

## VERKENNING STEUN AAN SEIZOENSGEBONDEN SECTOREN

**Notitie – Politieke Vijfhoek 21 april 2020**

### Aanleiding

Bedrijven in seizoensgebonden sectoren kunnen niet ten volle gebruik maken van de NOW-regeling, want hun omzet piekt in een bepaalde periode. Hierdoor is druk ontstaan om toch iets te regelen voor deze sectoren. In de Politieke Vijfhoek van 15 april jl. is al besloten tot steun aan de seizoensgebonden land- en tuinbouw en de cultuursector. De overige seizoensgebonden sectoren zijn recreatiesectoren, delen van logiesector en delen van horeca: denk aan strandpaviljoens, evenementenorganisatie, vakantieparken en rondvaarten. Deze notitie schetst het probleem en geeft weer hoe een mogelijke loonsubsidieregeling voor seizoensgebonden sectoren zou kunnen worden vormgegeven. De uitvoerbaarheid is echter nog een vraagstuk.

### Beslispunt

Wilt u de uitvoerbaarheid van een generieke loonsubsidieregeling voor seizoensgebonden sectoren verder laten verkennen? Hierbij spelen drie hoofdvragen:

- *Zijn de seizoensgebonden sectoren voldoende af te bakenen, en is dit wenselijk?*
- *Welk peilmoment voor de loonsom heeft de voorkeur?*
- *Wat is de beste manier om omzetverlies te bepalen?*

### Probleemanalyse

- In de seizoensgebonden sectoren gaat de jaaromzet grotendeels verloren als het piekseizoen wordt gemist. Hiertegenover staan waarschijnlijk wel lagere personeelskosten, tenzij er voorafgaand aan de crisis veel vast personeel in dienst is gekomen. Bovendien zouden bedrijven in zulke sectoren na faillissement ook weer kunnen worden opgestart, hoewel deze uitkomst gepaard gaat met veel leed op het niveau van individuele ondernemers.
- Om bedrijven in staat te stellen hun personeel in dienst te houden, heeft het kabinet met de NOW generiek instrumentarium in het leven geroepen. Er zijn bedrijven in seizoensgebonden sectoren die personeel in vaste dienst hebben, maar door de omzeteisen geen aanspraak kunnen maken op de NOW, of maar voor een zeer beperkt deel (de omzet wordt op jaarbasis bekeken, alsof in elke maand evenveel verdiend wordt). Zij krijgen voor hun loonsom geen of veel minder compensatie, terwijl andere bedrijven dat wel kunnen krijgen. Kredietfaciliteiten bieden mogelijk geen soelaas voor seizoensgebonden sectoren, door het wegvallen van het verdienvermogen over een heel jaar.
- Daarnaast is er een roep om iets te doen voor seizoensgebonden sectoren die gedeeltelijk los staat van arbeidskosten. Het probleem zit erin dat bedrijven (verzonken) investeringen in een bepaalde korte periode terug moeten verdienen. Denk bijvoorbeeld aan de Keukenhof, die alleen open is in de periode maart t/m mei. Als bedrijven deze korte terugverdienperiode missen, komen ze in de problemen. Hiermee worden seizoensgebonden bedrijven extra hard geraakt door de maatregelen om de verspreiding van corona tegen te gaan.
- Afbakening van seizoensgebonden sectoren is nodig om te voorkomen dat bedrijven gaan 'shoppen' tussen de NOW en een nieuwe seizoenregeling. Hoe houd je het beperkt tot de specifieke (sub)-sectoren, zonder bijvoorbeeld uit te breiden tot horeca die het gehele jaar open is? Daarnaast speelt het probleem dat sommige seizoensgebonden bedrijven misschien al voor een deel van hun personeel de NOW hebben aangevraagd.

- Een inschatting van de omvang van een mogelijke regeling is op dit moment nog moeilijk te geven en hangt mede af van de vormgeving en afbakening. Een metadata analyse van vijf sectoren binnenvaart-passagiers (pleziervaart), verhuur vakantiehuisjes, kampeerterreinen, reisbureau en organisaties, en uitvoerende kunsten waaronder festivals, laat zien dat het in potentie kan gaan om mogelijkervijs ruim 27.000 bedrijven met ruim 55.000 werkende mensen (exclusief horeca zoals strandpaviljoens).

#### **Een generieke loonsubsidieregeling voor seizoensgebonden sectoren**

##### *Algemene uitgangspunten*

- Steun wordt verleend als compensatie voor de loonkosten, net als bij de NOW. Reeds verleende NOW-subsidie zou tijdens de nacalculatie in mindering moeten worden gebracht op deze nieuwe uitkering, mits uitvoerbaar.
- Voor uitvoering van de regeling wordt aan RVO gedacht. De portefeuille van het UWV is dusdanig vol met de NOW en de oploop van de ww, dat dit voor UWV zeer lastig is. UWV kan mogelijk wel een rol spelen bij het ophalen van de loonsomgegevens uit de polis, maar deze mogelijke (minimale) betrokkenheid is onder voorbehoud van afstemming met UWV. In bredere zin zal de uitvoering kritisch gewogen moeten worden om te kijken wat mogelijk is, door bijvoorbeeld samenwerking en/of inhuur van externe capaciteit.
- Er moet een juridische check worden gedaan om te beoordelen of geen sprake is van staatssteun. Een generieke regeling die ten gunste komt aan werknemers via compensatie van de loonsom zal waarschijnlijk door de beugel kunnen.

##### *Afbakening sectoren*

- Alleen seizoensgebonden sectoren die niet (of nauwelijks) gebruik kunnen maken van de NOW, zouden in aanmerking moeten komen voor aanvullende steun. Een helder criterium voor seizoensgebonden sectoren is essentieel en kan onterechte stapeling met bijvoorbeeld de NOW voorkomen.
- Dit levert wel afbakeningsvraagstukken op. Kwalificeert een onderneming die afhankelijk is van grote, sporadische inkomsten - zoals een scheepsbouwbedrijf dat 2 jachten per jaar oplevert - ook als seizoensgebonden? En vakantieparken vallen bijvoorbeeld niet onder de SBI-categorisering van de recreatiesector, maar zijn logies.
- Er zijn twee afbakeningsopties.
  1. Je kan denken aan het selecteren van SBI-codes, wat relatief eenvoudig is omdat het om een gering aantal sectoren gaat. Er zal een uitstralingseffect zijn, net als bij het noodloket: de ervaring daar is dat het aanwijzen van SBI-codes niet begrepen wordt en ook geen uitlegbaar criterium is. Mogelijk kan dat risico worden ingeschat als relatief kleiner dan bij het noodloket, omdat er een alternatief beschikbaar is (de NOW).
  2. Je kan ook verlangen dat bedrijven een bepaald minimumpercentage aan omzet behalen in een bepaalde periode (bijv. april-juni). Voordeel hiervan is eenvoud en het legt de bewijslast bij de aanvrager. Ook gezien de ervaringen bij de TOGS is het beter om niet met SBI-codes te werken. Nadeel is wel dat elk gekozen percentage tot op zekere hoogte arbitrair is; zij het helder en uitlegbaar. Bovendien zullen niet alle bedrijven hun omzet kunnen uitsplitsen. Desalniettemin lijken de voordelen bij deze optie groter dan bij het gebruik van SBI-codes.
- Het lijkt logisch samen met de uitvoerder te kijken wat er mogelijk is.

##### *Peilmoment voor de loonsom*

- Een probleem voor seizoensgebonden bedrijven is dat hun loonsom op 1 januari 2020 niet representatief is voor de loonsom tijdens hun piekomet. Daarom moet een afwijkend peilmoment voor de loonsom gekozen moeten worden dan bij de NOW van toepassing is.

- Dit is echter behoorlijk complex. Er zit namelijk een vertraging in de polisadministratie. Voor de NOW heeft UWV op 15 maart 2020 voor de meeste bedrijven de loonsom bepaald van januari 2020. Half april kun je dus slechts terugkijken naar februari en dit zal waarschijnlijk weinig extra's opleveren.
  - Het kiezen van een nog later moment, zoals de loonsom over april 2020, biedt bedrijven ruimte om hun loonsom te beïnvloeden en werkt mogelijke fraude in de hand. In de vormgeving van de regeling kan dit risico mogelijk verkleind worden, bijv. door bedrijven een eigen bijdrage te laten leveren.
  - Andere optie is om een jaar terug te kijken, namelijk naar de loonsom over april 2019. Nadeel daarvan is dat zeer onzeker is of een bedrijf net zoveel personeel in dienst heeft als een jaar eerder. Voorkomen moet worden dat gecompenseerd wordt voor personeel dat helemaal niet wordt ingehuurd (denk aan flexkrachten in een strandtent). Een loonsom ver weg in de tijd is in die zin risicovol als benadering voor de feitelijke situatie.

#### *Denkrichtingen voor bepaling omzetverlies in seizoensgebonden sectoren*

- Het bepalen van omzetverlies bij seizoensgebonden bedrijven dient af te wijken van de reguliere omzetbepaling van de NOW om recht te doen aan de seizoenscomponent en moet duidelijk gedefinieerd te worden. Hieronder worden drie opties aangestipt: een voorkeursvariant die de minste nadelen lijkt te hebben en twee mogelijke alternatieven, mochten deze toch beter uitvoerbaar blijken.
- Deze varianten vergelijken een periode in 2020 met een periode in 2019. In dat jaar kan er binnen een onderneming veel veranderd zijn, bijvoorbeeld vanwege groei, krimp of overname van onderneming, maar een generieke regeling kan met zulke schommelingen geen rekening houden.
- Vergelijken met de NOW spelen hier mogelijk grote uitvoeringsvragen. Het is namelijk zeer moeilijk om de omzet in een bepaalde periode van het jaar te isoleren; dit is een probleem waarop ook accountants hebben gewezen.

#### Voorkeursvariant: Omzetvergelijking op basis van jaarrekening 2019 – 2020

- Omzetverlies over 2020 wordt berekend op basis van het verschil tussen de jaarrekening 2020 en de jaarrekening 2019. Door de vergelijking op jaarbasis uit te voeren wordt er volledig gecorrigeerd voor seizoensinvloeden.
- Sluit het best aan bij de reguliere verantwoordingssystematiek, zowel aan de kant van de werkgever als aan de kant van de accountant. Is daarmee het best uitvoerbaar en het best controleerbaar.
- Aansluiten bij jaarrekeningsystematiek biedt de minste ruimte voor werkgevers om te schuiven met inkomsten om het subsidiebedrag te maximaliseren (maar sluit het nog niet volledig uit).
- 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. Mogelijk kan een gedeelte van het voorschot worden aangemerkt als lening, om overcompensatie te voorkomen.
- Betekent wel dat de omzetvergelijking niet tegelijk bruikbaar is voor het vaststellen van de vraag of er sprake is van een seizoenssector (als de niet-SBI-code benadering wordt gebruikt).

#### Alternatief 1: Omzetvergelijking op basis van driemaands-vergelijking

- Het verwachte omzetverlies voor de periode maart t/m mei 2020 wordt gerelateerd aan dezelfde periode uit 2019. Door dezelfde periode van vorig jaar te hanteren worden seizoensinvloeden maximaal beperkt in de bepaling van de subsidie. Het criterium voor omzet



blijft op basis van de jaarrekeningsystematiek, conform de NOW. Door slechts één jaar terug te kijken, ga je wel voorbij aan schommelingen in de bedrijfsvoering, maar maakt de uitvoering minder lastig.

- Vereist een grote inspanning van ondernemingen om de omzet uit 2019 op maandbasis te reconstrueren. Omzet wordt niet standaard op maandniveau bijgehouden, zeker niet bij kleinere ondernemingen.
- De vereiste reconstructie over 2019 is niet controleerbaar voor accountants. Bepaalde controleprocedures zijn ongeschikt voor controles achteraf. Goed kunnen controleren op basis van de beschreven omzetbepaling vereist een nieuwe controlesystematiek op te stellen die uitvoerbaar is voor accountants.

#### Alternatief 2: Omzetvergelijking op basis van btw-aangifte (kwartalsystematiek)

- In deze systematiek wordt het omzetverlies bepaald op basis van de btw-aangifte, waarbij de omzet gelijk wordt gesteld aan de btw-aangifte, en het procentuele omzetverlies dus gelijk is aan de procentuele daling van de btw-aangifte tussen Q2 2019 en Q2 2020.
- Btw-aangifte is regulier periodiek en controleerbaar, zowel voor bedrijven als voor de overheid, via administratiegegevens van de belastingdienst (NB: vereist check op uitvoerbaarheid BD).
- Vanwege kwartaalsystematiek moet het omzetverlies worden bepaald over de maanden april, mei, juni in plaats van de maanden maart, april, mei waar andere regelingen zich op richten.
- Bij btw-aangifte wordt omzet bepaald aan de hand van binnengekomen inkomsten. Hierdoor wordt het mogelijk voor werkgevers om het subsidiebedrag fictief te verhogen door facturering uit te stellen. Van de drie genoemde varianten is de btw-variant het meest gevoelig voor deze vorm van legale fraude.

#### *Ter vergelijking: Wat regelt de NOW met betrekking tot omzetverlies?*

- Bij de vormgeving van de NOW is er voor gekozen om omzetverlies te hanteren als criterium voor de noodzaak om loonkostensubsidie te verstrekken op werkgeversniveau. Voornaamste reden voor het gebruik van omzetverlies bij de NOW is geweest om de vaststelling van het subsidiebedrag te kunnen baseren op herleidbare cijfers.
- Binnen de NOW is de omzetsdaling als uitgangspunt genomen. Een lagere omzet betekent dat er minder geld beschikbaar is om salarissen te betalen. Meer specifiek moet de omzetsdaling van ten minste 20% zich voordoen over een aangesloten periode van drie maanden die start op 1 maart, 1 april of 1 mei 2020 (meetperiode). De 3 maanden in de meetperiode worden vergeleken met 25% van de omzet in 2019. De omzet over heel 2019 hebben werkgevers voorhanden. Dat sluit immers ook aan bij de jaarrekeningsystematiek. Het is met het oog op een robuuste uitvoering niet mogelijk om achteraf een andere periode vast te stellen; ook omdat niet alle werkgevers de omzet maandelijks bijhouden.
- Startende ondernemingen die op 1 januari 2019 nog niet bestonden, hanteren een andere berekening van de omzetsdaling, zodat zij ook een beroep op de regeling kunnen doen. Voor startende ondernemingen geldt dat de omzet in de driemaandsperiode in 2020 (meetperiode) naar rato wordt vergeleken met de omzet vanaf de kalendermaand dat de bedrijfsuitoefening is begonnen.

#### *Ter vergelijking: Hoe gaat de sierteeltregeling om met omzetverlies?*

- De berekening van de schadeloosstelling op basis van omzetsdaling wordt gebaseerd op de systematiek die gebruikt wordt in het gemeenschappelijk landbouwbeleid in het kader van het inkomensstabiliseringsinstrument. Uitgangspunten van deze systematiek zijn:
  - Steun wordt slechts verleend indien het inkomen van een individuele landbouwer met meer dan 30% van het gemiddelde jaarinkomen van de laatste drie jaar is gedaald.
  - Inkomen wordt gedefinieerd als de som van de inkomsten die de ondernemer van de markt ontvangt, incl. overheidssteun en excl. de productiekosten.

- De steun bedraagt maximaal 70% van de gederfde inkomsten van de producent in het desbetreffende jaar.
- Op basis van de nieuwe schaderegeling COVID-19 ontvangt de kwalificerende onderneming een schadeloosstelling van 70% over 70% van de schade. Aangenomen wordt dat de eerste 30% omzetverlies onder ondernemersrisico valt. Dit komt overeen met een effectieve schadeloosstelling van 49% van het omzetverlies.