

SEIZOENSGEBONDEN ONDERNEMINGEN: VARIANTEN VAN EEN REGELING

Politieke Vijfhoek – 6 mei 2020

Notitie van EZK, Fin en SZW

Samenvattend advies

Op verzoek van de Politieke Vijfhoek van 21 april jl. verkent deze notitie de mogelijkheden voor een subsidieregeling die tegemoetkomt aan de specifieke behoeftes van werkgevers met een sterk seizoenskarakter. Hier zijn drie varianten uitgewerkt: **(1)** een seizoensmodule binnen de NOW, **(2)** een regeling die een deel van het omzetverlies compenseert, of **(3)** een lening.

Seizoensgebonden bedrijven komen soms niet of beperkter in aanmerking voor de NOW-subsidie voor loonkosten, omdat de hoogte daarvan wordt bepaald door de omzetzaling. De omzetzaling wordt vastgesteld door de omzet in de driemaandsperiode in 2020 te vergelijken met de omzet over het hele jaar 2019 (en niet een specifieke periode in 2019). Ook zal voor een deel van de seizoensgebonden bedrijven de referentieloosom die wordt gehanteerd bij de NOW (januari 2020) niet representatief zijn.

Afbakening is nodig om te bepalen wat een seizoensgebonden onderneming is. Seizoensgebonden ondernemingen zijn sector overstijgend. Daarom kiezen we voor een generiek vereiste dat een onderneming kan aantonen minstens 80% van de jaaromzet over 2019 te hebben behaald in het tweede en derde kwartaal van dat jaar (VNO-NCW geeft aan een percentage van 75% realistischer te vinden). Dit kan de gedupeerde onderneming onderbouwen met btw-aangiften uit Q2 en Q3 van het jaar 2019. Door het hoge potentiële aantal aanvragers wordt de procedure geautomatiseerd en kan de aanvraag niet handmatig gecontroleerd worden. Automatische controle van bewijsstukken is niet mogelijk. Hierdoor kan bij de aanvraag alleen een verklaring van de aanvrager worden gevraagd dat het een seizoensgebonden onderneming betreft. Bewijsstukken kunnen naderhand wel steekproefsgewijs op echtheid gecontroleerd worden door de RVO, maar gelden dan vooraf alleen als barrière. Er resteert een risico op misbruik. De geraamde kosten zijn op basis van de afgebakende groep; het kan dus zijn dat er in eerste instantie een veel groter bedrag als voorschot moet worden verstrekt.

Variant 1, het inbouwen van een seizoensmodule zodat seizoensbedrijven onder de reikwijdte van de NOW-regeling vallen, is gericht op baanbehoud via het compenseren van (een deel van) de loonkosten. De voorwaarden zijn gelijk aan de NOW; alleen wordt het voor seizoensbedrijven toegestaan om het omzetverlies anders te berekenen. SZW kan nog geen uitsluitsel geven of deze variant uitvoerbaar is. Het risico dat bedrijven gaan 'shoppen' tussen de module en de reguliere NOW is groot, als vermoed wordt dat geen toets plaatsvindt of aan het seizoenscriterium is voldaan. Daarnaast legt deze regeling beslag op de schaarse capaciteit van UWV. Deze risico's spelen mee bij de beoordeling van de uitvoerbaarheid. Een grove inschatting van het budgettaire beslag is (10)(2b) voor drie maanden (inclusief uitvoeringskosten).

Variant 2 laat de koppeling met de loonkosten los en vergoedt in plaats daarvan een deel van het omzetverlies. Deze variant ziet dus meer op bedrijfsbehoud en niet zozeer op baanbehoud. De regeling houdt in dat een subsidie bij voorschot wordt verstrekt ter hoogte van 30% van de verwachte omzetzaling in de periode april t/m juni 2020. De regeling wordt uitgevoerd door RVO en alleen seizoensgebonden ondernemingen met minstens 40% omzetverlies komen in aanmerking. Hiervoor stellen we een zwaarder vereiste dan voor de NOW-regeling, waarvoor een omzetverlies van minimaal 20% geldt. Op deze manier zorgen we ervoor dat de tegemoetkoming bij de ondernemers komt die het echt nodig hebben. Een grove inschatting van het budgettaire beslag is (10)(2b) voor drie maanden (exclusief uitvoeringskosten).

Variante 3 voorziet in een overbruggingskrediet om deze periode door te komen. Dit betreft een lening met lage rente. Hierbij kan onderzocht gezocht worden hoe seizoensgebonden ondernemingen beter kunnen aansluiten bij het bestaande instrumentarium van liquiditeitssteun.

Het compenseren van loonkosten alleen is mogelijk onvoldoende om seizoensbedrijven overeind te houden. De loonsom bij dit soort ondernemingen beslaat een relatief klein deel van de vaste lasten en er wordt gewerkt met veel tijdelijk personeel en uitzendkrachten. Seizoensbedrijven krijgen daarmee niet de hulp waar ze om vragen. Tegelijkertijd was het gebrek aan toegang tot de NOW de aanleiding voor deze inventarisatie; variant 1 sluit hierbij het meest zuiver aan.

De dilemma's uit deze notitie zouden ook in samenhang moeten worden gezien met de invulling van Noodpakket 2.0 en andere toekomstige regelingen. En natuurlijk met de besluitvorming over algehele maatregelen. Wellicht bieden verdere maatregelen ook lucht voor seizoensgebonden bedrijven, waardoor er op termijn mogelijk alternatieve (gedeeltelijke) oplossingen zijn dan de varianten uit deze notitie.

Voor alle varianten geldt nadrukkelijk dat dit onder voorbehoud van uitvoering is. Elke variant legt een verder beslag op de capaciteit van de uitvoering, waardoor de ruimte voor eventuele toekomstige regelingen beperkt wordt. Bovendien is controle aan de voorkant afhankelijk van door de ondernemer te overleggen bewijsmateriaal, waardoor de uitvoeringsrisico's reeel zijn. Dit is het geval voor alle varianten, maar in bijzonder voor varianten 1 en 2.

Beslispunten

1. Bent u akkoord met de gekozen afbakening van seizoensgebonden bedrijven? En accepteert u het uitvoeringsrisico dat ontstaat door ondernemers zelf, aan de hand van bewijsmateriaal dat bij de aanvraag niet handmatig gecontroleerd kan worden, te laten verklaren seizoensgebonden te zijn?
2. Wilt u doorgaan met de uitwerking van een van de varianten? Zo ja, welke variant heeft uw voorkeur?

Afbakening: Wat is een seizoensgebonden onderneming?

Seizoenscriterium

- Veel bedrijven ervaren piekmomenten in hun jaaromzet, bijvoorbeeld tijdens feestdagen of in de zomer. Een deel van de bedrijven is echter afhankelijk van deze piek omzet en is bovendien een beperkte periode van het jaar geopend. Deze afhankelijkheid is seizoensgebonden; bedrijven die normaal gesproken nu pieken kennen (strandtenten, recreatieparken) worden door de corona-maatregelen het hardst getroffen.
- Seizoensgebonden ondernemingen zullen hun jaaromzet in een korte periode van het jaar moeten realiseren. Daarom beschouwen wij als seizoensgebonden alleen ondernemingen die aantonen minstens 80% van de jaaromzet over 2019 te hebben behaald in het tweede en derde kwartaal van 2019. Op deze manier wordt het onderscheid gemaakt tussen piekmomenten/fluctuaties die gelden voor vrijwel elke sector en de bedrijven die afhankelijk zijn van het seizoen en in een beperkte periode van het jaar kunnen opereren en daarvan afhankelijk zijn. De vereiste omzetsdaling zal worden berekend door de omzet over heel 2020 te vergelijken met de omzet over heel 2019.
- Ook bedrijven die in de winter actief zijn kunnen een seizoensgebonden karakter hebben, maar zij zijn niet geraakt door de corona-maatregelen. Daarom is voor deze afbakening besloten om te richten op ondernemingen met een piek omzet in het tweede en derde kwartaal. Dit is wel een redelijk algemeen criterium, waardoor altijd de kans bestaat dat ondernemingen die wij niet op het oog hebben (dus niet de strandtenten, vakantieparken, etc.) toch aan de bovenstaande definitie zullen voldoen. Dat risico valt niet uit te sluiten.

- De ondersteuning is gericht op bedrijven die voldoen aan het seizoenscriterium en daarmee op een bepaalde groep. Het is criterium is zo algemeen mogelijk vormgegeven. Er wordt onderzocht hoe zich dit verhoudt tot staatssteunregels, waarmee rekening moet worden gehouden.

Controle

- Er bestaan geen goede mogelijkheden om in de uitvoering te controleren dat alleen bedrijven die tot de doelgroep behoren gebruik kunnen maken van de regeling. Seizoensondernemingen zijn sector overstijgend en niet direct te koppelen aan SBI-codes. Maandomzetten zijn lastig af te bakenen door accountants, die in sommige gevallen ook terughoudend zijn in het afgeven van verklaringen.
- Een snelle uitvoering betekent ook dat controle van de bewijslast op voorhand nagenoeg onmogelijk is. Uitvoeringsorganisaties geven aan dat er vrijwel altijd tot uitkering van de subsidie overgegaan wordt, omdat de informatie niet handmatig gecontroleerd kan worden bij meer dan 1.000 aanvragen. Een externe toets op het seizoenscriterium is dus onmogelijk. Dit werkt fraude en misbruik in de hand en heeft financiële implicaties.
- Als deze risico's acceptabel worden geacht, kan wel gepoogd worden om naleving te stimuleren. Daarom is het verstandig om bij de aanvraag drempels op te werpen voor aanvragers. Op het aanvraagformulier moet worden aangevinkt dat het bedrijf kiest voor de seizoensmodule. Aan aanvragers kan tevens worden gevraagd om te verklaren dat ze voldoen aan de definitie. Deze verklaring moet gestaafd worden door het opsturen van bewijsmateriaal, in de vorm van btw-aangiften. Als laatste kan een verklaring dat de onderneming op 31 december 2019 levensvatbaar was (staatssteunvereiste) helpen.

Variant 1: Een seizoensmodule binnen de NOW

Disclaimer: SZW kan nog niet aangeven of deze variant uitvoerbaar is. Helder is dat de seizoensmodule complexiteit toevoegt en dus veel zal vragen van een reeds zwaarbelaste uitvoeringsorganisatie. De vraag is dus niet alleen of de variant uitvoerbaar is, maar ook of dit momenteel in te passen is in de huidige UWV-workload.

Het doel van deze module is werkbehoud. Tegelijkertijd worden seizoensgebonden sectoren gekenmerkt door een relatief groot aandeel nul-urencontracten en flexwerkers. Het is daarom de vraag in hoeverre compensatie gericht op loonkosten daadwerkelijk bijdraagt aan werkbehoud. Wel blijft het onverminderd waar dat de huidige invulling van de NOW-regeling een vertekend beeld geeft van de daadwerkelijke omzetsdaling, waardoor de seizoensgebonden sectoren niet of beperkt aanspraak kunnen maken op de NOW-regeling in vergelijking met andere bedrijven

Met deze seizoensmodule wordt voorzien in een vergelijkbare compensatie voor de loonkosten met wat de NOW nu al geeft. De regeling wordt echter meer toegespitst op seizoensgebonden bedrijven door voor die groep de omzetsdaling anders te definiëren. Om de belasting op de uitvoering te beperken, wordt de referentieperiode voor de hoogte van de subsidie (de loonsom in januari) niet aangepast ten opzichte van de huidige NOW. Bij de verlenging van de NOW wordt bezien of de referentiemaand voor de loonsom kan worden aangepast naar maart of april; dit zou seizoensbedrijven mogelijk ook helpen.

Hieronder volgt een eerste uitwerking van een concreet voorstel met de volgende hoofdlijnen:

- De NOW krijgt een seizoensvariant, waarbij alleen het omzetverlies anders wordt berekend ten opzichte van de geldende NOW-voorwaarden. Andere criteria en bepalingen blijven gelijk.
- UWV kan de declaratie van ondernemers dat voldaan is aan het seizoenscriterium niet controleren. De controle achteraf op het seizoenscriterium zal, net als de controle op het omzetverlies, ook buiten UWV moeten worden belegd. Het voorstel gaat echter wel uit van een sluitende controle op het seizoenscriterium door een derde partij; dit ontbreekt momenteel nog.

Vormgeving modulaire NOW-variant

- Binnen de NOW wordt het mogelijk gemaakt om het omzetverlies anders te berekenen dan nu gebeurt bij reguliere aanvragen. De overige bepalingen, zoals de loonsombepaling en de referentiemaand voor de loonsom, blijven gelijk t.o.v. het reguliere proces.
- In de huidige NOW wordt de omzet in de subsidieperiode (3 maanden) vergeleken met 25% van de jaarmzet van 2019. Dat pakt voor seizoensgebonden bedrijven vaak minder gunstig uit. Als je normaal gesproken de helft van je omzet in kwartaal 2 behaalt, en door de coronamaatregelen is je omzet gehalveerd, dan is er voor de huidige NOW geen omzetverlies (de omzet is immers nog steeds een kwart van de omzet van heel 2019). In de seizoensvariant zal de omzetzaling worden berekend door de omzet over heel 2020 te vergelijken met de omzet over heel 2019. Daarbij moet in 2020 sprake zijn van ten minste 20% omzetzaling, zoals de NOW ook nu al vereist. De hoogte van het subsidiebedrag wordt vervolgens bepaald op dezelfde manier als in de reguliere NOW, namelijk door het percentage omzetzaling toe te passen op de loonsom van de referentiemaand.
- Voor de eerste tranche hanteert de NOW als referentieloonsom januari 2020; indien deze niet beschikbaar is wordt gekeken naar november 2019. Voor de seizoensmodule wordt aangesloten bij de referentieloonsom voor de reguliere NOW. De NOW biedt dus alleen een compensatie voor de medewerkers die in januari in dienst waren. Als het werknemersbestand gedurende het jaar fluctueert, zoals bij veel seizoensbedrijven het geval zal zijn, dan wordt daar dus geen rekening mee gehouden. Seizoensbedrijven die alleen in de piekmaanden veel (flexibel) personeel in dienst hebben worden hier dus niet mee geholpen. Aan de andere kant zullen ze op dit moment die flexibele medewerkers ook niet inhuren. Momenteel wordt bezien of voor de tweede tranche NOW de referentiemaand op januari blijft of dat dit wordt verschoven naar maart of april. Bij verschuiving zal de seizoensmodule hierop aansluiten.
- Een ruwe inschatting laat zien dat er circa 13.000 bedrijven vallen in de sectoren die wij willen bereiken (strandtenten, recreatieparken, campings, rondvaartboten, festivals). Normaal gesproken hebben zij over een heel jaar bekeken iets meer dan 80.000 medewerkers (zowel voltijd als deeltijd). Bij een gemiddeld omzetverlies van 80% kunnen de extra kosten van de seizoensmodule dan oplopen tot $(10) \times (2b)$ per periode van 3 maanden.
- Daarbij is het wel zo dat een deel van deze bedrijven waarschijnlijk al een beroep kan doen op de reguliere NOW. En voor medewerkers die in de referentiemaand nog niet in dienst waren wordt ook geen subsidie verstrekt. Daar staat tegenover dat ook bedrijven buiten de geïdentificeerde categorieën aanspraak kunnen maken op deze uitbreiding van de regeling. Ook de sierteelt of delen van de cultuursector zullen normaal gesproken het grootste deel van hun omzet in een korte periode halen. Daarnaast kunnen bedrijven bij het aanvragen van de NOW zelf hun verwachte omzetverlies opgeven. Pas bij de afrekening wordt dit gecontroleerd. Het kan dus zijn dat er in eerste instantie een groter bedrag als voorschot wordt verstrekt, dat later weer wordt teruggevorderd. Het is ook, in ieder geval vooraf, niet goed mogelijk om overlap met andere steunmaatregelen te voorkomen.

Uitvoering

- De NOW wordt uitgevoerd door UWV, en een uitbreiding voor seizoensbedrijven dus ook. Dit om te zorgen dat de definities in de seizoensmodule op dezelfde manier worden geïnterpreteerd als in de reguliere NOW. Het is niet mogelijk om de systematiek en voorwaarden (m.u.v. omzetverlies) anders vast te stellen dan die van de reguliere NOW. Dit voorstel leidt tot extra belasting voor UWV en de accountantsbranche. Er zal een uitvoeringstoets plaatsvinden.
- Een aanvrager die verklaart te voldoen aan het seizoenscriterium zal het reguliere toekenningsproces van de NOW volgen. Er zullen mogelijk bedrijven zijn die al in de NOW zitten maar liever hun omzet zouden bepalen via de seizoensvariant. Aankondiging van een seizoensvariant zal waarschijnlijk tot veel verzoeken tot aanpassing leiden bij UWV.

- Optioneel (want extra complicierend voor de uitvoering): Bij aanvraag tweede tranche zouden ook aanvragers uit de eerste tranche kunnen aangeven te voldoen aan het seizoenscriterium. Bij vaststelling zullen deze aanvragers dan voor zowel de eerste tranche als voor de tweede tranche hun omzetverlies mogen berekenen op basis van de seizoensvariant. Dit betekent dat bedrijven in het uiterste geval voor 6 maanden aan NOW kunnen krijgen. De toepassing voor de eerste tranche heeft alleen betrekking op de vaststelling. De lopende bevoorschotting zal niet worden aangepast. Bedrijven kunnen alleen voor de seizoensvariant in de eerste tranche opteren wanneer zij al een aanvraag hebben gedaan voor de eerste tranche.
- Bij de vaststelling achteraf levert de aanvrager het gerealiseerde omzetverlies op en levert hierbij de benodigde bewijsstukken aan: de jaarrekening 2019 en de jaarrekening 2020. Daarnaast levert hij bewijs dat hij voldoet aan de afbakening van seizoensbedrijven. Controles op omzet zullen gelijk zijn aan de huidige NOW, waarbij er boven een bepaald subsidiebedrag sprake zal zijn van een controle door accountants.

Analyse

Voordelen:

- Een regeling op basis van loonkosten sluit aan bij de NOW en is daarom goed uitlegbaar in het kader van gelijke behandeling. Deze extra regeling dient alleen als vangnet voor werkgevers die niet (volledig) in aanmerking komen voor de NOW. Zij krijgen verder binnen de NOW niets extra's.
- De regeling komt daarmee tegemoet aan de kritiek, dat deze ondernemers geen toegang hebben tot de NOW. Omdat de regeling goed aansluit bij de NOW, is de verwachting dat de precedentwerking beperkter zal blijven dan bij een omzetcompensatieregeling.
- Door zo veel mogelijk aan te sluiten bij de NOW kan worden meegelift op de bestaande uitvoeringsprocessen.
- Mocht er besloten worden om de NOW generiek zo aan te passen dat een eventuele opslag voor vaste lasten wordt ingebouwd, dan zouden seizoenondernemingen daar ook van profiteren. Het is echter nog zeer onzeker of een dergelijke opslag inpasbaar en uitvoerbaar is binnen de NOW, waarmee dit punt nu nog geen voordeel is.
- De seizoensvariant helpt vooral seizoensbedrijven die nog wel omzet draaien in hun piekperiode, maar aanzienlijk minder dan vorig jaar. Een ijssalon zal bijvoorbeeld in de oude regeling wellicht maar 20% omzetsdaling hebben gehad, maar t.o.v. vorig jaar 50%. De seizoensvariant corrigeert voor deze gevallen.

Nadelen:

- Seizoenbedrijven hebben op dit moment gewoon toegang tot de NOW zolang zij aan de huidige criteria voldoen. Bij een hoog percentage omzetverlies en een lage loonsom zal het verschil tussen de reguliere NOW en de seizoens-NOW klein zijn. Zelfs wanneer er een aanzienlijke stijging is in het omzetverliespercentage (bijvoorbeeld +30%), zal dit in absolute zin weinig verschil in het subsidiebedrag t.o.v. de reguliere NOW maken, aangezien de loonsom klein blijft. 130% van weinig is nog steeds weinig.
- Wanneer er sprake is van 100% omzetsdaling in de subsidieperiode zal de seizoensvariant van de NOW nooit voordeliger uitpakken dan de reguliere variant. De enige aangepaste variabele is immers de omzetsdaling, welke nooit hoger dan 100% kan zijn. Wanneer bepaalde seizoenssectoren voor de gehele periode juni t/m augustus dicht blijven (bijvoorbeeld strandtenten) biedt de seizoensvariant geen enkele extra steun.
- Compensatie voor loonkosten zal voor veel seizoensgebonden weinig soelaas bieden, omdat zij relatief weinig vaste werknemers in dienst hebben en dus weinig compensatie krijgen. De seizoensgebonden sectoren worden immers gekenmerkt door nul-urencontracten en flexwerkers. Dit is geen nadeel in de zin van de logica van de NOW (behoud van banen die begin dit jaar al bestonden), maar wel als het doel is seizoensgebonden bedrijven financieel te ondersteunen.
- Hoewel het uitgewerkte voorstel zoveel mogelijk de uitvoering poogt te ontzien, zal de extra complexiteit leiden tot een belasting van de uitvoering bij UWV. Gezien het feit dat een

- loonkostencompensatie niet lijkt te voldoen aan de werkelijke wens van de seizoensectoren, is het maar de vraag of een NOW-aanpassing de extra belasting op de uitvoering waard is.
- De seizoensvariant van de NOW bevat extra misbruikrisico's ten opzichte van de oorspronkelijke NOW. Hierdoor is het zeer gewenst om de groep seizoensbedrijven vooraf af te bakenen met een sluitende controle. Nu het niet lukt om tot een sluitende controle vooraf te komen, leidt dit tot twee parallelle regimes voor de omzetbepaling. Dit heeft de volgende aanvullende bezwaren:
 - Door de maanden van de omzetbepaling los te koppelen van de loonsom maanden creëer je een groot misbruikrisico: het wordt zeer interessant voor ondernemingen om in de maanden buiten de subsidieperiode de omzet zo laag mogelijk te houden. Concreet voorbeeld is: aanvrager krijgt subsidie t/m augustus. Vanaf september gaat de bedrijfsvoering over in een andere onderneming. Hierdoor heeft de oude onderneming (de subsidieontvanger) voor de rest van het jaar geen omzet en geen loonsom. Omdat de loonsom vanaf september niet meer relevant is voor het subsidiebedrag heeft dit enkel positieve gevolgen voor de subsidiehoogte: de aanvrager maximeert op deze manier ten onrechte het omzetverlies, en daarmee het subsidiebedrag. Een aanvrager kan zo fictief zijn subsidie met 1/3e verhogen; dit is een vorm van subsidiemaximering waar wij niets aan kunnen doen. Als dit bekend wordt kan dit ook verstrekkende gevolgen hebben voor frauderisico's en daarmee de kosten van de NOW.
 - Twee regimes voor omzet zal leiden tot verwarring bij aanvragers en uitvoering. Aanvragers kiezen een van de twee varianten bij aanvraag, maar zullen hier wellicht bij vaststelling op terug willen komen. Dit leidt dan wel tot extra maatwerk, dan wel tot extra bezwaarzaken. Vergelijkbare risico's zijn nog niet voldoende geïnventariseerd, maar er dient sterk rekening mee te worden gehouden dat dergelijke complicaties zich meer zullen voor doen wanneer er twee parallelle regimes zonder afbakening bestaan.

Variant 2: Een omzetzervingstegemoetkomingsregeling

Bovenstaande variant is een aanvulling op de NOW door binnen dezelfde systematiek de regels aan te passen waardoor ook seizoensgebonden bedrijven in aanmerking komen voor de NOW. Anderzijds is de roep om steun ook ingegeven door het probleem dat vaste kosten, anders dan personeelskosten, niet gedekt worden. Dit was ook niet het doel van NOW en geldt voor alle bedrijven die de NOW aanvragen.

Seizoensgebonden bedrijven zijn echter grotendeels afhankelijk van hun piek omzet, in tegenstelling tot andere bedrijven die het hele jaar open zijn. De bedrijven moeten in korte tijd hun omzet behalen en kunnen dit niet uitsmeren over de tijd of inhalen. Zo zijn er bedrijven die (verzonken) investeringen in een korte periode terug moeten verdienen (bijv. de Keukenhof), bedrijven die interen op hun behaalde omzet voor de winter (strandtenten) en bedrijven die de omzet nodig hebben voor volgend jaar (festivals). Wordt deze periode gemist, dan is de kans groot dat bedrijven in de problemen komen. Vergoeding van de loonkosten alleen is dan wellicht onvoldoende om faillissementen te voorkomen. Hiermee gaat baanverlies en kapitaalvernietiging gepaard (mits ondernemingen niet insolvent zijn). Een tegemoetkoming voor omzetzerving biedt dan een mogelijke oplossing. Zo'n vergoeding is echter niet gerelateerd aan de daadwerkelijk loonsom en ziet daarmee niet direct op werkbehoud, wel op bedrijfsbehoud.

Vormgeving

- Net als bij de sierteelt zou ervoor kunnen worden gekozen om vanaf een bepaalde omzetzerving een deel van de omzet te compenseren. De sierteeltsector heeft echter te maken met enkele unieke kenmerken die niet of in mindere mate gelden voor andere seizoenbedrijven (de productie gaat door terwijl er nauwelijks omzet wordt gemaakt; sprake van bederfelijke producten). Het ligt daarom voor de hand om bij een generieke regeling voor de overige seizoenbedrijven de steun aanzienlijk beperkter te houden.

- Er wordt een nieuwe regeling ingericht bij de RVO die toeziet op een tegemoetkoming voor het omzetverlies van de gedupeerde seizoensgebonden onderneming. De hoogte van de tegemoetkoming is 30% van de verwachte omzetzijning in de periode tussen april en juni 2020 (einde Q2).
- Deze periode ligt voor de hand door onzekerheid over eventuele verlenging van de kabinetsmaatregelen ter bestrijding van verdere verspreiding van het Coronavirus. Ook ligt aansluiting op kwartalsystematiek uitvoeringstechnisch voor de hand, aangezien bewijsmateriaal aan de hand van btw-aangifte mogelijk maakt.
- Er wordt slechts in een deel van de omzetzijning tegemoetgekomen (30%) aangezien het aannemelijk is dat de aanvrager of wel lage vaste personeelskosten, lage inkoopkosten heeft of van andere regelingen gebruik kan maken. Ook betaalt de ondernemer zelf voor het ondernemersrisico. Bovendien geeft dit een prikkel om omzet te blijven genereren, immers voor elke niet-verdiende euro krijgt een ondernemer 30 cent.
- De steun wordt slechts verleend zodra de aanvrager verwacht 40% omzetzijning te hebben ten opzichte van dezelfde periode in het boekjaar 2019. Dit percentage moet niet te laag zijn omdat we de meest hard geraakte bedrijven willen helpen, en niet te hoog om niet al te veel bedrijven uit te sluiten. Ook omdat een omzetzijningsregeling waarschijnlijk meer vergoed dan een loonkostenregeling. De tegemoetkoming moet door de ondernemer worden verrekend als omzet en moet worden afgetrokken van de omzetzijning bij aanvragen voor andere steunmaatregelen van de Rijksoverheid.
- Bij bepaling omzetzijning moeten compensaties en tegemoetkomingen uit andere door de overheid beschikbaar gestelde regelingen worden meegenomen.
- Op basis van een ruwe schatting zijn er 13.000 potentiële aanvragers voor een tegemoetkoming. Deze aanvragers lopen qua jaaromzet sterk uiteen. Voor veel van de ondernemers is de periode april t/m juni, waarvoor een omzetzijningscompensatie kan worden aangevraagd, nog niet het hoogseizoen. Daarnaast zijn de meeste van de potentiële aanvragers klein-MKB. Het is dan aannemelijk dat de gemiddelde tegemoetkoming tussen de €30.000 en €40.000 zal liggen. Dit komt neer op een budget van rond de (10)(2b) exclusief uitvoeringskosten.
- Er is gekeken om net als bij de Siersteelregeling een budgettair plafond in te richten van bijvoorbeeld (10)(2b). Indien dit plafond wordt overschreden zal de tegemoetkoming per bedrijf ook lager uitvallen. In tegenstelling tot de siersteelregeling moet dit door het hoge aantal potentiële aanvragers voor seizoensgebonden ondernemers geautomatiseerd worden. De ontwikkeling van een dergelijke regeling zal, indien haalbaar, langer duren.
- De tegemoetkoming per aanvrager bedraagt maximaal € 100.000. Gezien het maximum per onderneming (100K) zou de-minimis steun mogelijk zijn (max 200k per onderneming over drie jaar). Dat biedt in elk geval veel ruimte om de uitvoering eenvoudig te houden. Anders zou het tijdelijke steunkader een basis bieden (tot 800K), maar daarvoor zou de Europese Commissie goedkeuring moeten geven.
- De hierboven genoemde percentages (minstens 40% omzetzijning om in aanmerking te komen, en 30% vergoeding van de omzetzijning) en maximale tegemoetkoming (€ 100.000) kunnen ook anders worden ingevuld (hoger/lager). Dit is ter politieke afweging.

Uitvoering

- De grondslag moet gevonden worden in de Kaderwet EZK-subsidies, aangezien de Kaderwet SZW-subsidies niet geschikt is voor een dergelijke regeling (de link met daadwerkelijke loonkosten is te zwak). Voor een keuze voor deze optie kan de RVO de uitvoering op zich nemen.
- Bij aanvragen van meer dan 1.000 kan er niet handmatig gecontroleerd worden. Voor een efficiënte en uitvoerbare regeling is het dus van belang dat het proces zoveel mogelijk geautomatiseerd wordt. Echter zijn seizoensgebonden ondernemers sector overstijgend. Ze onderscheiden zich van andere ondernemers doordat ze 80% van hun omzet behalen in zes aaneengesloten maanden. Bij de aanvraag kan dit alleen worden aangetoond op basis van kwartaalcijfers van 2019. Deze kunnen bij aanvraag niet automatisch gecontroleerd worden.

Dit betekent dat ondernemers in wezen het omzetverlies bij de overheid 'declareren' en uitbetaald krijgen.

- Ondanks dat handmatige controle van de bewijslast op voorhand nagenoeg onmogelijk is, werpt het uploaden van bewijsmateriaal en het eisen van verklaringen mogelijk barrières op bij ondernemers om misbruik te voorkomen. De echtheid van bewijsstukken kan achteraf steekproefsgewijs gecontroleerd worden.
- Er is gekozen om omzetzijden in Q2 te compenseren omdat ondernemers voor deze periode een reële inschatting gemaakt kan worden over de omzetzijden. Daarnaast is er veel onzekerheid over het eventueel verlengen van de huidige kabinetsmaatregelen en welke sectoren hier door getroffen worden en welke open kunnen. Na juni kan besloten worden de tegemoetkomingsregeling te verlengen voor de periode Q3.
- Het voorstel leidt tot een verlaat afrekenmoment, namelijk pas na de oplevering van de jaarrekening 2020. Een bevoorschottingssystematiek voorkomt dat het geld te laat bij ondernemers komt, maar voorkomt niet dat definitieve vaststelling pas ruim later kan plaatsvinden. Een keuze is ook dat een gedeelte van het voorschot worden aangemerkt als lening, om overcompensatie te voorkomen. Dan moet ook de definitieve verstrekking deels uit een lening bestaan.
- Bij het afrekenmoment moet de aanvrager een jaarrekening van 2020 aanleveren in combinatie met de btw-aangiftes van de periode waarvoor de omzetcompensatie geldt.

Analyse

Voordelen:

- Speelt in op de problematiek voor seizoensgebonden sectoren die grote investeringen en vaste lasten in een korte tijdsperiode moeten terugverdienen, maar op last van de overheid zijn gesloten.
- Compenseert bedrijven die niet of minder in aanmerking komen voor NOW.
- Komt tegemoet aan wensen om meer te doen voor seizoensbedrijven die op last van de overheid nu gesloten zijn of te maken hebben met groot omzetverlies.
- Ook bedrijven met hoge vaste lasten of kapitaalkosten zijn gebaat bij deze regeling.
- Het UWV wordt met deze keuze ontzien.

Nadelen:

- Doel is niet zozeer baanbehoud, maar bedrijfsbehoud. Er is geen koppeling met banen zoals in de NOW. Daarmee is er via deze variant geen drukmiddel om te zorgen dat ondernemingen hun personeel in dienst houden. Die prikkel bestaat bij variant 1 wel.
- Staat andere (toekomstige) trajecten die voorzien in compensatie van vaste lasten of omzetzijden mogelijk in de weg en zullen er dubbelingen ontstaan, waarbij bedrijven van verschillende tegemoetkomingen kunnen gebruikmaken.
- Verdere precedentwerking: andere sectoren willen ook een tegemoetkoming op basis van omzetzijden. Een echt sluitende uitleg waarom er gekozen wordt om alleen seizoensgebonden sectoren te ondersteunen is er niet. Andere bedrijven ervaren soortgelijke problemen.
- Sommige bedrijven worden mogelijk overgecompenseerd. Een bedrijf kan een flinke omzetzijden hebben in de zomer, maar indien alle variabele kosten (inkoop) ook wegvallen, en de vaste lasten zijn relatief beperkt, dan kan een vergoeding van 30% van de omzet leiden tot winst.
- Een vergoeding voor omzetzijden en vaste lasten voor deze groep kan mogelijk ook gevonden worden in toekomstige generieke maatregelen, waarin voor de bepaling van de omzetzijden rekening wordt gehouden met de fluctuaties in de jaaromzet die seizoensgebonden ondernemingen kenmerken. Zo ondervinden seizoensgebonden ondernemingen geen hinder bij de TOGS-regeling, aangezien de criteria seizoensgebonden ondernemingen niet benadelen. Een aparte regeling voor seizoensondernemingen zal mogelijk overlap hebben met toekomstige generieke maatregelen voor bijvoorbeeld de horeca.

- Verwachting is dat de groep potentiële aanvragers te groot is om aanvragen handmatig te verwerken. Om aanvraagprocedure te automatiseren worden er veel zelfdeclaraties gedaan die uitvoeringsrisico's met zich meebrengen.
- Een groep ondernemers is door de Kleineondernemersregeling vrijgesteld van btw-afdracht en kan dus geen aangifte als bewijsmateriaal aanleveren bij de aanvraag. Deze uitzondering geldt voor ondernemers met een jaaromzet tot €20.000. Het is echter zeer de vraag of door de hoge kosten een accountantsverklaring voor hen een oplossing biedt.
- De oprichting van een nieuwe regeling vraagt veel van de uitvoeringscapaciteit van de RVO. Niet alleen voor de aanvraagfase maar zeker ook de capaciteit voor de latere vaststellingen en steekproeven. Dit heeft mogelijk gevolgen voor toekomstige regelingen.

Variant 3: Lening onder gunstige condities

Een laatste variant is om seizoensgebonden bedrijven (deels) een lening te bieden onder gunstige condities. Dit kan mogelijk door de voorwaarden van de bestaande liquiditeitsmaatregelen beter aan te laten sluiten bij dit type bedrijven. Dat biedt mogelijk een uitkomst voor de gemiddeld relatief lage bedragen die seizoensgebonden ondernemingen kunnen ontvangen op grond van de huidige NOW. Bovendien kan het voor de betreffende bedrijven lastiger zijn om krediet te krijgen bij de bank, aangezien het om sectoren gaat waar naar verwachting de rest van het jaar nog weinig omzet zal worden behaald (strandtenten en festivals, bijvoorbeeld).

Deze variant is niet gelijkwaardig aan de voorgaande varianten. Immers het aangrijpingspunt voor een lening of liquiditeitssteun is anders dan een loonkostensubsidie of een gift. Bij een lening zal een inschatting gemaakt moeten worden van de terugbetaalcapaciteit. Dat vergt een andere afweging en expertise dan het verstrekken van een subsidie.

Vormgeving

- Voor de afbakening van 'seizoensgebonden bedrijven' wordt aangesloten bij de afbakening van de bovenstaande varianten (80% omzet in 6 aaneengesloten maanden).
- Het kabinet heeft diverse liquiditeitsmaatregelen genomen. Zoals een verruiming van de Borgstellingsregeling met een hoger garantiepercentage. Voor startups en scale ups is er de Corona-OverbruggingsLening (COL). Hier is (10)(2b) voor vrijgemaakt.
- Onderzocht kan worden of - eventueel met aangepaste voorwaarden - de seizoensgebonden bedrijven (beter) kunnen aansluiten bij reeds genomen liquiditeitsmaatregelen.
- Vooral de BMKB is hier relevant. De BMKB is verruimd in het kader van corona (BMKB-C). De omvang van het borgstellingskrediet is verhoogd van 50% naar 75%. De maximale looptijd is verlengd naar 4 jaar, en de provisie is verlaagd. Het garantiebudget van de BKMB is verhoogd naar (10)(2b). Bij de aanvraag moet wel aangetoond kunnen worden dat de lening nodig is i.v.m. corona en dat de bedrijven niet al vóór corona in financiële moeilijkheden waren.
- Daarnaast wordt er gewerkt aan een variant van de BMKB voor financieringen tot € 50.000. Dit is mogelijk ook relevant voor seizoensgebonden ondernemingen.
- Voor grotere bedragen is tevens de zogenaamde GO-faciliteit verruimd. Met de GO-C(rona) module kunnen banken krediet verstrekken aan ondernemingen in verband met liquiditeitstekorten als gevolg van het coronavirus. Het zijn leningen met een maximum looptijd van 6 jaar tussen (10)(2b) en (10)(2b) per onderneming, waarbij de Staat voor 80% (grootbedrijf) en 90% (MKB) garant staat.
- Mogelijk is de TOZO ook relevant voor deze sector. Vanuit de TOZO kunnen zzp'ers een lening krijgen (maximaal ca. 10.000 euro, maximaal 3 jaar looptijd, rente 2%). Onderzocht kan worden welk deel van de seizoensgebonden bedrijven zzp'ers betreft. Het gebruik van de TOZO door seizoensgebonden bedrijven is nog niet bekend, hier wordt momenteel aan gewerkt door het CBS, maar is niet op korte termijn voorhanden. Ook de gebruikscijfers van de BMKB zijn relevant, maar aangezien de kredietverstrekking via die regeling gebeurt via de banken, zijn ook daar geen cijfers bekend van gebruik per sector.

- Mogelijk kan deze variant in aanvulling op variant 1 genomen worden.

Uitvoering

- De indruk bestaat dat onderhavige groep bedrijven niet zo zeer terecht kan bij de COL en de GO maar dat BMKB eerder in beeld kan komen. Daarbij is het wel relevant dat deze groep bedrijven een kwetsbaarder solvabiliteitspositie heeft en daarmee een geringere terugbetaalcapaciteit.
- Gebruik makend van de systematiek van de BMKB impliceert een uitvoering door de banken als eerste loket met RVO als afhandelaar van de borgstellingskredieten.

Analyse

Voordelen:

- Deze vormgeving sluit aan op de vernomen problemen van seizoensgebonden bedrijven bij het aantrekken van privaat krediet.
- Er wordt weggebleven bij een omzetregeling, die bij seizoensgebonden bedrijven (i.t.t. de sierteelt) lastig aan loonkosten is te relateren. Hiermee voorkom je ook precedentwerking van een omzetregeling richting andere sectoren die ook te maken hebben met omzetterugval.
- Budgettair gezien komt (een deel van) het geld weer terug naar het Rijk.

Nadelen:

- Een deel van de leningen zal mogelijk moeten worden kwijtgescholden, bijv. als de contactbeperkende maatregelen nog lang aanhouden (tot en met volgend jaar) of als bedrijven alsnog failliet gaan.
- Leidt mogelijk tot solvabiliteitsproblemen bij bedrijven (te veel vreemd vermogen op de balans) waardoor ze niet genoeg groei kunnen doormaken om (ooit) de schulden af te lossen.
- Kan als oneerlijk ervaren worden omdat de NOW een gift is.