

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
2514 CV DEN HAAG

**Directoraat-generaal
Bedrijfsleven & Innovatie**
Directie Topsectoren en
Industriebeleid

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

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

Datum 15 maart 2022
Betreft Toezeggingen en moties omtrent schrijnende gevallen binnen
coronasteunregelingen

Ons kenmerk
DGBI-TOP / 22101350

Geachte Voorzitter,

Op 8 december jl., 14 december jl. en 21 december jl. vonden er in de Tweede Kamer debatten plaats over het steunpakket. Er is daar destijds waardering uitgesproken voor hoe het generieke steunpakket, met het aanscherpen van coronamaatregelen, ondernemers weer te hulp zou komen. Naar aanleiding van oproepen van leden van de Tweede Kamer is het steunpakket tevens op bepaalde punten verruimd. Toch waren er ook kritische signalen te horen. Er is melding gemaakt van ondernemers die, met het lange voortduren van de coronamaatregelen, in schrijnende omstandigheden terechtkwamen. Ondernemers voor wie de kaders van het generieke steunpakket soms knellen. De Tweede Kamer heeft enkele moties ingediend die het kabinet oproepen om meer voor deze ondernemers te doen binnen de NOW (Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid) en TVL (Tegemoetkoming Vaste Lasten). In deze brief schetst het kabinet hoe zij deze moties heeft opgepakt. Daarbij zal in deze brief worden benadrukt hoe uitvoeringsorganisaties binnen de bestaande mogelijkheden proberen om maatwerk te leveren aan ondernemers in schrijnende omstandigheden, zonder aan de uitgangspunten van de regeling als geheel afbreuk te doen.

De moties die door de Tweede Kamer zijn aangenomen, zijn:

- Motie van het lid Aartsen (Kamerstuk 35240, nr. 439), waarin het kabinet wordt opgeroepen om te komen met een TVL-Startersregeling.
- Motie van het lid Nijboer (Kamerstuk 35420, nr. 432), waarin het kabinet wordt opgeroepen om de mogelijkheden te onderzoeken om ondernemers toch van compensatie te voorzien, wanneer zij als gevolg van zwangerschap of ziekte geen aanspraak maken op steunmaatregelen.
- Motie van het lid De Vries (Kamerstuk 25295, nr.1674), waarin het kabinet wordt opgeroepen om te bezien of ondernemers die als gevolg van 'verbouwing, overname, ziekte of start onderneming' geen aanspraak kunnen maken op steunregelingen, beter geholpen kunnen worden binnen de TVL en NOW.

Met deze brief wordt door het kabinet op de uitvoering van deze moties ingegaan. Uw Kamer ontvangt deze brief op een moment dat aan de Tweede Kamer is aangekondigd (kenmerk 2022Z03761) dat het steunpakket vanaf het tweede

kwartaal van 2022 stopt. Dat neemt niet weg dat de genoemde moties voor huidige en recente openstellingen van NOW en TVL zeer relevant zijn. Daar ziet deze brief dan ook op.

Mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zal ik allereerst schetsen hoe binnen verschillende steunregelingen nu aandacht is voor ondernemers in schrijnende gevallen. Daarna zullen de verschillende moties worden behandeld.

Steunregelingen en schrijnende gevallen

Om te beginnen wil ik benadrukken dat het doel en de opzet van het steunpakket altijd is geweest om zoveel mogelijk mensen door de coronacrisis heen te helpen door hen snel van liquide middelen te voorzien. Dit is een eenvoudig geformuleerd doel, dat in de uitvoering echter veel afwegingen met zich meebrengt. Het kabinet heeft, met hulp van en in discussie met het parlement, een precaire balans gezocht in deze afwegingen. Deze keuzes die in de vormgeving en uitvoering zijn gemaakt, zijn gestoeld op inschattingen van onder andere doelmatigheid, het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik, maar ook de uitvoeringsdruk. De beleidsmatige en juridische kaders die voor de regelingen zo uiteindelijk zijn ontwikkeld, hebben voor stabiele, betrouwbare regelingen gezorgd, waar ontzettend veel ondernemers mee zijn geholpen.

Dat de kaders van generieke regelingen ook ondernemers hebben uitgesloten van steun, is een onvermijdelijk gegeven. Het parlement heeft vaak zorgen geuit over ondernemers waarvan het onrechtvaardig lijkt dat deze niet, of in mindere mate, voor steunregelingen in aanmerking komen. Het kabinet heeft deze zorgen uiterst serieus genomen. De dilemma's hierbij blijven de genoemde afwegingen die de initiële vormgeving van de regeling bepalen: hoe kan de overheid ondernemers zo goed en zo snel mogelijk tegemoet komen. In een regeling waarin al allerlei afwegingen integraal met elkaar verbonden zijn, betekent een aanpassing om de regeling op een bepaald punt te verbeteren, dat de regeling elders lastiger uitvoerbaar of minder effectief wordt gemaakt. Dit was bijvoorbeeld zichtbaar bij de invoering van het keuzereferentiekwartaal in TVL Q2 2021. Dit zorgde ervoor dat meer ondernemers die als gevolg van corona omzetverlies hadden, in aanmerking kwamen voor steun. Tegelijkertijd maakte het de regeling ondoelmatiger; het vergrootte o.a. de kans op compensatie voor omzetschommelingen als gevolg van seizoenseffecten. Met deze werkelijkheid heeft het kabinet zich ook geconfronteerd gezien, in haar onderzoek naar hoe aan de moties van de Tweede Kamer kon worden voldaan.

Op basis van het evenredigheidsbeginsel, zoals vastgelegd in artikel 3.4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), heeft het kabinet zowel binnen de TVL als de NOW de mogelijkheid om ondernemers in uitzonderlijke omstandigheden tegemoet te komen. Van deze mogelijkheid wordt met enige regelmaat gebruik gemaakt. Het komt erop neer dat van regels afgeweken kan worden, als de gevolgen van een besluit onevenredig nadelig zijn in verhouding tot het met een besluit te dienen doel. Dit helpt de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), UWV en Uitvoering van Beleid (UvB, onderdeel van het ministerie van SZW) om bij uitvoering van de TVL en NOW de menselijke maat in het oog te houden, bijvoorbeeld wanneer er bij een ondernemer sprake is van

meervoudige problematiek, vaak in relatie tot ernstige ziekte, overlijden of brand. Binnen de TVL heeft zich dit vertaald in de Commissie voor Bijzondere Gevallen. Uitspraken van deze Commissie over een casus dienen als leidraad om ondernemers die met soortgelijke problematiek te maken hebben ook te kunnen helpen. UWV en UvB kennen een soortgelijke systematiek binnen de NOW: in het primaire besluitvormingsproces en in het bezwaartraject kan artikel 3.4, tweede lid, van de Awb in uitzonderlijke gevallen worden gebruikt om af te wijken van de letter van de NOW-regeling en te handelen in de geest van de regeling.

Binnen de huidige vormgeving van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb kunnen echter geen categorale uitzonderingen worden gemaakt. Daarmee kunnen niet alle ondernemers zoals deze in de moties van de Tweede Kamerleden De Vries (Kamerstuk 25295, nr.1674), Aartsen (Kamerstuk 35240, nr. 439) en Nijboer (Kamerstuk 35420, nr. 432) naar voren komen, generiek bediend worden.

Zoals geschetst is er binnen de huidige opzet van de TVL en de NOW, met hulp van het parlement, veel mogelijk gemaakt. In veel gevallen betekent dit dat verdere aanpassingen aan de regelingen niet nodig zijn gebleken. Omdat de aandacht, waar het schrijnende gevallen betreft, zich vaak op de TVL richt, zijn door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) specifiek de mogelijkheden van hardheidsclausules of aanvullende regelingen onderzocht.

TVL

Om te voorkomen dat ondernemers binnen de TVL tussen wal en schip vallen, is de keuzereferentieperiode geïntroduceerd, die sinds de openstelling in het tweede kwartaal van 2021 gehanteerd wordt. Dit is een cruciaal middel om ondernemers te helpen optimaal gebruik van de TVL te laten maken. Het is een generiek inzetbaar middel, dat ondernemers voorziet in een extra referentieperiode, waarmee de ondernemer de keuze heeft tussen twee referentieperiodes, voor het geval dat de standaardreferentieperiode voor een ondernemer geen representatieve omzet kent. De oorzaak hiervan kan bijvoorbeeld een verbouwing of ziekte zijn. Dit middel is geen oplossing voor alle ondernemers waarbij de kaders van de TVL knellen, maar bedient wel een grote groep.

Zwangerschapsverlof

Het kabinet heeft, na schriftelijke vragen van het Tweede Kamerlid Aartsen (kenmerk 2021Z22116) en een motie van het Tweede Kamerlid Nijboer c.s. (Kamerstuk 35420, nr. 432), de mogelijkheden onderzocht om ondernemers die als gevolg van zwangerschapsverlof in een referentieperiode TVL mislopen, tegemoet te komen. Onderzoek van het kabinet wijst uit dat deze problematiek eerder speelde bij openstellingen van de TVL met één referentiekwartaal. Zwangerschapsverlof in dit referentiekwartaal, of een andere omstandigheid die ertoe leidde dat geen of minder omzet werd behaald, had (grote) impact op aanspraak die op TVL gemaakt kon worden. Het kabinet heeft deze problematiek destijds onderkend, en daarom vanaf de TVL Q2 2021 het keuzereferentiekwartaal in het leven geroepen. Dit alternatieve kwartaal gaf ondernemers de mogelijkheid om, als zij geen representatieve omzet in het standaardreferentiekwartaal behaalden, een ander kwartaal met een meer representatieve omzet te kiezen.

Bij de openstelling van TVL Q4 2021 bleek dat het aangeboden keuzereferentiekwartaal, voornamelijk waar het zwangere ondernemers betreft, niet in alle gevallen toereikend is. Namelijk, van alle openstellingen met een extra referentiekwartaal, is de TVL Q4 2021 de enige openstelling die twee in de tijd opeenvolgende referentiekwartalen kent. De kans bestaat daarmee dat de periode van zwangerschaps- of bevallingsverlof beide kwartalen overlapt, waardoor de omzet in *beide* aangeboden referentiekwartalen niet representatief is. Hiermee kan het voorkomen dat geen, of in zeer beperkte mate, aanspraak kan worden gemaakt op de TVL. Daarom is, zoals in de Vierde Voortgangsrapportage TVL (kenmerk 2022Z01557) aan de Tweede Kamer gemeld, voor TVL Q4 2021 een gerichte hardheidsclausule geïntroduceerd. Deze hardheidsclausule maakt het mogelijk dat eigenaren van een onderneming die met bewijsstukken kunnen aantonen dat zij in beide referentiekwartalen van de TVL Q4 2021 (te weten, Q4 2019 en Q1 2020) minimaal drie weken recht hadden gehad op zwangerschaps- of bevallingsverlof (althans het verlof waarop zij recht zouden hebben gehad als zij een werknemer waren geweest) en als gevolg daarvan geen representatieve omzet hebben gehad in de referentiekwartalen, het alternatieve referentiekwartaal Q3 2020 krijgen aangeboden. Aan deze hardheidsclausule ligt de aanname ten grondslag dat een zwangerschap door het daaraan verbonden zwangerschapsverlof redelijkerwijs tot gevolg heeft dat een ondernemer geruime tijd niet of verminderd inzetbaar is, waardoor haar onderneming mogelijk geen representatieve omzet draait. Deze aanname maakt dat het voor RVO niet noodzakelijk is om de medische conditie van de ondernemer te beoordelen – hiervoor heeft RVO de expertise ook niet in huis – om te bepalen of zij voor de hardheidsclausule in aanmerking komt. Dit maakt de hardheidsclausule uitvoeringstechnisch mogelijk.

De hardheidsclausule is ter notificatie aan de Europese Commissie voorgelegd en zij heeft de regeling akkoord bevonden. Hierop is de clausule in de TVL-regeling opgenomen (Stcrt 2022, nr. 6024). De hardheidsclausule past binnen het geraamde budget van de TVL Q4 2021. Er zijn zeven aanvragen ontvangen.

Ziekte

De Tweede Kamer heeft het kabinet opgeroepen om te bezien hoe ondernemers die als gevolg van ziekte in het referentiekwartaal TVL mislopen (Kamerstuk 25295, nr.1674), tegemoetgekomen kunnen worden. Het kabinet wil graag met klem benadrukken dat deze ondernemers in veel gevallen al binnen de bestaande mogelijkheden van de regeling geholpen kunnen worden. Indien een ondernemer een korte periode ziek is, en daardoor enige tijd geen omzet kan genereren, is het mogelijk om gebruik te maken van het extra keuzereferentiekwartaal. Indien een ondernemer voor langere tijd ziek is, in welk geval een ernstige ziekte vermoed mag worden, dan biedt de Commissie Bijzondere Gevallen binnen de TVL in veel gevallen uitkomst. Dit kan onder andere inhouden dat deze ondernemers een alternatieve referentieperiode wordt aangeboden.

De huidige werkwijze zal dus veel ondernemers die zich als gevolg van ziekte in schrijnende omstandigheden bevinden kunnen helpen. Ook hier geldt dat oplossingen niet voor iedere ondernemer toereikend zijn. Voor ondernemers wiens ziekte niet eenduidig als 'ernstig' is aan te merken, zijn de mogelijkheden om de regeling aan te scherpen, bijvoorbeeld door introductie van een hardheidsclausule,

heel beperkt. Het is voor RVO namelijk vrijwel onmogelijk om te beoordelen óf en in welke mate een ziekte of gezondheidsprobleem een representatieve omzet in beide referentiekwartalen in de weg heeft gestaan. Een rechtvaardige uitvoering vereist dat RVO de grote variëteit aan gezondheidsproblemen en ziektes die via een clause binnen zouden kunnen komen, zinnig moet kunnen verbinden aan een bepaalde mate van omzetverlies. Dit vraagt kennis en expertise voor het beoordelen van volledige medische dossiers en hun (gedeeltelijke) relatie tot het verdienvermogen van een ondernemer. Het op grote schaal beoordelen van medische dossiers past niet bij de taak van RVO. RVO is hier niet op ingericht en heeft niet de capaciteit, kennis of expertise om op een juiste wijze medische dossiers te kunnen beoordelen. Dit betekent, kortom, dat het causale verband tussen ziekte en eventueel omzetverlies niet beoordeeld kan worden. Daarmee kan RVO vrijwel ieder beroep op deze clause beoordelen noch afwijzen, waardoor een dergelijke hardheidsclause niet uitvoerbaar en dus niet wenselijk is.

Verbouwing

Ook ondernemers die verbouwden in een referentieperiode, kunnen een representatieve omzet missen. Dat ook hier de keuzereferentieperiode een belangrijke oplossing is, is evident. Daarmee zijn veel, maar niet alle ondernemers geholpen. Voor de groep die niet geholpen kan worden door de keuzereferentieperiode, heeft een motie van het Tweede Kamerlid De Vries (Kamerstuk 25295, nr. 1674) het kabinet opgeroepen om waar mogelijk aanvullende mogelijkheden te creëren. Het kabinet heeft onderzocht welke mogelijkheden hiertoe zijn. Zij komt tot de conclusie dat afbakeningsproblematiek een onoverbrugbare barrière in de uitvoering vormt. Het is niet mogelijk om een hardheidsclause enkel te beperken tot ondernemers die als gevolg van een verbouwing of overname geen of verminderde omzet in het referentiekwartaal genereerden. Immers, er is juridisch gezien geen verschil tussen een ondernemer die in de referentieperiode aan het verbouwen was, op sabbatical was of om een andere reden het genereren van omzet gedurende die periode niet als eerste prioriteit had. Al deze omstandigheden maken dat in de referentieperiode geen omzet is gedraaid en in alle gevallen was de ondernemer zich er in die periode niet van bewust dat het niet draaien van omzet gevolgen zou hebben voor een latere TVL-subsidie. Daarom is het niet terecht een eventuele hardheidsclause te beperken tot verbouwingen en zouden ook andere ondernemers – al dan niet via de rechter – terecht kunnen aanvoeren dat gelijke behandeling vereist dat ook hun oorzaak van onvoldoende omzet in een referentiekwartaal moet worden meegenomen. Een gerichte hardheidsclause zal om die reden nooit enkel op verbouwingen kunnen zien. In de praktijk zal het voor RVO erg lastig zijn om aanvragen binnen deze clause af te wijzen, wat een aanzuigende werking tot gevolg heeft.

Tot slot zijn er ondernemers die graag een latere startdatum willen gebruiken in verband met verbouwingen. Dit gaat om ondernemers voor wie binnen de TVL een referentieperiode wordt gehanteerd die volgt op het kwartaal van inschrijving in het Handelsregister en die in dit referentiekwartaal verbouwden. Het is helaas niet mogelijk om enkel op basis van deze verbouwing een latere startdatum (en een daarmee verbonden andere referentieperiode) te hanteren. Het specifieke karakter van de TVL maakt dat het creëren van deze mogelijkheid een groot risico

op misbruik en oneigenlijk gebruik met zich meebrengt. De binnen de TVL beschikbare bewijsmaterialen maken accuraat toezien op de (mate van) impact van een eventuele verbouwing op de omzet niet mogelijk; dit terwijl de mate van omzetverlies binnen de TVL een grote impact op de uiteindelijk te ontvangen tegemoetkoming heeft. In uitzonderlijke gevallen kan RVO wel, als er sprake is van noodzakelijke vergunningen om open te mogen én kunnen, uitgaan van de datum van vergunningverlening als startdatum van een onderneming. Deze werkwijze is een gevolg van een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb).¹

Overnames

De motie van het Tweede Kamerlid De Vries (Kamerstuk 25295, nr.1674), heeft eveneens opgeroepen om mogelijkheden te onderzoeken om meer te doen voor ondernemers die als gevolg van een overname niet, of in mindere mate in aanmerking komen voor TVL. Het kabinet erkent dat een overname een reden kan zijn waardoor een onderneming geen of minder TVL-subsidie kan ontvangen. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat bij een overname de omzet van de vorige eigenaar niet meetelt bij het bepalen van de omzet in het referentiekwartaal. Dit betekent echter niet dat al deze ondernemers buiten de boot vallen. In sommige bijzondere gevallen kan de omzet wel worden meegeteld bij het berekenen van de omzet in de referentieperiode. Deze ondernemers melden zich bij RVO en worden door het maatwerkteam verder geholpen.

Startersregeling

In de motie van het Tweede Kamerlid Aartsen c.s. (Kamerstuk 35240, nr. 439) wordt het kabinet verzocht om te komen met een aparte TVL-startersregeling voor ondernemers die tussen 1 juli 2020 en 30 september 2021 zijn ingeschreven in het Handelsregister en de Kamer hierover zo spoedig mogelijk te informeren. Daarom heeft het ministerie van EZK de mogelijkheden van een dergelijke regeling onderzocht. Een regeling die in de bestaande systematiek en openstellingen van de reguliere TVL wordt gevoegd, is niet haalbaar. Het tegelijkertijd openstellen van een aparte startersregeling voor zowel Q4 2021 als voor Q1 2022 is uitvoeringstechnisch het meest wenselijk.

Overwegingen bij een startersregeling

Het kabinet is zich er van bewust dat de afgelopen twee jaar voor veel ondernemers een zeer moeilijke tijd is geweest. De onvoorspelbaarheid die deze crisis kenmerkt is het tegenovergestelde van wat een stabiel ondernemersklimaat nodig heeft. Het kabinet is blij te zien dat de ondernemersgeest ook ten tijde van crisis niet blijkt uit te doven; er zijn veel mensen geweest die het hebben aangedurfd een bedrijf te starten, een nieuwe dienst vorm te geven, of een innovatief product op de markt te brengen. Het zijn mede deze ondernemers die zorgen dat Nederland in crisistijd niet stilstaat en, als de crisis langzaam uitdooft, weer sterk uit de startblokken komt. Dit maakt dat het ondersteunen van deze ondernemers, als zij ten gevolge van corona(maatregelen) een behoorlijke teruggang in omzet ervaren, te rechtvaardigen lijkt. Dit uitgangspunt vertaalde zich al eerder in de mogelijkheid om ondernemers die zijn gestart in de periode 15 maart tot en met 30 juni 2020 voor steun in aanmerking te laten komen.

¹ CBb 31 augustus 2021, ECLI:NL:CBB:2021:845.

Toch plaatst het kabinet ook kanttekeningen bij het ondersteunen van ondernemers die midden in de crisisperiode zijn gestart. Er zijn belangrijke verschillen tussen ondernemers die vóór of in de eerste maanden (omdat zij alle voorbereidingen al voor de crisis hadden getroffen) van de coronatijd zijn gestart, en ondernemers die middenin de coronatijd een onderneming hebben opgericht. Van laatstgenoemde groep is te zeggen dat zij met groter bewustzijn van het onvoorspelbare karakter van de crisis met een onderneming is gestart; deze groep heeft de gevolgen van deze crisis dus ook in grotere mate in hun risico-afweging kunnen meenemen. Het met publieke middelen tegemoetkomen van deze ondernemers in het geval van omzetsderving door de coronacrisis vergt daarmee een andere afweging dan bij de groep die voor de coronacrisis is gestart.

Bij het onderzoeken en vormgeven van een mogelijke startersregeling heeft het kabinet bovenstaande overwegingen tegen elkaar afgewogen. Ook houdt zij er rekening mee dat, tegenover het nut van een startersregeling, grotere risico's staan dan bij een reguliere openstelling van de TVL, onder andere op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik. Hierop zal ik later verder ingaan.

Alles overwegende, heeft het kabinet besloten om een aparte TVL-startersregeling op te zetten, en open te stellen voor zowel het vierde kwartaal van 2021 als het eerste kwartaal van 2022. Hiermee komen startende ondernemingen voor subsidie in aanmerking. Het kabinet geeft hiermee aan dat het verzachten van de impact die het voortduren van de coronacrisis in Q4 2021 en Q1 2022 op ondernemers had, zwaarder weegt dan de kanttekeningen die bij een startersregeling te plaatsen zijn. De invulling van de TVL-startersregeling wordt hieronder geschetst. Na Q1 2022 stopt het kabinet met het generieke steunpakket, waartoe dus ook de reguliere TVL en de TVL-startersregeling behoren. Het kabinet zal binnenkort in een brief een verdere langetermijnvisie op steun uiteenzetten, de afwegingen voor de toekomst kunnen anders uitvallen.

Invulling TVL-startersregeling

Met de TVL-startersregeling wil het kabinet ondernemers gestart tussen 30 juni 2020 en 30 september 2021 ondersteunen. De parameters van de TVL-startersregeling sluiten in grote mate aan bij de systematiek en parameters van de reguliere TVL. Dit houdt in dat een openstelling binnen de TVL-startersregeling voor wat betreft de omzetsdervingsdrempel, het subsidiepercentage en het minimumsubsidiebedrag, gelijk is aan de reguliere TVL-openstelling in datzelfde kwartaal. Dit geldt ook voor de wijze van bevoorschotting en definitieve vaststelling van de subsidie. Het maximumsubsidiebedrag is, onder andere op basis van gebruikscijfers van de TVL-startersregeling Q1 2021, vastgesteld op 100.000 euro per kwartaal.

De grondslag voor de TVL en voor de eerdere TVL-startersregeling was de Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak (PbEU 2020, C 91 I) (hierna: Tijdelijke kaderregeling). De huidige stand van zaken is dat het verlenen van liquiditeitssteun op grond van de Tijdelijke kaderregeling niet meer mogelijk is na 30 juni 2022. Het is niet mogelijk om alle subsidies voor de nieuwe startersregeling voor deze datum te verlenen. Om die reden wordt de startersregeling gebaseerd op de Europese verordeningen inzake de-

minimissteun². Op grond van deze verordeningen gelden maximumbedragen die aan de-minimissteun mogen worden vertrekt over een periode van drie jaar. Dit betreft voor reguliere ondernemingen 200.000 euro, voor ondernemingen die actief zijn in het goederenvervoer over de weg 100.000 euro, voor bedrijven in de landbouwsector 20.000 euro en voor de bedrijven die actief zijn in de visserij- en aquacultuursector 30.000 euro. Voor bedrijven actief in goederenvervoer over de weg, in de landbouwsector en de visserij- en aquacultuursector gelden deze maximumbedragen per drie jaar tevens als maximumbedragen per openstellingskwartaal van de TVL-startersregeling. Dit betekent voor deze bedrijven dus dat steun verstrekt voor Q4 2021 binnen de TVL-startersregeling, impact heeft op het eventuele maximaal te ontvangen bedrag in Q1 2022. Daarbij wordt de-minimissteun die in de drie jaar voorafgaand aan de TVL-starterssubsidie is verstrekt, in mindering gebracht op de te verstrekken de-minimissteun.

De doelgroep van de startersregeling zijn ondernemingen die zijn gestart in de periode 1 juli 2020 tot en met 30 september 2021. Als een onderneming deel uitmaakt van een groep, dan kan enkel een beroep op de TVL-startersregeling worden gedaan, indien alle ondernemingen binnen de groep gestart zijn na 30 juni 2020. Indien er ondernemingen tot de groep behoren die voor deze datum gestart zijn, dan wordt de groep als geheel (en daarmee ook de na 30 juni 2020 gestarte ondernemingen die deel uitmaken van deze groep) niet meer als de doelgroep van de startersregeling beschouwd. Kwartaalomzet binnen deze groep kan namelijk worden toebedeeld aan verschillende ondernemingen die tot die groep behoren. RVO kan alleen maar controleren of omzetten niet dubbel worden geteld als alle ondernemingen binnen één openstelling van een regeling vallen. Indien ondernemingen onder verschillende TVL-modules en openstellingen vallen kan dit niet. Dat brengt een zeer groot risico op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) met zich mee.

Referentieperiodes binnen openstellingen van een TVL-startersregeling

In de voorgenomen TVL-startersregeling zal voor de subsidieperiode Q4 2021 en Q1 2022 één referentiekwartaal worden gehanteerd: Q3 2021. Dit is een kwartaal met weinig beperkende coronamaatregelen. Het is niet mogelijk om voor alle startende ondernemers, door hun korte bestaan, een alternatief referentiekwartaal beschikbaar te stellen. Voor ondernemers die zijn gestart in Q3 2021 is een alternatieve referentieperiode noodzakelijk, daarom geldt dat deze ondernemers TVL-subsidie kunnen ontvangen voor Q1 2022 en daarbij als referentieperiode de eerste drie maanden volgend op de maand van inschrijving kunnen hanteren. Vanwege het gebrek aan een volledig referentiekwartaal kan deze groep ondernemers geen TVL-subsidie ontvangen voor Q4 2021.

² Verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun (PbEU 2013, L 352/1), Verordening (EU) nr. 1408/2013 van de Commissie van 18 december 2013 inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de landbouwsector (PbEU 2013, L 352/9) en Verordening (EU) nr. 717/2014 van de Commissie van 27 juni 2014 inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de visserij- en aquacultuursector (PbEU 2014, L 190/45).

Timing van de openstelling van de regeling

Op het voornemen tot het opzetten van een nieuwe startersregeling volgt een aantal noodzakelijke stappen. Zo moet de subsidieregeling uitgewerkt worden. RVO moet een apart controleprotocol opzetten en een apart aanvraagstelsel bouwen. Ook dient de regeling in de Staatscourant gepubliceerd te worden. Geen van deze stappen is over te slaan. Om ondernemers zo snel mogelijk van liquiditeit te voorzien en om de druk die de regeling op de uitvoering legt zo klein mogelijk te maken is ervoor gekozen om de TVL-startersregeling voor twee kwartalen tegelijkertijd open te stellen. RVO integreert daarmee de uitvoering van de regeling in beide kwartalen.

M&O-risico, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en geraamde kosten

Het uitvoeren van een regeling voor recente starters brengt een vergroot M&O-risico met zich mee. Dit heeft verschillende oorzaken. Allereerst ligt een referentiekwartaal bij een startersregeling onvermijdelijk in een recent verleden. De vergoeding binnen de TVL wordt dan dus volledig gebaseerd op zo'n recente kwartaalaangifte; dit is fraudegevoelig. Recente starters hebben relatief weinig bewijsstukken; zo hebben ze nog niet altijd btw-aangifte gedaan, of ze doen pas aangifte als de omzet een bepaald niveau heeft bereikt.

Daarnaast heeft de FIOD al eerder gewaarschuwd voor een toename van het aantal inschrijvingen in het Handelsregister, specifiek gericht op het doen van steunaanvragen. Hierdoor moeten er aanvullende controles uitgevoerd worden. Dit houdt in dat RVO alle aanvragen van de startersregeling handmatig zal moeten controleren. Helaas brengt dit zowel voor ondernemers als voor RVO een groter tijdsbeslag en mogelijk langere afhandelduur met zich mee. Ondernemers kunnen bijvoorbeeld gevraagd worden extra bewijzen aan te leveren, die de opgegeven omzet onderbouwen. Zo worden aanvragers met een subsidiebedrag boven de 25.000 euro gevraagd aanvullend een derdenverklaring te overleggen, zoals ook in de startersregeling Q1 2021 het geval was. De voorgenomen TVL-startersregeling legt hiermee, in vergelijking met reguliere openstellingen van de TVL, een relatief grote druk op de uitvoeringscapaciteit van RVO.

De Rijksoverheid en RVO zullen zo snel mogelijk op hun websites informatie over de TVL-startersregeling publiceren. Ondernemers kunnen zich daar dan ook abonneren middels een hou-me-op-de-hoogte-functie.

Het budgettaire beslag van de startersregeling wordt globaal geraamd op 35 miljoen euro. Dit budget wordt in een incidentele suppletoire begroting aan het parlement voorgelegd. Normaliter wordt nieuw beleid pas in uitvoering genomen nadat de Staten-Generaal de begrotingswetten heeft geautoriseerd. Het is niet in het belang van het Rijk om uitvoering van het beleid dat ten grondslag ligt aan de begrotingswet uit te stellen. Verplichtingen en uitgaven zoals vermeld in deze brief zullen naar verwachting vanaf mei 2022 worden aangegaan c.q. gedaan. In geval het kabinet al verplichtingen aangaat en uitgaven doet voor het moment van de autorisatie door de Staten-Generaal, dan beroept het kabinet zich op artikel 2.27, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016.

NOW

Zoals vanaf het begin altijd is aangekondigd, geldt dat de NOW een grofmazige, generieke regeling is die snel is opgebouwd met als doel om werkgevers heel snel te kunnen ondersteunen. Het doorvoeren van aanpassingen is altijd moeilijk, gelet op de omvang van de regeling en het veelvuldig verlengen van de NOW. Om de regeling zo goed mogelijk uit te voeren is het in de basis noodzakelijk dat zowel de regeling als de uitvoering daarvan zo eenvoudig mogelijk blijft. Omdat het kabinet zich tegelijkertijd bewust is van de moeilijke positie waar werkgevers zich al twee jaar in bevinden, en zoveel mogelijk getroffen werkgevers wil ondersteunen, is er gedurende de loop van de NOW altijd kritisch gekeken naar pijnpunten binnen de verschillende NOW-regelingen die wellicht op te lossen zijn en zijn er, waar mogelijk, aanpassingen doorgevoerd.

Door deze aanpassingen, waar ik in deze brief een paar voorbeelden van zal geven, en door de mogelijkheid om via de toets aan art. 3.4 lid 2 van de Awb desgewenst te handelen in de geest van de regeling, ben ik dan ook van oordeel dat er voldoende waarborgen in de regeling zitten om in schrijnende gevallen werkgevers desgewenst tegemoet te kunnen komen en er op dit vlak geen extra aanpassingen nodig zijn. Uiteraard moet ook hierbij in gedachten worden gehouden dat de NOW een grofmazige regeling is die niet voor iedere werkgever op maat kan worden gemaakt en dat in bepaalde situaties desondanks 'nee' moet worden verkocht.

Evenredigheidsbeginsel

Het evenredigheidsbeginsel maakt maatwerk mogelijk in bijzondere situaties, waardoor meer ondernemers aanspraak kunnen maken op de NOW en/of minder te maken kunnen krijgen met hoge terugvorderingen. Alle bezwaren die binnenkomen bij UWV, worden zorgvuldig behandeld. Bij veelvoorkomende gelijke gevallen waarbij de NOW alsnog wordt toegekend, wordt dit ook altijd teruggekoppeld naar het ministerie van SZW. Er wordt dan gekeken of een beleidswijziging binnen de regeling gewenst is. Een voorbeeld daarvan is bijvoorbeeld de mogelijkheid om af te wijken van de KvK-inschrijvingsdatum als startdatum. Zie onder 'verbouwingen' een nadere uitleg hierover.

Een voorbeeld dat niet in de regeling opgenomen kan worden vanwege complexiteit in de uitvoering, maar waar na bezwaar in sommige gevallen wel NOW is toegekend, betreft aanpassing van de referentieloonsom na de peildatum. Als volgens UWV sprake is van een schrijnende situatie kan worden besloten om een andere hoogte van de referentieloonsom te gebruiken. Hier is bijvoorbeeld sprake van geweest nadat een werkgever met terugwerkende kracht zijn loonaangifte heeft gewijzigd, omdat gebleken is dat een werknemer niet onder de verzekeringsplicht valt en er daardoor geen recht op NOW bestaat voor deze werknemer. Ondanks dat de regeling voorschrijft dat er geen rekening wordt gehouden met correcties na de peildatum, is dat in dit voorbeeld toch gebeurd. Hierdoor was er geen sprake meer van een gedaalde loonsom in de subsidieperiode ten opzichte van de referentieloonsom.

Aanpassingen gedurende de NOW

Starters

Een van de grootste pijnpunten binnen de NOW betrof het feit dat startende ondernemingen niet goed tegemoet gekomen konden worden. In het geval dat een ondernemer was gestart na 1 februari 2020 kon hij of zij geen aanspraak

meer maken op de NOW, door het ontbreken van een referentieomzetperiode van voor de start van de crisis. Doordat in de zomerperiode van 2021 echter veel van de contactbeperkende maatregelen waren losgelaten, werd het mogelijk om een aangepaste referentieomzetperiode te hanteren voor startende ondernemers vanaf 1 februari 2020 tot en met 30 september 2021. Hierdoor kon deze groep vanaf de NOW-5 ook aanspraak maken NOW-subsidie. Voor de NOW-6 is de uiterste startdatum overigens nog één dag verschoven, naar 1 oktober 2021.

Voorbeeld: verbouwingen

Ondernemers die in 2019 hebben verbouwd en daardoor een minder dan reguliere (vertekende) omzet hadden in de referentieperiode, zullen als gevolg hiervan mogelijk een lagere NOW-subsidie hebben gekregen. Deze groep ondernemers is in twee groepen te verdelen: startende ondernemers die, voordat ze echt van start konden gaan, nog een verbouwing hadden en lopende ondernemers die in 2019 een tijd dicht zijn gegaan voor een verbouwing. Voor de eerste groep is vanaf de NOW-5 de mogelijkheid gecreëerd om een andere startdatum te gebruiken, als met objectief verifieerbare gegevens aangetoond kan worden dat de KvK-inschrijvingsdatum afwijkt van het moment dat er voor het eerst omzet is gedraaid. Hierdoor kan de referentieomzetperiode ook aangepast worden, waardoor de referentieomzet gunstiger uitvalt voor deze ondernemers. Voor verbouwende startende ondernemers tussen 1 januari 2019 en 1 februari 2020 is dit ook vóór de NOW-5 soms al toegepast, op basis van art. 3.4 lid 2 van de Awb (evenredigheidsbeginsel). Dit is overigens toegepast, zonder dat er sprake was van een bezwaar. In sommige gevallen controleert UvB bij de aanvraag tot vaststelling de gegevens van de werkgever voordat de NOW-subsidie wordt vastgesteld. Op het moment dat UvB bovenstaande casuïstiek tegenkwam, is er afgeweken van de KvK-inschrijvingsdatum. Het gaat dan wel nadrukkelijk om de gevallen waarbij er de eerste maanden helemaal geen omzet is gedraaid.

Voor de groep ondernemers die al voor 2019 bestond, geldt dat zij bezwaar in kunnen dienen, als zij van mening zijn dat zij door de verbouwing onevenredig hard worden geraakt. Als blijkt dat een werkgever, gelet op de beoogde doelen volgens UWV onevenredig hard wordt geraakt, kan dat tot aanpassing van het besluit leiden. Een voorbeeld waarin dit het geval is geweest betreft een ondernemer die een deel van 2019 dicht is geweest doordat brand was uitgebroken en het pand weer opgebouwd moest worden. De omzet van 2019 was daardoor niet te vergelijken met een normaal jaar van de ondernemer. Aangezien het hier om een calamiteit gaat die niet onder het reguliere bedrijfsrisico ligt, heeft UWV 2018 als referentiejaar gehanteerd in plaats van 2019. Door bovenstaande oplossingen, die dus per casus kunnen verschillen, ziet het kabinet geen reden en mogelijkheid om ondernemers die met een verbouwing te maken hebben gehad binnen de NOW op een andere, algemene wijze tegemoet te komen.

Zwangerschappen en ziekte

Als laatste wordt aandacht gevraagd voor zwangere en zieke ondernemers. Het doel van de NOW is het behoud van werkgelegenheid, waarbij de NOW zorgt voor ondersteuning in de loonkosten van werknemers. Als een ondernemer met zwangerschapsverlof of ziek is geweest, zal er alsnog omzet kunnen worden gemaakt als er werknemers in dienst zijn en kan in het geval van een

omzetverlies alsnog aanspraak gemaakt worden op de NOW. De problematiek is daarom vooral relevant voor zelfstandige ondernemers zonder personeel en daarmee beperkt voor de NOW.

Voor zelfstandigen geldt bovendien dat als iemand zwangerschapsverlof heeft gehad, dit geen invloed heeft op het eventuele recht op Bbz (Bijstand voor zelfstandigen) (en voorheen de Tozo -Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers-). Hiervoor geldt hetzelfde als bij het urencriterium in de fiscaliteit: de 16 weken zwangerschapsverlof gelden alsnog als gewerkte uren. Daarnaast heeft een zelfstandige in verband met haar zwangerschap en bevalling recht op uitkering gedurende ten minste zestien weken (Wet Arbeid en Zorg). Voor zieke ondernemers geldt echter wel dat met de afschaffing van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) in 2004 zij geen aanspraak meer kunnen maken op Bbz en dat zij zich voor ziekte/arbeitsongeschiktheid particulier dienen te verzekeren³.

Een kruising van beleidsmatige en uitvoeringstechnische dilemma's

Het kabinet wil middels deze brief benadrukken dat zij zich hard inzet om aan de in de maatschappij en het parlement levende zorgen over ondernemers die geen aanspraak maken op steunregelingen, tegemoet te komen. Zij hecht er ook aan te noemen dat RVO en UWV al het uiterste doen om zoveel mogelijk ondernemers te helpen. Er is, over het verloop van verschillende openstellingen van steunregelingen, met hulp van het parlement ontzettend veel voor ondernemers gerealiseerd. Ook moet echter erkend worden dat de structuur van de steunregelingen die in deze crisis zijn opgetuigd, die is gericht op het zo snel mogelijk voorzien van liquiditeit aan zoveel mogelijk ondernemers, niet iedereen kan helpen. Het kabinet hoopt in elk geval dat, nu recente geopolitieke gebeurtenissen ondernemers wellicht zorgen baren, de voorzichtig positieve ontwikkelingen van de coronacrisis ondernemers enig perspectief geven en de noodzaak tot coronasteunmaatregelen wegnemen.

Mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

M.A.M. Adriaansens
Minister van Economische Zaken en Klimaat

³ Tot 1 augustus 2004 was de WAZ de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen.