 1,5 meter-regel wat nog meer ruimte bood aan ondernemers.

De technische doelmatigheid is bij de eerste aanscherpingen via het vergroten van de doeltreffendheid sterk verbeterd. Door het openstellen van de regeling voor vrijwel alle bedrijven, werden de beleidsmatige doelstellingen van het in standhouden van bedrijven en de economie veel sterker ondersteund. Ook het steunen van starters die al voor de crisis waren opgericht was een aanpassing die de doelmatigheid heeft aangesterkt voor het vergroten van de doeltreffendheid. Tegelijkertijd liepen de kosten die periode wel op omdat er veel meer handwerk nodig was bij RVO. Dit was deels gedreven door arbeidsintensieve aanpassingen zoals de hardheidsclausule, maar ook door een grote toename van pogingen tot fraude (zie verder hoofdstuk 6). Ook valt in brede zin te verwachten dat via de verruiming van de regeling er meer bedrijven gesteund zijn die wel binnen de regels vielen maar geen steun nodig hadden om door de crisis te komen. Over het geheel vallen de uitvoeringskosten mee in vergelijking tot de toegekende subsidie en wordt in gesprekken benadrukt dat het belangrijk was om breed te steunen om de economie op gang te houden. Wel is de steun voor grote bedrijven in deze periode opmerkelijk, gesprekspartners geven aan dat grote bedrijven vaak voldoende reserves hadden, gemakkelijker toegang hebben tot externe financiering en steviger staan in de keten om vaste lasten te beperken. Ook de beleidsstukken over de aanpassingen geven aan dat dit een ondoelmatige verruiming van de regelingen betrof. De voornaamste reden om hier tot over te gaan ware signalen dat bepaalde grootbedrijven, zoals winkel- en horecaketens, bij aanhoudende beperkende maatregelen vanuit de overheid op financiële buffers aan het interen waren.³⁵ Met deze uitbreiding werd de steun echter wel beschikbaar voor alle grootbedrijven.

In termen van allocatieve doelmatigheid sloot de regeling na de aanpassingen veel sterker aan op de noden uit de maatschappij en de beleidsdoelen. De uitvoering werd wel kostbaarder gegeven het handwerk en hogere kosten voor juridische procedures, maar er is nog geen sprake van aanpassingen die niet uitvoerbaar waren. De kosten lopen wel op in het kader van M&O, kosten rondom aangiftes en rechtszaken lopen immers langer door, echter heeft dit met name te maken met de mate waarin fraudeurs bij een tijdelijke regeling zich aan het begin concentreren, zoals ook beschreven in hoofdstuk 6.

³⁴ Met uitzondering van krediet- en financiële instellingen.

³⁵ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2021, Staatscourant 2021, 23574. Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 6 mei 2021, nr. WJZ/ 21093220, tot wijziging van de Regeling subsidie vaste lasten financiering COVID-19 in verband met subsidie voor de vaste lasten voor grote ondernemingen voor de periode januari, februari en maart van 2021

Dynamisch gezien komt de responsiviteit van het beleid hier erg positief naar voren via de bijstellingen in de regeling. In termen van de lange termijn begint tegen het einde van deze fase (Q3 2021) de omvang van de uitgekeerde subsidie wel substantieel op te lopen (in deze fase is €7 miljard van de in totaal €10 miljard subsidie uitgekeerd). Voor de verhoging van het subsidiepercentage naar 85% en met name naar 100% wordt ook zichtbaar dat er meer zorgen gaan leven rondom het verstoren van de economie, zo wordt in kamerbrieven gesproken over overcompensatie, het verhinderen van lastendeling en de prikkel tot heropening.³⁶ In die tijd heerste maatschappelijk het gevoel dat we richting het einde van de crisis liepen.

Tabel 9 Voornaamste aspecten voor doelmatigheid: tweede en derde golf en verruiming van de steun: TVL 2, 3, 4 en 5 (Q4 2020, Q1-3 2021)

Type doelmatigheid:	Technisch	Allocatief	Dynamisch
Verhoging subsidiepercentage naar 70%, en later naar 85% (Q1 2021) en 100% (Q2 2021)	+	++	+/-
Verbreding openstelling voor alle bedrijven	++	+	++
Toegang voor grote ondernemingen	-	+/-	+/-
Hardheidsclausules omtrent SBI-codes	++	+	++
Eerste startersregeling voor bedrijven die voor de crisis waren gestart zonder referentieperiode in 2019	++	++	++

Technopolis B.V., op basis de evaluatiebevindingen

5.2.3 Laatste fase van de coronacrisis en afbouw steun: TVL 6 en 7 (Q4 2021, Q1 2022)

In de laatste fase van de coronacrisis werd de TVL-regeling geconfronteerd met een aantal uitdagingen die de doelmatigheid en effectiviteit van de regeling beïnvloedden. Gedurende deze periode werden diverse aanpassingen doorgevoerd die niet altijd efficiënt of uitvoerbaar waren. Deze aanpassingen voegden weinig waarde toe in verhouding tot de hoge kosten die ermee gepaard gingen.

Voor sommige wijzigingen is de exacte tijdslijn van belang. Eind augustus 2021 aangekondigd dat per 1 oktober de TVL, net als andere steunmaatregelen, zou komen te vervallen.³⁷ Daarna is eind september in plaats van de TVL de Vaste Lasten Nachtsluiting (VLN) aangekondigd³⁸, steun gericht op de nachthoreca met een steunpercentage van 50% oplopend tot 85% bij hogere omzetverliezen. Vervolgens werd toch besloten om de VLN te verbreden naar de TVL-regeling op 16 november.³⁹ Voor de TVL was het subsidiepercentage toen 85% en werd gewerkt met een omzetrempel van minimaal 30%. Tien dagen later werd de TVL verder verruimd⁴⁰, hierbij werd het subsidiepercentage opnieuw 100%. In reactie op de lockdown rondom kerst werd de omzetrempel daarna verlaagd naar 20%.

Technisch gezien was de doelmatigheid in deze fase minder positief dan de eerdere fases. De aanpassingen die werden doorgevoerd, leverden hoge kosten op terwijl ze beperkte toegevoegde waarde hadden. De verbreding van de steun via de verlaging van de

³⁶ Kamerbrief 12 maart 2021, Aanvullingen op het economisch steun- en herstellpakket

³⁷ Kamerbrief 30 augustus 2021, Het steun- en herstellpakket vanaf het vierde kwartaal van 2021

³⁸ Kamerbrief 24 september 2021, Steun aan door nachtsluiting getroffen horecabedrijven

³⁹ Kamerbrief 16 november 2021, Aanpassingen van het steunpakket in het vierde kwartaal

⁴⁰ Kamerbrief 26 november 2021, Aanvullende aanpassingen in het steunpakket in het vierde kwartaal

omzetdrempel en het opnieuw verhogen van het steunpercentage naar 100% past niet goed bij de fase van de crisis waarin onzekerheid afnam en bedrijven veel tijd hadden gehad om zich aan te passen. Daarnaast is er veel aandacht uitgegaan naar opstellen en overwegen van specifieke regelingen voor kleine subgroepen met een beperkt effect. De tweede startersregeling gericht op bedrijven die tijdens de crisis waren gestart is niet doelmatig aangezien deze bedrijven niet vanuit bestaande bedrijfswerkzaamheden met de crisis waren geconfronteerd.

Allocatief gezien begon het rechtvaardigheidsgevoel de boventoon te voeren in de besluitvorming. Dit is terug te zien in de verdere verbreding van de steun die volgens gesprekspartners niet in verhouding stond met de daadwerkelijke noden. Daarbij werd op punten de uitvoerbaarheid minder sterk meegenomen in de overwegingen. In de interviews werden de voorbeelden van de regeling voor zwangere ondernemers en de overwogen regeling voor nachtclubs sterk benadrukt. Al zijn dit op het geheel incidentele voorbeelden, wel is duidelijk dat meer onderzoek naar de noodzaak van dergelijke aanpassingen uitgevoerd had kunnen worden om beter te beoordelen welke maatregelen daadwerkelijk nodig waren.

Dynamisch gezien komt de responsiviteit van het beleid in deze fase negatief naar voren. De voortdurende aanpassingen aan de regeling zorgden voor een grotere inmenging in de economie, wat langetermijneffecten had die zwaarder begonnen te wegen. Vooral in de laatste rondes van de TVL werd duidelijk dat het blijven uitbreiden van de regeling een negatief effect had op de economische dynamiek. Dit wordt ook benadrukt in studies die nu achteraf worden uitgevoerd, zoals van het CPB⁴¹. Echter, het alternatief om te vroeg te stoppen met de steunmaatregelen werd als een te groot risico gezien, vooral omdat de informatie over de verdere ontwikkeling van de crisis niet volledig was. Hierdoor werd ervoor gekozen om door te gaan met de regeling, ondanks de negatieve gevolgen voor de lange termijn.

Tabel 10 Voornaamste aspecten voor doelmatigheid: laatste fase van de coronacrisis en afbouw steun: TVL 6 en 7 (Q4 2021, Q1 2022)

Type doelmatigheid:	Technisch	Allocatief	Dynamisch
Verlenging t/m Q1 2022	+	+	+/-
Verhoging subsidiepercentage naar 100% en verlaging omzetdrempel naar 20%	-	-	-
Tweede startersregeling voor bedrijven die tijdens de crisis zijn opgestart	-	-	-
Regeling voor zwangere ondernemers	-	-	-

Technopolis B.V., op basis de evaluatiebevindingen

5.3 Programmagelden en maatschappelijke kosten van de TOGS en TVL

5.3.1 Programmagelden

De TOGS en TVL hebben een aanzienlijke omvang bereikt in termen van gebruik en bijbehorende programmagelden. In totaal ontvingen bedrijven €864 miljoen uit de TOGS-

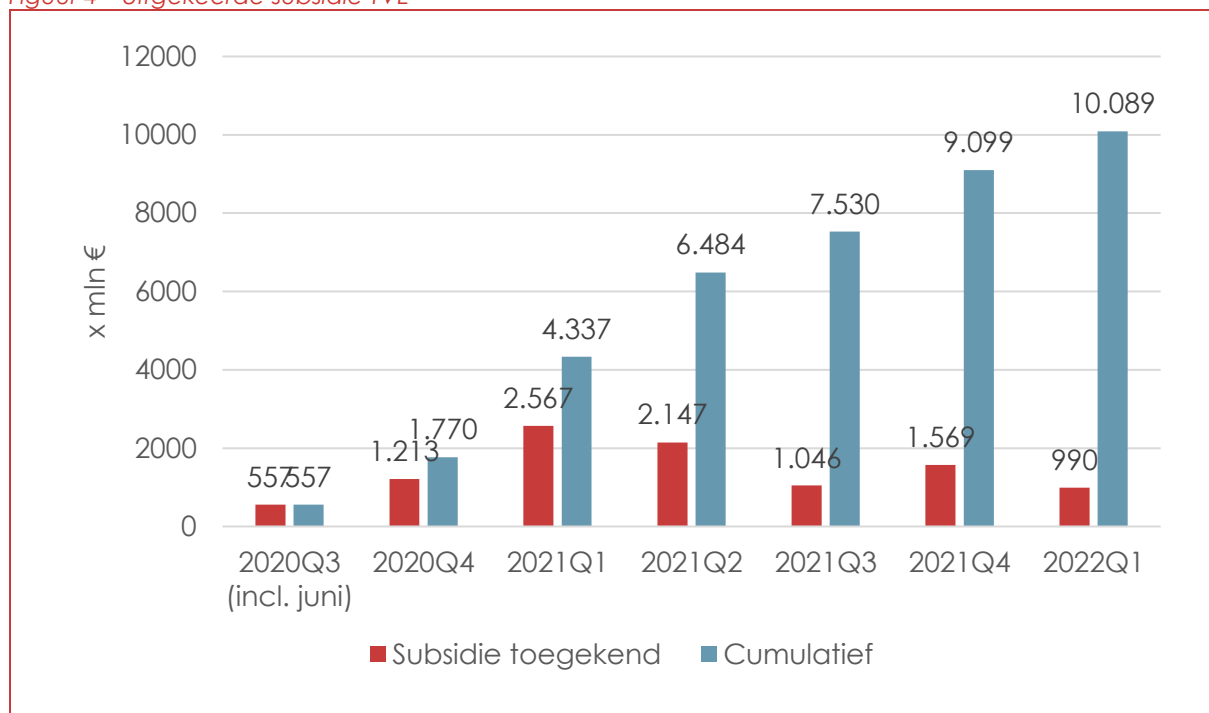
⁴¹ Centraal Planbureau, 2024, Economische effecten van het coronasteunbeleid met lessen voor toekomstige crises. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Publicatie-economische-effecten-van-het-coronasteunbeleid-met-lessen-voor-toekomstige-crisis.pdf>

regeling. Dit bedrag werd verdeeld over 195.000 bedrijven⁴², waarbij elke goedgekeurde aanvraag recht gaf op een subsidie van €4.000.

De TVL-regeling kende een wisselend aantal aanvragen en uitgekeerde subsidies over de verschillende kwartalen waarin de regeling van kracht was (zie Figuur 4). Dit fluctuerende gebruik van de regeling was sterk afhankelijk van de ernst van de crisis en de bijbehorende lockdown-maatregelen die door de overheid werden opgelegd. De piek van de TVL-aanvragen en uitkeringen was zichtbaar in het eerste kwartaal van 2021, kort na het uitbreken van de tweede golf en de verzwaring en verlenging van de lockdowns. In dit kwartaal werd circa €2,5 miljard aan TVL-subsidie uitgekeerd, wat de hoogste uitkeringsperiode markeerde binnen de looptijd van de regeling.

Over de gehele looptijd van de TVL-regeling is er in totaal €10,08 miljard aan subsidies toegekend. Dit enorme bedrag weerspiegelt de omvang en de intensiteit van de steun die nodig was om bedrijven te helpen overleven in een periode van ongekende economische ontwrichting.

Figuur 4 Uitgekeerde subsidie TVL



Technopolis B.V., op basis van data van RVO

5.3.2 Maatschappelijke kosten

Bij de invoering van de regelingen was de primaire doelstelling om de economie draaiende te houden door ondernemers te ondersteunen in een tijd van acute financiële nood en steun te bieden in relatie tot de beperkende maatregelen opgelegd door de overheid. Naarmate de crisis voortduurde en de impact zich verder ontwikkelde, verschoof de onderbouwing van het steunpakket steeds meer richting het rechtvaardigheidsprincipe. Dit hield in dat de steunmaatregelen niet alleen werden ingezet om economische activiteit te behouden, maar

⁴² CBS (2022). Gebruik van steunmaatregelen corona per 30 juni 2022

ook om sociale rechtvaardigheid te waarborgen door bedrijven te helpen die anders niet zouden overleven.

Eerder onderzoek heeft aangetoond dat de economische impact van de tweede besmettingsgolf aanzienlijk kleiner was dan die van de eerste golf.⁴³ Deze bevinding wijst erop dat de economische schok van de eerste lockdown veel groter was dan die van latere beperkingen. Als gevolg hiervan nam de doelmatigheid van de regeling af naarmate de crisis vorderde. Achteraf gezien was het mogelijk geweest om met minder publieke middelen de primaire doelstelling van de regeling, namelijk het draaiende houden van de economie, te bereiken. Dit suggereert dat een efficiëntere toewijzing van middelen mogelijk was geweest zonder afbreuk te doen aan de effectiviteit van de steunmaatregelen.

Naast de directe economische voordelen van de steunmaatregelen, waren er ook bredere maatschappelijke kosten verbonden aan het uitgebreide steunpakket. Het steunen van bedrijven door de overheid kan negatieve neveneffecten hebben op de economische dynamiek. In een gezonde economie worden niet-levensvatbare bedrijven normaal gesproken uitgefaseerd, waardoor de vrijgekomen arbeid en kapitaal efficiënter ingezet kunnen worden binnen de economie. Door bedrijven te steunen die zonder steun mogelijk failliet zouden zijn gegaan, werd deze natuurlijke economische dynamiek verstoord. Dit kan leiden tot een minder efficiënte allocatie van kapitaal en arbeid op de lange termijn.

Deze negatieve neveneffecten werden vooral merkbaar in de latere fases van de crisis, toen de steunpakketten steeds meer werden ingezet vanuit het rechtvaardigheidsprincipe. In deze periode werd er wellicht meer steun verleend dan strikt noodzakelijk was, wat leidde tot een verdere verstoring van de economische dynamiek. Dit benadrukt het belang van een zorgvuldige afweging tussen directe steunmaatregelen en de bredere economische gevolgen op de lange termijn.

⁴³ CPB (2024). Economische effecten van het coronasteunbeleid met lessen voor toekomstige crises.

6 Misbruik en oneigenlijk gebruik

6.1 Vormgeving en resultaten van het M&O beleid

6.1.1 Vormgeving M&O-beleid

Gedurende de looptijd van de TOGS en TVL heeft RVO gebruikgemaakt van een geautomatiseerd systeem om de plausibiliteit van aanvragen te beoordelen en fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) op te sporen. Dit systeem speelde een belangrijke rol in het waarborgen van de integriteit van de regeling en het efficiënt beheren van de verstrekte subsidies.

Het fundament van dit systeem was een risicomodel dat aanvragen toetste op verschillende parameters om de risico's van mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik in te schatten. Hoewel specifieke details over de inhoud van dit risicomodel en de gebruikte parameters niet zijn verschaft in het kader van deze evaluatie, vanwege nog lopende vaststellingen en bezwaren, is bekend dat het model een belangrijke eerste filter vormde voor de beoordeling van aanvragen. Ook had een van de aanpassingen binnen de TVL betrekking op het moeten bijvoegen van een accountants/derdenverklaring voor aanvragen boven de €25.000. Deze verklaring diende als een pre-screening voor aanvragen om zo het aantal oneigenlijke aanvragen terug te dringen.

Aanvragen die door het risicomodel als hoogrisico werden ingeschat, ondergingen vervolgens een handmatige controle binnen RVO en werden bij een vermoeden van M&O voorgelegd aan het M&O-team. Dit team maakte gebruik van data van onder andere de Belastingdienst en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) om na te gaan of er inderdaad sprake was van misbruik of oneigenlijk gebruik. Hiervoor werd onder andere gekeken naar de combinatie van SBI-code, KvK-nummer, herkomst (land) bankrekening en belastinggegevens om de aanvragen te scoren. Indien een aanvraag boven een bepaalde risicoscore kwam werd deze handmatig getoetst. Deze handmatige controles waren essentieel om de nauwkeurigheid van de beoordelingen te waarborgen en zorgden ervoor dat verdachte aanvragen verder werden onderzocht.

6.1.2 Resultaten M&O-beleid

Hoewel deze evaluatie geen gedetailleerde informatie kan bieden over de effectiviteit en doelmatigheid van de M&O-beheersmaatregelen vanwege het ontbreken van specifieke gegevens over het risicomodel, kunnen er wel inzichten worden verschaft in de aantallen zaken die betrekking hebben op M&O. Tabel 11 biedt een overzicht van de hoeveelheid handmatige controles, intrekkingen en aangiftes gedurende de verschillende kwartalen van de TVL-regeling.

Uit deze tabel blijkt dat gemiddeld circa 10% van de aanvragen voor de TVL door RVO is afgewezen of ingetrokken door het aanvragende bedrijf. Bovendien zijn er op twee verschillende momenten handmatige controles uitgevoerd: zowel bij de toekenning van de subsidie als bij de vaststelling ervan. Wat hierbij opvalt, is het relatief hoge percentage aanvragen dat handmatig werd gecontroleerd. In het eerste kwartaal van 2021, bijvoorbeeld, werden meer dan 40.000 handmatige controles uitgevoerd op circa 114.000 aanvragen, wat neerkomt op 35% handmatige controles. Over de gehele looptijd van de regeling werd 31% van de aanvragen handmatig gecontroleerd tijdens de toekenning en 23% tijdens de vaststelling.

Met betrekking tot de ingestelde accountantsverklaringen werd gedurende de crisis door de rekenkamer en de Auditdienst Rijk (ADR) gesteld dat hoewel deze maatregel de

betrouwbaarheid van aanvragen verhoogde, deze onvoldoende zekerheid bood over de rechtmatigheid van de subsidieprocessen. De complexe uitvoering en snelle wijzigingen van de regeling leidden tot uitdagingen in de effectieve toepassing van de accountantsverklaring. Naar aanleiding hiervan zijn verbeteracties ingezet, zoals aanvullende steekproeven door de Interne Audit Dienst van de RVO, om de effectiviteit van controlemaatregelen te versterken.⁴⁴

Het resultaat van de handmatige controles van aanvragen was dat circa 0,6% van de aanvragen werd ingetrokken na constatering van M&O en dat voor 2% van de aanvragen aangifte werd gedaan. Dit betekent dat RVO circa €140,7 miljoen aan verleende subsidies (1,4% van het totale bedrag) kan terugvorderen vanwege misbruik en oneigenlijk gebruik. Op moment van schrijven is circa €52,1 reeds teruggevorderd door RVO.

Tabel 11 Overzicht gebruik TVL, controles en M&O

	2020Q3	2020Q4	2021Q1	2021Q2	2021Q3	2021Q4	2022Q1
Subsidie toegekend (x mln)	€557	€1.213	€2.567	€2.147	€1.046	€1.569	€990
Ontvangen aanvragen	47.705	90.606	114.431	64.212	36.056	68.503	39.634
Afgewezen / Ingetrokken	5.076 (11%)	10.354 (11%)	13.160 (12%)	4.138 (6%)	2.134 (6%)	5.210 (8%)	1.494 (4%)
Aanvullende handmatige controles verlening	8.920	21.301	40.412	27.343	11.971	21.592	12.890
Aanvullende handmatige controles vaststelling	9.443	21.961	29.445	14.353	7.896	13.125	10.674
Intrekking subsidie na constatering M&O	603	2.107	66	19	23	19	11
Aangiftes	973	5.544	1.907	311	172	180	96
Bedrag terug te vorderen vanwege M&O (x mln)	€17,7	€114,8	€5,9	€0,7	€0,7	€0,5	€0,4
Bedrag reeds teruggevorderd vanwege M&O (x mln)	€7,1	€41,6	€2,7	€0,2	€0,2	€0,2	€0,1

Technopolis B.V., op basis van cijfers van RVO

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het M&O beleid binnen de TVL-regeling belangrijk was in het identificeren van mogelijk misbruik van de regeling, en dat misbruik ook in enige mate heeft plaatsgevonden. De handmatige controles speelden hierbij een essentiële rol, ondanks de aanzienlijke hoeveelheid aanvragen die moesten worden behandeld. Door het minder generieke karakter van de TVL in vergelijking met bijvoorbeeld de NOW hebben er relatief meer handmatige controles plaatsgevonden binnen de uitvoering van de TVL. De resultaten van deze controles laten zien dat een aanzienlijk deel van de aanvragen werd afgewezen of ingetrokken, en dat er substantiële bedragen werden (en nog worden) teruggevorderd.

⁴⁴ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2022). Reactie op bezwaar bij begrotingshoofdstuk Economische Zaken en Klimaat 2021

7 Conclusies

7.1.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Beide regelingen hebben zeer waarschijnlijk effectief bijgedragen aan het voorkomen van liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen bij bedrijven. Gebruikers van de regelingen hebben minder vaak te maken met bedrijfsopheffingen in vergelijking met niet-gebruikers. De snelheid waarmee de regelingen zijn opgezet en geïmplementeerd, heeft ervoor gezorgd dat ondernemers tijdig financiële steun ontvingen, wat cruciaal was tijdens de crisissituatie.

De allocatieve doelmatigheid van de regelingen was in de beginfase erg hoog gegeven de snelheid waarmee de steun beschikbaar kwam. De regeling was goed uitvoerbaar en er werd een belangrijk signaal afgegeven naar bedrijven waardoor onzekerheid werd weggenomen. De technische doelmatigheid van de regelingen was aan het begin nog wel beperkt, met name door het gebruik van forfaitaire bedragen en sectorale afbakeningen via SBI-codes. In de fase daarna, werden deze beperkingen aangepakt door gerichtere en meer gedifferentieerde steun te bieden. Zo werden bijv. ook bedrijven die via keteneffecten werden getroffen gesteund. Dit leidde tot een betere aansluiting bij de noden uit de maatschappij en de beleidsdoelen. Ook werden de uitvoeringskosten hierdoor hoger, maar deze zijn over het geheel beperkt gebleven bij 1,3% van de toegekende subsidie.

In de laatste fase van de regelingen werden keuzes minder doelmatig. Politieke en maatschappelijke druk leidde tot verbreding van de steun via de verlaging van de omzeldrempel en het opnieuw verhogen van het steunpercentage naar 100%. Deze uitbreidingen passen niet goed bij de fase van de crisis waarin onzekerheid afnam en de terugkerende veerkrachtig van bedrijven. Daarnaast is er veel aandacht uitgegaan naar opstellen en overwegen van specifieke regelingen voor kleine subgroepen met een beperkt effect. De uitbreidingen verhoogde de kosten bij beperktere effecten dan in eerdere fases, daarbij is hierdoor langer de economisch dynamiek verstoord. Dit illustreert hoe het streven naar rechtvaardigheid ten koste ging van de dynamische doelmatigheid.

Over het geheel gezien kan worden gesteld dat de regelingen doelmatig zijn geweest zowel in termen van beleid als uitvoering. De keuzes in de laatste fase maken dat we dit niet kunnen bestempelen als zeer doelmatig. De negatieve economische effecten van de steun door het verstoren van de dynamiek zijn zelfs nu achteraf, laat staan op het moment zelf, lastig te wegen. Verschillende gesprekspartners hebben het risico van te vroeg stoppen met steunen benadrukt, economische experts zetten daar nu achteraf meer vraagtekens bij.

7.1.2 Uitvoerbaarheid en responsiviteit

De samenwerking tussen het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) was essentieel voor de succesvolle uitvoering van de regelingen. De nauwe betrokkenheid van het uitvoeringsteam bij het ontwerp van de regelingen zorgde voor een goede uitvoerbaarheid. Ondanks de hoge druk en de noodzaak om vanuit huis te werken, slaagde RVO erin om snel op te schalen en een effectieve uitvoeringsstructuur op te zetten. Investerings- en inzet op nieuwe IT-systemen en data-uitwisseling heeft daar verder aan bijgedragen.

De vele aanpassingen aan de regelingen tonen de hoge responsiviteit van het beleid aan. Dit was nodig om in te spelen op de veranderende omstandigheden en om ervoor te zorgen dat de steun terechtkwam bij ondernemers die het nodig hadden, zonder dat ondernemers onterecht buiten de boot vielen. De keerzijde hiervan was dat sommige aanpassingen minder doelmatig waren. Denk hierbij aan de tweede startersregeling (gestart tijdens de crisis), de

regelingen voor zwangere ondernemers en de diepgaande overwegingen voor nachtclubs. Dit heeft de kosten voor de uitvoering verhoogd terwijl de effecten hiervan beperkt waren.

Het beleid zocht de grenzen van de uitvoerbaarheid op om zoveel mogelijk bedrijven te kunnen steunen. Ongeveer 30% van de aanvragen werd handmatig gecontroleerd, waarbij soms zelfs handmatig moest worden gecheckt of bedrijven aan de voorwaarden voldeden, zoals de aanwezigheid van twee voordeuren bij een onderneming aan huis. Dit toont aan dat de crisissomstandigheden leidden tot uitzonderlijke maatregelen, waarbij niet alles vlekkeloos kon verlopen.

Daarnaast moest RVO zelf zich ook aanpassen aan nieuwe werkomstandigheden (online en thuiswerken), terwijl het tegelijkertijd zorg droeg voor de uitvoering van de steunregelingen. Ondanks deze uitdagingen, bleef de motivatie hoog onder de medewerkers van RVO, wat cruciaal was voor de succesvolle uitvoering van de regelingen. De hoge mate van flexibiliteit en de bereidheid om extra inspanningen te leveren, hebben bijgedragen aan het vermogen van RVO om de regelingen effectief te implementeren, zelfs onder moeilijke omstandigheden.

7.1.3 *Misbruik en oneigenlijk gebruik*

De evaluatie wijst ook op het belang van een goed ontwikkeld systeem voor het opsporen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Het risicomodel en de handmatige controles van RVO hebben bijgedragen aan het identificeren van fraudegevallen. Dit heeft geleid tot substantiële terugvorderingen, hoewel de handmatige controles ook extra werk en kosten met zich meebrachten. Specifieke inzichten over de doeltreffendheid van het M&O-beleid zijn geen onderdeel van deze evaluatie, omdat gegevens rondom de werking van het risicomodel niet konden worden gedeeld.

7.1.4 *Gevoel van rechtvaardigheid en doelmatigheid*

Een belangrijk aandachtspunt in de evaluatie is het steeds verder uitbreiden van de regelingen vanuit een gevoel van rechtvaardigheid. Politieke en maatschappelijke druk hebben ertoe geleid dat de regelingen werden verlengd en verruimd, mede om tegemoet te komen aan specifieke groepen ondernemers die (in eerste instantie) buiten de regelingen vielen. Hoewel deze uitbreidingen begrijpelijk waren vanuit een rechtvaardigheidsperspectief, hadden ze wisselende gevolgen voor de doelmatigheid. Eerste aanpassingen, zoals bredere toegang tot de TVL, verhoogden de effectiviteit aanzienlijk. Latere aanpassingen waren zoals beschreven minder doelmatig.

Het streven naar rechtvaardigheid leidde ook tot het ondersteunen van sommige bedrijven die geen steun nodig hadden om te overleven. Dit illustreert de moeilijkheid om zeer gericht te steunen tijdens een crisis van deze omvang en snelheid. Het was in de praktijk niet altijd mogelijk om onderscheid te maken tussen bedrijven die de steun absoluut nodig hadden en bedrijven die ook zonder steun zouden overleven. Hierdoor werd de doelmatigheid van de regelingen soms verminderd, ondanks de goedbedoelde intenties om zoveel mogelijk ondernemers te helpen.

Kortom, de balans tussen rechtvaardigheid, effectiviteit en doelmatigheid was een constante uitdaging. Hoewel de regelingen in veel gevallen effectief waren in het bieden van broodnodige steun, was de uitgebreide reikwijdte soms moeilijk te verantwoorden gezien de verhoogde kosten en complexiteit.

8 Lessen voor de toekomst

8.1 Algemene lessen voor de toekomst

In de voorgaande hoofdstukken is een evaluatieve bevindingen opgemaakt waarin kritische analyse op de details, weging van bevindingen en nuance van groot belang zijn. Voor het identificeren van lessen voor de toekomst is het echter ook van belang om realistisch te reflecteren op de gang van zaken binnen de toch zeer turbulente crisiscontext. Tijdens de coronacrisis moest de overheid erg snel reageren, moesten EZK en RVO zichzelf ook organiseren in termen van online en thuiswerken, moest ontzettend veel capaciteit worden vrijgemaakt, aangetrokken en ingewerkt voor de uitvoering van de regelingen en dat alles in de tijd waarin er tussen politiek, beleid, uitvoering en maatschappij onder hoge druk en met grote onzekerheden besluiten werden genomen. Binnen deze context en bij in acht neming dat er zeker nog zaken beter hadden gekund, kunnen we stellen dat de totstandkoming en uitvoering van de TOGS en TVL-regelingen kan worden beschouwd als een topprestatie. Dit benadrukt dat lessen voor de toekomst, zeker waar deze om investeringen vragen, moeten worden afgewogen ten opzichte van de baten.

8.1.1 Succesfactoren voor toekomstige regelingen

Beide regelingen zijn in zeer korte tijd ontworpen en opgezet, wat mogelijk werd gemaakt door de inzet van en samenwerking tussen sterke teams bij RVO en EZK. De snelle aanpak zorgde ervoor dat de regelingen tijdig en efficiënt konden worden geïmplementeerd om ondernemers te ondersteunen tijdens de crisissituatie en effectief konden bijdragen aan het dempen van de economische crisis. Daarnaast konden beleidsmakers aan het begin van de regelingen effectief bijsturen. De eerste aanpassingen tijdens de TOGS en de start van TVL verbeterden de regelingen, waardoor ook ondernemers die initieel buiten de regeling vielen, maar wel steun nodig hadden, geholpen konden worden.

Voor toekomstige regelingen kunnen verschillende succesfactoren worden meegenomen, het is zaak deze ook in de toekomst mogelijk te maken of verder te ontwikkelen:

- **Het snel kunnen opzetten van regelingen door middel van gespecialiseerde teams binnen RVO en EZK.**
- **De nauwe samenwerking tussen EZK, RVO en andere departementen.**
- **De responsiviteit en het vermogen om regelingen tijdig bij te sturen.**
- **Het delen van data, het gebruik van nieuwe systemen en verhogen van automatisering voor een efficiëntere uitvoering.**

8.1.2 Knelpunten en verbeterpunten voor toekomstige regelingen

Er zijn ook diverse knelpunten geïdentificeerd die bij toekomstige regelingen in acht gehouden moeten worden:

- **Data-technische beperkingen:** Gericht steunen was een uitdaging tijdens de coronacrisis. Ondanks dat Nederland een sterke datastructuur heeft (o.a. via het CBS), waren niet alle gegevens beschikbaar om hier heel gericht beleid mee uit te voeren. Data omtrent zaken zoals SBI-codes en omgang met grotere ondernemers met meerdere vestigingen zijn niet altijd effectief gebleken. Om gericht steunen in de toekomst wél mogelijk te maken zijn betere data-technische inzichten over bedrijven op microniveau nodig.
- **Doorslaan in bijsturen van en doorsteunen via regelingen:** Blijf gedurende de looptijd van de regeling toetsen op doelmatigheid van verlengingen en aanpassingen. Als een crisis langer duurt neemt onzekerheid af en kan enige veerkrachtig herstel worden verwacht.

Ga daarbij na of aanpassing van de regeling noodzakelijk is voor relatief kleine uitzonderingsgroepen of dat deze effectiever via andere routes gesteund kunnen worden. Overmatige aanpassingen kunnen de effectiviteit van de regeling verminderen. Een brede 'one-size-fits-all' regeling is erg lastig te ontwerpen, zal leiden tot minder gericht steunen en is lastiger af te bouwen voor specifieke groepen. Tegelijkertijd zal een opmaat aanpak voor elk type bedrijf leiden tot veel te veel regelingen. Regelingen met een nauwe doelstelling kunnen daar in een toekomstige crisis mogelijk richting aan geven.

- **Wees bewust van de relatief hoge juridische kosten binnen de totale uitvoeringskosten:** Wees bewust van de juridische kosten binnen toekomstig crisisbeleid. In de TOGS/TVL is ingezet op gerichtere steun dan andere meer generieke regelingen zoals de NOW. Dit is een goede zet geweest gegeven de grote verschillen in vaste lasten, maar heeft tevens gezorgd voor hoge juridische kosten. Deze kosten zullen deels niet te voorkomen zijn, wees daar op voorbereid in de toekomst. Deels kunnen deze kosten wellicht beperkt worden bij verbeteringen in de beschikbare data en de aanpak voor gericht steunen.
- **Borg de handrem beter:** De TVL liep achteraf gezien te lang door met een volledig steunpercentage, waardoor publieke middelen minder doelmatig werden ingezet en de economische dynamiek onnodig enigszins werd verstoord. Hoewel dit deels te verantwoorden is gezien de risico's van te vroeg stoppen en de variërende lasten voor ondernemers, is het belangrijk om een beter geborgde 'handrem' te hebben die effectief kan adviseren over het afbouwen van regelingen.

In meer brede zin kan men ook een les trekken uit de inbedding van de TVL in het bredere steunpakket. De bredere crisissteun was gefragmenteerd belegd binnen de overheid, waarbij elk departement zijn eigen steunmaatregel uitvoerde en dit onderling gecoördineerd werd. Iets wat logisch is gezien de enorme aantallen in verleende steun en de noodzaak om specifieke doelgroepen te bedienen. Echter zou wel kunnen worden gedacht over een meer holistische aanpak richting ondernemers. Denk hierbij aan een centraal aanvraagpunt waar ondernemers terecht kunnen voor verschillende steunmaatregelen. Hierbij wordt het uitvoeringstechnisch niet haalbaar gezien alle maatregelen centraal te regelen, maar kan een centraal coördinatiepunt de efficiëntie en toegankelijkheid voor ondernemers vergroten.

Uit hoofdstuk 5 blijkt dat met name tijdens de eerste perioden de impact en effectiviteit van de TVL-regeling het grootst was. Daarnaast concludeerde de Rekenkamer in een rapport dat de regeling uiteindelijk niet snel werd afgebouwd, terwijl de economie een veerkrachtig herstel toonde. In Vlaanderen werd eenzelfde constatering gedaan. Daar zijn de steunmaatregelen sneller stopgezet, ook omdat duidelijk werd dat de regeling in latere perioden minder effectief was ten opzichte van de eerste periode. Het onnodig lang door laten lopen van steunmaatregelen zorgt voor hogere kosten ten opzichte van een relatief lager effect. Hierdoor is de doelmatigheid van de regeling in de laatste periode lager. Dit benadrukt de behoefte aan de hierboven genoemde 'handrem' om regelingen eerder te kunnen afbouwen.

Technopolis B.V., op basis van beleidsvergelijking met Vlaamse coronasteunmaatregelen, aan de hand van interviews met het Vlaamse Agentschap Innoveren & Ondernemen (VLAIO) en deskstudie

8.2 Lessen omtrent totstandkoming, vormgeving & aanpassingen regelingen

Gedurende de crisis zijn er belangrijke lessen geleerd over de totstandkoming en aanpassingen van de TOGS en TVL. De samenwerking en snelheid waarmee deze regelingen werden opgezet, waren sterke punten. Er was een structurele samenwerking tussen EZK, SZW, FIN en AZ, en de nauwe samenwerking tussen EZK en RVO werd blijvend versterkt.

Aanvankelijk werden de regelingen opgezet als simpele, generieke maatregelen om snel en efficiënt steun te verlenen aan getroffen ondernemers. Naarmate de regelingen vorderden, werden ze echter complexer om beter in te spelen op specifieke situaties en sectoren. De

eerste aanpassingen aan de TOGS en TVL waren nuttig en noodzakelijk om de effectiviteit te verbeteren en om ondernemers te helpen die in eerste instantie buiten de regeling vielen.

Een belangrijke uitdaging betreft de afbakening van regelingen en de gerichtheid daarvan. Voor toekomstige regelingen is het noodzakelijk om dit anders te organiseren. In de kabinetsreactie⁴⁵ op onderzoek naar gerichte coronasteun wordt geconcludeerd dat het afbakenen van steuninstrumenten via SBI-codes niet haalbaar is en dat deze optie ook niet nader zal worden uitgewerkt of onderzocht. De kabinetsreactie benadrukt desalniettemin de nadelen van generieke steun. Het versterken van de data-technische inzichten over bedrijven op microniveau zal hierdoor naar de toekomst verder in belang toenemen. Om deze inzichten beschikbaar te maken kan sterker ingezet worden op data-uitwisseling (denk ook aan private instellingen zoals banken, etc.) en kunnen (recente en toekomstige) data-ontwikkelingen verkend worden om na te gaan welke handvatten buiten bestaande bronnen beschikbaar gemaakt kunnen worden voor het vormgeven van gerichte(re) steuninstrumenten. Het gericht maken instrumenten is daarbij ook belangrijk voor het stapsgewijs opbouwen van steun, in het geval dat alleen bepaalde bedrijven/sectoren nog negatieve effecten ervaren en brede keteneffecten binnen de economie beginnen weg te ebben.

Het is cruciaal dat er in toekomstige regelingen meer ruimte is om kritisch te kijken naar aanpassingen/verlengingen die voortkomen uit rechtvaardigheidsgevoelens. Het was zichtbaar dat tijdens de crisis de verwachting steeds sterker werd dat de steun intensiever zou worden en zou blijven doorlopen. Zeker in het kader van aflopende onzekerheid, de veerkracht van de economie en de nadelen van inmenging in de markt met overheidssteun is dit een aandachtspunt. Regelingen zo ontwerpen zodat steun gemakkelijker gradueel kan worden afgebouwd, ook bijv. voor sectoren die sneller herstellen of door stapsgewijs het subsidiepercentage terug te dringen, kan daar mogelijk bij helpen.

8.3 Lessen omtrent uitvoering regelingen

De uitvoering van de TOGS en TVL had een aanzienlijke impact op RVO. Binnen korte tijd moest een groot team worden opgezet voor de uitvoering van de regeling, terwijl RVO ook in een crisiscontext opereerde en verplicht thuis moest werken. RVO heeft laten zien in staat te zijn een crisisregeling van dergelijke omvang effectief op te zetten. De snelheid van handelen en de totstandkoming via een toegewijd team zijn cruciaal gebleken voor de succesvolle opzet.

De crisissituatie zorgde ook voor versnelde processen, zoals de implementatie van een nieuw IT-systeem en het gebruik van data van de Belastingdienst om de regeling effectiever uit te voeren. Ondanks de automatisering hebben relatief veel handmatige controles plaatsgevonden. Meer dan 30% van de aanvragen werd handmatig gecontroleerd. De stappen die op het vlak van data-uitwisseling, niet systemen en automatisering zijn gezet zijn herkend als een succesfactor. Gegeven het belang van data voor gericht steunen lijkt hier mogelijk nog meer te winnen te zijn. Zo hebben private instituten, zoals banken, nog veel meer data die kan bijdragen aan de data-technische inzichten over bedrijven op microniveau.

De totale uitvoeringskosten kwamen rond de 1,3% van de toegekende subsidies uit, dit is efficiënt in vergelijking met andere regelingen. Wel kan worden gesteld dat de uitvoeringskosten voor de NOW relatief lager waren. Dit komt met name door de vormgeving van de regeling en het handwerk wat daar uit voort komt. In de opstart- en afrondende fases lagen de uitvoeringskosten relatief hoger, en op het moment van schrijven is RVO nog bezig met de volledige afhandeling van beroepsprocedures die bij de rechter lopen. Deze kosten

⁴⁵ Kamerbrief 17 maart 2023, Kabinetsreactie op 'Gerichte coronasteun, een verkenning van de mogelijkheden'

zijn niet geheel te voorkomen, maar hier kan wel rekening mee worden gehouden in toekomstige keuzes in het ontwerp. Het is zichtbaar dat deze kosten de totale uitvoeringskosten niet buitensporig maken, al vragen deze werkzaamheden wel heel veel van uitvoeringsorganisaties.

Aan de ene kant kan het wijs zijn om een generieke regeling te ontwerpen om die achter de hand te hebben als basis voor steuninstrumenten in toekomstige crises. Hierbij dient bepaald te worden in hoeverre en hoeveel er vooraf geïnvesteerd dient te worden in het ontwerp van een dergelijke regeling. Hiertegenover staat dat RVO en EZK hebben laten zien in staat te zijn om in korte tijd een toegespitste regeling op te zetten en uit te voeren tijdens een crisis, kan het 'aan de voorkant dichttimmeren' van een regeling juist de flexibiliteit die nodig is om een crisis effectief te lijf te gaan belemmeren. Een nieuwe crisis brengt namelijk een nieuwe context met zich mee, met daarbij mogelijk andere effecten voor ondernemers en politieke wensen over hoe deze het best aangepakt kunnen worden. Gegeven de snelheid zal ook dan een basisregeling van de plank gepakt moeten worden om snel te kunnen reageren.

Het is van belang om voort te bouwen op wat er al bestaat, zoals reeds bestaande crisiskamers en -teams. Deze structuren kunnen snel worden geactiveerd en aangepast aan de specifieke omstandigheden van een nieuwe crisis, waardoor de benodigde flexibiliteit en snelheid behouden blijven.

Methodologische bijlage

In Tabel 12 staat een overzicht gepresenteerd van de gesprekspartners die hebben deelgenomen aan de interviews als onderdeel van deze evaluatie.

Tabel 12 Overzicht van de gesprekspartners die deel hebben genomen aan de interviews

	Categorie	Organisatie	Naam
1	Beleid	EZK	Saskia van der Brink
			Herm van der Beek
2	Beleid	EZK	Paulien Dirkzwager
			Milan Assies
			Hans Hoogendijk
3	Beleid	EZK	Robert van der Zwan
4	Beleid	EZK	Judith Mentink – de Pijper
			Roxanne Middel – Breddels
5	Beleid	EZK	Anouk Roethof
6	Uitvoering	RVO	Remco Duisterhof
			Jolan Duthler
			Justin Kedar
7	Uitvoering	RVO	Joop Koekkoek
			Annemarie Groenewoud
8	Uitvoering	RVO	Richard Volkers
			Rutger Koorstra
9	Uitvoering	RVO	Tineke Schavemaker
10	Uitvoering	NBA	Carl Roest
			Annette Houwaart
11	Sectorvertegenwoordigers	Koninklijke INretail	Jeroen van Dijken
12	Sectorvertegenwoordigers	KHN	Maartje Roodsant
			Martine van der Haven
13	Sectorvertegenwoordigers	LTO Nederland	Hans Koehorst
14	Sectorvertegenwoordigers	Federatie Creatieve Industrie	Bart Drenth
15	Sectorvertegenwoordigers	Museumvereniging	Hanna Marije Booij
16	Sectorvertegenwoordigers	SRA	Denyse Davelaar
			Saskia Danse
17	Sectorvertegenwoordigers	VNO-NCW	Thomas Grosfeld

	Categorie	Organisatie	Naam
18	Sectorvertegenwoordigers	ONL	Frederique Biesheuvel
19	Sectorvertegenwoordigers	ZZP Nederland	Frank Alfrink
20	(Regionale) Loketten	KVK	Ge Gijsen
21	Overig	SZW	Anouk Daams
22	Overig	OCW	Sanne Roefs
			Semra Gühlen
23	Overig	SEO/Dialogic	Erik Brouwer (SEO)
			Reg Brennenraedts (Dialogic)
24	Overig	DNB	Jasper de Winter
25	Overig	Economische Bureau ABN AMRO	Jan Paul van de Kerke
26	Overig	Ministerie van Financien	Elmer Pals
27	Overig	VLAIO (Vlaanderen)	Caroline Swyngedouw

Technopolis B.V. 2024



www.technopolis-group.com