

Aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat

**Directoraat-generaal
Economie en Digitalisering**
Directie Algemene Economische
Politiek

Auteur

[Redacted]
[Redacted]

TER BESLISSING

Datum

14 maart 2023

Kenmerk

DGED-AEP / 26650468

nota

Beslisnota kabinetsreactie gerichte coronasteun

Kopie aan

Bijlage(n)

Parafenroute

[Redacted] [Redacted] [Redacted]
[Redacted] [Redacted] [Redacted]

Aanleiding

In het afgelopen jaar is door SEO en AEF, in opdracht van EZK, FIN en SZW, onderzoek gedaan naar mogelijkheden om coronasteun in de toekomst gerichter vorm te geven. Eind 2022 hebben zij een eindrapport opgeleverd met daarin twee kansrijke beleidsopties, met daarbij nog enkele juridische uitzoekpunten waarover bij de Landsadvocaat advies is ingewonnen. Bijgevoegd zijn a) het eindrapport van SEO en AEF, b) een concept van de kabinetsreactie, c) het advies van de Landsadvocaat en d) de reactie van RVO op een suggestie die is gedaan door de Landsadvocaat.

Geadviseerd besluit

Instemmen met verzending van bijgevoegde kabinetsreactie. In de kabinetsreactie wordt aangegeven dat:

- er helaas geen juridisch houdbare en uitvoeringstechnisch haalbare manier is gevonden om coronasteun af te bakenen op basis van SBI-codes;
- de overige twee beleidsopties (landelijk dekkende horecavergunning en een verzekeringsinstrument) die door SEO en AEF worden voorgesteld, niet verder worden uitgewerkt en niet worden geïmplementeerd vanwege de complexiteit (zowel juridisch als uitvoeringstechnisch) van deze maatregelen;
- SZW vanuit oogpunt van capaciteit geen verdere actie onderneemt om een jaaromzetcriterium in de NOW nu verder uit te werken;
- het kabinet hiermee concludeert dat het niet haalbaar blijkt om sectorale steun te verlenen bij een volledige, langdurige sluiting van sectoren. Daarmee zijn parameters van steunmaatregelen (zoals een omzetverliesdrempel) de enige manier om steun te richten. Omdat het coronavirus daarnaast endemisch is verklaard en het virus bekend is voor ondernemers, weegt het kabinet de nadelen van generieke steun zwaarder dan voorheen.

Kernpunten

- Generieke steun kent grote economische nadelen. Het kabinet heeft daarom in de langetermijnvisie coronasteun uitgesproken dat enkel in geval van een volledige en langdurige sluiting sprake zal zijn van gerichte bij voorkeur sectorale steun. Aangekondigd is dat het kabinet ervoor zorgt dat er instrumentarium voorhanden is als deze steun geboden is, bij voorkeur met gerichte en sectorale instrumenten. Omdat dit eerder beperkt of niet op grote schaal uitvoerbaar bleek, heeft het kabinet SEO en AEF onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheden om coronasteun gerichter vorm te geven.
- SEO en AEF hebben breed geïnventariseerd welke mogelijkheden denkbaar zijn om steun gerichter vorm te geven. Vervolgens is met behulp van focusgroepen verkend welke ideeën hiervan bruikbaar zijn. Op basis hiervan zijn drie beleidsopties gekozen die nadere uitwerking verdienen. Uiteindelijk concluderen de onderzoekers dat er twee kansrijke beleidsopties denkbaar zijn om gerichtere steun te bieden, die niet op voorhand fundamenteel onuitvoerbaar zijn: 1) een ex-ante verzekeringsinstrument en 2) afbakening via SBI-codes. Daarbij concluderen SEO en AEF dat er juridische risico's zijn die nadere analyse vragen, en dat beide opties een (zeer) complex implementatietraject vergen.
- Naar aanleiding van de conclusie van SEO en AEF dat juridische risico's nadere analyse vergen, is de Landsadvocaat gevraagd om hierop te reflecteren. De Landsadvocaat zegt dat afbakening op basis van SBI-codes alleen mogelijk is als naast het hanteren van een SBI-code, steeds een beoordeling aan de hand van feitelijke bedrijfsactiviteiten mogelijk is. Alleen dan maakt een steunregeling voldoende maatwerk mogelijk en is het in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.
- De Landsadvocaat doet de suggestie om hierin te voorzien door inrichting van een *fast-track* met geautomatiseerde beoordeling (voor ondernemers die op grond van SBI in aanmerking komen) en een *slow-track* met handmatige beoordeling (voor ondernemers die op basis van SBI niet in aanmerking komen, maar menen dat zij gezien hun feitelijke activiteiten toch in aanmerking zouden moeten komen). RVO heeft echter aangegeven dat dit voor hen onuitvoerbaar is, omdat het aantal gevallen in de *slow track* dat handmatig moet worden beoordeeld in potentie zeer groot is. Het is voor RVO niet mogelijk om daartoe voldoende snel op te schalen.
- De uitvoering en implementatie van een (publiek) verzekeringsinstrument is zeer complex en vergt de nodige inhoudelijke expertise en capaciteit vanuit het Rijk. Daarbij zien we meerdere potentiële hobbels waarop de uitwerking stuk kan lopen. Zo zijn risico's die verzekerd worden gecorreleerd, waardoor bij een lockdown een zeer groot aantal schadeclaims in beperkte tijd zal moeten worden afgehandeld. Onduidelijk is of een private of publieke uitvoerder hier toe in staat is. Bovendien werkt dit instrument enkel als er daadwerkelijk nooit buiten dit instrument om steun wordt verleend, en de overheid dit geloofwaardig kan communiceren. Het kabinet sluit uiteraard niet uit dat er desondanks private initiatieven zullen ontstaan die het mogelijk maken voor bedrijven om pandemie gerelateerde risico's af te dekken.
- De kosten van uitwerking van een verzekeringsinstrument wegen tegen deze achtergrond onzes inziens niet op tegen de baten van een eventueel

verzekeringsinstrument, mede vanwege het feit dat corona op dit moment endemisch is.

- Op dit moment zijn er geen haalbare opties gevonden om bij een volledige, langdurige sluiting van sectoren coronasteun op grote schaal sectoraal vorm te geven. Daarmee zijn de parameters de enige resterende manier om eventuele steun te richten.
- Bovendien werkt het kabinet aan een 'crisisregeling' die in de toekomst verlichting kan bieden. Deze regeling duurt echter nog wel een paar jaar om in te voeren. (Gerichte) steunmaatregelen zouden daarom deze periode dienen te overbruggen.
- De langetermijnvisie coronasteun stelt dat indien er sprake blijkt van een variant die zou nopen tot volledige en langdurige sluitingen, sprake is van gerichte en bij voorkeur sectorale steun. Nu sectorale steun niet haalbaar blijkt, blijken de parameters de enige manier om steun te richten.

Toelichting

Optie 1: Verzekeringsinstrument

- Centrale gedachte is dat ondernemers zich kunnen verzekeren voor schade door coronagerelateerde capaciteitsbeperkende maatregelen. Ondernemers moeten zich dan vooraf aanmelden voor een (publieke of private) verzekering en betalen hiervoor een premie. Vervolgens kunnen zij hun schade door coronamaatregelen verhalen bij deze verzekering.
- Er is sprake van zelfselectie omdat niet elke ondernemer bereid zal zijn om zich te verzekeren en daarvoor een premie te betalen. Ondernemers die niet deelnemen aan de verzekering, ontvangen ook geen steun bij geleden schade door een pandemie. Dit heeft voordelen, zoals een kleiner beslag op de overheidsfinanciën, selectie op bedrijven die het echt nodig hebben, en minder verstoorde marktdynamiek.
- Deze optie is volgens de onderzoekers een duurzame oplossing als Nederland op langere termijn met terugkerende contactbeperkingen te maken krijgt door een pandemie. Met een dergelijke oplossing wordt namelijk invulling gegeven aan de visie van het kabinet om coronaseizoenen en de daaraan gerelateerde omzetschommelingen te verwerken in het nieuwe ondernemersrisico.¹
- Juridisch lijkt een verzekeringsinstrument volgens de onderzoekers houdbaar. Er is in beginsel geen belemmering om schadevergoeding bij een pandemie over te laten aan een (private) verzekering. De juridische knelpunten die spelen rondom de afbakening van bedrijven spelen bij deze maatregel geen rol. Immers, bedrijven die premie betalen, hebben recht op een uitkering als ze kunnen aantonen dat ze geraakt worden door contactbeperkende maatregelen. Wel zal juridisch bezien moeten worden of door contactbeperkende maatregelen getroffen ondernemers die zich niet verzekerd hebben, inderdaad geen recht hebben op steun. Analoog aan het juridisch advies rondom de SBI-codes.
- De uitvoering en implementatie van een (publiek) verzekeringsinstrument is echter complex en vergt een grondig marktonderzoek om te bezien of er in de markt animo is voor een verzekeringsinstrument voor pandemieën (na een snelle rondgang onder experts blijkt dit zeer onzeker). Dit vergt inhoudelijke expertise en capaciteit vanuit het Rijk om deze optie goed uit te werken. Denk

¹ Langetermijnvisie coronasteun, Kamerstuk 35420, nr.485

bijvoorbeeld aan de premiebepaling en aan de definitie van het event dat verzekerd wordt.

- We voorzien meerdere potentiële hobbels waar verdere uitwerking op stuk kan lopen. Zo zijn de risico's die verzekerd worden gecorreleerd (bij een lockdown materialiseren alle risico's zich tegelijk). Dat heeft tot gevolg dat er plots een zeer groot aantal schadeclaims afgehandeld zou moeten worden, hetgeen voor de betreffende uitvoerder ogenschijnlijk problematisch zal zijn. Bovendien werkt dit instrument in de praktijk enkel indien er daadwerkelijk nooit coronasteun wordt verleend buiten dit instrument om, en indien de overheid dit geloofwaardig kan communiceren.
- Tegen deze achtergrond wegen de kosten hiervan onzes inziens niet op tegen de baten van een eventueel verzekeringsinstrument, mede vanwege het feit dat corona op dit moment endemisch en voorzienbaar is.

Optie 2: Afbakening via SBI-codes

- Bij deze optie worden SBI-codes gebruikt voor afbakening van het recht op coronasteun. Uitkering van coronasteun verloopt verder op dezelfde manier als bij de TVL, waarbij een selectie van SBI-codes toegang geeft tot de steunregeling. Eerder stuitte dit op juridische bezwaren, naar aanleiding van uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). SEO en AEF concluderen dat om in de toekomst SBI-codes te kunnen gebruiken voor afbakening van steun, een aanpassing van de Handelsregisterwet vereist is. Wel resteren dan juridische risico's die nadere analyse vergen.
- Van SBI-codes is bekend dat ze geen perfect middel zijn: ze zijn niet altijd actueel of accuraat, er is sprake van grensgevallen, en het gebruik ervan als manier van afbakening van steun vergt dat de overheid sectoren kiest die op basis van de coronabeperkingen recht hebben op steun. Dit kan problematisch zijn omdat de gewenste doelgroep nooit aan zal sluiten op de SBI-indeling. Zeker 'upstream' in de waardeketen kan dit voor problemen zorgen.
- Juridisch vergt dit als gezegd ten minste een wetswijziging, moeten ondernemers goed worden geïnformeerd over het belang van actuele en correcte SBI-codes, en is een hardheidsclausule noodzakelijk.
- Naar aanleiding van de conclusie van SEO en AEF dat juridische risico's nadere analyse vergen, is de Landsadvocaat gevraagd om hierop te reflecteren. De Landsadvocaat concludeert dat de suggestie van SEO en AEF dat met een wijziging van de Handelsregisterwet tegemoet wordt gekomen aan de bezwaren van het CBb niet juist is. De Landsadvocaat stelt dat het in lijn der verwachtingen ligt dat de rechter opnieuw zal oordelen dat, naast het hanteren van een SBI-code, steeds een beoordeling aan de hand van feitelijke bedrijfsactiviteiten mogelijk moet zijn. Alleen dan maakt een steunregeling voldoende maatwerk mogelijk en is het in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.
- De Landsadvocaat doet de suggestie om hierin te voorzien door inrichting van een *fast-track* met geautomatiseerde beoordeling (voor ondernemers die op grond van SBI in aanmerking komen) en een *slow-track* met handmatige beoordeling (voor ondernemers die op basis van SBI niet in aanmerking komen, maar menen dat zij gezien hun feitelijke activiteiten toch in aanmerking zouden moeten komen). RVO heeft echter aangegeven dat dit voor hen onuitvoerbaar is, omdat het aantal gevallen in de *slow track* dat handmatig moet worden beoordeeld in potentie zeer groot is. Het is voor RVO niet mogelijk om daartoe voldoende snel op te schalen.

- UWV werkt op dit moment bij de NOW niet met SBI-codes, en kan zelf geen koppeling maken tussen SBI-codes en loonheffingenummers. Een ketenpartner zou wellicht wel zo'n koppeling kunnen maken, maar ook dan is het onzeker of die koppeling juist is, omdat dit in alle gevallen gebaseerd is op de interpretatie van de partij die de koppeling maakt. De interpretatie, toewijzing en controle hierop is foutgevoelig en vereist veel handmatige acties en leidt mogelijk tot veel bezwaren. De capaciteit die dat zou vragen, alsmede de capaciteit die benodigd zou zijn voor het inrichten van de slow track, maakt deze optie voor UWV onuitvoerbaar.

3. Jaaromzetcriterium in de NOW

- In de coronasteun Kamerbrief van 26 november 2021 heeft het kabinet aangekondigd dat het de mogelijkheid verkent om een (jaar)omzetverliesdrempel in een toekomstige NOW-regeling in te voeren. NOW-steun gaat dan niet meer naar bedrijven die over een heel jaar gezien het goed doen, maar in een kwartaal (tijdelijk) tegenvallende resultaten boeken.
- Hoewel introductie van een nieuwe NOW niet ter discussie staat, wil SZW terugkomen op de bevindingen omtrent het jaaromzetcriterium.
- Bij de NOW werd gekeken naar de omzet per kwartaal. Bedrijven die over een jaar bezien een hogere omzet draaiden konden dus wel in aanmerking komen voor NOW. Het jaaromzetcriterium beoogt toevoeging van een toets op de jaaromzet, zodat ook bedrijven met een hogere jaaromzet geen NOW ontvangen.
- Ambtelijk is in de afgelopen periode onderzocht of een jaaromzetcriterium toegevoegd kan worden aan de NOW. Hierbij is uitvraag gedaan bij UWV, UVB (Uitvoering van Beleid, onderdeel van SZW) en de accountantsorganisatie NBA. UWV en UVB gaven aan dat het voor hen niet mogelijk is om uit te voeren, omdat ze daar nu geen capaciteit voor hebben. De NBA schreef dat het invoeren van een jaaromzetcriterium in de NOW theoretisch uitvoerbaar is, maar dat zij praktische problemen zien en het daardoor ontraden². Zij beargumenteren dit o.a. vanuit complexiteit voor werkgevers en accountants en werkdruk voor accountants.
- Aangezien herintroductie van de NOW niet aan de orde is, acht SZW verdere uitwerking niet opportuun, ook vanuit het oogpunt van capaciteit. Mocht herintroductie onverhoopt toch aan de orde komen, kan de uitvoerbaarheid dan alsnog verder onderzocht worden.
- Daar komt bij dat UWV aangeeft dat mocht er (onverhoopt) een nieuwe NOW komen, zij tot eind 2024 enkel de reeds bestaande NOW kunnen uitvoeren. Per 2027 wordt de introductie van de crisisregeling voor personeelsbehoud beoogd.
- Tevens bestaan er alternatieven voor het gericht maken van de NOW.³ Door aan bestaande en beter uitvoerbare parameters te draaien, zoals de omzetverliesdrempel of de hoogte van de vergoeding, kan de NOW ook gericht worden vormgegeven (al slaan de effecten wel anders neer dan bij een jaaromzetcriterium).

² Controle door de NBA betekent dat het jaaromzetcriterium alleen van toepassing is op de controleplichtige bedrijven, d.w.z. met een voorschot of subsidie hoger dan €125.000.

³ Inschatting is dat NOW-subsidies met circa 5% afnemen door introductie van het jaaromzetcriterium wanneer getoetst wordt op omzet groter dan €125.000..

- Voor de TEK wordt nu door RVO een winstcriterium uitgewerkt voor eventuele steunmaatregelen in 2024. Als dat mogelijk blijkt, dan willen wij een (jaar)omzetcriterium (of mogelijk winstcriterium) ook voor de NOW toepassen, mocht die onverhoopt geherintroduceerd worden. Vanzelfsprekend moet wat betreft toepassing in NOW de uitvoerbaarheid daarvan wel bezien worden.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing