

Notitie ambtelijke vijfhoek 15 juni 2021

Aanleiding

In de Kamerbrief over het steun- en herstellepakket in het derde kwartaal van 2021 is opgenomen dat het kabinet bij een positievere ontwikkeling van het epidemiologische beeld en restricties dan op dat moment naar buiten toe is gecommuniceerd, na zal denken over manieren om risico's die met het doortrekken van de NOW, TVL en specifieke steunmaatregelen gepaard gaan in kaart te brengen, beoordelen en verder in te perken. Deze risico's betreffen o.a. misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O), verkeerde prikkels of de toegenomen kans dat uitgekeerde voorschotten later terugbetaald moeten worden.

Er lijkt vooralsnog sprake te zijn van een positiever epidemiologisch pad dan verwacht/aangekondigd ten tijde van verzending van de brief. Ook wordt er in de MCC van vrijdag 18 juni a.s. gesproken over het naar voren halen van stap 4 en stap 5 en het opheffen van de basismaatregelen. Na het opheffen van de basismaatregelen zijn er geen beperkingen meer. Er is reeds aangekondigd dat evenementen vanaf 30 juni a.s. doorgang kunnen vinden.

Het steunpakket ademt mee met de economische situatie, waardoor het beroep op de regelingen vanzelf zal afnemen. Het steunpakket ademt echter niet in zoverre mee dat bij economisch herstel de steunpakketten automatisch verdwijnen. Deze notitie gaat in op de vraag hoe de besproken risico's eventueel verder ingeperkt zouden kunnen worden.

Voorgestelde tijdslijn (zoals besproken in de ambtelijke vijfhoek van 7 juni)

Datum	Meeting
15 juni	Ambtelijke vijfhoek
(17-18 juni)	(Eventueel: BWO)
22 juni	Politieke vijfhoek
23 – 24 juni	Sondering
25 juni	MR en evt. publicatie besluit
?	Behandeling Tweede Kamer

N.B. Bij de te overwegen maatregelen zijn nog geen parameters ingevuld. Bij besluit tot een van de opties dienen de aangepaste parameters z.s.m. te worden vastgesteld.

Mogelijke aanvullende maatregelen voor Q3

De maatregelen zijn in te delen in drie categorieën, namelijk: (1) een meer sectorale benadering, (2) het verbeteren van prikkels/verkleinen van de groep steunontvangers, (3) en het voorkomen van grote terugbetalingen. Deze opties staan samengevat in onderstaande tabel, en kort toegelicht in de bijlage. Deze opties zijn te combineren; er kunnen meerdere gekozen worden.

Bij alle opties geldt dat aanpassingen aan de (parameters van de) NOW gevolg hebben voor de inwerkingtreding van de NOW4. De datum waarop UWV simpele aanpassingen kan doorvoeren zonder dat dit gevolgen heeft voor de uitvoering is 20 juni a.s.. Alle aanpassingen die na deze datum worden toegepast, zorgen ervoor dat het aanvraagloket niet open kan op 5 juli a.s. In hoeverre deze datum naar achter schuift is afhankelijk van het soort aanpassing. De verschuiving is maximaal 6 weken. Ook kan het gevolgen hebben voor bijvoorbeeld de opening van het vaststellingsloket voor de NOW 3.

Doordat het loket voor de TVL Q3 naar verwachting pas in september 2021 opent, zijn de tijdslijnen hiervoor mogelijk langer.

De NOW-regeling moet uiterlijk 30 juni 2021 in de Staatscourant gepubliceerd worden, zodat deze op 1 juli 2021 in werking kan treden. Om de regeling tijdig te kunnen publiceren wordt deze uiterlijk 21 juni a.s. aangeleverd bij de Sdu. De regeling ligt voor in de ministerraad van 25 juni a.s. Als er als gevolg van een weegmoment nog aanpassingen moeten worden gedaan aan de NOW4, heeft dat impact op de datum van publicatie. Zolang er voor 30 juni a.s. duidelijk is wat de nieuwe voorwaarden zijn (bijvoorbeeld door middel van een Kamerbrief), en er geen bestaande voorwaarden met terugwerkende kracht worden aangepast ten nadele van de werkgever, hoeft dit geen probleem te zijn. Belangrijke kanttekening hierbij is dat met bespreking in de MR van 25 juni a.s. er geen praktische mogelijkheid is om dit met de TK te bespreken voor 30 juni 2021.

Bespreekpunten

1. Kan er een gezamenlijke voorkeur gevonden worden voor bepaalde opties?
2. Bij parameteraanpassingen: wat zouden de nieuwe parameters moeten worden?/In welke ordergrootte moeten deze vallen? (zie tabel)

		Uitvoerbaar		Criteria			Parameters			
		De maatregel is uitvoerbaar volgens EZK/SZW	2021	2022	Gaat oneigenlijk gebruik tegen	Vermindert verkeerde prikkels	Vermindert risico op of hoogte van terugbetalingen	Raakt niet aan steun voor bedrijven die sterk geraakt worden door contactbeperkingen	Kamerbrief	Voorgesteld
Meer sectorale benadering	1. Een deel van steun op sectorniveau in plaats van generiek (weer mogelijk omdat aantal sectoren met behoefte aan steun daalt)	Nee			X	X	X (niet binnen de sectoren zelf)	X	-	
Prikkels / reikwijdte	2. Parameters aanpassen tijdens Q3 (bij stoppen contactbeperkingen)	Nog niet bekend				X	X		NOW: 85% TVL: 100%	
	3. Vergoedingspercentages verlagen	Ja				X	X			
	4. Vergoedingspercentages oplopend maken	TVL: Ja NOW: Nee				?	X	X		
	5. Omzetrempels verhogen	Ja			X	X	X	X	NOW: 20% TVL: 30%	
	6. Omzetverliesgrens invoeren	NOW: Nog niet bekend TVL: Nee			X	X	X		-	
	7. Criterium toevoegen voor steun: omzetverlies over 2020	NOW: Nog niet bekend TVL: Nee			X		X	X	-	-
	8. Criterium toevoegen voor steun: alleen steun in Q3 als ook steun genoten in Q1 en/of Q2 (met hardheidsclausule)	Nee, tenzij juridische risico's worden afgedekt			X		X	X	-	-
	9. (Zacht) criterium toevoegen: bedrijf vragen om verklaring te geven als omzet, daling hoger is dan sectorgemiddelde	Nee			X		X		-	-
Voorkomen grote terugbetalingen	10. Voorschotpercentages verlagen	Ja					X		NOW/TVL: 80%	

Bijlage 1: Toelichting op voorgestelde maatregelen

3.

4. 1. Een deel van de steun op sectorniveau in plaats van generiek (geen complete vervanging van NOW/TVL)

Er is een grote spreiding in de mate waarin sectoren nog geraakt worden door contactbeperkende maatregelen. Idealiter zouden de sectoren die hier het meest door corona-beperkingen geraakt zijn meer steun ontvangen dan heropende sectoren. Door afbakening naar sector wordt ook voorkomen dat bedrijven die door andere redenen dan Corona slecht draaien steun ontvangen. De groep niet-levensvatbare bedrijven die gesteund wordt, wordt hiermee kleiner. Door steun in enige mate sectorspecifiek te maken en de generieke maatregelen iets minder ruim, wordt de steun gericht.

5.

6. TVL:

7. Het werken op basis van SBI-codes is tot nu toe niet uitvoerbaar gebleken, omdat de SBI-indeling niet volledig kloppend is. Dit leidt tot juridische bezwaar- en beroepsprocedures die een goede en snelle uitvoering lastig maken. Bovendien geeft een SBI-afbakening geen inzicht in verschillen binnen sectoren (café met en zonder een terras) en hoe een keten is vormgegeven.

8.

9. NOW:

10. Bij deze optie is er sprake van staatssteun, omdat de NOW dan geen generieke regeling meer is. Daarnaast heeft UWV geen toegang tot SBI-codes, waardoor deze optie onuitvoerbaar is. Bij de monitoring van het gebruik van de NOW maakt UWV gebruik van SV-sectoren, maar deze zijn niet up-to-date en komen niet overeen met de situatie in de werkelijkheid. Daarom kan bij de toekenning van de NOW geen gebruik worden gemaakt van de SV-sector indeling.

11.

12. 2. Parameters aanpassen halverwege Q3 (bij economisch positief scenario)

13. Op het moment dat de contactbeperkingen worden stopgezet, verdwijnt ook de economische logica achter het aanbieden van een steunpakket. Op het moment van stoppen van de contactbeperking (of enkele dagen daarna) kunnen óók de parameters voor de NOW en TVL afgebouwd worden. Voor de NOW geldt nu een vergoedingspercentage van 85%, voor de TVL 100%. Bij een verandering na bijvoorbeeld 45 dagen geldt dan voor de helft van het omzetverlies in Q3 de eerste parameter, en voor de andere helft de tweede. Als het aanpassingsmoment later of eerder plaatsvindt, verandert de weging van parameters proportioneel. Bij inzetten van deze maatregel is een richtdatum, en vooraf gedefinieerde parameters gewenst.

14.

15. NOW:

Juridisch gezien zijn er mogelijkheden om een regeling met flexibele parameters te maken, mits deze uit de voorwaarden van de regeling blijken en mits er voorafgaand aan het inwerkingtreden van de regeling bekend is gemaakt dat de parameters flexibel zijn. Omdat dit een wijziging in de regeling vergt, loopt het openstellen van de loketten vertraging op. Het is op dit moment niet duidelijk of deze optie uitvoerbaar is voor UWV. Dat moet nader worden onderzocht.

16.

17. 3. Vergoedingspercentages verlagen

18. De vergoedingspercentages voor de NOW en TVL worden per 1 juli a.s. verlaagd ten opzichte van Q2. Hierdoor ontvangen bedrijven minder steun per euro omzetverlies. Dit versterkt de economische prikkel om de bedrijfsactiviteiten in zoverre mogelijk te hervatten. Deze optie is uitvoerbaar, maar zorgt voor een latere openstelling van de NOW.

19.

20. 4. Vergoedingspercentages olopemd maken

21. Bij een hoger omzetverlies wordt in de TVL een hoger vergoedingspercentage uitgekeerd. Deze maatregel is uitvoerbaar voor de TVL (zat in Q4). Hierdoor komt de steun vooral terecht bij bedrijven met een relatief hoog omzetverlies. Tegelijkertijd vermindert dit de prikkel voor ondernemers om omzet te draaien (je krijgt immers relatief minder steun bij een lager omzetverlies, niet alleen absoluut). Voor de NOW is deze maatregel niet uitvoerbaar.

22.

23. 5. Omzetcategorieën verhogen

24. Een hogere omzetcategorie verkleint de groep ondernemers die aanspraak kunnen maken op steun. Alleen ondernemers die relatief veel hinder ondervinden van contactbeperkende maatregelen zullen nog steun ontvangen. Dit verkleint ook de groep ondernemers die

steun ontvangt voor omzetfluctuaties die niet door zijn corona ontstaan. Deze maatregel is uitvoerbaar.

6. Omzetverliesgrens invoeren

Een omzetverliesgrens zet een maximum op het omzetverlies waarover steun wordt uitgekeerd. Als deze grens op 80% zou staan, zouden bedrijven met 90% omzetverlies dus niet over het gehele bedrag steun ontvangen. Deze maatregel past binnen de verwachting dat later in Q3 alle contactbeperkingen worden afgebouwd. Is dat niet het geval, dan verhoudt deze maatregel zich niet heel goed tot het doel van de verlenging van het steunpakket: het flink (blijven) steunen van werkgevers die het ondanks de versoepelde lockdownmaatregelen toch nog steeds zwaar hebben.

TVL:

Voor TVL is de maatregel ongeacht de hoogte van de drempel niet uitvoerbaar in het derde kwartaal. Hiervoor zijn ingrijpende wijzigingen vereist in de structurele inrichting van de aanvraagprocedure en voorschotverlening.

NOW:

Er moet nader onderzocht worden of dit uitvoerbaar is voor UWV. Als het uitvoerbaar is, vergt dit een significante aanpassing in de systemen, waardoor de opening van het loket naar achteren verschuift en ook het vaststellingsloket voor NOW 3.

25.

26. 7. Criterium toevoegen voor steun: omzetverlies over 2020

27. Vorig jaar is er ook steun gegaan naar ondernemingen met op jaarbasis omzetgroei of klein verlies. Enerzijds doen bedrijven het beter dan ze vooraf hebben ingeschat. Anderzijds lijden ondernemers soms wel omzetverlies op kwartaalbasis, maar compenseren dit in andere kwartalen waardoor er op jaarbasis geen omzetverlies wordt geleden. We kunnen deze steun wegfilteren door een extra criterium toe te voegen: steun gaat alleen nog naar ondernemers met een gerealiseerd omzetverlies in 2020. Zo'n criterium druist echter in tegen het doel van de subsidies (dekken vaste lasten, behoud van werkgelegenheid) en kan onrechtvaardig voelen voor bedrijven die het recht op steun ontzegt wordt omdat ze in 2020 net geen omzetverlies hebben gedraaid.

28.

29. TVL:

Het toevoegen van een dergelijk criterium is een fundamentele herziening van de nu kwartaal-gebaseerde TVL en daarom niet uitvoerbaar. Er moet dan een oplossing gezocht worden voor de nieuwe referentieproblematiek voor een grotere groep, overgangsrechtelijke problemen tussen de verschillende TVL openstellingen en schrijnende gevallen voor (een grotere groep) bedrijven en een toestroom aan juridische bezwaren.

NOW:

Er moet nader onderzocht worden wat de precieze consequenties zijn voor UWV. Alle controles in de NOW zijn momenteel ingericht op de juiste weergave van het gemaakte omzetverlies t.o.v. referentiejaar 2019. Door een extra check op de omzet 2020 in te voeren, moet voor alle werkgevers die NOW aanvragen aanvullende controles worden gedaan. Dit zal de uitvoeringscapaciteit bij in ieder geval UvB verhogen en ook de administratieve lasten verhogen voor accountants en werkgevers, terwijl we signalen ontvingen dat de administratieve lasten al hoog zijn. De werkelijke omzetsdaling over 2020 moet bij de vaststelling via btw-aangiftes worden aangetoond. Niet elke werkgever is echter btw-plichtig, waardoor die cijfers niet altijd beschikbaar zijn. Voor werkgevers die bij de vaststellingsaanvraag een accountantsverklaring moeten aanleveren, kan de extra eis door de accountant worden getoetst. Dit vergt verregaande aanpassingen van de controleprocessen en het protocol. Hierdoor moet de regeling ook opnieuw voorgelegd worden aan de ATR.

30. 8. Criterium toevoegen voor steun: alleen steun in Q3 als ook steun genoten in Q1 en/of Q2

31. Nu de samenleving heropent neemt het omzetverlies af en zouden er geen nieuwe bedrijven een aanvraag moeten indienen. Oneigenlijk gebruik van de NOW en TVL kan daarom worden tegengegaan door als criterium toe te voegen dat bedrijven die geen steun ontvingen in Q1 of Q2 nu ook niet voor steun in aanmerking komen. Met schrijnende gevallen moet echter coulant om worden kunnen gegaan.

32.

Dit is juridisch risicovol. Feitelijk gaat het hier om het met terugwerkende kracht aanpassen van voorwaarden van de NOW3 en TVL. Je verbindt hiermee immers achteraf een voorwaarde aan het al dan niet aanvragen van NOW3 en TVL. Werkgevers konden niet op tijd weten dat steun in de NOW3 nodig is voor de NOW4. Dit zou deels ondervangen kunnen worden door het aanvraagtijdstip van de NOW 3.3 langer open te laten, maar ook dan zullen er werkgevers blijven die inmiddels al anders hebben gehandeld en zodoende geen NOW 3.3 aanvragen.

9. (Zacht) criterium toevoegen: bedrijven vragen om verklaring te geven als omzetzaling hoger is dan sectorgemiddelde

In uitzonderlijke gevallen kunnen ondernemers onvoldoende prikkel ervaren om weer volledig open te gaan. Zulk gedrag kan ontmoedigd worden door ondernemers te vragen hun gedrag (en omzetzaling) te verklaren. Dit kan ingesteld worden als een verklaring die geüpload moet worden bij een bovengemiddeld hoge omzetzaling in hun sector.

TVL:

RVO geeft aan dat deze maatregel is niet rechtmatig of uitvoerbaar is. Om willekeur te voorkomen moet RVO alle bepalingen uit de regeling in gelijke intensiteit handhaven. Deze verklaringen die dienen als afschrikkende werking zijn niet rechtmatig. Dit betekent dat tienduizenden aanvragen met een omzetzaling boven het sectorgemiddelde aanvullend gecontroleerd moeten worden, op niet te definiëren gronden. Daarnaast is de maatregel overbodig: de gemiddelde afwijking tussen het verwachte omzetverlies tijdens het voorschot en het daadwerkelijke omzetverlies in de vaststelling is zeer klein (<5% afwijking in TVL Q4).

NOW:

Genoemde maatregel is niet rechtmatig, door bovenstaand punt. Daarnaast is het ook onuitvoerbaar, omdat UWV geen actuele sectorale gegevens heeft. Wel neemt UWV in het aanvraagformulier voor het voorschot NOW4 een extra vraag op waarom er gebruikt gemaakt wordt van de NOW. Daarnaast wordt er expliciet op gewezen dat de NOW bedoeld is voor buitengewone omstandigheden zoals de coronacrisis. De werkgever moet actief aanvinken dat dit het geval is. Hoewel er geen consequenties verbonden worden aan het antwoord, is de verwachting dat deze vraag een drempel opwerpt en de werkgever zich afvraagt of hij echt een beroep moet doen op steun.

33. 10. Voorschotpercentages verlagen

34. Lagere voorschotpercentages zorgen dat ondernemers vooraf minder NOW en TVL ontvangen. Als zij het geschatte omzetverlies realiseren, ontvangen zij alsnog de rest van het bedrag, anders hoeven zij minder terug te betalen. Een aantal sectoren, zoals theaters, festivals etc., profiteren relatief minder van de versoepelingen. Verlaging van het voorschotpercentage raakt hierdoor ook de werkgevers die de steun het hardst nodig hebben. Daarnaast zorgt dit ook voor een prikkel om het omzetverlies te hoog in te schatten bij de voorschotaanvraag, waardoor werkgevers alsnog moeten terugbetalen na afloop. Bij de TVL ontvangt een groter deel van de aanvragers achteraf extra steun (in plaats van verzoek tot terugbetaling) dan bij de NOW. 80 tot 90% van de aanvragers extra steun, in plaats van een verzoek tot terugbetaling. Bij de NOW is dit lager, namelijk 40%.
35. Deze maatregel is uitvoerbaar, maar er zijn sterke twijfels bij de effectiviteit van de maatregel.
- 36.
- 37.
- 38.
- 39.
- 40.
- 41.