

GERICHTE CORONASTEUN

EEN VERKENNING VAN DE MOGELIJKHEDEN

RAPPORT

seo • economisch onderzoek

/Andersson Elffers Felix

AUTEURS

MICHEL BIJLSMA, JOOST WITTEMAN (SEO)
SANDER GEURTS, MICHEL EHRISMAN (AEF)

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN, MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN, MINISTERIE VAN FINANCIËN

AMSTERDAM / UTRECHT, NOVEMBER 2022

Samenvatting

Dit rapport geeft inzicht in de mogelijkheden voor gerichtere coronasteun.

Vanaf maart 2020 heeft Nederland ingrijpende maatregelen moeten nemen om de verspreiding van het coronavirus in te dammen. Tegelijkertijd werd een omvangrijk pakket aan coronasteun in het leven geroepen om ondernemingen te ondersteunen die door de maatregelen werden getroffen. Daarbij ontstonden echter afbakeningsproblemen: het bleek voor de overheid moeilijk om gericht af te bakenen welke ondernemingen geraakt werden door de maatregelen en welke niet. Het gevolg was dat bedrijven voor wie de steun was bedoeld, soms toch niet in aanmerking kwamen voor coronasteun en vice versa.

De ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Financiën hebben daarom aan SEO Economisch Onderzoek (SEO) en Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd om een verkenning van de mogelijkheden om coronasteun beter te richten. De kernvraag van het onderzoek luidde:

Hoe kunnen sectorale of activiteits specifieke instrumenten voor coronasteun ontwikkeld en geïmplementeerd worden?

Huidige knelpunten bij gerichte coronasteun

Uit het onderzoek kwam naar voren dat verschillende typen knelpunten de overheid belemmeren in het streven om coronasteun gericht te verstrekken. In de eerste plaats spelen *economische knelpunten* die de mogelijkheden beperken. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de belangrijkste economische knelpunten zijn:

- Problemen om de steun op de juiste plek te krijgen door afbakeningsproblemen en keteneffecten;
- Strategisch gedrag door potentiële aanvragers;
- Fraudemogelijkheden;
- Gevolgen voor prikkels bij bedrijven om zélf alternatieven te vinden (incl. steun die ongewenst gedrag beloont);
- Beslag van steun op de overheidsbegroting;
- Risico op beperken macro-economische dynamiek.

In de tweede plaats spelen juridische knelpunten die onderliggend zijn aan de afbakeningsproblemen. Uit het onderzoek komen als belangrijkste knelpunten naar voren:

- Staatssteunproblematiek;
- Juridische knelpunten rond SBI-codes;
- Beperkingen aan data-uitwisseling vanwege de AVG;
- Eisen rond goedkeuring van overheidsuitgaven.

In de derde plaats spelen *uitvoeringstechnische knelpunten*. Uit het onderzoek komen als belangrijkste punten naar voren:

- Stapeling bij de uitvoering;
- Handmatige afhandeling bij grote aantallen aanvragen;
- Beperkingen in de automatisering;
- Onvolkomenheden in de registratie;
- Indeling van de registratie sluit niet aan bij genomen maatregelen;
- Grote hoeveelheid bezwaarprocedures in korte periode met complexe afhandeling;
- Vaststellen van keteneffecten.

Iedere oplossing om coronasteun gericht te maken, zal de meeste van deze knelpunten moeten wegnemen. *Alle* knelpunten tegelijk wegnemen, is niet noodzakelijk (en ook niet haalbaar) omdat ook een imperfecte oplossing coronasteun in elk geval gericht kan maken dan tot nu toe het geval was.

Longlist opties voor gerichte coronasteun

Voor dit onderzoek hebben SEO en AEF op basis van interviews met betrokkenen en experts geïnventariseerd welke beleidsopties voor gerichtere coronasteun denkbaar zijn. Daarbij hebben we opties verkend op vijf onderdelen van mogelijk beleid:

1. De keuze voor het instrument (hoe te steunen);
2. De keuze voor de uitvoeringsorganisatie (wie de steun gaat uitvoeren);
3. De keuze voor afbakeningscriteria (welk criterium bepaalt wie in aanmerking komt voor steun);
4. De keuze voor drempels en voorwaarden (waar ondernemingen aan moeten voldoen);
5. De keuze voor ex-post vaststelling en controle op recht- en doelmatigheid (is de steun goed terechtgekomen).

Op elk van deze onderdelen zijn er meerdere opties denkbaar. Een volledige oplossing vraagt een combinatie van meerdere ingrepen. De opties zijn dan ook het best te zien als bouwstenen voor een oplossing. Een uitputtende inventarisatie van SEO en AEF gaf 40 mogelijke bouwstenen voor een oplossing voor gerichte coronasteun.

Shortlist opties voor gerichte coronasteun

Met behulp van focusgroepen met experts hebben we verkend welke beleidsopties denkbaar zijn op basis van deze bouwstenen. Een groot aantal bouwstenen bleek bij nadere analyse niet goed bruikbaar omdat er geen effectieve, intern coherente beleidsoptie mee te vormen is die voldoende economische, juridische en operationele knelpunten kan wegnemen. Ook kwam voren dat de opties rond drempels en voorwaarden en rond ex-post vaststelling niet onderscheidend zijn: deze opties zijn altijd denkbaar maar dragen op zichzelf niet bij aan coronasteun die sectoraal of activiteitspecifiek gericht is (de hoofdvraag van het onderzoek).

Andere bouwstenen bleken wel bruikbaar. Op basis van onze analyse, focusgroepen een set mogelijke opties en gesprekken met de opdrachtgever hebben we drie shortlistopties gekozen die aan de orde zijn voor nadere uitwerking. Dit zijn:

1. **Ex-ante verzekering of garantiefonds.** Hierbij kunnen ondernemers hun schade door coronamaatregelen verhalen bij een verzekering of garantiefonds. Dit is een combinatie van bouwstenen 1,5, 1,6 óf 1.7, en 2.5. Er zijn verschillende subvarianten denkbaar voor de precieze publieke borging van de verzekering. Die bepalen welke van de drie bouwstenen bij de keuze voor een instrument wordt benut;
2. **Afbakening via SBI-codes.** Hierbij worden SBI-codes gebruikt voor de afbakening, zoals dat ook in de coronaperiode van 2020 en 2021 is gebeurd, maar dan met meer aandacht voor de juridische borging. Dit is een combinatie van bouwstenen 1.1, 2.1, 3.1 en 3.3. Er zijn verschillende subvarianten denkbaar voor het eventueel verfijnen van de codes en de controle op de juistheid van de codes. Daarbij kunnen ook bouwstenen 3.2, 3.4, 3.5 of 3.6 een rol spelen;
3. **Afbakening via bedrijfsvergunningen.** Hierbij worden in een aantal sectoren bedrijfsvergunningen gebruikt voor de afbakening van wie er recht heeft op coronasteun. Dit is een combinatie van bouwstenen 1.1, en 3.7. Er zijn verschillende subvarianten denkbaar voor welke vergunningen de basis voor coronasteun kunnen zijn. Deze variant zal nooit dekkend zijn voor alle sectoren omdat er in sommige sectoren geen relevante vergunning is om als basis te dienen, maar in sectoren als de horeca en de evenementensector is de optie wel denkbaar.

Ex-ante verzekering of garantiefonds

Bij deze optie kunnen ondernemers hun schade door coronamaatregelen verhalen bij een verzekering of garantiefonds. Daarvoor moeten zij zich vooraf aanmelden. Ondernemers betalen premie om mee te kunnen doen. Die premie hoeft niet noodzakelijkerwijs dekkend te zijn om de risico's geheel af te dichten: de overheid kan deze verzekeringen stimuleren via garantieregelingen of op een andere manier een deel van de premie op zich nemen.

Deze beleids optie kent meerdere mogelijkheden oftewel subvarianten om de beleids optie concreet in te vullen:

- A. Een private verzekering met publieke achtervang;
- B. Een publieke verzekering;
- C. Een garantiefonds met publieke achtervang.

Wat betreft *economische* aspecten kent deze beleids optie kosten voor ondernemers in de vorm van een verzekeringspremie. Die premie kan relatief beperkt blijven wanneer de overheid als achtervang opereert; maar mag niet al te laag zijn om een mechanisme van zelfselectie te behouden (zie hieronder). Een eigen risico helpt daarbij ook. De optie komt tegemoet aan de vraag of de overheid moet blijven compenseren als contactbeperkingen tot het ondernemersrisico gaan behoren. Catastrofes zoals pandemieën zijn vaak beperkt te verzekeren omdat ze voor grote schade bij veel partijen tegelijkertijd zorgen. Toch zijn er voorbeelden van dergelijke verzekeringen. Zo kent Nederland de exportkredietverzekering en de brede weersverzekering. Ook in het buitenland zijn er voorstellen voor verzekeringen tegen coronamaatregelen.

Wat betreft *juridische* aspecten heeft deze beleids optie als voordeel dat er zelfselectie van ondernemingen optreedt. Dat omzeilt voor een deel complexe afbakeningsproblematiek, al wordt deze niet geheel weggenomen. Bij deze beleids optie krijgen niet alle ondernemers coronasteun, maar alleen degenen die zich vooraf verzekerd hebben. Er bestaat geen wettelijk recht op een vergoeding van overheidswege bij omzetverlies door een pandemie, dus wat dat betreft kan deze optie juridisch houdbaar zijn. Subvarianten A en C trekken de steun deels uit de overheidssfeer. Schadeafhandeling van ondernemingen gebeurt in de civielrechtelijke sfeer; verzekerden hebben recht op uitkering conform polisvoorwaarden.

Wat betreft *uitvoerbaarheid* is de beleids optie niet fundamenteel onuitvoerbaar, maar wel complex. Voor verzekeraars is het moeilijk om een geschikte premie te berekenen omdat coronamaatregelen geen natuurlijke gebeurtenis zijn maar voortvloeien uit overheids optreden. De schade kan erg groot zijn en dat vraagt van hen grote kapitaalreserves, zelfs al treedt de overheid op als achtervang. De schade-afhandeling is moeilijk omdat de schade grote groepen tegelijkertijd treft. De uitvoeringskosten van deze optie zijn daarom hoog. Tot slot is deze beleids optie zoals hierboven beschreven niet vrij van afbakeningsproblemen; zelfselectie kan die maar ten dele ondervangen. Aan de andere kant zijn er al wel ervaringen met achtervang door de overheid. We schatten dat implementatie van deze optie 14 maanden vergt, mits er spoed wordt gemaakt met het wetgevingstraject. Daarbij moest eerst in meer detail dan in dit rapport worden nagegaan wat onder welke voorwaarden mogelijk is.

Afbakening via SBI-codes

Bij deze optie worden SBI-codes gebruikt voor afbakening van het recht op coronasteun. Een SBI-code geeft aan wat de activiteit van een onderneming is. Het uitkeren van coronasteun verloopt op dezelfde manier als in 2020 en 2021. Gebruik van SBI-codes voor afbakening bleek juridisch kwetsbaar. De redenering kwam erop neer dat ondernemers geen invloed konden uitoefenen op de SBI-code en niet konden voorzien dat SBI-codes een dergelijk groot belang zouden hebben. Om SBI-codes (weer) te mogen gebruiken voor coronasteun, is op zijn minst een aanpassing van de Handelsregisterwet vereist. Zelfs dan kent de optie juridische risico's die nader geanalyseerd moeten worden.

Deze beleids optie kent meerdere mogelijkheden oftewel subvarianten om de beleids optie concreet in te vullen:

- A. SBI-codes juridisch borgen als mogelijke voorwaarde voor steun;
- B. SBI-codes juridisch borgen en daarnaast de controle erop intensiveren;
- C. SBI-codes juridisch borgen, de controle erop intensiveren én daarnaast de codes verfijnen.

Wat betreft de *economische* aspecten is van SBI-codes bekend dat ze geen perfect middel zijn. Zo bleken SBI-codes niet altijd actueel of accuraat. Bovendien kent afbakening met SBI-codes altijd grensgevallen. Het gevolg is dat er ondernemingen blijven die geen steun krijgen maar het eigenlijk wel nodig hebben en vice versa. Zeker ondernemingen 'upstream' in de waardeketen kunnen hiermee te maken krijgen. De subvariant met het verfijnen van de codes kan deze problemen enigszins dempen, maar niet geheel wegnemen.

Wat betreft de *juridische* aspecten hebben rondom het eerdere gebruik van SBI-codes voor de afbakening diverse juridische problemen gespeeld. Dit keer zou de steun anders moeten worden ingericht dan de regelingen van 2020 en 2021. Ook moet de verantwoordelijkheid voor de correctheid en het vaststellen van de code bij de ondernemer komen te liggen. Dat vraagt in elk geval een aanpassing van de Handelsregisterwet waarin beschreven wordt dat SBI-codes voor dit doel kunnen worden gebruikt. Zo moet voor ondernemers duidelijk zijn wat de consequenties zijn van de codes. Ondernemers moeten goed over deze wijziging worden geïnformeerd met een publiciteitscampagne, en moeten de gelegenheid krijgen om duidelijk invloed uit te kunnen oefenen op hun SBI-codes en die zo accurater te maken. Tot slot is een hardheidsclausule in de steunregeling noodzakelijk zodat in onredelijke gevallen van de regelgeving kan worden afgeweken.

De *uitvoerbaarheid* verschilt per subvariant. De eerste subvariant kan (met grote spoed in het wetgevingstraject) binnen 8 maanden worden gerealiseerd. Echter, dan is geen enkele organisatie goed belast met handhaving van de accuraatheid van SBI-codes, waardoor misbruik of strategisch gedrag bij ondernemers moeilijker is tegen te gaan. De tweede subvariant met intensievere controleprocessen kan dat deels wegnemen en vergt ongeveer een jaar implementatietijd. De derde subvariant met verfijndere codes geeft een complex eigenaarschap van de data en administratieve lasten voor ondernemers. Implementatie vraagt minimaal 26 tot 30 maanden. Voor alle subvarianten geldt dat aanpassing van de Handelswet een noodzakelijke, maar niet per se voldoende voorwaarde is voor het inzetten van SBI-codes. Het is denkbaar dat er andere juridische obstakels ontstaan.

Afbakening via bedrijfsvergunningen

Deze optie gaat uit van het gebruik van bedrijfsvergunningen als voorwaarde voor coronasteun. Alleen ondernemingen die over een bepaalde vergunning beschikken, komen in aanmerking voor steun. Deze optie biedt niet voor alle sectoren een oplossing. Het meest waarschijnlijke voorbeeld hiervan is een horecavergunning. Voor de detailhandel is deze optie minder waarschijnlijk omdat er in die sector geen voor de hand liggende vergunning is. Daarmee is deze beleids optie minder breed toepasbaar dan de eerdergenoemde opties. In deze beleids optie komt er een landelijk geharmoniseerd register van door gemeenten uitgegeven vergunningen.

Deze beleids optie kent meerdere mogelijkheden oftewel subvarianten om de beleids optie concreet in te vullen:

- A. Vrijwillige harmonisatie door gemeenten;
- B. Wettelijk verplichte harmonisatie vanuit het Rijk.

Economisch gezien heeft deze beleids optie als nadeel dat ze niet op alle sectoren toepasbaar is. Weliswaar zijn er coronamaatregelen denkbaar die wel de horeca (en evenementensector) maar niet de detailhandel raken. Ook biedt deze beleids optie beperkte handvatten voor coronasteun aan partijen 'upstream' in de waardeketen.

Wat betreft *juridische aspecten* zijn er obstakels. De horecaverunning (exploitatievergunning voor horecabedrijven) is een gemeentelijke vergunning. Er is geen landelijke wet die de exploitatievergunningen regelt. Niet alle gemeenten stellen een exploitatievergunning verplicht. Wil deze optie werken, dan moet er enige harmonisatie over gemeenten komen: horecaverunningen van verschillende gemeenten moeten in ieder geval dezelfde elementen bevatten en bij voorkeur moeten er uniforme definities komen van begrippen als 'nachthoreca'. Dat kan door vrijwillige harmonisatie tussen gemeenten, maar die weg is lang en onzeker. Het zou ook met een landelijke wet kunnen. Een landelijke wet zou echter de beleidsvrijheid van gemeenten inperken, terwijl het enkele doel de registratie van horeca ten behoeve van gerichte coronasteun is, feitelijk 'bijvangst' van de horecaverunning. Het is sterk de vraag of gerichte coronasteun gezien kan worden als een gerechtvaardigd en proportioneel doel om de huidige beleidsvrijheid van gemeenten rond horecaverunningen in te perken.

Wat betreft de *uitvoerbaarheid* is deze maatregel moeilijk om te implementeren vanwege de vereiste coördinatie tussen centrale en decentrale overheden. In beide subvarianten zou het implementatietraject minimaal 22 - 30 maanden vergen en waarschijnlijk langer (als de maatregel überhaupt juridisch haalbaar blijkt). Eenmaal geïmplementeerd zou het proces op zichzelf goed werkbaar zijn omdat het gebruikmaakt van bestaande processen. Voor gemeenten en ondernemingen die nu geen horecaverunning hebben, zouden de administratieve lasten toenemen.

Conclusie

Een inventarisatie in ons onderzoek identificeerde 40 potentiële 'bouwstenen' voor een oplossing. Vanuit al die bouwstenen bleken drie beleidsoptie te maken die intern coherent zijn, op voorhand economisch, juridisch en uitvoeringstechnisch denkbaar zijn, en die bijdragen aan coronasteun die sector- of activiteitspecifieke coronasteun betreft. Naast de SBI-codes en de verzekeringsoptie ging het daarbij om het gebruik van sectorspecifieke vergunningen. Bij nadere analyse achten we het gebruik van sectorspecifieke vergunningen echter fundamenteel minder geschikt dan de andere twee beleidsopties: de optie is juridisch ingewikkelder en kent belangrijke nadelen op economisch gebied en in de administratieve lasten.

Uit het onderzoek komt dan ook naar voren dat er twee kansrijke beleidsopties denkbaar zijn om gerichter coronasteun te kunnen verlenen dan eind 2021 het geval was: afbakening via SBI-codes (op juridisch houdbare wijze) of inrichting van een ex-ante verzekering of garantiefonds. Beide opties kennen geen blokkades die de opties fundamenteel technisch onuitvoerbaar maken, al vergen beide opties een complex implementatietraject. Juridisch zijn beide opties niet op voorhand juridisch onhoudbaar, maar ze kennen wel juridische risico's. De opties vergen uiteraard nadere uitwerking, waarbij de juridische risico's nadere analyse vragen. Het is dus de vraag hoeveel risico beleidsmakers willen nemen bij het ontwikkelen van nieuw instrumentarium, want het risico dat een beleidsoptie juridisch niet volledig houdbaar blijkt, is nooit helemaal uit te sluiten.

In dit rapport hebben we beleidsopties verkend en geschetst voor zover dat mogelijk was binnen de kaders en gegeven onze kennis. Niettemin staan er nog keuzes open; zo valt er bij beide denkbare beleidsopties nog te kiezen uit subvarianten. Daar kunnen we geen keuze in adviseren. Ook is er nog verdere uitwerking nodig van de juridische aspecten en risico's van de verschillende opties. Als vervolgstap is nu eerst principebesluitvorming nodig welke beleidsoptie beleidsmakers het liefst uitgewerkt willen zien. Die principebesluitvorming kan het startsein zijn voor concrete uitwerking van de beleidsoptie en vervolgens eventueel implementatie ervan. Dan kan Nederland binnen enige tijd indien nodig gerichter coronasteun verlenen.

Inhoudsopgave

Samenvatting		i	
Inhoudsopgave		1	
1	Inleiding	1	
	1.1	Aanleiding	1
	1.2	Onderzoeksvragen	1
	1.3	Onderzoeksaanpak	3
	1.4	Leeswijzer	4
2	Huidige knelpunten gerichte coronasteun	5	
	2.1	Casus nachthoreca	5
	2.2	Economische knelpunten	7
	2.3	Juridische knelpunten	10
	2.4	Uitvoeringstechnische knelpunten	14
3	Beleidsopties	17	
	3.1	Longlist bouwstenen	17
	3.2	Beoordeling bouwstenen	19
	3.3	Shortlist beleidsopties	24
4	Uitwerking shortlist opties	26	
	4.1	Ex-ante verzekering of garantiefonds	26
	4.2	Afbakening via SBI-codes	36
	4.3	Afbakening via bedrijfsvergunningen	46
5	Conclusie	53	
Bijlage A	Internationale vergelijking	56	
Bijlage B	Bestaande verzekeringen	69	

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Vanaf maart 2020 heeft Nederland verschillende keren ingrijpende maatregelen moeten nemen om de verspreiding van het coronavirus in te dammen en de volksgezondheid te beschermen. Tegelijkertijd werd in zeer korte tijd een omvangrijk pakket aan steunmaatregelen in het leven geroepen om ondernemingen te ondersteunen. Met regelingen als de tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW) en de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) kwam de overheid ondernemingen tegemoet.

De snelheid waarmee het omvangrijke pakket werd ontwikkeld en tot uitvoering werd gebracht, was niet eerder vertoond. Waar een wetgevingstraject normaal gesproken ruim twee jaar duurt, gebeurde dit onder deze uitzonderlijke omstandigheden soms in twee weken. Snelheid, uitvoerbaarheid en werkbaarheid van de steunmaatregelen waren centrale uitgangspunten bij de inrichting van de steunmaatregelen.

Tegelijkertijd werden de beperkingen van de uitvoering ook zichtbaar: voor de werkbaarheid was het noodzakelijk om de aanvragen vrijwel geheel geautomatiseerd te beoordelen. Vaak was er onvoldoende informatie beschikbaar om effecten van contactbeperkende maatregelen op omzet, winsten of kosten vast te stellen. Ook speelden er afbakeningsproblemen: het lukte niet goed om instrumenten voor coronasteun te ontwikkelen die sector- of activiteitspecifiek waren. Dat speelde zeker bij keteneffecten, waar aanpalende sectoren die initieel buiten een afbakening vielen ook hard geraakt werden.

Als gevolg van deze beperkingen, was de coronasteun niet altijd gericht. Ondernemingen werden niet allemaal in dezelfde mate geraakt door contactbeperkende maatregelen. Er waren bedrijven voor wie de steun was bedoeld, die toch niet in aanmerking kwamen voor coronasteun en vice versa. Indien in de toekomst opnieuw contactbeperkende maatregelen moeten worden genomen, zal dit gebrek aan gerichte coronasteun verschillende nadelen hebben. Bij onterecht geen steun kunnen gezonde bedrijven in financiële problemen komen. Dat raakt de werkgelegenheid. Bij onterecht wel steun ontstaat ondoelmatige besteding van gemeenschapsgeld en een ongezonde prikkel in de economie.

De ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Financiën hebben daarom aan SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd om de mogelijkheden te verkennen om coronasteun beter te richten op die bedrijven voor wie de steun is bedoeld.

1.2 Onderzoeksvragen

Kernvraag

De ministeries van EZK, SZW en Financiën hebben als kernvraag van het onderzoek geformuleerd:

Hoe kunnen sectorale of activiteitspecifieke instrumenten voor coronasteun ontwikkeld en geïmplementeerd worden?

Doel van het onderzoek was oplossingsrichtingen verkennen om in de toekomst steun gericht, doelmatiger en gemakkelijker te verlenen aan getroffen ondernemingen, door af te bakenen op sectoren of activiteiten.

Deelvragen

De bij kernvraag zijn drie deelvragen geformuleerd:

1. Op welke manier kan het best een houdbaar en duurzaam onderscheid gemaakt worden tussen bedrijven die gevolgen ondervinden van contactbeperkende maatregelen en bedrijven die dat niet hebben, via
 - a. Sectorale afbakening of SV-sectoren of anderszins?
 - b. Bedrijfsactiviteiten?
2. Op welke termijn zouden mogelijk oplossingsrichtingen in beleid omgezet kunnen worden?
 - a. Maak onderscheid tussen de korte (meteen), middellange (aankomend najaar) en lange termijn (vanaf 2023).
 - b. Zijn er mogelijkheden om het proces te versnellen?
 - c. Zijn er tussenoplossingen die de inpassingstijd verkorten die kunnen bijdragen aan gerichte steun?
3. Welke kosten (indicatief) zijn aan de oplossingsrichtingen verbonden? Geef een inschatting van de uitvoeringskosten en een indicatie van de kosten van steun (met indicatief gekozen parameters).

In dit rapport leest u ons antwoord op deze onderzoeksvragen. De kosten zijn daarbij slechts zeer beperkt aan de orde gekomen in de vorm van benodigde tijdsbesteding.

Scope

Bij de deelvragen is opgemerkt dat sectorale afbakening of afbakening op basis van bedrijfsactiviteit gewenst is voor ten minste de horeca (en idealiter specifiek de nachthoreca), contactberoepen en de detailhandel. Deze drie sectoren zijn gekozen omdat de verwachting is dat deze sectoren het meest waarschijnlijk onderhevig kunnen zijn aan contactbeperkingen en de afbakening ervan tot dusver niet mogelijk is gebleken. De 'belangrijkste' ketenpartners zijn de ketenpartners die het meest afhankelijk zijn van deze sectoren.

De scope van dit onderzoek omvat in principe alle vormen van coronasteun en beperkt zich niet tot enkele specifieke regelingen. Het onderzoek richt zich namelijk op het sectoraal of activiteitspecifiek afbakenen van coronasteun in het algemeen, en niet van individuele regelingen. Wel nemen we eerdere regelingen voor coronasteun en eerdere coronamaatregelen als vertrekpunt voor de analyses.

Criteria

Bij de onderzoeksvraag is aangegeven dat oplossingen zoveel mogelijk moeten voldoen aan in elk geval de volgende vier criteria:

1. **Economische gerichtheid:** steun komt alleen terecht bij bedrijven in sectoren of bij activiteiten die door contactbeperkende maatregelen omzetverlies lijden en beperkt handelingsperspectief hebben, waarbij economische neveneffecten zo klein mogelijk zijn;
2. **Schaalbaarheid:** steun kan indien nodig op grote schaal worden geboden;
3. **Uitvoerbaarheid:** steun is op korte termijn uitvoerbaar, ook gezien de last voor uitvoeringsorganisaties;
4. **Juridische houdbaarheid:** steun is op juridisch houdbare wijze vormgegeven, met een passende titel.

In dit rapport vatten we 'schaalbaarheid' en 'uitvoerbaarheid' samen onder de noemer 'uitvoerbaarheid'. Daaronder verstaan we naast de belasting van uitvoeringsorganisaties ook de administratieve lasten en 'klantvriendelijkheid' van de processen voor ondernemingen.

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd van medio juni tot eind oktober 2022. Voor dit onderzoek hebben we een stapsgewijze aanpak gebruikt met in elke fase een specifieke combinatie van onderzoeksmethoden. Onderstaande figuur 1.1 geeft de verschillende stappen weer die in het onderzoek zijn doorlopen.

Figuur 1.1 Opzet van het onderzoek



Eerst is in beeld gebracht wat belemmeringen zijn om gerichte coronasteun te verlenen. De uitkomsten daarvan leest u in hoofdstuk 2. Daarnaast hebben we in deze fase breed geïnventariseerd welke oplossingen denkbaar zijn voor gerichte coronasteun. Hiervoor we verschillende methoden gebruikt: desk research (veelal documenten die coronasteun beschrijven en juridische documentatie), een internationale vergelijking naar coronasteun in verschillende landen (de uitkomsten hiervan leest u in bijlage A) en tientallen verkennende interviews. Voor deze interviews hebben we betrokkenen geïnterviewd bij onder meer beleidsmakers, toezichthouders, uitvoeringsorganisaties, gemeenten, brancheverenigingen en data-eigenaren.

In de tweede fase hebben we een 'longlist' opgesteld van bouwstenen voor een oplossing voor gerichtere coronasteun. De uitkomsten daarvan leest u in paragraaf 3.1. Daarvoor hebben we een inhoudelijke analyse uitgevoerd van de uitkomsten uit desk research, verkennende interviews en internationale voorbeelden uit de eerste fase. Waar nodig hebben we hiervoor aanvullende desk research uitgevoerd.

In de derde fase zijn de bouwstenen op de longlist beoordeeld op hun bruikbaarheid voor concretere beleidsopties voor gerichtere coronasteun. De uitkomsten daarvan leest u in paragraaf 3.2 en 3.3. Hiervoor hebben we de verschillende bouwstenen gescoord op economische, juridische en uitvoeringstechnische aspecten. Op basis daarvan hebben we een 'shortlist' van concrete beleidsopties ontwikkeld. Deze shortlist is voor verdere uitwerking vastgesteld door de opdrachtgevers.

In de laatste fase is in meer detail uitgewerkt hoe de drie beleidsopties van de shortlist er in de praktijk uit zouden zien, bijvoorbeeld welke processen uitvoeringsorganisaties en bedrijven dan doorlopen. De uitkomsten leest u in hoofdstuk 4. Hiervoor zijn verdiepende interviews gehouden, met name met specialisten van betrokken uitvoeringsorganisaties. Ook zijn waar relevant voorbeelden van soortgelijke oplossingen in andere sectoren of landen gezocht. De uitkomsten daarvan leest u in bijlage B. Aan het einde van het onderzoek hebben we een opzet van de belangrijkste beleidsopties geschreven. Deze opzet is getoetst in focusgroepen met experts rond de betreffende beleidsopties.

1.4 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport is als volgt opgebouwd:

- **Hoofdstuk 2** beschrijft huidige knelpunten bij het verlenen van gerichte coronasteun die naar voren zijn gekomen in 2020 en 2021. Deze knelpunten moeten zoveel mogelijk worden weggenomen;
- **Hoofdstuk 3** verkent welke beleidsopties denkbaar zijn voor gerichtere coronasteun. Daarbij schetsen we eerst een 'longlist' van mogelijke bouwstenen voor oplossingen en vervolgens een 'shortlist' van concrete beleidsopties.;
- **Hoofdstuk 4** bespreekt de drie beleidsopties op de shortlist in meer detail, en schetst economische, juridische en uitvoeringstechnische aspecten van deze beleidsopties;
- **Hoofdstuk 5** sluit af met conclusies en aanbevelingen.

Dit rapport kent twee bijlagen. Bijlage A geeft een internationaal vergelijkend overzicht van vormen van coronasteun in verschillende Europese landen, als inspiratie voor de inventarisatie van mogelijke bouwstenen. Bijlage B geeft een overzicht van bestaande Nederlandse verzekeringen voor catastrofes met publieke achtervang, als toelichting op de beleidsoptie voor een ex-ante verzekering of garantiefonds.

2 Huidige knelpunten gerichte coronasteun

In de afgelopen pandemiejaren hebben diverse knelpunten het vormgeven en richten van de coronasteun bemoeilijkt. Een oplossing voor gerichte coronasteun zal (veel van) deze knelpunten moeten wegnemen. Een goed voorbeeld daarvan is de sluiting van de nachthoreca, omdat die een helder beeld geeft van de overwegingen die tot een bepaalde vormgeving hebben geleid. Hieronder beschrijven we allereerst de casus van de nachthoreca. Vervolgens benoemen we de knelpunten. We maken een onderscheid tussen economische, juridische en uitvoeringstechnische knelpunten. Zoals beschreven in paragraaf 1.3 zijn deze knelpunten gebaseerd op desk research, internationale vergelijking en een brede serie interviews.

2.1 Casus nachthoreca

Afbakeningsvraagstuk

Een belangrijke casus die laat zien waar beleidsmakers tegen aanliepen in hun poging om tot gerichte coronasteun te komen vormt de sluiting van de nachthoreca. Tijdens de coronagolven van maart 2020 en oktober 2020 werd alle horeca gesloten. In de zomer van 2021 werden de coronamaatregelen weer versoepeld. Toen ontstond onderscheid in de coronamaatregelen tussen 'reguliere' horeca en nachthoreca.

Op 14 september 2021 adviseerde het OMT om de nachthoreca gesloten te houden.¹ In het advies van het OMT werd niet geoperationaliseerd wat 'nachthoreca' in de praktijk inhield. Beleidsmakers zagen zich geconfronteerd met de vraag hoe ze konden aanwijzen welke horeca dicht moest en welke horeca niet. Bij gebrek aan operationalisering van die afbakening is toen gekozen voor sluiting van alle horeca tussen middernacht en 6 uur 's ochtends.

Deze afbakeningsproblematiek speelde niet alleen bij de contactbeperkende maatregelen, maar ook voor steunmaatregelen. In augustus 2021 besloot het kabinet, in lijn met aanbevelingen van bijvoorbeeld het CPB en DNB, om niet langer te werken met generieke steunregelingen (in principe open voor alle bedrijven) en die per 1 oktober 2021 niet te verlengen.² In plaats daarvan wilde het kabinet toewerken naar gerichte steun.

Het probleem was echter dat niemand precies helder had hoe nachthoreca afgebakend moest worden. Wel was er druk vanuit de samenleving, belangengroepen en Tweede Kamer³ om over te gaan tot compensatie voor de nachthoreca. Daarbij was er in de media en de Kamer meer aandacht voor bedrijven die als gevolg van afbakening onterecht géén steun zouden krijgen dan voor bedrijven die onterecht wél steun zouden ontvangen (omdat die niet onderhevig waren aan contactbeperkingen, maar wel onder een regeling met een generiek karakter zouden vallen).

Overwogen oplossingen

In gesprekken met beleidsmakers over de casus, is naar voren gekomen dat verschillende opties om de sluiting af te bakenen, dan wel voor de gerichte afbakening van steun zijn verkend:

¹ Zie: RIVM (2021) *Advies n.a.v. 126e OMT*. [Link](#).

² Zie: Ministerie van EZK (2021). *Steun aan door nachtsluiting getroffen horecabedrijven*. Kamerstukken 35 420, nr. 414. [Link](#).

³ Zie: Ministerie van EZK (2021) *Antwoord van minister Blok op vragen van het lid Van Haga*. Kamerstukken 35 420, nr 470. [Link](#).

- **Afbakening met SBI-codes.** Enige tijd kwamen alleen bedrijven met bepaalde SBI-codes⁴ in aanmerking voor sommige coronasteun.⁵ Echter, de systematiek van SBI-codes is niet toegesneden op het identificeren van sectoren met contactbeperkende maatregelen. Zo is er geen SBI-code die nachthoreca identificeert. Daarnaast waren er andere praktische en juridische problemen. Paragraaf 4.2 gaat hier verder op in. Uiteindelijk is afbakening met SBI-codes daarom weer stopgezet;
- **Aanvullende informatie vragen.** Ook is gekeken naar de mogelijkheid om aanvullende informatie als eis voor coronasteun op te nemen. Er werd gedacht aan gestandaardiseerde informatie die automatisch is in te lezen of toe te voegen aan een steunaanvraag en die het mogelijk maakt om aan objectieve criteria te toetsen. Denk hierbij aan openingstijden, of diploma's van de eigenaar. De uitvoeringsorganisaties gaven echter aan dat dit tot zeer grote aantallen bezwaren zou leiden en niet-uitvoerbaar was. Daarbij was het lastig om objectieve criteria te vinden die getoetst konden worden aan de hand van gestandaardiseerde bewijsstukken. Ook aan bepaalde vergunningen is gedacht, maar dat bleek op dat moment beperkt haalbaar. Paragraaf 4.3 gaat hier verder op in;
- **Opzetten van een steunloket.** Een andere optie die is bekeken, was een loket te openen waar de steunaanvragen van bedrijven individueel inhoudelijk beoordeeld zouden worden. De gedachte was dat alle bedrijven een bepaalde tijd (zoals een maand) kregen om zich in te tekenen voor steun. Dat zou in een afgebakende lijst aanvragen resulteren. Hierbij speelden ook weer bezwaren. Stel bijvoorbeeld dat de eigenaar van een bedrijf een maand ziek is en daardoor buiten de boot valt. Ook is niet zeker dat de inhoudelijke beoordeling vaste criteria volgt. Beide situaties leiden mogelijk tot ongelijke behandeling van gelijke gevallen. De optie zou daarmee juridisch kwetsbaar zijn;
- **Grotere rol voor gemeenten.** Verder is de gedachte verkend dat gemeenten verantwoordelijk zouden worden voor de afbakening van nachthoreca. Gemeenten gaven aan dit niet te kunnen, omdat er geen capaciteit was voor een dergelijke taak en ze tegen juridische problemen aan konden lopen vanwege het gebrek aan objectieve criteria voor sluiting en het verlenen van steun. De definitie van 'horeca' verschilt per gemeente. Tot slot schatten gemeenten in dat ze gegevens van eigenaren van bedrijven vanuit de AVG niet konden delen of combineren met andere bronnen. Dit is overigens niet bij de Autoriteit Persoonsgegevens getoetst;
- **Nudges aan de voorkant.** Tot slot is nagedacht over 'nudges'⁶ die moeten ontmoedigen dat voorkomen wordt dat andere bedrijven intekenen dan gewenst. Ondernemers kon bijvoorbeeld gevraagd worden om officieel te verklaren dat ze een (nacht)horecazaak zijn. Andere mogelijkheden zijn: openbaarmaking van alle subsidies achteraf, bewijs dat een horecagelegenheid is geopend in de nacht of een substantieel deel van de omzet uit nachthoreca haalt. Dit is gedeeltelijk gedaan maar hier is uiteindelijk gekozen voor de meest lichte variant omdat het tot juridische problemen zou kunnen leiden en sommige aspecten moeilijk aantoonbaar zijn.

Uitkomst: generieke regeling

Uiteindelijk werd er besloten tot een regeling voor financiële steun aan de nachtsluiting getroffen horeca. Deze regeling zou de regeling *Vaste Lasten voor Nachtsluiting* (VLN) gaan heten.⁷ Dit voorstel was de facto een generieke TVL-regeling met versoepelde voorwaarden. De focus lag op nachthoreca, maar daar was de regeling formeel niet toe beperkt.

⁴ SBI staat voor Standaard Bedrijfsindeling en geeft aan wat de hoofd- en de nevenactiviteiten van een bedrijf zijn. De SBI-code bestaat uit 4 of 5 cijfers. SBI-codes dienden eigenlijk een ander doel (statistische analyses) en waren dus een creatieve oplossing om de steun alsnog zo doelmatig mogelijk toe te kunnen wijzen.

⁵ Dit betrof de TOGS en TVL 1 in 2020

⁶ Nudges zijn kleine prikkels ('duwtjes') om gewenst gedrag te stimuleren of om ongewenst gedrag te ontmoedigen.

⁷ Zie: Rijksoverheid (2021) *Financiële steun aan door nachtsluiting getroffen horeca*. [Link](#).

Een regeling die enkel toegang gaf aan nachthoreca is lang besproken, maar werd niet realiseerbaar geacht (zie bijgevoegde uitvoeringstoetsen). Hierover staat in de Kamerbrief van EZK en Financiën:

“Het uitwerken van een regeling gericht op die horecabedrijven die worden getroffen door de gedwongen nachtsluiting is niet eenvoudig gebleken. Er is scherp onderzocht wat uitvoeringstechnisch en juridisch mogelijk is. Dit heeft geleid tot de VLN-regeling. De systematiek van de VLN is vergelijkbaar met die van de TVL, maar kent enkele aanpassingen om vooral de horecabedrijven te bereiken die door de nachtsluiting zwaar worden getroffen. Het kabinet blijft daarmee ook in het vierde kwartaal van 2021 steun verlenen aan zwaar getroffen ondernemers in de horeca.⁸”

Hoewel de naam van de regeling zich specifiek richtte op nachthoreca, betrof het een generieke regeling waarvoor elk bedrijf kon intekenen en in aanmerking kwam. Redenen om te kiezen voor een generieke regeling waren de eerdergenoemde bezwaren bij de alternatieven, de tijdsdruk waaronder een regeling tot stand moest komen, en padafhankelijkheid vanuit eerdere regelingen (verder bouwen op iets bestaands dat werkt, geeft minder risico's en een kleiner beslag op schaarse capaciteit bij uitvoeringsorganisaties dan een nieuwe regeling opbouwen). Ook werden er juridische belemmeringen gezien door de wetgevings- en uitvoeringsjuristen van RVO en EZK, die lagen bijvoorbeeld op het vlak van het gelijkheidsprincipe. Naast deze praktische problemen bestond er een grote politieke wens om tot steunmaatregelen te komen, waarbij er minder waarde werd gehecht aan gevallen van onterecht wel steun dan aan gevallen met onterecht geen steun.

Er is zo min mogelijk ruchtbaarheid gegeven aan het generieke karakter van de regeling om een aanzuigende werking te voorkomen. Echter, woordvoerders in de Tweede Kamer en brancheverenigingen benadrukten dat iedere onderneming kon deelnemen. De NOS meldde bijvoorbeeld:

“(…) de regeling voor de nachthoreca zo is vormgegeven dat alle bedrijven die meer dan de helft van hun omzet hebben verloren ervoor in aanmerking kunnen komen. Het bleek juridisch niet mogelijk om een regeling te maken die alleen op deze specifieke branche is gericht. Maar het kabinet doet een oproep aan ondernemers om er alleen gebruik van te maken als ze ook echt last hebben van de nachtsluiting in de horeca.”⁹

De VLN is uiteindelijk niet uitgevoerd. Later in 2021 kwamen er strengere coronamaatregelen (en de politiek-maatschappelijke roep om ruimere steun) die de hele horeca betroffen. Een specifieke regeling die (in naam) de nachthoreca betrof, was toen niet meer nodig. De regeling werd op 16 november 2021 vervangen door de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) en is daarmee uiteindelijk nooit echt operationeel geworden.¹⁰

2.2 Economische knelpunten

Economische knelpunten hebben te maken met het risico dat coronasteun de economie verstoort of ongewenste financiële gevolgen heeft voor betrokken partijen.

⁸ Ministerie van EZK (2021) *Steun aan door nachtsluiting getroffen horecabedrijven*. Kamerstukken 35 420, nr. 414. [Link](#). p. 2.

⁹ NOS (2021) *Blok: na 1 oktober is steun echt alleen nog bedoeld voor nachthoreca en evenementensector*. [Link](#).

¹⁰ Zie: Ministerie van EZK (2021) *Aanpassingen van het steunpakket in het vierde kwartaal*. Kamerstukken 35 420, nr. 420. [Link](#).

Problemen om de steun op de juiste plek te krijgen

De belangrijkste verschijningsvorm is dat steun niet goed terecht komt. Er zijn nooit criteria op te stellen die perfect afbakenen welke bedrijven recht hebben op steun en welke niet. Om een scherpere afbakening te kunnen maken, is het noodzakelijk om sectoren en relevante bedrijfsactiviteiten nader te kunnen categoriseren. Relevante informatie kan bijvoorbeeld zijn of een horecaonderneming een terras heeft, of wat de vloeroppervlakte van een winkelruimte is.¹¹ Dergelijke detailinformatie is niet breed voorhanden, en vraagt dus het analyseren en combineren van verschillende openbare en andere overheidsbronnen. Een gevolg bij gerichte maatregelen¹² is dat steun op twee manieren mogelijk verkeerd terecht kan komen:

- Steun komt mogelijk niet terecht bij partijen die het wél nodig hebben, of het omgekeerde:
- Steun komt mogelijk terecht bij ondernemers die het niet nodig hebben.

Het eerste is onwenselijk omdat dit ervoor kan zorgen dat ondernemingen die in principe levensvatbaar zijn, failliet gaan. Daarnaast kan het leiden tot minder draagvlak en ontevredenheid over de overheid in het algemeen. Dit speelde in de initiële fase van de coronacrisis toen geprobeerd werd steun te beperken tot specifieke groepen.¹³

Het tweede zorgt voor onnodige belasting van de overheidsfinanciën (zie hieronder), zorgt voor afbrokkeling van maatschappelijke steun voor de steunmaatregelen. Omdat het moeilijk is om levensvatbare en niet-levensvatbare bedrijven te onderscheiden, overleven bedrijven die in normale omstandigheden failliet zouden zijn gegaan doordat ze steun van de overheid krijgen. Analyses van het CPB en DNB lieten bijvoorbeeld zien dat een deel van de steun terecht komt bij niet-levensvatbare bedrijven met een lage arbeidsproductiviteit. Daarnaast vergoedden de steunmaatregelen in sommige gevallen ook de omzetverliezen die niet gerelateerd zijn aan contactbeperkende maatregelen. Ook pre-corona kende jaarlijks één op de vijf bedrijven in Nederland omzetverliezen van 20 procent of meer in een kwartaal.

Strategisch gedrag door potentiële aanvragers

Steunmaatregelen kunnen strategisch gedrag uitlokken van ondernemers die aspecten van hun bedrijfsvoering aanpassen zodat ze in aanmerking komen voor steun, terwijl dit eigenlijk niet nodig is. Voorbeelden zijn het timen met inkomstenstromen, het oprichten van nieuwe ondernemingen alleen om steun te kunnen krijgen, het strategisch aanpassen van SBI-codes, of het aanpassen van andere registraties om te voldoen aan voorwaarden voor steun. Uiteraard kunnen dergelijke aanpassingen ook vanwege niet-strategische redenen plaatsvinden. Onderscheiden van strategische aanpassingen van niet-strategische aanpassing vergt controles en zijn daardoor kostbaar.

Fraudemogelijkheden

Steunmaatregelen bieden ook mogelijkheden voor fraude. Fraudeurs kunnen proberen om steun aan te vragen met vervalste papieren of documenten, of door omzet- of loonsommanipulatie. Uit gesprekken kwam naar voren dat dit in de eerste fase van de TVL voorkwam.¹⁴ Fraudeurs zagen een mogelijkheid om snel geld toegewezen te

¹¹ Idealiter zou de afbakening van steunmaatregelen precies overeenkomen met de afbakening van contactbeperkende maatregelen. Maar contactbeperkende maatregelen zijn niet altijd goed afgebakend (en verbetering van die afbakening is buiten scope van dit onderzoek).

¹² Dit speelt dus niet bij generieke maatregelen. Afhankelijk van de vormgeving kan bij generieke maatregelen wel spelen dat steun onvoldoende bij de juiste partijen terecht komt. Daar geldt dat sommige ondernemers harder geraakt worden dan andere, maar dat het moeilijk is de omvang van steun daar op af te stemmen.

¹³ De Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren COVID19 (TOGS), een eenmalige uitkering van € 4.000 voor mkb-bedrijven, was bedoeld voor verschillende specifieke bedrijfstakken volgens een vastgestelde lijst met SBI-codes.

¹⁴ Er zijn hierover Kamervragen gesteld, zie: Ministerie van EZK (2021) *Antwoord van staatssecretaris Keijzer op vragen van de leden Futselaar en Leijten*. Kamerstukken 35 420, nr 2258. [Link](#).

krijgen. In gesprekken werd aangegeven dat men zich bewust was van de frauderisico's en ook actief probeerde methoden te ontwikkelen om fraude te detecteren.¹⁵

Gevolgen voor prikkels voor bedrijven om zélf alternatieven te vinden

Steunmaatregelen kunnen ongewenste neveneffecten hebben doordat ze prikkels bij bedrijven verminderen om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden als die aanpassingen tot gevolg hebben dat ze minder of geen steun meer krijgen. Dit is een nadeel van steun die afhankelijk is van de mate waarin omzet daalt. Als bedrijven immers te effectief alternatieven vinden die de omzetsdaling tegengaan, verliezen ze daarmee het recht op steun.

Verkeerd vormgegeven steun kan ook onverantwoordelijk risicovol gedrag van ondernemers vóór een crisis belonen. De wetenschap dat er in de toekomst gesteund wordt, kan ertoe leiden dat ondernemers meer risico's nemen dan wenselijk is en bijvoorbeeld zelf te weinig buffers aanhouden. Immers, ondernemers weten dat de overheid inspringt als er contactbeperkende maatregelen ingevoerd worden. Verkeerd vormgegeven steun beloont ondernemers die onverantwoorde risico's nemen evenveel als prudentere ondernemers die bijvoorbeeld hogere buffers of meer flexibiliteit in hun bedrijfsvoering opbouwen. Dit leidt tot oneerlijke concurrentie.

Beslag op de overheidsbegroting van steun

Als steunmaatregelen erg ruimhartig zijn (uit CPB-analyses blijkt dat het Nederlandse steunpakket relatief groot was ten opzichte van de economische krimp, waarbij vooral de NOW-regeling ruimhartig was vergeleken met het buitenland¹⁶), dan leggen de maatregelen ook een groot beslag op de overheidsbegroting. De budgettaire uitgaven voor het steunpakket (euro 42,4 miljard voor de jaren 2020-2022, een definitieve afrekening volgt) zijn op langere termijn niet houdbaar. Dat is meer dan euro 5.000 per huishouden. Dit loopt in het begrotingssaldo en gaat uiteindelijk ten koste van middelen voor andere beleidsterreinen van de overheid of leidt tot belastingverhoging voor de burger of ten koste van toekomstige generaties.

Risico op beperken van macro-economische dynamiek

Het kabinet heeft werkkenden en ondernemers met het coronasteun- en herstellepakket bijna twee jaar lang geholpen. Lange perioden van overheidssteun staan economische dynamiek in de weg. Werkenden en bedrijven passen zich normaliter aan op de toekomstige uitdagingen, bijvoorbeeld via prijsvorming of diversificatie binnen de bedrijfsvoering. Het Centraal Planbureau (CPB) concludeerde eerder dat de economische kosten van het steunbeleid steeds duidelijker worden.¹⁷ Juist in een periode waarin de maatschappij en de economie in hoog tempo veranderen is economische dynamiek erg waardevol. Een nadeel van coronasteun is dat deze dynamiek wordt ondermijnd. Zo gingen er minder bedrijven failliet dan normaal, hetgeen suggereert dat niet-gezonde bedrijven dankzij de coronasteun konden overleven, en liet het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zien dat de dynamiek op de arbeidsmarkt in 2020 lager lag dan in de jaren daarvoor.¹⁸ Het steunbeleid heeft bijgedragen aan het aanhouden van krapte op de arbeidsmarkt en mogelijk ook aan de uitzonderlijk lage faillissementscijfers.¹⁹

¹⁵ Er vindt ook actief onderzoek plaats naar fraude, zie: FIOD (2022) *Ruim twintig aanhoudingen in onderzoek naar TVL-fraude*. [Link](#)

¹⁶ Zie: CPB (2021) *Economische analyse steunpakket 2020*. [Link](#)

¹⁷ CPB (2022) *Van coronasteun naar generiek beleid: Inzichten voor een langetermijnstrategie*. [Link](#)

¹⁸ CBS (2022) *Minder wisseling van baas in coronatijd, vooral in horeca meer uitstroom*. [Link](#)

¹⁹ Erken & Vrieselaar (2021) *Waarom de werkloosheid ondanks de coronacrisis amper opliep*. [Link](#)

2.3 Juridische knelpunten

Staatsteunproblematiek

Coronasteun geldt als staatssteun die in principe niet is toegestaan onder Europese regelgeving.²⁰ Alleen dankzij een Europees steunkader (de tijdelijke kaderregeling²¹) waren de coronasteunmaatregelen tot nu toe toegestaan. Dit steunkader bestaat niet langer en het is maar de vraag of in de toekomst een nieuw steunkader zal komen. Zonder een dergelijke vrijstelling is overheidssteun in beginsel niet toegestaan. Voor alle mogelijke maatregelen betekent dit dat moet worden nagegaan of het is toegestaan vanuit staatssteunperspectief, met uitzondering van een geheel private verzekering voor de steun. Uiteraard kan een regeling ter goedkeuring worden voorgelegd aan de EC indien de steun niet onder een vrijstellingsverordening valt.

Juridische knelpunten rond SBI-codes

SBI-codes uit het KvK-handelsregister zijn bij TVL gebruikt als middel om bedrijfsactiviteiten te classificeren en aan de hand daarvan een besluit te nemen over het toekennen van steun.²² Hierdoor kon de grote hoeveelheid aanvragen grotendeels automatisch worden beoordeeld. Hiervoor is gekozen omwille van de doelmatigheid en uitvoerbaarheid, maar het leverde ook knelpunten op:

- Sommige (startende) ondernemingen hadden op het peilmoment 15 maart 2020 bijvoorbeeld geen inhoudelijke SBI-code maar alleen de code 'nog niet vastgesteld';
- Sommige ondernemingen stonden ingeschreven onder een onjuiste SBI-code en/of hebben hun activiteiten gewijzigd sinds de inschrijving van de SBI-code bij de Kamer van Koophandel;
- Ondernemers niet voorzien bij een inschrijving vóór 15 maart 2020 dat aan een onjuiste SBI-code dergelijke vergaande rechtsgevolgen verbonden zouden zijn;
- De KvK is verantwoordelijk voor SBI-codes en bedrijven hebben daar zelf beperkt zicht op. Ondernemers kennen bijvoorbeeld vaak niet het verschil tussen registratie van hoofd- en nevenactiviteiten;
- Maatwerk was maar in beperkte mate leverbaar door RVO, omdat RVO een grote hoeveelheid aanvragen moest kunnen verwerken in korte periodes.

De problematiek rond SBI-codes heeft een ontwikkeling veroorzaakt in de jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB), de hoogste rechter op het gebied van economisch bestuursrecht. Steunbesluiten vallen, naast dat ze moeten voldoen aan de TVL-regeling, het steunkader en de kaderwet, ook onder de Algemene wet bestuursrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Besluiten moeten onder meer deugdelijk gemotiveerd worden, zorgvuldig en evenredig 21zijn (een proportionele afweging tussen algemeen belang versus individueel belang).

In vaste rechtspraak van het CBB over het gebruik van SBI-codes heeft een ontwikkeling plaatsgevonden. Aanvankelijk werd het gebruik van SBI-codes als basis voor steun toelaatbaar geacht gelet op de grote urgentie. Het verwierp een aantal beroepen. Zo heeft het CBB bijvoorbeeld geoordeeld dat wijzigingen in de SBI-code die na de peildatum 15 maart 2020 niet meewogen.²³ Het CBB onderkende in een latere uitspraak ook dat feitelijke

²⁰ De NOW is geen staatssteun, omdat het generieke steun is, anders dan de TVL. De NOW valt daarom ook niet onder het steunkader en hoefde daarom niet langs de EC. Daarnaast is het mogelijk dat regelingen onder de de-minimis verordening vallen. De laatste Startersregelingen en de Bruine Vloot zijn uitgevoerd onder de de-minimis verordening.

²¹ Zie: Kenniscentrum Europa Decentraal (2022) *Tijdelijk staatssteunkader Europese Commissie*. [Link](#)

²² SBI-codes werden gebruikt om in te bepalen of een onderneming in aanmerking kwam (TVL1 en Q4 2020, latere openstelling werden slechts enkele zeer specifieke codes uitgesloten, vaak als gevolg van staatssteunrecht) en de hoogte van de vaste lasten te berekenen door een percentage (door het CBS berekend) van de omzet. De omzeldrempel was voor iedere sector gelijk.

²³ CBB (2021) *Uitspraak van de meervoudige kamer van 25 mei 2021*. Zaak 21/65. [Link](#).

bedrijfsactiviteiten die afwijken van de SBI-code niet meewogen.²⁴ Er waren echter ook gevallen waar het CBb een beroep van ondernemers wel gegrond heeft verklaard. Er zijn zeven openstellingen geweest en alleen bij de eerste is afbakening op basis van SBI-codes door het CBb aanvaardbaar geacht. In onderstaand kader geven we enkele van de belangrijkste voorbeelden van gegronde bezwaren weer.

²⁴ CBb (2021) *Uitspraak van de meervoudige kamer van 7 september 2021*. Zaak 21/194. [Link](#).

Box 2.1 Gegronde bezwaren bij het gebruik van SBI-codes bij coronasteun in 2020 en 2021

De beschrijving van bedrijfsactiviteiten in het Handelsregister had moeten meewegen²⁵

RVO had in deze casus de feitelijke beschrijving van de bedrijfsactiviteiten in het Handelsregister als aanvulling op de SBI-code ook mee moeten nemen in de afweging (waardoor de ondernemer feitelijk onder een andere SBI-code viel, op grond waarvan de ondernemer wel in aanmerking zou komen voor TVL).

In de TVL is onvoldoende gemotiveerd waarom enkel uit wordt gegaan van de hoofdactiviteit van de onderneming²⁶

RVO mag niet alleen uitgaan van de hoofdactiviteit bij een beoordeling en nevenactiviteiten buiten beschouwing laten. De definiëring van hoofd- en nevenactiviteiten in het Handelsregister is namelijk onvoldoende duidelijk, oordeelt het CBb. Ook in de toelichting op de TVL is geen uitleg over deze begrippen te vinden. Verder worden deze begrippen niet in de Handelsregisterwet 2007 (Hrw) of het Handelsregisterbesluit 2008 genoemd. Ook de SBI-code wordt daarin niet genoemd. In de TVL en de Handelsregisterwetgeving zijn dan ook geen criteria te vinden voor een mogelijk onderscheid tussen hoofdactiviteiten en nevenactiviteiten. Daarnaast wordt bij registratie in het Handelsregister van meerdere SBI-codes niet vermeld welke de hoofdactiviteit betreft en welke de nevenactiviteit(en). Om het voorgaande is het besluit (in strijd met artikel 7:12 Awb) onvoldoende gemotiveerd.

Als er aanknopingspunten zijn voor een andere SBI-code, kan ook daarvan worden uitgegaan²⁷

Het CBb oordeelde dat de RVO meer maatwerk moest leveren, ingeval er sprake is van overlap van SBI-codes. Beschrijvingen in bedrijfsactiviteiten geven voldoende aanleiding tot aansluiting bij andere SBI-code. RVO mag niet zomaar uitgaan van de SBI-code die als eerste bij de Kamer van Koophandel staat aangegeven. Op basis van de maatwerkprocedure in de TVL moet RVO nagaan of de bedrijfsomschrijving van een onderneming aanknopingspunten biedt voor een andere SBI-code.

Naarmate de pandemie vorderde, veranderde de koers in de rechtspraak. In latere rechtspraak oordeelde het CBb dat het enkel uitgaan van SBI-codes als basis voor steunverlening niet langer voldoende is en dat er een andere basis voor de besluitvorming moet worden gevonden, die aansluit bij de feitelijke bedrijfsactiviteiten van ondernemingen. Het CBb oordeelt dat RVO de sector niet alleen mag vaststellen op basis van de inschrijving in het Handelsregister maar ook naar de feitelijke situatie moet kijken. De TVL-regeling zoals die op dat moment was geformuleerd, werd op die punten buiten werking gesteld. Hieronder geven we een toelichting op deze jurisprudentie.

Box 2.2 Jurisprudentie over het gebruik van SBI-codes bij coronasteun in 2022

Vanaf Q4 2020 mag TVL-aanvraag niet worden afgewezen op grond van een onjuiste SBI-code²⁸

Op 15 maart 2022 heeft het CBb een belangrijke uitspraak gedaan die de mogelijkheden van het gebruik van SBI-codes heeft ingeperkt. Kort gezegd overweegt het CBb dat een TVL-subsidie op grond van een onjuiste SBI-code (althans de opgenomen bepaling daarvan in de TVL-regeling) niet mag worden afgewezen. Dit betekent concreet dat voor de periode Q4 2020 niet aan ondernemers kan worden tegengeworpen dat zij niet met de juiste SBI-code stonden ingeschreven in het Handelsregister. Het CBb acht het in strijd met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb (het evenredigheidsbeginsel) dat de TVL-regeling voor de periode Q4 2020 is vastgesteld zonder te voorzien in een oplossing voor ondernemers die op 15 maart 2020 niet met de juiste Sbi-code stonden ingeschreven.

Deze nieuwe lijn in de rechtspraak werd bevestigd in opvolgende uitspraken²⁹

In een volgende uitspraak van 22 maart 2022 overwoog het CBb als volgt:

²⁵ CBb (2020) *Tussenuitspraak van de meervoudige kamer van 22 december september 2020*. Zaak 20/900. [Link](#).

²⁶ CBb (2021) *Uitspraak van de meervoudige kamer van 8 juni 2021*. Zaak 21/84. [Link](#).

²⁷ CBb (2021) *Uitspraak van de enkelvoudige kamer van 16 november 2021*. Zaak 21/173. [Link](#).

²⁸ CBb (2022) *Uitspraak van de meervoudige kamer van 15 maart 2022*. Zaak 21/718. [Link](#).

²⁹ CBb (2022) *Uitspraak van de enkelvoudige kamer van 19 juli 2022*. Zaak 21/813. [Link](#).

"In de uitspraak van 15 maart 2022 (ECLI:NL:CBB:2022:116) heeft het College geoordeeld dat de regelgever bij het opstellen van de TVL Q4 2020 onvoldoende rekening heeft gehouden met de omstandigheid dat in de loop van de tijd de belangen van de ondernemers die vanwege een onjuiste SBI-code dan wel een onjuiste bedrijfsomschrijving niet voor subsidie in aanmerking kwamen, steeds zwaarder zijn gaan wegen omdat hun lasten steeds groter werden en het perspectief van volledige heropening van hun ondernemingen door de opvolgende lockdowns steeds verder in de toekomst kwam te liggen. Hoewel het College begrip heeft voor de uitvoeringsproblematiek en dat belang in eerdere kwartalen ook doorslaggevend heeft geacht, is het College van oordeel dat in Q4 de balans doorslaat naar het belang van ondernemers als appellante om in aanmerking te komen voor subsidie. (...).

Dit leidt ertoe dat in artikel 2.1.1, tweede lid, onder d, van de TVL (...) ten onrechte een voorziening ontbreekt voor de hiervoor omschreven groep ondernemers die niet aan deze voorwaarden voldoen maar die gezien hun feitelijke activiteiten wel onder de doelgroep van de TVL valt."

Hieronder schetsen we kort de relevante bepalingen (algemene beginselen van behoorlijk bestuur) uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) die hebben meegewogen in de jurisprudentie rondom de afbakening door SBI-codes in de eerdere TVL-regelingen. Deze bepalingen vormen tegelijkertijd logischerwijs onderdeel van het kader waaraan een toekomstige regeling die gebruikmaakt van SBI-codes moet voldoen.

Box 2.3 Relevante bepalingen uit de Awb

Zorgvuldigheid en belangenafweging (art. 3:4 Awb)

De voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Hoorplicht (art 4:7 Awb)

De hoorplicht is van belang als de subsidie lager is of wordt afgewezen op het moment dat op basis van informatie van derden (zoals het Handelsregister) wordt vastgesteld dat een aanvrager niet aan de voorwaarden voldoet.

Evenredigheidsbeginsel of proportionaliteitsbeginsel (art. 3:4 lid 2 Awb)

Het proportionaliteitsbeginsel of evenredigheidsbeginsel stelt dat de mate van inbreuk op het individueel belang vanuit een bepaalde maatregel proportioneel moet zijn ten opzichte van het beoogde legitieme doel van die maatregel. In het bijzonder dient de inbreuk nooit groter te zijn dan noodzakelijk is voor het beoogde doel. De gevolgen voor de ondernemer (het minder of niet ontvangen van steun) moet dus in verhouding staan met het doel van de maatregel (en in dit geval ook de beperkingen in de uitvoering).

Motiveringsbeginsel en gelijkheidsbeginsel (art 7:12 Awb)

Besluiten die de overheid neemt moeten te allen tijde goed gemotiveerd zijn. Dit betekent dat feiten moeten kloppen en een motivering te allen tijde logisch en begrijpelijk dient te zijn. Een motivering moet daarom feitelijk juist zijn. Naast voldoende kennis van feiten en omstandigheden moeten ook belangen zorgvuldig worden afgewogen. Ook mag er geen sprake zijn van willekeur én het mag niet in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel. Dit vereist dat RVO duidelijk moet kunnen uitleggen waarom de ene ondernemer wel en waarom de andere ondernemer niet in aanmerking komt voor steun. Op grond van het gelijkheidsbeginsel komt iedere burger een gelijke behandeling in gelijke gevallen toe.

Overigens worden SBI-codes soms ook gebruikt in de private sector, bijvoorbeeld voor afbakening van de doelgroep van verzekeringen. Daar gelden deze overwegingen niet omdat er daar sprake is van een privaatrechtelijke overeenkomst tussen private partijen.

Beperkingen aan data-uitwisseling vanwege de AVG

Bij data-uitwisseling tussen verschillende organisaties moet conform de AVG moet er een rechtsgeldige grondslag zijn voor het verwerken van persoonsgegevens. Er moeten dan afspraken worden gemaakt over de uitwisseling en verdere verwerking, al dan niet in een verwerkersovereenkomst. Bij gegevensuitwisseling tussen gemeenten en het Rijk (in het kader van TOZO) leverde dit soms problemen op, omdat met individuele gemeenten een verwerkersovereenkomst zou moeten worden afgesloten en dit niet in zo'n korte tijd geregeld kon worden. Dit kan worden opgelost door de gegevensuitwisseling bij wet te regelen zodat daardoor in een wettelijke grondslag kan worden voorzien. Zo is per AMVB voorzien in een grondslag om gegevens te mogen uitwisselen tussen het ministerie van SZW en het ministerie van EZK om de samenloop van de NOW en de TVL te kunnen coördineren en controle op de vaststelling van de NOW-1 en NOW-2 goed uit te voeren.³⁰

Eisen rond goedkeuring van overheidsuitgaven

Overheidsuitgaven moeten doelmatig worden besteed. Ten aanzien van gerichte steun houdt dit in dat er grenzen zijn aan de mate van toelaatbaarheid van misbruik en oneigenlijk gebruik (met andere woorden overheidsgeld dat niet op de juiste manier wordt gealloceerd). De Algemene Rekenkamer ziet hier onder meer op toe. In haar verantwoordingsonderzoek 2021 constateerde de Rekenkamer omvangrijke fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid van verplichtingen.³¹ Besteding waarbij een deel niet doelmatig is, kan echter soms als geheel wel doelmatig zijn omdat het uitvoeringstechnisch niet anders kan.

2.4 Uitvoeringstechnische knelpunten

Regelingen voor gerichte coronasteun moeten uitvoerbaar zijn voor de partijen die ermee te maken hebben. Dit zijn de uitvoeringsorganisaties die de regeling uitvoeren en in zekere zin ook bedrijven die de steun aanvragen. Uit onze inventarisatie komen verschillende knelpunten naar voren die de uitvoerbaarheid van steunmaatregelen beperken. Dit zijn vaak relatief operationele vraagstukken.

Stapeling bij de uitvoering

Gerichtere steun vraagt veel van de uitvoeringsorganisaties die de steunregelingen moeten uitvoeren. Voor hen zijn deze regelingen een extra taak die in aanvulling op reeds bestaand beleid moet worden uitgevoerd. Al voor de coronamaatregelen liep men in de uitvoering al tegen knelpunten aan.³² De steunmaatregelen hebben de afgelopen jaren veel capaciteit en expertise gevraagd van uitvoering en doen dit nog steeds. Zo loopt het vaststellen van bijvoorbeeld de NOW de komende jaren nog door naast de ambities uit het coalitieakkoord. Druk op en bij de uitvoering is dus ook een operationeel knelpunt voor gerichtere steun waar serieus rekening mee moet worden gehouden.

Handmatige afhandeling bij grote aantallen aanvragen

Een knelpunt bij de operationalisering van maatregelen ontstaat als er grote hoeveelheden aanvragen handmatig moeten worden afgehandeld. Voor beperkte regelingen is dit nog uitvoerbaar en heeft dit ook in de praktijk plaatsgevonden; een voorbeeld is de bruine vloot regeling.³³ Echter, voor omvangrijke regelingen behoort

³⁰ Raad van State (2022) *Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging ten behoeve van de betaling van loonkosten en vaste lasten in buitengewone omstandigheden*. [Link](#)

³¹ Algemene Rekenkamer (2022) coronarekening - mei 2022 (editie 7). [Link](#)

³² Zie bijvoorbeeld: ministerie van SZW (2020) *Werk aan Uitvoering: handelingsperspectieven voor het versterken van de dienstverlening en een toekomstbestendige en wendbare uitvoering*. Kamerstukken 31490 nr. 7. [Link](#)

³³ De bruine vloot regeling (Tijdelijke subsidieregeling continuïteit bruine vloot) richtte zich op ondernemers die een historisch zeilschip bezitten waarvan de kiel is gelegd in 1971 of eerder. Zie: Ministerie van EZK (2021) *Tijdelijke subsidieregeling continuïteit bruine vloot*. Kamerstukken 31490 nr. 7. [Link](#).

handmatige controle van aanvragen niet tot de mogelijkheden. Daarvoor is geautomatiseerde afhandeling vereist. NOW-1 had bijvoorbeeld al 150.000 aanvragen, terwijl voor de TVL eind 2022 ruim 450.000 aanvragen waren ontvangen.³⁴ Dergelijke aantallen kan geen enkele uitvoeringsorganisatie handmatig afhandelen.

Beperkingen in de automatisering

Sommige opties vragen om nieuw te bouwen IV-systemen of aanpassingen van bestaande IV-systemen. Dergelijke aanpassingen vragen vaak relatief veel tijd. Dat komt enerzijds omdat dergelijke complexe handelingen een vrij langdurig traject van aanpassen en testen nodig hebben, en anderzijds omdat IV-ontwikkelcapaciteit schaars is bij uitvoeringsorganisaties. Afhankelijk van de impact van de aanpassingen, kan dit een operationele belemmering vormen.

Onvolkomenheden in de registratie

Ook fouten of onvolkomenheden in de registratiegegevens van bedrijven kunnen een uitvoeringstechnisch knelpunt zijn. Dit speelde bijvoorbeeld bij de TOGS, waar handmatige aanpassingen en verificatie noodzakelijk bleken, wat bijzonder arbeidsintensief is. RVO heeft ruwweg 30.000 SBI-registraties intern aangepast voor gebruik door RVO omdat de registratie bij de KvK niet overeenkwam met de feitelijke werkzaamheden die binnen een bedrijf plaatsvonden. Een ander knelpunt om steun beter te richten is het bestaan van dubbele registraties³⁵, waarbij bedrijven bijvoorbeeld met meerdere SBI-codes geregistreerd staan in het Handelsregister. Er is dan sprake van een hoofdactiviteit en nevenactiviteiten, maar onduidelijk is vaak hoe dit correspondeert met de omzet die een bedrijf maakt.

Indeling van de registratie sluit niet aan bij genomen maatregelen

Bij de contactbeperkende maatregelen is geen vormgeving gekozen conform bestaande bedrijfsregistraties, waardoor de afbakening slechts beperkt aansluit op de indeling van registraties. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de sluiting van de nachthoreca, waarvoor geen aparte code bestaat. Dit betekent dat gerichte steun aan een dergelijke groep alléén mogelijk is als gegeven bedrijfsregistraties (zoals SBI-codes) kunnen worden gecombineerd met andere gegevens. Dergelijke andere gegevens zijn echter niet altijd beschikbaar.

Grote hoeveelheid bezwaarprocedures

Ook bij geautomatiseerde afhandeling kunnen situaties ontstaan waarbij grote hoeveelheden bezwaren worden ingediend. Van belang is dat bezwaren handmatig moeten worden afgehandeld; de reikwijdte van wat geautomatiseerd is af te handelen binnen een bepaalde tijdspad wordt mede bepaald door dit soort handmatige processen die niet of nauwelijks te automatiseren zijn. Dit leidt dan tot opstoppingen in de juridische afhandeling van dergelijke bezwaren. Dit is problematisch, omdat er voor bezwaren wettelijke termijnen gelden waarbinnen deze moeten worden afgehandeld. Voor ondernemers die onterecht geen steun krijgen, is dat uiteraard problematisch.

Vaststellen van keteneffecten

Het is operationeel uitdagend om keteneffecten vast te stellen, omdat er sprake moet zijn van een causaal verband tussen terugval in de omzet van een onderneming die direct geraakt wordt door contactbeperkende maatregelen en de terugval in omzet. Hiervoor zijn bijvoorbeeld contracten nodig die dit inzichtelijk maken. Controle van dergelijke contracten vereist ofwel een geautomatiseerd systeem waarin facturen kunnen worden verwerkt en

³⁴ Zie voor de NOW: UWV (2022) *Zo hielp de NOW werknemers en werkgevers in Nederland*. [Link](#). Zie voor de TVL: RVO (2021) *Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) in beeld*. [Link](#)

³⁵ Een dubbele registratie kan ontstaan als de onderneming verschillende soorten activiteiten uitvoert. Ondernemers met een eenmanszaak hebben daarin geen keuze, want een persoon kan maar één eenmanszaak hebben en moet daarbij alle afzonderlijke activiteiten benoemen en er SBI-codes aan laten toekennen.

gekoppeld aan (de SBI-codes van) betalende bedrijven, ofwel handmatige afhandeling. Beide routes zijn operationeel uitdagend. Dit is des te uitdagender indien ketenpartners niet één, maar meerdere lagen verderop in de keten zitten en er dus geen contracten met direct geraakte ondernemingen bestaan, hoewel dergelijke tweede-orde-effecten waarschijnlijk een stuk kleiner zijn dan eerste-orde-effecten omdat het immers indirecte effecten betreft.

3 Beleidsopties

Dit hoofdstuk bespreekt beleidsopties die mogelijk zijn om gerichtere coronasteun te verlenen. Deze beleidsopties hebben we opgehaald met desk research, interviews en werkgroepen en onze eigen analyse.

Deze opties zijn ontwikkeld met een getrappt proces. Vanuit de knelpunten hebben we, met de input van de gesprekken die we hebben gevoerd, een longlist opgesteld met oplossingsrichtingen om naar de toekomst toe meer gerichte coronasteun te kunnen geven. Dit getrapte proces had tot doel om:

1. gestructureerd een **longlist** van bouwstenen van beleidsopties te ontwikkelen;
2. elke optie op de longlist te **beoordelen** op basis van vaste criteria; en
3. via de beoordeling te komen tot een **shortlist aan beleidsopties**.

3.1 Longlist bouwstenen

Er zijn tal van opties denkbaar om coronasteun gericht te maken. Deze opties zijn niet gelijksoortig van aard. De verschillende longlistopties die we in kaart hebben gebracht, zien op verschillende **onderdelen** van de steunverlening. Sommige opties gaan bijvoorbeeld over de keuze van het steuninstrument (zoals verzekeringen), terwijl andere gaan over de afbakeningscriteria (het juiste gebruik van SBI-codes). Deze kunnen afzonderlijk of gecombineerd worden opgenomen in een beleidsmaatregel voor coronasteun.

In onderstaande Tabel 3.1 geven we de onderdelen van de beleidsopties weer. Elk onderdeel definieert een deel van een mogelijke beleidsoptie door antwoord te geven op een vraag over een mogelijke beleidsoptie.

Tabel 3.1 Onderdelen van beleidsopties

	Onderdelen van de beleidsoptie	Vragen
1	Keuze voor het instrument	Hoe wordt de steun verleend, e.g. subsidie, lening of verzekering?
2	Keuze voor de uitvoeringsorganisatie	Wie gaat de steun uitvoeren, e.g. het Rijk of marktpartijen?
3	Keuze voor afbakeningscriteria	Welk criterium bakent de doelgroep af en welk 'bewijs' is er denkbaar dat een onderneming aan deze criteria voldoet, e.g. SBI-codes of lidmaatschap van een branchevereniging?
4	Keuze voor drempels en voorwaarden	Wanneer komt de doelgroep in aanmerking voor steun, e.g. bij n% omzetsdaling en/of na een levensvatbaarheidstoets?
5	Keuze voor ex-post vaststelling en controle recht- en doelmatigheid	Wanneer wordt de steunverlening definitief en welke waarborgen voor recht- en doelmatigheid spelen daarin een rol, e.g. betrokkenheid van accountants bij de aanvraag en/of steekproefsgewijze controles?

Met desk research, gesprekken en focusgroepen hebben we voor elk van deze onderdelen **'bouwstenen'** geformuleerd. We spreken van 'bouwstenen' omdat veel van deze opties geen zelfstandige oplossing voor gerichtere coronasteun zijn, maar verschillende bouwstenen samen wel een beleidsoptie kunnen vormen. In totaal zien we circa 40 bouwstenen verdeeld over de vijf onderdelen. De onderstaande tabel 3.2 geeft een overzicht van deze bouwstenen.

Tabel 3.2 Overzicht van de bouwstenen

Onderdeel	Bouwsteen
1 Keuze voor het instrument	1.1 Subsidie voor kosten (loon, vaste lasten)
	1.2 Arbeidsduurverkortingsregeling
	1.3 Directe financiering door overheid (uitstel belasting, krediet)
	1.4 Overheidsgarantie voor privaat verstrekte bancaire financiering
	1.5 Publieke verzekering
	1.6 Private verzekering met overheid als achtervang
	1.7 Garantiefonds
2 Keuze voor de uitvoeringsorganisatie	2.1 Centrale uitvoering door Rijksoverheid (zoals RVO, belastingdienst, UWV)
	2.2 Decentrale uitvoering (gemeentes, ROMs)
	2.3 Uitbesteding uitvoering aan KvK
	2.4 Uitbesteding uitvoering aan brancheverenigingen
	2.5 Uitbesteding uitvoering aan banken of verzekeraars
3 Keuze voor afbakeningscriteria	3.1 SBI-registratie uitbreiden met nieuwe, aanvullende codes
	3.2 Ondernemers verantwoordelijk maken voor vaststellen SBI-registratie
	3.3 Aanpassing wet: overheid mandateren steun koppelen aan SBI-codes
	3.4 Extra menskracht inzetten voor afbakening via SBI-codes
	3.5 Doorlopend registreren e.g. via integratie met belastingaangifte
	3.6 Afbakening op basis van analyse historische gegevens lockdowns.
	3.7 Afbakening via (landelijk register van) (lokale) vergunningen
	3.8 Afbakening via lidmaatschap van brancheverenigingen
	3.9 Afbakening via registraties uit ander beleid (e.g. cultuursubsidies)
	3.10 Afbakening via dataverzameling van decentrale overheid
	3.11 Afbakening via dataverzameling van private partijen (e.g. banken)
	3.12 Afbakening via analyse van meer data van de KvK
	3.13 Afbakening via nieuw register contactintensieve bedrijven
	3.14 Wetgeving die overheid meer discretionair steun laat verlenen
	3.15 Maatwerkloket met handmatige controle en bewijslast bij bedrijven
4 Keuze voor drempels en voorwaarden	4.1 Beperken hoogte steun (e.g. maximering uitkering, al dan niet via staffel)
	4.2 Verhogen 'first loss' (omzetverliesdrempels, eerst geen steun, etc.)
	4.3 Verhogen 'bail in'-eisen via partner/vermogenstoetsen
	4.4 Toekenning beperken via levensvatbaarheidstoets
	4.5 Invoeren eis tot terugbetaling steun met kwijtscheldingsmogelijkheden
	4.6 Beperkingen aan waarvoor steungelden ingezet mogen worden
	4.7 Verplichten om lopende contracten met ketenpartners te honoreren
5 Keuze voor ex-post vaststelling en controle recht- en doelmatigheid	5.1 Meer voorspelbaarheid steun (e.g. berekening omzetverlies, sectoren)
	5.2 Verplaatsen ex-post bewijslast doelmatige besteding naar ondernemers
	5.3 Betrokkenheid onafhankelijke derden zoals accountants of banken eisen
	5.4 Invoeren toets op causaliteit omzetverlies
	5.5 Meer steekproefsgewijze controle op ex-post doel- en rechtmatigheid
	5.6 Boetebepaling bij oneigenlijk gebruik

Samen vormen deze bouwstenen een 'menukaart': door verschillende bouwstenen te combineren ontstaan beleidsopties. Iedere beleidsoptie bestaat uit een combinatie van alle vijf onderdelen. Hieronder bespreken we welke van deze bouwstenen geschikt zijn om een combinatie aan te gaan met andere bouwstenen om tot een realistische beleidsoptie te komen.

3.2 Beoordeling bouwstenen

Met de bouwstenen uit Tabel 3.2 als uitgangspunt, hebben we beleidsopties opgesteld voor verdere uitwerking. Daarvoor hebben we de bouwstenen beoordeeld op:

1. Welke bouwstenen komen relatief goed uit de beoordeling op (neven)effecten;³⁶
 - a. Economische (neven)effecten en kosten;
 - b. Operationele en uitvoeringstechnische haalbaarheid; en
 - c. Juridische haal- en houdbaarheid;
2. Welke combinaties van bouwstenen vormen een logisch coherente beleidsoptie?

Bij de vormgeving van de shortlistopties was *niet* leidend dat er geen economische, operationele en/of juridische kanttekeningen te plaatsen zijn bij de ontwikkelde shortlistoptie. Vrijwel geen van de bouwstenen is vrij van zulke economische, operationele en/of juridische kanttekeningen. Dit betekent dat de shortlistopties een brug proberen te slaan tussen de wens of noodzaak om coronasteun te richten en economische, operationele en/of juridische knelpunten.

Bij het combineren van bouwstenen was *wel* leidend dat de combinatie een samenhangend geheel zou vormen, met een logische samenstelling. Subsidieverlening (keuze voor instrument) door een bank of verzekeraar (keuze voor uitvoerder) is maar beperkt logisch gelet op het feit dat er reeds een publieke infrastructuur voor subsidieverlening is in de vorm van ministeries en publieke uitvoeringsorganisaties. Zulke combinaties van bouwstenen zijn dan ook niet overwogen.

Tabel 3.3 vat de beoordeling van de bouwstenen en de *mapping* naar shortlistopties samen voor de bouwstenen rond de keuze van een instrument. We zien in totaal zeven opties waarvan we er vier bruikbaar achten voor verdere uitwerking in één of meer beleidsopties op de shortlist.

Tabel 3.3 Beoordeling bouwstenen rond keuze voor instrument

Bouwsteen	Economisch	Juridisch	Operationeel	Shortlist optie?
1.1 Subsidie voor kosten (loon, vaste lasten)	- Risico op ondoelmatige steun bij imperfecte afbakening - Beperkte prikkel tot aanpassing voor ondernemer	- Eerder toegepast (NOW, TVL). Juridisch gezien een bruikbaar instrument	- Eerder toegepast (NOW, TVL) - Infrastructuur voor uitvoering al ingeregeld	2. Afbakening via SBI-codes³⁷ 3. Afbakening via vergunningen
1.2 Arbeidsduurverkortingsregeling	- Breed toegepast in andere EU landen. - Relatief doeltreffende en kostenefficiënte manier van steun verlenen.	- Juridische kaders ontbreken, maar zijn in ontwikkeling.	- Niet mogelijk voor UWV wegens ontbrekende data.	<i>Niet geselecteerd wegens ontbrekende data bij UWV en ontbrekende kaders.</i>
1.3 Directe financiering door overheid (uitstel belasting, krediet)	- Ondoelmatig bij imperfecte afbakening	- Eerder toegepast	- Eerder toegepast	<i>Niet geselecteerd omdat eerder gebruik ongericht was. Fors kredietrisico voor</i>

³⁶ Deze drie criteria spiegelen de analyse van knelpunten in hoofdstuk 1

³⁷ UWV werkt niet met SBI-codes maar met een polis administratie op basis van loonheffingsnummer. De gemene deler tussen de SBI-registratie en de polisadministratie is het zogeheten RSIN-nummer. Werkgevers die meerdere SBI-codes hebben, worden daarbij ingedeeld onder één SBI-code. Dit gebeurt door de SBI-code toe te kennen aan de vestiging waar de meeste werknemers onder vallen. Onder een loonheffingsnummer kunnen dus potentieel meerdere SBI-codes vallen. De één-op-één correspondentie tussen SBI-codes en het loonheffingsnummer is er dus niet. Een regeling op basis van SBI-codes vergt dus een antwoord op de vraag hoe SBI-codes moeten worden vertaald naar loonheffingsnummers. Dit is in principe wel mogelijk, maar het is niet duidelijk hoe zo'n vertaling zou moeten plaatsvinden.

	<ul style="list-style-type: none"> - Risico op substitutie kredietverlening door de markt - Opbouw schulden bij ondernemer 		<ul style="list-style-type: none"> - Kan na crisis tot hoge operationele kosten leiden i.v.m. inning. - Overheid neemt kredietrisico 	<p><i>overheid en schuldenopbouw bij ondernemers</i></p>
1.4 Overheidsgarantie voor privaat verstrekte bancaire financiering	<ul style="list-style-type: none"> - Minder steun aan niet-levensvatbare bedrijven - Sommige schade blijft niet privaat financierbaar - Beperkt gebruikt: andere steun was veel aantrekkelijker 	<ul style="list-style-type: none"> - Sluit aan bij bestaand instrumentarium (BMKB) 	<ul style="list-style-type: none"> - Eerder toegepast - Overheid neemt deel in het kredietrisico en opbouw van schulden bij ondernemer 	<p><i>Niet geselecteerd want gebruik in eerdere rondes was beperkt en schuldenopbouw bij ondernemers is risicovol³⁸</i></p>
1.5 Publieke verzekering	<ul style="list-style-type: none"> - Zelfselectie door ondernemer via prijsprikkel als verzekering vrijwillig is - Stimuleert mogelijk bedrijfsaanpassing via prijsprikkel 	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn voorbeelden op andere beleidsterreinen. - Aandacht voor toegankelijkheid voor kleine ondernemingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn praktijkvoorbeelden op andere beleidsterreinen 	1. Ex-ante verzekering of garantiefonds
1.6 Private verzekering met overheid als achtervang	<ul style="list-style-type: none"> - Zelfselectie door ondernemer via prijsprikkel - Stimuleert mogelijk bedrijfsaanpassing via prijsprikkel 	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn praktijkvoorbeelden op andere beleidsterreinen - Beoordeling binnen privaatrechtelijke kaders 	<ul style="list-style-type: none"> - Praktijkvoorbeelden op andere beleidsterreinen - Verlaagt lasten door verplaatsing naar marktsector 	1. Ex-ante verzekering of garantiefonds
1.7 Garantiefonds met overheidssteun	<ul style="list-style-type: none"> - Zelfselectie door ondernemer via prijsprikkel - Stimuleert mogelijk bedrijfsaanpassing via prijsprikkel 	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn praktijkvoorbeelden op andere beleidsterreinen - Staatsteunregels spelen 	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn praktijkvoorbeelden op andere beleidsterreinen - Verlaagt lasten door verplaatsing naar marktsector 	1. Ex-ante verzekering of garantiefonds

Tabel 3.4 vat de beoordeling van de bouwstenen en de *mapping* naar shortlistopties samen voor de bouwstenen rond de keuze van een uitvoeringsorganisatie. We zien in totaal vijf opties waarvan we er twee bruikbaar achten voor verdere uitwerking in één of meer beleidsopties op de shortlist.

Tabel 3.4 Beoordeling bouwstenen rond keuze voor organisatie van uitvoering

Bouwsteen	Economisch	Juridisch	Operationeel	Shortlist optie?
2.1 Bestaande uitvoeringsorganisaties Rijk (o.a. RVO, UWV, Belastingdienst, KvK)	<ul style="list-style-type: none"> - Eerder toegepast - Geen opmerkingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Eerder toegepast - Juridische kaders uitvoeringsorganisaties relevant 	<ul style="list-style-type: none"> - Eerder toegepast bij NOW, TVL - Infrastructuur in sommige situaties al ingeregeld - Veel expertise aanwezig maar geen oneindige capaciteit 	<p>2. Afbakening via SBI-codes</p> <p>3. Afbakening via vergunningen</p>
2.2 Decentrale uitvoering (gemeentes, ROMs)	<ul style="list-style-type: none"> - Betere kennis over en aansluiting bij lokale omstandigheden 	<ul style="list-style-type: none"> - Eerder toegepast 	<ul style="list-style-type: none"> - Eerder toegepast - Weinig schaalvoordeel in de uitvoering, daardoor beperkte capaciteit 	<p><i>Niet geselecteerd wegens beperkte capaciteit en beperkte schaalvoordelen in de uitvoering.</i></p>

³⁸ Het gebruik was mogelijk hoger geweest als er geen andere regelingen waren geweest die aantrekkelijker waren.

			- Vereist sluitende afbakening	
2.3 Uitbesteding uitvoering aan KvK	- Uitvoeringsorganisatie heeft ervaring met registraties	- Moet passen binnen juridische kaders uitvoeringsorganisatie	- Beperkte capaciteit - Onduidelijke meerwaarde t.o.v. RVO en UWW	<i>Niet geselecteerd wegens beperkte capaciteit en meerwaarde.</i>
2.4 Uitbesteding uitvoering aan brancheverenigingen	- Betere kennis van situatie in sector - Meer draagvlak voor vormgeving van maatregelen	- Brancheverenigingen zijn geen bestuursorganen die besluiten nemen	- Beperkte capaciteit - Heterogeniteit operationele capaciteit brancheverenigingen	<i>Niet geselecteerd wegens beperkte capaciteit.</i>
2.5 Uitbesteding (deel) uitvoering aan banken of verzekeraars	- Betrokkenheid marktpartij met commercieel belang helpt terugdringen steunverlening aan niet-levensvatbare bedrijven	- Eerder toegepast bij krediet-regelingen	- Eerder toegepast bij kredietregelingen - Past bij bestaande instrumenten (BMKB) - Verplaatst uitvoering naar private partijen	1. Ex-ante verzekering of garantiefonds

Tabel 3.5 vat de beoordeling van de bouwstenen en de *mapping* naar shortlistopties samen voor de bouwstenen rond de keuze van afbakeningscriteria. We zien in totaal veertien opties waarvan we er zeven bruikbaar achten voor verdere uitwerking in één of meer beleidsopties op de shortlist. Met één uitzondering gaan die allemaal over het beter gebruiken van SBI-codes.

Tabel 3.5 Beoordeling bouwstenen rond keuze voor afbakeningscriteria

Bouwsteen	Economisch	Juridisch	Operationeel	Shortlist optie?
3.1 SBI-registraties uitbreiden met nieuwe, aanvullende codes ³⁹	- Meer afbakening door SBI-codes - Geen oplossing voor ketenproblematiek - Ondoelmatig bij imperfecte afbakening - Risico op strategisch gedrag	- Geen oplossing zolang steun niet gekoppeld mag worden aan SBI-codes - Mogelijkheden moeten binnen EU NACE regulering vallen	- Bewerkelijk om operationeel in te regelen - Ondernemers moeten tijd krijgen om bekend te raken met systematiek	2. Afbakening via SBI-codes
3.2 Ondernemers verantwoordelijk te maken voor vaststellen en actueel houden SBI-registratie	- Meer afbakening - Nog geen oplossing ketenproblematiek - Ondoelmatig bij imperfecte afbakening - Risico op strategisch gedrag: ‘shoppen’ van codes	- Geen oplossing zolang steun niet mag o.b.v. SBI-codes - Wijziging nodig van Handelregisterwet	- Relatief eenvoudig te integreren in bestaande processen bij KvK	2. Afbakening via SBI-codes
3.3 Aanpassing wet zodat overheid steun mag koppelen aan SBI-codes	- An sich geen oplossing voor ketenprobleem - Ondoelmatig bij imperfecte afbakening	- Staat toe om steun te koppelen aan SBI-codes - Vereist wetswijziging - Wel onzekerheid over juridische houdbaarheid	- Relatief eenvoudig te integreren in bestaande processen bij RVO	2. Afbakening via SBI-codes
3.4 Extra menskracht voor afbakening via SBI-codes i.c.m. door	- Meer afbakening - An sich geen oplossing voor ketenprobleem	- Geen oplossing zolang steun niet gekoppeld mag worden aan SBI-codes	- In principe te integreren in bestaande geautomatiseerde processen bij RVO.	2. Afbakening via SBI-codes

³⁹ SBI-codes bestaan in Nederland uit vijf cijfers. Daarvan zijn de eerste vier internationaal gestandaardiseerd en vastgelegd. Deze bouwsteen gaat dus uit van aanpassingen in het vijfde cijfer en/of het toevoegen van een zesde cijfer. Dat zesde cijfer zou technisch gezien geen SBI-codering meer zijn zoals we die nu kennen, maar een aanvullende code.

ondernemer te overleggen materiaal	<ul style="list-style-type: none"> - Ondoelmatig bij imperfecte afbakening 	<ul style="list-style-type: none"> - Borging actualiteit inschrijving 	Vraagt mogelijk om deels handmatige processen	
3.5 SBI-codes en andere kenmerken doorlopend registreren	<ul style="list-style-type: none"> - Vergroot betrouwbaarheid SBI-codes - An sich geen oplossing voor ketenprobleem - Ondoelmatig bij imperfecte afbakening 	<ul style="list-style-type: none"> - Onduidelijk of Belastingdienst dergelijke informatie mag vragen 	<ul style="list-style-type: none"> - Bewerkelijk om in te regelen bij belastingdienst 	2. Afbakening via SBI-codes
3.6 Afbakening op basis van analyse historische gegevens lockdowns.	<ul style="list-style-type: none"> - Meer afbakening door SBI-codes - Mogelijk oplossing ketenproblematiek - Ondoelmatig bij imperfecte afbakening 	<ul style="list-style-type: none"> - Beleidstechnisch mogelijk - Bij combineren van databronnen kunnen AVG bezwaren spelen 	<ul style="list-style-type: none"> - Beleidstechnisch mogelijk 	2. Afbakening via SBI-codes
3.7 Afbakening via (landelijk register van) bepaalde lokale vergunningen	<ul style="list-style-type: none"> - Niet elke activiteit is vergunningsplichtig - Niet alle economische activiteiten gedekt - Lokaal verschillende voorwaarden 	<ul style="list-style-type: none"> - Eerder gedeeltelijk toegepast 	<ul style="list-style-type: none"> - Eerder gedeeltelijk toegepast - Organiseren landelijk register bewerkelijk en vereist harmonisatie decentrale data 	3. Afbakening via vergunningen
3.8 Afbakening via lidmaatschap van brancheverenigingen	<ul style="list-style-type: none"> - Niet elk bedrijf lid branchevereniging - Sommige sectoren hebben meerdere verenigingen - Niet alle economische activiteiten gedekt 	<ul style="list-style-type: none"> - Mogelijk privacy-rechtelijke bezwaren - Eventuele eis verplicht lidmaatschap van branchevereniging moet juridisch geregeld worden 	<ul style="list-style-type: none"> - Vereist een proces (overeenkomsten, infrastructuur) - Stuit mogelijk op capaciteitsbeperkingen 	<i>Niet geselecteerd wegens gebrek aan dekking.</i>
3.9 Afbakening via bestaande registraties uit ander overheidsbeleid	<ul style="list-style-type: none"> - Niet alle bedrijven in doelgroep zijn geregistreerd - Niet alle economische activiteiten gedekt 	<ul style="list-style-type: none"> - Eerder toegepast 	<ul style="list-style-type: none"> - Verwerken van bestaande registratie kan bewerkelijk zijn 	<i>Niet geselecteerd wegens gebrek aan dekking en ontbreken van relevante registraties</i>
3.10 Afbakening via dataverzameling van decentrale overheid	<ul style="list-style-type: none"> - Ex-ante onduidelijk welk gegeven doorslaggevend een scherpe afbakening kan borgen 	<ul style="list-style-type: none"> - Verwerkers-overeenkomsten nodig met alle decentrale overheden of verwerking wettelijk regelen 	<ul style="list-style-type: none"> - Vergt harmonisatie decentrale data - Vereist bewerkelijk proces in uitvoering - Mogelijk conflictgevoelig 	<i>Niet geselecteerd wegens gebrek aan dekking en onzekerheid over afbakenend vermogen</i>
3.11 Afbakening via data-verzameling van private partijen (banken, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> - Ex-ante onduidelijk welk gegeven doorslaggevend scherpe afbakening kan borgen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mogelijk privacy-rechtelijke bezwaren 	<ul style="list-style-type: none"> - Organisatie datalevering vereist proces (overeenkomsten, infrastructuur, etc.) 	<i>Niet geselecteerd wegens gebrek aan dekking en onzeker afbakenend vermogen</i>
3.12 Afbakening via (AI-) analyse van meer data van de KvK	<ul style="list-style-type: none"> - Ex-ante onduidelijk welk gegeven doorslaggevend een scherpe afbakening kan borgen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kan leiden tot accuratere afbakening en daardoor juridische houdbaarheid besluiten 	<ul style="list-style-type: none"> - RVO kan al met KvK koppelen - Afbakening deels geautomatiseerd - Controle blijft nodig 	<i>Niet geselecteerd wegens gebrek aan dekking en onzekerheid over afbakenend vermogen</i>
3.13 Afbakening via nieuw register contactintensieve bedrijven waar ondernemers zich voor aanmelden	<ul style="list-style-type: none"> - Zelfselectie door ondernemers - Risico op strategisch gedrag bij aanmelding - Vereist controle van aanmeldingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Vraag om wetgeving die dit verplicht 	<ul style="list-style-type: none"> - Opzetten nieuw register bewerkelijk 	<i>Niet geselecteerd wegens beperkte meerwaarde ten opzichte van verfijnen bestaande registraties.</i>

3.14 Introductie van wetgeving die overheid toestaat meer discretionair steun te verlenen	- Selectie kan steun gericht maken, maar er is ook risico op misselectie	- Awb vereist gelijke behandeling, dus precedentwerking - Mogelijk staatssteun bezwaren	- Conflictgevoelig en daarmee mogelijk begrensd door capaciteit	<i>Niet geselecteerd wegens risico op misselectie en twijfels over juridische houdbaarheid</i>
--	--	--	---	--

Tabel 3.6 vat de beoordeling van de bouwstenen en de *mapping* naar shortlistopties samen voor de bouwstenen rond de keuze voor drempels en voorwaarden. We zien in totaal zeven opties, maar omdat striktere eisen (in de vorm van hogere drempels of voorwaarden) altijd een optie zijn, gebruiken we die niet expliciet voor één of meer beleidsopties op de shortlist. Wel kunnen deze opties een beleidsoptie eventueel aanvullen.

Tabel 3.6 Beoordeling bouwstenen rond keuze voor drempels en voorwaarden

Bouwsteen	Economisch	Juridisch	Operationeel	Shortlist optie?
4.1 Beperken hoogte van de steun (e.g. maximering uitkering)	- Meer prikkel tot bedrijfsaanpassing - Verlaagt kosten voor de overheid	- Geen opmerkingen	- Eerder toegepast - Infra al ingeregeld of relatief eenvoudig aan te passen	<i>Geen expliciet deel shortlist. Striktere eisen zijn altijd mogelijk</i>
4.2 Verhogen 'first loss'-aandeel ondernemers	- Drempel bepaalt hoe steun terecht komt - Meer prikkel tot bedrijfsaanpassing - Verlaagt kosten voor de overheid	- Eerder deels toegepast - Te ongericht om andere schade uit te sluiten	- Eerder toegepast - Infrastructuur voor uitvoering al ingeregeld of relatief eenvoudig aan te passen	<i>Geen expliciet deel shortlist. Striktere eisen zijn altijd mogelijk</i>
4.3 Verhogen 'bail in'-eisen met inbreng eigen middelen (partner-, inkomens- of vermogenstoetsen)	- Meer prikkel tot bedrijfsaanpassing - Verlaagt kosten voor de overheid	- Eerder toegepast	- Eerder toegepast - Infrastructuur al ingeregeld of relatief eenvoudig aan te passen	<i>Geen expliciet deel shortlist. Striktere eisen zijn altijd mogelijk</i>
4.4 Toekenning beperken via levensvatbaarheidstoets	- Meer prikkel tot bedrijfsaanpassing - Sluit niet-levensvatbare bedrijven uit	- Vereist heldere juridische definiëring	- Conflictgevoelig en daarmee mogelijk begrensd door capaciteit	<i>Geen expliciet deel shortlist. Striktere eisen zijn altijd mogelijk</i>
4.5 Invoeren van eis tot terugbetaling steun met kwijtscheldingsmogelijkheden	- Meer prikkel tot bedrijfsaanpassing - Verlaagt kosten voor de overheid	Geen opmerkingen	Geen opmerkingen	<i>Geen expliciet deel shortlist. Striktere eisen zijn altijd mogelijk</i>
4.6 Beperkingen aan waarvoor steungelden ingezet mogen worden	- Vergroot prikkel voor bedrijfsaanpassing - Risico dat steun de nood niet ledigt	- Geen opmerkingen	- Vergt controle en daarmee begrensd door capaciteit bij uitvoerders	<i>Geen expliciet deel shortlist. Striktere eisen zijn altijd mogelijk</i>
4.7 Eisen dat steunontvangers lopende contracten upstream in keten honoreren	- Indirect mechanisme voor steunverlening in waardeketen - Risico dat steun de nood niet ledigt	- Eerder toegepast, maar zonder verplichting	- Vergt controle en daarmee begrensd door capaciteit bij uitvoerders	<i>Geen expliciet deel shortlist. Striktere eisen zijn altijd mogelijk</i>

Tabel 3.7 vat de beoordeling van de bouwstenen en de *mapping* naar shortlistopties samen voor de bouwstenen rond de keuze rond ex-post vaststelling en controle recht- en doelmatigheid. We zien in totaal zes opties, maar omdat striktere eisen (in de vorm van meer ex-post vaststelling of controle op de rechtmatigheid) altijd een optie zijn, gebruiken we die niet expliciet voor één of meer beleidsopties op de shortlist. Wel kunnen deze opties een beleidsoptie eventueel aanvullen.

Tabel 3.7 Beoordeling bouwstenen rond ex-post vaststelling en controle recht- en doelmatigheid

Bouwsteen	Economisch	Juridisch	Operationeel	Shortlist optie?
5.1 Verhogen voorspelbaarheid steun (e.g. berekening omzetverlies, sectoren in scope, etc.)	- Verkleint onzekerheid en faciliteert anticiperen - Maakt strategisch gedrag makkelijker	- Geen opmerkingen	- Verlicht druk op de uitvoering door minder instroom en bezwaar - Onduidelijk of dit haalbaar is	<i>Geen expliciet onderdeel shortlist. Is niet altijd haalbaar bij schoksgewijze coronagolven</i>
5.2 Verplaatsen ex-post bewijslast doelmatige besteding naar ondernemers	- Hogere administratieve lasten voor ondernemers	- Geen opmerkingen	- Minder druk op uitvoering door kleiner takenpakket uitvoerders	<i>Geen expliciet deel shortlist. Striktere eisen altijd mogelijk</i>
5.3 Eisen betrokkenheid onafhankelijke derden zoals accountants of banken	- Hogere administratieve lasten voor ondernemers	- Geen opmerkingen	- Eerder toegepast - Verkleint takenpakket uitvoerders - Beperkte capaciteit bij accountants	<i>Geen expliciet deel shortlist. Striktere eisen zijn altijd mogelijk</i>
5.4 Invoeren toets op causaliteit omzetverlies bij vaststelling	- Risico op ondoelmatige steun bij imperfecte toets - Vergt werkbare definitie causaal omzetverlies	- Toegepast in Wtx domein - Vereist heldere definiëring van causaal toeschrijfbaar omzetverlies	- Conflictgevoelig en daarmee mogelijk begrensd door capaciteit - Vergt werkbare definitie causaal omzetverlies	<i>Geen onderdeel van shortlist. Betrouwbare, juridisch houdbare causaliteitstoets lijkt niet mogelijk</i>
5.5 Meer steekproefsgewijze controle op ex-post doel- en rechtmatigheid	- Minder ongewenst gebruik: lagere kosten bij overheid - Hogere doelmatigheid bestedingen	- Geen algemene juridische bezwaren - Hogere rechtmatigheid bestedingen	- Mogelijk, maar begrensd door capaciteit	<i>Geen expliciet onderdeel van shortlistopties. Meer controle is altijd een optie</i>
5.6 Boetebepaling bij oneigenlijk gebruik	- Kan fraude en oneigenlijk afschrikken	- Eerder toegepast hetzij niet in de vorm van boetebepaling (bijv. fraude TVL of NOW) - Vereist heldere juridische definiëring - Voor een boete is een wettelijke grondslag nodig.	- Eerder toegepast (bijv. fraude TVL of NOW) - Arbeidsintensief	<i>Geen expliciet onderdeel van shortlistopties. Meer controle is altijd een optie</i>

3.3 Shortlist beleidsopties

Op basis van de analyse in paragraaf 3.2, gesprekken met een aantal focusgroepen een set mogelijke opties en gesprekken met de opdrachtgever hebben we drie shortlistopties gekozen die aan de orde zijn voor nadere uitwerking. Dit zijn:

- 3. Ex-ante verzekering of garantiefonds.** Hierbij kunnen ondernemers hun schade door coronamaatregelen verhalen bij een verzekering of garantiefonds. Dit is een combinatie van bouwstenen 1,5, 1,6 óf 1.7, en 2.5. Er zijn verschillende subvarianten denkbaar voor de precieze publieke borging van de verzekering. Die bepalen welke van de drie bouwstenen bij de keuze voor een instrument wordt benut;
- 4. Afbakening via SBI-codes.** Hierbij worden SBI-codes gebruikt voor de afbakening, zoals dat ook in de coronaperiode van 2020 en 2021 is gebeurd, maar dan met een meer toereikende juridische borging. Dit is een combinatie van bouwstenen 1.1, 2.1, 3.1 en 3.3. Er zijn verschillende subvarianten denkbaar voor het eventueel verfijnen van de codes en de controle op de juistheid van de codes. Daarbij kunnen ook bouwstenen 3.2, 3.4, 3.5 of 3.6 een rol spelen;

5. **Afbakening via bedrijfsvergunningen.** Hierbij worden op grote schaal bedrijfsvergunningen gebruikt voor de afbakening van wie er recht heeft op coronasteun. Dit is een combinatie van bouwstenen 1.1, en 3.7. Er zijn verschillende subvarianten denkbaar voor welke vergunningen de basis voor coronasteun kunnen zijn. Deze variant zal nooit dekkend zijn voor alle sectoren omdat er in sommige sectoren geen relevante vergunning is om als basis te dienen, maar in sectoren als de horeca en de evenementensector is de optie wel denkbaar.

Hoewel er in theorie meer beleidsopties denkbaar zijn, komt uit het onderzoek naar voren dat het onwaarschijnlijk is dat andere beleidsopties in de praktijk juridisch, economisch en uitvoeringstechnisch haalbaar zijn. Dat komt meestal omdat er geen werkbare combinaties van instrumenten en afbakeningscriteria te maken zijn. Zoals beschreven in paragraaf 3.2, kennen veel van de betreffende bouwstenen op voorhand al onoverkomelijke juridische, economische of uitvoeringstechnische knelpunten. De drie bovenstaande shortlistopties zijn, in elk geval op voorhand, denkbaar als beleidsoptie voor passende coronasteun.

In het volgende hoofdstuk werken we de drie beleidsopties verder uit. Deze drie 'shortlistopties' kunnen eventueel worden aangevuld met bouwstenen voor extra drempels of voorwaarden en bouwstenen rondom ex post controle. Echter, het wel of niet gebruiken van deze bouwstenen verandert het karakter van de drie shortlistopties niet fundamenteel.⁴⁰ Met het oog op de overzichtelijkheid laten we die 'variabelen' buiten beschouwing in het volgende hoofdstuk.

⁴⁰ Steun richten via drempels en voorwaarden heeft minder van doen met selectie dan met 'triage', in de zin dat (scherpere) drempels en voorwaarden steun 'richten' door steun te bieden aan de ondernemers met de meeste 'schade' zonder de oorsprong van die schade te expliciet te relateren aan het effect van e.g. contactbeperkende maatregelen.

4 Uitwerking shortlist opties

In dit hoofdstuk werken we de drie geselecteerde shortlistopties verder uit. We geven telkens eerst een beschrijving van de beleidsoptie en daarna een diepere analyse van de voors en tegens van de mogelijke maatregelen. We bespreken daarna achtereenvolgens de economische aspecten van de optie, de juridische aspecten van de optie en de uitvoerbaarheid van de optie.

4.1 Ex-ante verzekering of garantiefonds

4.1.1 Beschrijving

Hoofdpijnen

Bij deze optie kunnen ondernemers hun schade door coronamaatregelen verhalen bij een verzekering of garantiefonds. Daarvoor moeten zij zich vooraf aanmelden. Een verzekering voor omzetsderving is een bedrijfsschadeverzekering (business interruption insurance). Zulke verzekeringen dekken bij 'trigger events' de omzetsderving van een ondernemer, vaak tegen bepaalde voorwaarden en met een eigen risico. Het 'trigger event' zou hier de contactbeperkende maatregelen zijn die de overheid voor sommige sectoren afroept.⁴¹

Ondernemers betalen premie om mee te kunnen doen. Die premie hoeft niet noodzakelijkerwijs dekkend te zijn om de risico's geheel af te dichten: de overheid kan deze verzekeringen stimuleren bijvoorbeeld via garantieregelingen of door op andere wijze een deel van de premie op zich nemen. Als een verzekerde gebeurtenis zich voordoet en de verzekeraar vaststelt dat een ondernemer inderdaad schade lijdt, dan gaat de verzekering of het garantiefonds over tot uitbetaling.

Een verzekering of een garantiefonds omzeilt afbakening door zelfselectie bij ondernemers aan te sporen. Dit ex-ante mechanisme lost het selectieprobleem op in de zin dat alleen ondernemers die een verzekering hebben ook in aanmerking komen voor een vergoeding. Doordat ondernemers een premie moeten betalen als ze zich willen verzekeren vindt er ook zelfselectie plaats. Zelfselectie kan versterkt worden door bijvoorbeeld een eigen risico te hanteren. Aan de hoogte van die vergoeding kunnen ook nog voorwaarden worden verbonden, zoals een bepaald omzetverlies. Dit draagt (net als een eigen risico) weer bij aan het voorkomen van opportunistisch gedrag.

Subvarianten

Deze beleidsoptie kent meerdere mogelijkheden om de beleidsoptie concreet in te vullen. Dat zijn 'subvarianten'. Bij deze beleidsoptie zien we drie subvarianten:

- A. Een private verzekering met publieke achtervang;
- B. Een publieke verzekering;
- C. Een garantiefonds met publieke achtervang.

Ieder van deze subvarianten is in principe denkbaar. Onze beschrijving van economische, juridische en uitvoeringstechnische aspecten hieronder is in principe geldig voor alle subvarianten, tenzij anders vermeld. We spreken hieronder kortweg van 'de verzekering' maar dat zou ook een garantiefonds kunnen zijn.

⁴¹ Verzekeraars geven aan moeite te hebben met het verzekeren van de gevolgen van een overheidsactie. Verzekeraars zijn gewend zijn om te gaan met risico's die meer exogene gebeurtenissen betreffen, zoals autoschade, brandschade, langlevensrisico etc. Een helder kader waarbinnen de overheid besluiten neemt over contactbeperkende maatregelen is belangrijk om dit aspect enigszins te mitigeren.

Box 4.1 vat de bouwstenen van deze beleidsoptie samen. Zelfselectie ontstaat doordat ondernemers ex-ante een premie betalen voor eventuele toekomstige steun in combinatie met een eigen risico. Bij schade door coronamaatregelen (zoals contactbeperkende maatregelen) ontvangen de verzekerden die een claim indienen en kunnen aantonen dat ze geraakt zijn door de maatregelen steun uit de verzekering of het garantiefonds.

Box 4.1 Bouwstenen van de beleidsoptie voor een ex-ante verzekering of garantiefonds

Bouwstenen van de beleidsoptie

Verschillende keuzes voor instrumenten kunnen deze beleidsoptie faciliteren, namelijk een publieke verzekering (1.5), een private verzekering met publieke achtervang (1.6) of een garantiefonds met publieke achtervang (1.7).

In veel gevallen kan het logisch zijn om de uitvoering hiervan (groten)deels privaat te organiseren (keuzes voor uitvoering), i.e. te beleggen bij een private verzekeraar of garantiefonds (2.5). Hier bestaan voorbeelden van, e.g. de exportkredietverzekering.⁴²

Bij grotendeels private uitvoering zijn keuzes voor afbakeningscriteria, drempels en voorwaarden en ex-post vaststelling en controle beleidsmatig beperkt relevant. Deze zijn dan overwegend onderdeel van de polisvoorwaarden die de private uitvoerder stelt, hoewel deze mogelijk ook begrensd kunnen worden door beleidsmatige kaders.

Werkproces

Hieronder beschreven we hoe bij deze beleidsoptie de 'klantreis' voor ondernemers eruit zou zien en welke werkprocessen daarvoor moeten worden doorlopen door uitvoerders. De precieze processen verschillen per subvariant, maar in de meeste gevallen zijn er drie partijen betrokken bij de uitvoering:

- **de onderneming.** Het gaat alleen om ondernemers die zich voor de verzekering hebben aangemeld;
- **de 'verzekeraar'.** Hier valt bijvoorbeeld te denken aan huidige verzekeraars of banken (of een overheidsorganisatie bij subvariant b met een publieke verzekering);
- **een uitvoeringsorganisatie.** Hier valt bijvoorbeeld te denken aan RVO, dat vormen van achtervang verzorgt bij ander verzekeringsconstructies.

De onderstaande figuur 4.1 schetst schematisch welke structurele processen⁴³ deze drie partijen zouden doorlopen. Hoe dit proces er in meer detail uit zou komen te zien is iets voor nadere uitwerking en valt buiten de scope van dit onderzoek. Het proces probeert aan te sluiten bij de 'klantreis' die de ondernemer doorloopt. We nemen de subvariant met een private verzekering en publieke achtervang als voorbeeld. De figuur is een sterk vereenvoudigd overzicht: de beschrijving gaat uit van een prototypisch proces en laat uitzonderingen en 'uitval' buiten beschouwing.

⁴² De aanname is hier dat de overheid en private uitvoerders de achtervangrol van de overheid onderling regelen. Een alternatieve vormgeving is dat de overheid een subsidie voor de premie verleent. In dat geval zou RVO een voor de hand liggende uitvoerder zijn.

⁴³ Met 'structurele processen' bedoelen we het proces dat ondernemers en uitvoerders doorlopen zodra de beleidsoptie is gerealiseerd. We onderscheiden deze structurele processen van de implementatie.

Figuur 4.1 Structureel proces op hoofdlijnen verzekering of garantiefonds



In dit prototypisch proces werkt de ondernemer vooral samen met de verzekeraar. Die berekent bij aanmelding een premiebedrag dat de ondernemer betaalt. Bij schade door contactbeperkende maatregelen, kan de ondernemer compensatie claimen bij de verzekeraar door de schade te rapporteren en bewijs daarvoor aan te leveren. Dat bewijs kan bijvoorbeeld bestaan uit financiële administratie die omzetverlies aantoont. De compensatie zou kunnen bestaan uit (een percentage van) de werkelijke schade, maar zou ook kunnen bestaan uit een standaardbedrag. Dat laatste is het geval bij een zogeheten ‘sommenverzekering’. Een sommenverzekering is administratief en uitvoeringstechnisch eenvoudiger omdat de controle van de schadelast achterwege kan blijven.

De verzekeraar kan uitgekeerde compensatiebedrag vervolgens (deels) verrekenen met de overheidsorganisatie die de achtervang verzorgt. De precieze invulling van het proces is afhankelijk van nadere keuzes, maar in grote lijnen zal de verzekeraar de verrekening claimen bij een uitvoeringsorganisatie. De uitvoeringsorganisatie beoordeelt of die claim terecht is (of die voldoet aan de eerder afgesproken voorwaarden). Indien de claim terecht is, wordt (een deel van) het uitgekeerde schadebedrag met de verzekeraar verrekend.

Implementatie

Voor implementatie van deze optie zijn er in grote lijnen vier trajecten nodig:

1. Ontwerp van het verzekeringsmechanisme en de publieke achtervang;
2. Het ontwikkelen en aanbieden van de verzekeringsdiensten door verzekeraars;
3. Het inregelen van juridische borging van de publieke achtervang;
4. Een publiekscampagne om ondernemers te wijzen op het verzekeringsmechanisme.

Verderop bespreken we de benodigdheden en aandachtspunten in dit implementatieproces.

4.1.2 Economische aspecten

Rond deze beleids optie spelen verschillende relevante economische aspecten. Op economisch gebied heeft deze optie twee duidelijke voordelen:

- Er ontstaat zelfselectie omdat niet elke ondernemer bereid zal zijn om zich te verzekeren en daarvoor een premie te betalen. Een eigen risico speelt hierbij ook een belangrijke rol;
- Daarnaast is deze optie een duurzame oplossing als Nederland op langere termijn met terugkerende contactbeperkingen te maken krijgen door een pandemie. Met een dergelijke oplossing wordt verder tegemoetgekomen aan het fundamentele vraagstuk in hoeverre de overheid moet blijven compenseren als een lockdown of contactbeperkingen steeds meer tot het ondernemersrisico zal komen te behoren.

Echter, er spelen ook verschillende economische vraagstukken rond deze optie.

Adoptie door ondernemers

Geïnterviewde experts geven aan dat het niet bij voorbaat zeker is dat veel ondernemers een dergelijke verzekering zullen afsluiten. Of ze dat doen, is afhankelijk van vier factoren:

- **Risico-inschatting:** Potentiële verzekerden onderschatten mogelijk het risico dat ze geraakt worden en als een verzekering of deelname aan het garantiefonds vrijwillig is, kan dit de adoptie van de verzekering beperken;⁴⁴
- **Verwachtingen rond overheidsbeleid:** Een andere reden waarom bedrijven zich niet verzekeren kan zijn dat zij verwachten dat de overheid alsnog in zal springen, ook als ze niet verzekerd zijn. Om dit tegen te gaan, zal bijvoorbeeld een bewustwordingscampagne nodig zijn. Ook zal de overheid geloofwaardig moeten zijn in haar commitment om niet alsnog steun te verlenen aan bedrijven die zich niet hebben verzekerd;
- **Premielast:** Bij deze optie betalen ondernemers premie voor de verzekering. De premie moet niet te hoog zijn, want de premielast zal sterk uitmaken of ondernemers bereid zijn om zich te verzekeren of deel te nemen aan een garantiefonds.⁴⁵ De hoogte van de premie wordt beperkt als de overheid als achtervang optreedt.⁴⁶ Daar is economisch gezien aanleiding toe, aangezien contactbeperkende maatregelen een breder maatschappelijk doel en daarmee bredere maatschappelijke baten hebben. Daar staat tegenover dat als de kosten van schade hoog zijn en door de overheid worden gedragen, een dergelijke verzekering tot grote budgettaire kosten kan leiden;
- **Eigen risico:** Als bedrijven actie kunnen ondernemen waardoor ze minder geraakt worden door een gebeurtenis zoals een epidemie, dan ondermijnt een verzekering afhankelijk van de vormgeving de prikkels om dergelijke acties te ondernemen.⁴⁷ Om dit effect te mitigeren, is een eigen risico nodig. De hoogte van het eigen risico is ook een variabele die relevant is voor de deelnamebeslissing van potentiële verzekerden. Een te hoog eigen risico zal belemmerend werken op de participatiegraad.

Aanbod van verzekeraars

Nederlandse verzekeraars bieden nu beperkt de optie om catastrofes zoals overstromingen, terreur en pandemieën te verzekeren. Zulke gebeurtenissen zorgen voor grote schade bij veel partijen tegelijkertijd. Hoewel zulke gebeurtenissen zeldzaam zijn, is de potentiële schadelast voor verzekeraars (te) groot. Een verzekering voor coronaschade zou dan ook veel kapitaallasten voor verzekeraars met zich meebrengen.⁴⁸ Nederlandse verzekeraars geven aan dat voor hen bijvoorbeeld het verzekeren van het risico van falen van primaire waterkeringen al te groot is om op te pakken.⁴⁹ Ook geven ze aan dat herverzekering waarschijnlijk een cruciaal element zal zijn bij de totstandkoming van een coronaverzekering.

⁴⁴ Verzekeraars zien dit als 'anti-selectie' (economen noemen dit averechtse selectie) alleen degenen die waarschijnlijk schade lijden, verzekeren zich. Daardoor is er geen risico-verevening over een grote populatie waarvan steeds slechts een deel geraakt wordt. Dat hoeft hier echter niet noodzakelijk een probleem te zijn: de risico's kunnen ook worden verevend over tijd of door achtervang van de overheid in plaats van over de populatie.

⁴⁵ Omgekeerd moet de premielast ook niet te laag zijn, want dan vervalt het mechanisme van zelfselectie.

⁴⁶ Het vaststellen van de hoogte van de premie en de benodigde achtervang heeft als bijkomend voordeel dat hierdoor de economische kosten van de terugkerende contactbeperkende maatregelen duidelijk zichtbaar worden.

⁴⁷ Anti-selectie speelt hier minder, omdat het juist de bedoeling is dat bedrijven die risico lopen (horeca, evenementen, contactberoepen), een verzekering afsluiten.

⁴⁸ Achtervang van de overheid kan dat verschijnsel niet helemaal wegnemen: vergoedingen zouden toch 'door de boeken gaan' van verzekeraars; al kan snelle verrekening of zelfs voorfinanciering dit effect wel mitigeren.

⁴⁹ Dit is niet uniek Nederlands. Over alle OESO-landen is de verzekeringsgraad voor catastrofale schade laag, ook waar catastrofale gebeurtenissen volgens traditionele criteria niet als 'onverzekeraar' gezien hoeven te worden. Het aandeel onverzekerde rampenverliezen kan oplopen tot 60% voor natuurrampen, 85% voor cyberrampen en meer dan 99% voor bedrijfsschade als gevolg van uitbraken van besmettelijke ziekten. Zie: OECD (2021) *Enhancing financial protection against catastrophe risk*. [Link](#)

Verscheidende geïnterviewden denken dat subvariant A met private verzekeraars niet denkbaar is omdat verzekeraars niet zullen instappen.⁵⁰ Hoewel veel verzekeraars dit onderschrijven, is hier geen consensus over. In veel landen zijn wel succesvolle verzekeringsprogramma's voor catastrofes opgezet. Vaak richten die zich op natuurrampen en terrorisme. Ook Nederland kent zulke voorbeelden, waaronder de brede weersverzekering, de exportkredietverzekering, het dieergezondheidsfonds en het waarborgfonds motorverkeer (zie bijlage B voor een overzicht). De verzekeringsprogramma's verschillen in een aantal kerndimensies:

- De reikwijdte van de verzekering en wie gedekt is. De reikwijdte heeft betrekking op de omstandigheden waaronder de verzekering of het waarborgfonds tot uitbetaling overgaan. Wie gedekt is, heeft betrekking op wie in aanmerking komt, bijvoorbeeld huishoudens of bedrijven;
- De mate waarin er alternatieve of aanvullende verzekeringen in de markt te verkrijgen zijn. Voor sommige typen risico's zijn in de markt verzekeringen te krijgen. Het bezit van zo'n verzekering kan bijvoorbeeld een voorwaarde zijn voor uitkering;
- De prijsstructuren bij de premiestelling. Sommige verzekeringen hebben een eigen risico. Ook verschilt de wijze waarop wordt bijgedragen aan het opbouwen van een buffer ter uitkering;
- Het niveau van schadeverdeling met de overheid. Bij sommige verzekeringen biedt de overheid een achtervang of een rechtstreekse bijdrage. Die heeft uiteraard gevolgen voor de premiestelling;
- De mate waarin risico's worden herverzekerd. In sommige gevallen wordt (een deel van) de risico's herverzekerd op de internationale markt voor herverzekeringen. Geïnterviewde experts die mogelijkheden voor deze optie zien, benadrukken het belang van herverzekering op de internationale markt.

Voor beleidsmatige interventie is de relevante vraag of pandemierisico's daadwerkelijk onverzekerbaar zijn. Het is daarbij belangrijk dat een verzekering van een deel van de schade wellicht verzekerbaar is, terwijl volledige schade waarschijnlijk niet verzekerbaar is. Voor de coronacrisis waren er voorbeelden van bedrijfsschadeverzekeringen die dekking boden tegen de schade die zich bij een pandemie zou voordoen, zie box 4.2. Niet voorzien door verzekeraars was een brede sluiting. In de praktijk zullen verzekeraars dekking hetzij uitsluiten hetzij beperken tot een vooraf bepaald totaalbedrag dat uit premie-inning dient te worden opgebouwd. In feite wordt een verzekering in zo'n geval dan een spaarpot waaruit schade vergoed kan worden. In de praktijk sluiten de meeste verzekeraars bedrijfsschade als gevolg van sluiting door coronapandemie momenteel uit.⁵¹

Daarbij is ook voorstelbaar dat de schaal van de uitbraak ertoe doet. COVID19 heeft weliswaar wereldwijd tot grootschalige bedrijfssluitingen geleid, maar bij eerdere uitbraken was dat niet het geval. De SARS-uitbraak in 2002-2004 en de MERS-uitbraak in 2015 leidden in sommige landen tot reisbeperkingen, sluitingen van scholen en sluitingen van gelokaliseerde clusters van bedrijven, maar bedrijven moesten nooit voor langere tijd sluiten.

Ook kan het zo zijn dat er wel diversificatie mogelijk is op gevolgen van een gedwongen sluiting voor bedrijven: sommige bedrijven die moeten sluiten hebben meer alternatieven dan andere. Op het moment dat uitbetaling conditioneel wordt op dergelijke (wel diversifieerbare) afgeleide karakteristieken, denk bijvoorbeeld aan daling van omzet, dan zou gedeeltelijke verzekerbaarheid wellicht kunnen worden hersteld. Hier speelt uiteraard wel moreel risico: als omzetsdaling een criterium is om ex post in aanmerking te komen voor uitbetaling, dan kunnen bedrijven hierop gaan sturen. Ook kunnen bepaalde gevolgen van een epidemie wel diversifieerbaar zijn. Denk aan uitval van personeel door ziekte (dus niet door sluiting). Ook bij COVID19 werd slechts een beperkt deel van de bevolking ziek. Daarbij werd niet iedereen tegelijkertijd ziek.

⁵⁰ Hierbij spelen ook de kapitaalslasten een rol die ontstaan als verzekeraars dergelijke risico's in de boeken nemen en daarvoor kapitaal zullen moeten aanhouden. Het is daarom belangrijk ook de toezichthouder te betrekken bij een verdere uitdieping van deze optie en na te gaan waar belemmerende aspecten in het toezichtkader een levensvatbare verzekeringsoptie in de weg staan.

⁵¹ Het ligt voor de hand dat bedrijfsschade als gevolg van ziekte wel verzekerbaar blijft. Dit risico is namelijk wel diversifieerbaar.

Box 4.2 Marktopties voor een ex-ante verzekering

Marktopties in Nederland

Minder dan 10 procent van de Nederlandse bedrijven heeft een bedrijfsschadeverzekering. Vaak dekken zulke verzekeringen alleen materiële schade. Omzetting als gevolg van (overheidsbeleid in reactie op) een pandemie zijn dan veelal buiten de scope.⁵² Dit is niet altijd zo, maar vanuit het perspectief van verzekeraars lijkt dit niet-beoogd: een aantal verzekeraars is door de rechter gedwongen tot uitkering van bedrijfsschade als gevolg van de gedwongen bedrijfssluiting.⁵³ Volgens gesprekspartners sturen verzekeraars (inmiddels) op het uitsluiten van pandemische schade.

Beleidsvoorbeelden in de Nederlandse context

In Nederland bestaat een aantal verzekeringen of garantiefondsen die risico's verzekeren⁵⁴ waarbij de overheid een rol speelt: de brede weersverzekering, de exportkredietverzekering, het diegergezondheidsfonds, de wet tegemoetkoming schade bij rampen en het waarborgfonds motorverkeer. Zie appendix A voor een uitgebreidere bespreking van deze fondsen.

Tijdens corona heeft de overheid in mei 2020 een garantstelling voor de Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR) in het leven geroepen in de vorm van een kredietfaciliteit van euro 150 miljoen om te borgen dat de vouchers die reisorganisaties uitgaven en die ondergebracht werden bij de SGR gedekt zouden blijven, waardoor consumenten schadeloos gesteld zouden kunnen worden bij faillissement van een reisorganisatie. In 2021 is de voucherkredietfaciliteit opgehoogd naar euro 400 miljoen zodat SGR geld kon verstrekken aan reisorganisaties die anders in de problemen dreigden te komen doordat zij de reise vouchers aan reizigers moesten terugbetalen.

In reactie op de coronacrisis heeft de overheid ook de garantie voor exportkredietverzekeringen verhoogd, omdat kredietverzekeraars als gevolg van de coronacrisis hun kredietlimieten verlaagden of beëindigden. Om te voorkomen dat de kortlopende kredietverlening die door kredietverzekeraars mogelijk wordt gemaakt, stil zou vallen heeft de Nederlandse overheid de volledige portefeuilles van de private verzekeraars voor het gehele jaar 2020, en het eerste half jaar van 2021, herverzekerd door een garantie van euro 12,0 mld. af te geven bovenop het reguliere ekv met een plafond van euro 10 mld. voor exportkredietverzekeringen. De herverzekering eindigde op 1 juli 2021.

Internationaal perspectief

De Pandemic Risk Insurance Act uit 2020 (PRIA) in de VS beoogt de oprichting van een herverzekeringsprogramma voor een pandemische risico's programma, gemodelleerd naar het federale Terrorism Risk Insurance Program. De wet is nog in behandeling en dus nog ver weg, maar biedt wel een voorbeeld. PRIA vereist dat de deelnemende verzekeraars in alle bedrijfsschadeverzekeringen polissen dekking bieden voor verliezen als gevolg van noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid die zijn afgekondigd voor besmettelijke ziekten. Alle bedrijven komen in aanmerking voor de polis, en de aankoop door bedrijven is vrijwillig en de deelname door verzekeraars ook. In de VS zijn verschillende voorstellen voor verzekeringsprogramma's geanalyseerd en doorgerekend door RAND.⁵⁵

Er bestonden voor 2020 ook ondernemingen die zich expliciet tegen het risico van een pandemie hadden verzekerd. Zo betaalt Wimbledon sinds de SARS-uitbraak in 2003 bijna 2 miljoen dollar per jaar voor een verzekering tegen de annulering van het tennisevenement als gevolg van een pandemie, met een uitkering van 141 miljoen dollar in geval van annulering.⁵⁶ Het British Open-Golf toernooi dat werd afgelast als gevolg van COVID19 was door een verzekering gedekt. Deze verzekeringen lijken op de Nederlandse evenementenverzekeringen. In 2018 vormde Marsh een partnerschap met Munich Re en Metabiota om PathogenRX te creëren, een verzekering die zich specifiek richtte op het verzekeren van pandemische risico's.

⁵² Zie: Van Leeuwen (2021) *Verzekeren van pandemie onhoudbaar?* [Link](#)

⁵³ Zie kort geding HEMA-franchisenemers: Raad voor de Rechtspraak (2021) *Vonnis in kort geding van 28 mei 2021*. Zaak C/10/615996. [Link](#)
En beroep tegen de uitspraak: Raad voor de Rechtspraak (2021) *Arrest van 14 december 2021*. Zaak C/10/615996. [Link](#).

⁵⁴ We laten andere waarborgfondsen buiten beschouwing, zoals die voor sociale woningbouw en die voor sport.

⁵⁵ Zie: RAND Corporation (2021) *Improving the Availability and Affordability of Pandemic Risk Insurance*. [Link](#), p. 8

⁵⁶ Zie: Insurance journal (2020) *Wimbledon Shows How Pandemic Insurance Could Become Vital for Sports, Other Events*. [Link](#)

Een belangrijk verschil tussen een pandemie en bijvoorbeeld natuurrampen of terrorisme, is dat pandemieën naar hun aard op wereldwijde schaal overal grofweg tegelijkertijd plaatsvinden. Verzekeraars kunnen risico's daardoor niet spreiden tussen verschillende regio's. Dit betekent dat er om een levensvatbare verzekering tot stand te brengen een vorm van overheidsbetrokkenheid zal moeten zijn, in de vorm van een achtervang of een fonds. Verder kunnen risico's diversifieerbaar zijn als sluitingen slechts een gedeelte van de populatie raken, bijvoorbeeld omdat ze regionaal zijn, of alleen specifieke deelsectoren raken als sluitingen afhangen van specifieke karakteristieken van een deelpopulatie van bedrijven in een bepaalde sector (denk aan de sluiting van nachthoreca).

Voorbeelden van verzekeringen

In een rapport uit 2021 bespreekt RAND een aantal voorbeelden van verzekeringen die in de VS geopperd zijn door diverse stakeholders.⁵⁷

- The Business Continuity Protection Program (BCPP), voorgesteld door verzekeraars. Doel is te voorzien in lonen, uitkeringen en steun voor lopende bedrijfskosten aan bedrijven in het geval van een pandemie;
- Chubb's Pandemic Business Expense Insurance Program, voorgesteld door verzekeraar Chubb voor kleine bedrijven met minder dan 500 medewerkers;
- Chubb's Pandemic Business Interruption Reinsurance program (Pandemic Re), voorgesteld door verzekeraar Chubb voor kleine bedrijven met meer dan 500 medewerkers;
- The Zurich Preliminary Pandemic Proposal voorgesteld door verzekeraar Zurich;
- The Pandemic Risk Insurance Act of 2020 (PRIA) voorgesteld door vertegenwoordiger in het huis van afgevaardigden Carolyn Maloney;
- The Business Continuity Coalition Program (BCC) voorgesteld door afnemers van bedrijfsschadeverzekeringen.

Bijlage B.6 bevat een tabel gebaseerd op het rapport van RAND, die deze zes voorstellen vergelijkt op een aantal dimensies. De tabel maakt duidelijk welke keuzes er allemaal gemaakt moeten of kunnen worden bij het ontwerpen van een dergelijk verzekeringsinstrument.

4.1.3 Juridische aspecten

Bij het ontwerpen van een verzekeringsmechanisme kan een aantal juridisch vragen naar boven komen.

Geen wettelijk recht op overheidssteun

Ondernemers die niet deelnemen aan de verzekering, ontvangen ook geen steun bij een pandemie. Juridisch lijkt dat houdbaar: er bestaat geen wettelijk recht op een vergoeding van overheidswege bij omzetverlies door een pandemie. Er is juridisch gezien, in beginsel, geen belemmering om schadevergoeding bij een pandemie over te laten aan een (private) verzekering.

Daarbij spelen wel twee risico's:

- **Aansprakelijkheid op grond van een rechtmatige daad:** Een ondernemer zou naar de rechter kunnen stappen met een beroep op nadeelcompensatie: compensatie van het nadeel dat de ondernemer heeft door overheidshandelen (schadevergoeding op grond van rechtmatige daad). Maar als de contactbeperkende maatregelen een duidelijk onderbouwde maatregel zijn ten behoeve van de volksgezondheid, schatten wij het risico hiervan beperkt in, temeer omdat de ondernemers de kans hebben om zich te verzekeren tegen dergelijk overheidshandelen;

⁵⁷ Zie: RAND Corporation (2021) *Improving the Availability and Affordability of Pandemic Risk Insurance*. [Link](#)

- **Aansprakelijkheid op grond van een onrechtmatige daad:** De rechtmatigheid van contactbeperkende maatregelen zelf kan worden betwist. Dan kan de ondernemer de overheid aanspreken op grond van onrechtmatige daad, wat als grond voor schadevergoeding kan dienen. Dit is echter een vraagstuk van een andere orde en strekt te ver voor dit onderzoek.

Zeker wanneer de overheid bijdraagt aan de steunuitkeringen, moet de regeling niettemin doelmatig en doeltreffend worden ingericht. Er moet bijvoorbeeld op worden toegezien dat er geen onevenredige effecten zijn doordat bepaalde bedrijven geen toegang hebben gehad tot het instrument. Als kleine bedrijven de premies redelijkerwijs niet kunnen betalen en hun grotere concurrenten wel, dan kunnen de kleine bedrijven worden benadeeld. Dat zou mogelijk grond opleveren om de overheid aan te spreken. Dit kan worden ondervangen door zodanig in premies te differentiëren dat de toegankelijkheid tot het instrument gelijk wordt getrokken.

Staatsteun

Afhankelijk van de overheidsbijdrage aan de verzekeringsuitkering, zal de compensatie in deze shortlistoptie in mindere mate worden aangemerkt als staatssteun. Algemene regelingen waar iedereen van gebruik kan maken worden in de regel niet geclassificeerd als staatssteun. Een vraag die daarbij zou kunnen opkomen is wel of de regeling ook toegankelijk is voor bedrijven die operaties hebben in het buitenland. Omdat contactbeperkende maatregelen altijd beperkt zijn tot Nederlands grondgebied, zullen dergelijke bedrijven alleen in aanmerking komen voor vergoeding als ze lokaal worden geraakt. Eventuele hindernissen in het toezichtkader moeten dus worden weggenomen voor deze optie.

Privaatrecht in plaats van publiekrecht

De verzekeringsoptie trekt de steun uit de overheids sfeer. Vanuit het perspectief van de schadelijdende ondernemers, geldt dat de schadeafhandeling in de civielrechtelijke sfeer gebeurt; de verzekerde heeft recht op uitkering conform polisvoorwaarden. Dit betekent ook dat er geen bezwaar- en beroepsmogelijkheid openstaat tegen een beslissing van de verzekeringsmaatschappij om wel of niet uit te keren. In plaats daarvan kan de verzekerde via de burgerlijke rechter een beroep doen op nakoming van de verzekeringsovereenkomst, wanneer hij of zij van mening is dat de verzekeringsmaatschappij ten onrechte niet of te laag uitkeert. Het materiële juridische kader verschilt ook en betreft kort gezegd de uitleg van de verzekeringsovereenkomst en bijbehorende polis. De verzekeraar is niet gehouden aan bestuursrechtelijke principes, zoals een deugdelijke motivering of een evenredige afweging van maatschappelijk belang.

Afbakening

De juridische knelpunten die spelen rondom de afbakening van bedrijven spelen bij deze maatregel geen rol. Immers, bedrijven die premie betalen hebben recht op een uitkering als ze kunnen aantonen dat ze geraakt worden door contactbeperkende maatregelen, waarbij ze een deel van de kosten zelf zullen dragen via een eigen risico. Dit zorgt voor een zelf-selecterend effect dat het afbakeningsprobleem oplost. Op het moment dat toegang tot een verzekering beperkt wordt tot een specifieke groep bedrijven zou afbakening wel een probleem kunnen worden.

4.1.4 Uitvoerbaarheid

Sterke punten uitvoerbaarheid

Op gebied van uitvoerbaarheid heeft deze beleidsoptie enkele sterke punten:

- **Ervaring met publieke achtervang:** Het opzetten van processen van publieke achtervang voor verzekeringen of fondsen is niet nieuw. Er zijn al ervaringen met verzekeringen op andere terreinen zoals

landbouw. RVO is al bekend met het uitvoeren daarvan. Daar werken deze processen zonder grote knelpunten. Er bestaan reeds verschillende verzekeringen en waarborgfondsen die zijn opgericht voor risico's die moeilijk verzekeraar zijn. Er zijn ook verzekeringen bij die cumulatief grote bedragen verzekeren, zoals de exportkredietverzekering. De uitvoering van een aantal van deze verzekeringen ligt bij de private partijen. Bij uitvoering door de overheid speelt de Wet markt en overheid;

- **Relatief klantvriendelijk:** De 'klantreis' die een ondernemer doorloopt, is relatief klantvriendelijk. Omdat een verzekering ex ante wordt afgesloten, kunnen veel aspecten vooraf worden ingeregeld. Waarschijnlijk kan het proces zodanig worden ingericht dat de ondernemer alleen contact heeft met de verzekeraar. De publieke achtervang is een kwestie tussen de verzekeraar en de uitvoeringsorganisatie. Verzekeraars hebben al processen ingericht voor duidelijk en snel klantcontact met bedrijven. Die processen kunnen hier ook weer worden benut.

Knelpunten uitvoerbaarheid

Op het gebied van uitvoerbaarheid heeft deze beleidsoptie echter ook verschillende knelpunten:

- **Premie-/risicoberekening complex:** Het belangrijkste bewaar bij deze optie is dat verzekeraars in principe alleen risico's verzekeren waarvan vooraf te berekenen is hoe groot de kans is dat ze optreden. Dat is nodig om de benodigde premies te kunnen berekenen. Dat is in de praktijk eigenlijk alleen mogelijk bij 'natuurlijke' gebeurtenissen zoals natuurrampen of ongelukken. Contactbeperkende maatregelen zijn echter geen natuurlijke gebeurtenis maar een bestuurlijk besluit. Van dergelijke besluiten is het risico niet goed te berekenen. Daarmee is het sterk de vraag of private verzekeraars bereid zijn om mee te werken aan deze beleidsoptie;⁵⁸
- **Afbakening is moeilijk:** Ook bij deze optie moet worden afgebakend wie er schade lijdt als gevolg van een lockdown, en wie niet. Dat is voor verzekeraars niet veel makkelijker dan voor de overheid - zeker niet als de publieke achtervang eisen stelt aan de sectoren waarin verzekerden actief zijn. De voorbeelden van voorstellen uit de VS in bijlage B.6 bieden hier wellicht inspiratie. Hoe arbeidsintensief de verwerking precies is, hangt overigens wel samen met de vormgeving van de verzekering;
- **Verwerking schademeldingen kan arbeidsintensief zijn:** Zoals hierboven beschreven zullen ook verzekeraars de omzetsderving en andere zaken moeten onderzoeken en bewijsmateriaal moeten controleren. Dat is een arbeidsintensief proces, zeker omdat grote aantallen verzekerden zich vrijwel tegelijk bij de verzekeraar zullen melden met een verzoek om schade-afhandeling (seriële schade). Daar is de organisatie van verzekeraars niet goed op ingericht; want voor de meeste verzekeringen komen vrij gelijkmatig binnen en niet van grote aantallen verzekerden tegelijk. Dat zal waarschijnlijke operationele problemen geven;⁵⁹
- **Uitvoeringskosten zijn relatief hoog:** Bij deze beleidsoptie zijn twee partijen betrokken voor wie deze taak allebei nieuw is: de verzekeraar en de uitvoeringsorganisatie die de achtervang verwerkt. Door die 'dubbele betrokkenheid' zijn de uitvoeringskosten hoger dan bij beleidsopties waarbij er bij slechts één partij echt nieuwe taken liggen. Geïnterviewde experts geven aan dat verzekeraars als 'uitvoerder' (subvariant a) relatief duur zijn, terwijl ook een uitvoeringsorganisatie van de overheid als uitvoerder (subvariant b) duur is omdat overheidsorganisaties weinig ervaring hebben met zelf verzekeringen opzetten en aanbieden.

⁵⁸ Daarbij geldt overigens wel dat het oplossen van een pandemie (de aanleiding voor een lockdown) wel een natuurlijke gebeurtenis is waarvan het risico te berekenen is. Wanneer de overheid zich ex ante kadeer committeert aan een kader dat schetst wanneer een pandemie aanleiding geeft tot bepaalde contactbeperkende maatregelen, is dit effect dus te mitigeren. Echter, in 2020 en 2021 zag de overheid zich in de praktijk meermaals gedwongen om af te wijken van vooraf vastgestelde kaders.

⁵⁹ Er zijn wel uitzonderingen, zoals verzekeringen voor stormschade waarbij veel verzekerden zich tegelijk melden. Echter, verzekeraars geven aan dat ze beter geëquipeerd zijn om de gevolgen van een natuurramp af te handelen omdat die meestal maar één regio van het land raken en ze daar veel meer ervaring mee hebben dan met de gevolgen van een pandemie.

Analyse implementatie

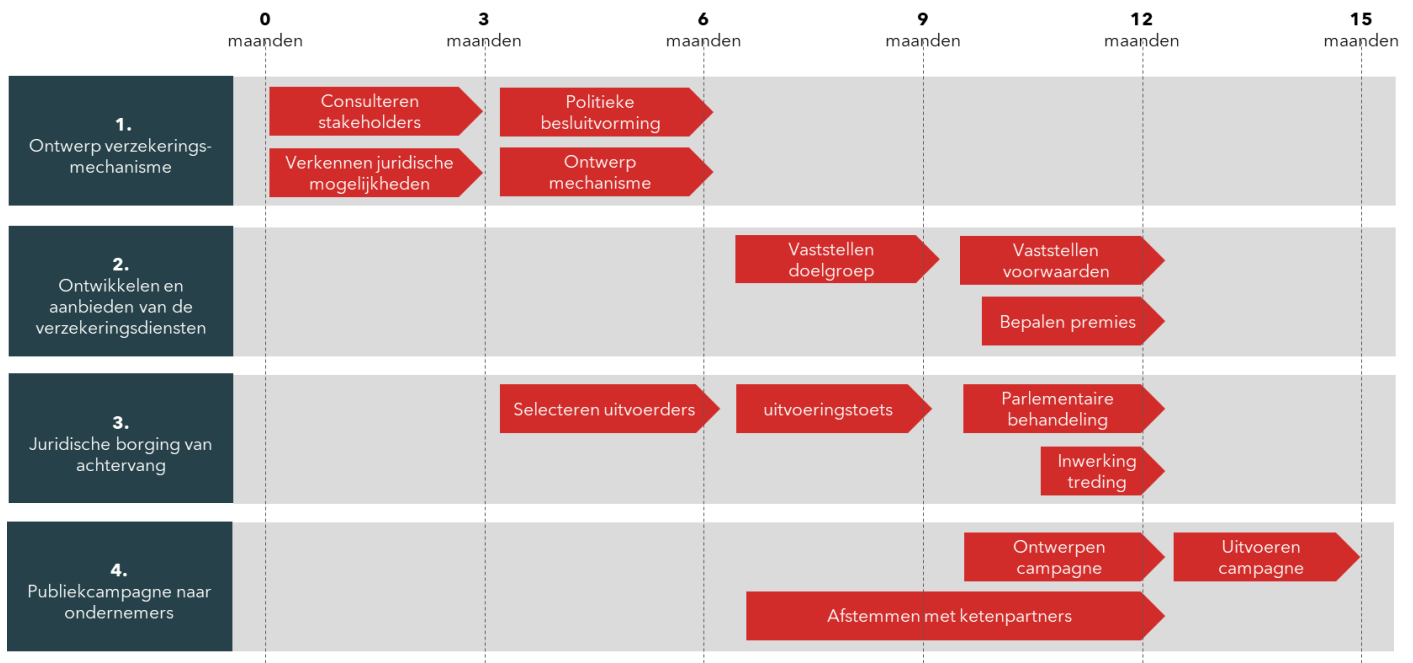
Zoals beschreven in paragraaf 4.1.1, zijn er voor implementatie in grote lijnen vier trajecten nodig. De onderstaande tabel 4.1 schetst deze vier stappen. Voor een meer concrete uitwerking is een vervolgtraject nodig waarin veel aspecten nader uitgewerkt en uitgezocht zouden moeten worden. Doorlooptijden zijn nu bijvoorbeeld een ruwe schatting en indicatief van aard.

Tabel 4.1 Implementatietraject ex-ante verzekering of garantiefonds

Traject	Activiteiten	Uitvoerbaarheid	Geschatte doorlooptijd
1. Ontwerp verzekeringsmechanisme	<ul style="list-style-type: none"> - Consulteren stakeholders - Verkennen markt: zijn er partijen geïnteresseerd? - Verkennen juridische mogelijkheden - Politieke besluitvorming 	<p>Vergt veel beleidscapaciteit. Veel afstemming overheid en markt</p> <p>Versnelling mogelijk door meer mensen en middelen</p>	Minimaal 6 maanden
2. Ontwikkelen en aanbieden van de verzekeringsdiensten	<ul style="list-style-type: none"> - Vaststellen doelgroep - Berekenen risico's - Vaststellen verzekeringsvoorwaarden - Berekenen premies 	Ligt bij marktpartijen (of bij publieke verzekeraar). Vergt bij hen veel capaciteit. Voor overheid moeilijk om te versnellen	Minimaal 6 maanden
3. Juridische borging van achtervang	<ul style="list-style-type: none"> - Voorbereiden voorstel - Selecteren uitvoerder(s) - Uitvoeringstoets - Consultatie en toetsing - Parlementaire behandeling - Bekrachtiging - Inwerkingtreding 	<p>Ligt bij verantwoordelijke beleidsdepartement (EZK)</p> <p>We gaan al uit van een spoedtraject; nog verder versnellen lijkt moeilijk</p>	Minimaal 6 maanden in het geval van spoedtraject. Bij minder spoed ca. 1,5 jaar
4. Publiekscampagne naar ondernemers	<ul style="list-style-type: none"> - Afstemmen met ketenpartners - Ontwerpen campagne - Ontwikkelen campagne - Publiceren campagne - Intussen andere coronasteun afbouwen 	<p>Overheid wijst op publieke achtergang. Verzekeraars maken reclame voor hun eigen dienst.</p> <p>Intussen andere vormen van coronasteun stopzetten</p>	Circa 4 maanden tot einde campagne

Deze stappen kunnen deels parallel worden uitgevoerd, maar moeten deels ook serieel. Figuur 4.2 hieronder schetst indicatief een mogelijk tijdspad voor het implementatietraject.

Figuur 4.2 Tijdsplan voor implementatie verzekering of garantiefonds



Hoewel het tweede en derde traject grotendeels tegelijkertijd kunnen verlopen, en het vierde traject al deels kan worden opgestart terwijl de andere twee nog lopen, verwachten we dat er in totaal minimaal een jaar en twee maanden nodig zijn om deze optie te realiseren. Daarbij gaan we al uit van een ongewoon snel traject van juridische borging.

4.2 Afbakening via SBI-codes

4.2.1 Beschrijving

Hoofdpijnen

Bij deze optie worden SBI-codes gebruikt voor afbakening van het recht op coronasteun. Een SBI-code geeft aan wat de activiteit van een onderneming is.⁶⁰ Op dit moment is de ondernemer verantwoordelijk voor de juistheid van de geregistreerde gegevens, maar dat geldt vooral de bedrijfsomschrijving omdat de SBI-codes door KVK daarvan worden afgeleid. Bij deze optie verloopt het uitkeren van coronasteun op dezelfde manier als in 2020 en 2021, maar alleen bedrijven met bepaalde SBI-codes komen in aanmerking voor die steun, en de uitvoerder van de coronasteun toetst of bedrijven inderdaad onder die SBI-code geregistreerd staan. Daarbij kan ook de door de ondernemer opgegeven bedrijfsomschrijving (tekst) in het Handelsregister worden betrokken, die de feitelijke activiteiten van de onderneming zou moeten omschrijven.⁶¹

⁶⁰ De SBI-code(s) in het Handelsregister zijn primair bedoeld voor statistische doeleinden maar worden door de overheid (ook voor de coronacrisis) voor diverse doeleinden gebruikt, bijvoorbeeld voor het verlenen van vergunningen, het verstrekken van subsidies en gemeentelijke bestemmingsplannen. De juridische borging komt uit de Handelsregisterwet.

⁶¹ De relevante verwijzing naar de SBI-code in de (memorie van) toelichting bij het Handelsregisterbesluit (Hrb) luidt: "De korte aanduiding van de activiteit of activiteiten is een omschrijving en een daarbij behorende code, een zogeheten NACE/SBI-code. Het vaststellen welke omschrijving het best bij een onderneming past, gebeurt in overleg tussen de kamer en de persoon die de opgave doet. De korte aanduiding van de activiteit betreft de feitelijke uitgeoefende activiteiten."

De SBI-codes van de Kamer van Koophandel hebben ook al eerder gediend als bron voor het identificeren van sectoren en bedrijven die recht hebben op steun.⁶² Dat verliep in de uitvoering relatief goed, maar SBI-codes bleken niet altijd accuraat en daarbij waren er veel grensgevallen van bedrijven die onterecht nét wel of nét niet coronasteun kregen. Het gebruik van SBI-codes leidde (mede daarom) tot veel bezwaar- en beroepsprocedures.

Na een recente rechtspraak van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBb) is het gebruik van SBI-codes als afbakeningsinstrument stopgezet. De redenering van het CBb kwam erop neer dat ondernemers onvoldoende invloed konden uitoefenen op hun SBI-codering en niet konden voorzien dat de codes een dergelijk groot belang zouden hebben en als enige indicator van de bedrijfsactiviteiten gebruikt zouden worden. Immers, SBI-codes zijn ingericht voor een ander doel en het doel van coronasteun staat niet in de Handelsregisterwet.⁶³

Om SBI-codes in de toekomst weer te kunnen gebruiken voor coronasteun moet wettelijk worden geregeld dat SBI-codes gebruikt kunnen worden als basis voor het al dan niet verlenen van steun.⁶⁴ Dat vraagt in ieder geval een aanpassing van de Handelsregisterwet, waarin wordt aangegeven dat het Handelsregister kan worden gebruikt voor het doel van steunmaatregelen. Daarmee moet voor ondernemers vooraf duidelijk zijn wat de consequenties zijn van juiste of onjuiste inschrijving. Samen met betere kansen om invloed uit te oefenen op de SBI-codering, zou dat het genoemde bezwaar van het CBb kunnen wegnemen. Toch blijven er dan juridische risico's bestaan, zie paragraaf 4.2.3.

Subvarianten

Deze beleidsoptie kent meerdere mogelijkheden om de beleidsoptie concreet in te vullen. Dat zijn 'subvarianten'. Bij deze beleidsoptie zien we drie subvarianten:

- A. SBI-codes juridisch borgen als mogelijke voorwaarde voor steun. Dit vraagt om zijn minst een aanpassing van de Handelsregisterwet;⁶⁵
- B. SBI-codes juridisch borgen en daarnaast de controle erop intensiveren. Daarbij zijn er meer inspanningen nodig om te borgen dat SBI-codes zo goed mogelijk de werkelijke situatie van ondernemers weergeven;
- C. SBI-codes juridisch borgen, de controle erop intensiveren en daarnaast de SBI-systematiek verfijnen. De codes kunnen deels worden uitgebreid, zodat deze een meer gedetailleerde afbakening mogelijk maken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een vijfde cijfer dat aangeeft of er sprake is van een contactintensief beroep.

De eerste subvariant is dus de 'basisvariant' met de minst ingrijpende veranderingen. De andere twee subvarianten worden steeds uitgebreider. Box 4.3 de bouwstenen van deze beleidsoptie samen.

Box 4.3 Bouwstenen van beleidsoptie voor afbakening via SBI-codes

Bouwstenen van de beleidsoptie

Voor deze beleidsoptie nemen we aan dat bij de inzet om afbakening via SBI-codes te realiseren, de wens om kosten te subsidiëren overeind blijft. Voor de keuze voor het instrument gaan we dan uit van een subsidie (bouwsteen 1.1).

⁶² Niet alle regelingen konden overigens gebruikmaken van de SBI-codes. Voor de NOW zijn deze niet gebruikt vanwege administratieve beperkingen aan de kant van het UWV.

⁶³ In de vroege fase van de pandemie stond hier het uitvoerbaarheidsargument tegenover (controle van de juistheid van de SBI-code door de verstrekker van coronasteun is niet uitvoerbaar), maar later stelde het CBb dat de crisis zo lang duurde dat meer zorgvuldige en evenredige besluitvorming vereist is.

⁶⁴ In theorie kan een andere oplossing zijn om op andere manieren nader onderzoek op basis van andere bronnen dan het Handelsregister te doen naar de bedrijfsactiviteiten zodat SBI-codes niet het enige middel zijn. Maar in de praktijk is dat niet uitvoerbaar omdat het teveel handmatig werk vergt; wat bij heel grote aantallen steunaanvragen niet haalbaar is.

⁶⁵ Daarnaast moet ervoor worden gezorgd dat een onjuiste SBI-code niet per definitie kan leiden tot een afwijzing, of er moet een afdoende voorziening worden getroffen dat ondernemers kunnen dat hun SBI-codering alsnog kunnen aanpassen naar de feitelijk juiste code.

De keuze voor een subsidie maakt een publieke uitvoerder logisch. Een centrale uitvoerder geniet hier de voorkeur (bouwsteen 2.1).⁶⁶

De keuze voor het afbakeningscriterium is de SBI-code (3.1). Daarbij moet allereerst juridisch geregeld zijn dat steunverlening aan SBI-codes gekoppeld mag worden (3.3). Daarnaast is er in de tweede subvariant meer capaciteit nodig om de juistheid van SBI-codes te controleren (3.4). Bij de derde subvariant kunnen verschillende maatregelen helpen SBI-codes te verfijnen om gerichte coronasteunmaatregelen beter mogelijk te maken, (bouwstenen 3.2, 3.5 of 3.6).

Keuzes voor drempels en voorwaarden staan grotendeels los van de afbakening van steunverlening via SBI-codes, en zijn verder dan ook geen expliciet onderdeel van deze shortlistoptie. Wel kan worden gedacht aan het streng straffen bij onjuiste inschrijvingen te kwader trouw, om misbruik tegen te gaan.

Wanneer bedrijven zelf invloed krijgen op hun SBI-registratie met betrekking tot het ontvangen van steun is een bepaalde mate ex-post vaststelling en controle noodzakelijk.

Werkproces

De processtappen zijn bij deze optie relatief duidelijk omdat er tijdens de lockdowns van 2020 en 2021 al een proces voor coronasteun geweest is dat gebruikmaakte van SBI-codes. In feite spelen er twee aparte processen: het proces voor het aanmaken of wijzigen van SBI-codes, en het proces om coronasteun uit te keren dat is afgebakend op basis van SBI-codes. Hierbij zijn vier partijen betrokken:

- de ondernemer;
- de Kamer van Koophandel (KvK) die SBI-codes toekent;
- het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat eigenaar is van de databank met SBI-codes;
- de uitvoeringsorganisatie die de coronasteun toekent. Dat is hoogstwaarschijnlijk RVO, de organisatie die in de jaren 2020 en 2021 verantwoordelijk was voor uitvoering van de TVL.⁶⁷

De onderstaande figuur 4.3 schetst schematisch welke processen deze partijen prototypisch zouden doorlopen. Zo wordt ook duidelijk welke 'klantreis' de ondernemer doorloopt. Hierbij nemen we de eerste subvariant als voorbeeld en laten we ex post controles of toezicht dus voor nu buiten beschouwing. Net als bij paragraaf 4.1 gaat het om een sterk vereenvoudigde weergave: doel van de figuur is enkel om de hoofdlijnen van het proces inzichtelijk te maken. Zo drukt het proces alleen de 'happy flow' uit zonder beroep op de hardheidsclausule.

Figuur 4.3 Schematisch proces op hoofdlijnen 'afbakening via SBI-codes of garantiefonds'



⁶⁶ Hoewel decentrale uitvoerders in theorie dicht bij de ondernemer staan, geldt ook dat óók decentrale uitvoerders moeten automatiseren om grootschalige steunoperaties uit te kunnen voeren, óók een (uniform) subsidieverleningskader moeten toepassen en óók beperkt zijn in hun uitvoeringscapaciteit. Centrale uitvoerders hebben daarnaast schaalvoordelen. Centrale uitvoering is daarmee efficiënter, ook omdat daar tijdens eerdere coronagolven al ervaring mee is opgedaan.

⁶⁷ In theorie zou ook een regeling als de NOW, die is uitgevoerd door het UWV, op basis van SBI-codes kunnen worden afgebakend. Het UWV gebruikt echter geen SBI-codes en de systemen van het UWV zijn er momenteel niet geschikt voor. In het vervolg van deze paragraaf nemen we daarom RVO als voorbeeld.

Het aanmaken van SBI-codes gebeurt wanneer een onderneming zichzelf registreert bij de Kamer van Koophandel. De ondernemer schrijft daarbij een zogeheten 'bedrijfsomschrijving'. Dit is open tekst waarin het doel en de activiteiten van de onderneming worden beschreven. Op basis van de bedrijfsomschrijving komen de ondernemer en de betrokken medewerker van de KvK tot een SBI-code.⁶⁸ Voor elke activiteit van een onderneming wordt een aparte SBI-code toegewezen door de KvK, dus een bedrijf kan één of meerdere SBI-codes hebben. Bedrijven kunnen hun SBI-code zelf inzien en de bedrijfsomschrijving wijzigen als ze hun activiteiten veranderen. De Handelsregisterwet legt de verantwoordelijkheid voor het up-to-date houden van de 'korte aanduiding van de uitgeoefende activiteit of activiteiten' bij de bedrijven die geregistreerd staan in het handelsregister van de KvK. Specifiek over SBI-codes zegt deze wet niets. De KvK heeft geen opsporingsplicht om deze signalen te controleren.

Het CBS is eigenaar van de SBI-classificatie en -structuur maar de KvK is verantwoordelijk voor het toewijzen van SBI-codes en het beheer van het Handelsregister. Het wijzigen van SBI-codes doorloopt op hoofdlijnen hetzelfde proces als het aanmaken van de codes: een ondernemer meldt zich bij de KvK, de KvK kent op basis van nieuwe informatie een nieuwe SBI-code toe, en deze wordt opgeslagen in een register waar het CBS eigenaar van is.

Bij contactbeperkende maatregelen zouden ondernemers bij deze beleidsoptie coronasteun aanvragen bij een uitvoeringsorganisatie zoals de RVO. Dat proces zou verlopen net zoals eerdere processen verlopen: de ondernemers doen een aanvraag en leveren waar nodig onderbouwing bij de aanvraag aan, en de RVO beoordeelt deze aanvraag en komt uiteindelijk tot een besluit waartegen bezwaar of beroep open staat. Bij deze beleidsoptie zou de RVO daarbij de database met SBI-codes raadplegen om te toetsen of de onderneming een SBI-code heeft die in aanmerking komt voor coronasteun.

Implementatie

Voor implementatie van deze optie zijn er, afhankelijk van de subvariant, twee, drie of vier trajecten nodig:

- Een wetswijziging van de Handelsregisterwet. Er zal uitgewerkt moeten worden hoe deze wijzigingen er precies uit moeten zien;
- Eventueel ook het inrichten van nieuwe processen voor controle op de juistheid van SBI-codes (bij subvarianten b en c);
- Verfijnen van de systematiek (bij subvariant c);⁶⁹
- Een publiciteitscampagne om ondernemers te wijzen op het nieuwe, aanvullende doel van SBI-codes.

4.2.2 Economische aspecten

Uit eerdere ervaringen met SBI-codes, is bekend dat ze geen perfect middel zijn. Ze zijn niet altijd geschikt om aan te wijzen welke ondernemers al dan niet door contactbeperkende maatregelen van de overheid zijn geraakt. Ten eerste is het moeilijk om te selecteren welke SBI-codes in aanmerking komen voor coronasteun. De doelgroep van coronabeperkende maatregelen zal niet altijd één-op-één corresponderen met de indeling in SBI-codes.

Verder kan een SBI-code op de gekozen peildatum achterhaald zijn, omdat bedrijven inmiddels andere activiteiten hadden ontplooid en de SBI-code daarop niet was aangepast. Ook kon de SBI-code anderszins niet accuraat zijn,

⁶⁸ De SBI-code is in feite een code die uitdrukt in welke (sub)sector het bedrijf actief is. De code bestaat uit maximaal vijf cijfers: het eerste cijfers drukt de hoofdsector uit, en opvolgende cijfers drukken in steeds meer detail uit in welke subsector het bedrijf opereert en welke activiteit het ontplooit. Er is nationaal enige ruimte tot specificatie, maar enkel voor het vijfde cijfer. Uitbreiden kan dus enkel binnen de vier cijfers die vaststaan.

⁶⁹ SBI-codes bestaan in Nederland uit vijf cijfers. Daarvan zijn de eerste vier internationaal gestandaardiseerd en vastgelegd. Deze bouwsteen gaat dus uit van aanpassingen in het vijfde cijfer en/of het toevoegen van een zesde cijfer. Dat zesde cijfer zou technisch gezien geen SBI-codering meer zijn zoals we die nu kennen, maar een aanvullende code. In Italië bijvoorbeeld bestaat zo'n aanvullende code, maar het heeft uitvoeringstechnische nadelen, zie paragraaf 4.2.4.

omdat de initiële codetoewijzing niet aansluit bij de feitelijke bedrijfsactiviteit.⁷⁰ Verder bleek niet altijd uit de SBI-code of een onderneming bijvoorbeeld ook een horecavoorziening had. Tot slot hadden bedrijven soms meerdere SBI-codes waarbij hoofd- en nevenactiviteiten niet altijd duidelijk te onderscheiden waren.

Een afbakening met SBI-codes kent altijd grensgevallen: ondernemingen die wel steun krijgen, maar het eigenlijk niet nodig hebben, en ondernemingen die geen steun krijgen, maar het eigenlijk wel nodig hebben. Niet elk bedrijf past zomaar in de classificatie die (grotendeels) op Europees niveau is vastgelegd en die om de zoveel tijd wordt bijgesteld. Dat betekent dat er altijd, welke afbakening ook wordt gekozen, bedrijven zullen zijn die geraakt worden door contactbeperkende maatregelen maar toch geen recht hebben op steun.

Daarnaast leidt een scherpe afbakening mogelijk tot strategisch gedrag aan de grens. Wetende dat het uitmaakt voor het ontvangen van steun of wellicht voor het al dan niet van toepassing zijn van contactbeperkende maatregelen, kunnen ondernemers proberen om ex ante hun SBI-codes strategisch te kiezen en gaan 'shoppen'.

Een ander probleem met afbakenen via SBI-codes is het meenemen van keteneffecten. Sectoren die direct geraakt worden door contactbeperkende maatregelen zijn wellicht (deels) aan te wijzen door SBI-codes te selecteren, maar dit geldt niet voor bedrijven elders in de waardeketen. Het 'waardeketenprobleem' blijft ook bij meer verfijnde SBI-systematiek bestaan. Steunbehoefte van ondernemers hoeft niet een-op-een overeen te komen met de SBI-indeling, zeker niet voor toeleveranciers upstream in de waardeketen. Beleidsmatig is het mogelijk om een regel te formuleren (bijvoorbeeld gebaseerd op historische data) die steun voor upstream-SBI's regelt, maar zo'n regel is in essentie ongericht.

SBI-codes zijn in economisch opzicht dus zeker niet perfect. Er zijn altijd grensgevallen en niet elk bedrijf past zomaar in de classificatie die (grotendeels) op Europees niveau is vastgelegd. Echter, SBI-codes zijn wel gericht dan helemaal ongericht coronasteun verlenen en in dat opzicht dus nog steeds een stap vooruit ten opzichte van niets doen. Een aantal economische beperkingen van het gebruik van SBI-codes is:

- De codes lopen achter op economische ontwikkelingen. Het duurt jaren voordat nieuw opgekomen bedrijfstakken een eigen SBI hebben (denk bijvoorbeeld aan nieuwe bedrijfsmodellen naar aanleiding van digitalisering);
- De inschrijving van bedrijven bij het Handelsregister loopt achter bij de ontwikkeling van bedrijven zelf. De beschrijving wordt soms wel bijgewerkt als bedrijfsactiviteiten veranderen, maar dit heeft vaak geen topprioriteit;
- Selecteren van SBI-codes die in aanmerking komen voor steun blijft een issue. De doelgroep coronabeperkende maatregelen zal niet altijd één-op-één corresponderen met de indeling in SBI-codes. Een paradox is daarbij dat er kennelijk een asymmetrie bestaat in het gemak waarmee groepen bedrijven geïdentificeerd kunnen worden als onderhevig aan contactbeperkende maatregelen, het gemak waarmee kan worden vastgesteld welke groep recht heeft op steun.

4.2.3 Juridische aspecten

Gerichte coronasteun (al dan niet via SBI-codes) kan alleen gegeven worden binnen de kaders van staatsteunregelgeving (met instemming van de Europese Commissie). Daarnaast is het belangrijk om de juridische aspecten van deze variant verder uit te werken en te verkennen hoe juridische kwetsbaarheden kunnen worden ingeperkt.

⁷⁰ Dit gebeurt bijvoorbeeld omdat de codes achter lopen op economische ontwikkelingen. Het duurt jaren voordat nieuw opgekomen bedrijfstakken een eigen code hebben.

Jurisprudentie over SBI-codes bij coronasteun

Rondom het eerdere gebruik van SBI-codes voor de afbakening hebben diverse juridische problemen gespeeld. In paragraaf 2.3 zijn deze punten gedetailleerd beschreven.

Samengevat oordeelde het CBb in eerste instantie dat de afbakening via SBI-codes gerechtvaardigd was, omwille van de uitvoerbaarheid. Het was namelijk ondoenlijk voor de uitvoering om voor elke steunaanvraag de feitelijke bedrijfsactiviteiten te toetsen. De aantallen aanvragen waren te groot voor handmatige controle. Later viel de belangenafweging door het CBb echter anders uit. In jurisprudentie vanaf TVL Q4 2020 oordeelde het CBb dat de overheid in de loop van tijd had moeten zorgen voor een voorziening, zodat bedrijven die niet onder de juiste SBI-code ingeschreven stonden per 15 maart 2020 toch in aanmerking moesten kunnen komen voor steun. Zij konden niet voorzien dat hun registratie op die datum zulke consequenties zou hebben.

De overheid moet zich, kort gezegd, meer inspannen om de besluitvorming aan te laten sluiten op de feitelijke bedrijfsactiviteiten van de aanvrager.⁷¹ Om afbakening door middel van SBI-codes juridisch houdbaar te laten zijn, moet in elk geval de regeling op punten anders worden ingericht dan de eerdere regelingen. Dat vraagt in ieder geval een aanpassing van de Handelsregisterwet, zodat die aangeeft dat het Handelsregister kan worden gebruikt voor het doel van steunmaatregelen.⁷² Daarmee moet voor ondernemers vooraf duidelijk zijn wat de consequenties zijn van een juiste of onjuiste inschrijving. Samen met een betere verantwoording, een publiciteitscampagne en een degelijke hardheidsclausule (zie hieronder) zou dat het genoemde principiële bezwaar kunnen wegnemen.

Dit alles is een noodzakelijke, maar niet per se voldoende voorwaarde voor het inzetten van SBI-codes. Wij kunnen niet voorzien of er dan nog nieuwe, andere argumenten gelden tegen het gebruik van SBI-codes.⁷³ Nadere analyse moet andere juridische risico's onderzoeken.

Verantwoordelijkheid voor inschrijving

Om SBI-codes op korte termijn te kunnen gebruiken bij gerichte compensatie, moet een oplossing worden gevonden voor bedrijven die geen steun kregen, omdat de SBI-code niet overeenkwam met de feitelijke bedrijfsactiviteiten op de peildatum 15 maart 2020. Eén van de verbetermogelijkheden is het verleggen van de peildatum bij toekomstige maatregelen en ondernemers in de gelegenheid stellen om hun registratie up-to-date te maken. Dit vergroot wel het risico op fraude. De vaststelling van de SBI-code is nu de verantwoordelijkheid van de KvK die dit doet op basis van een beschrijving van de activiteiten van het betreffende bedrijf. Hier zou een aanpassing in kunnen plaatsvinden waarbij het bedrijf de toewijzing zou moeten accorderen, of zelfs vaststelt op basis van een suggestie van de KvK, zodat de juiste keuze van de code de verantwoordelijkheid wordt van het bedrijf. Een ondernemer kan echter altijd bezwaar maken tegen de in diens ogen onjuiste verwerking of vaststelling. Daarom zou ook gezocht kunnen worden naar mogelijkheden om de verantwoordelijkheid van die vaststelling zoveel mogelijk bij de ondernemer te leggen, bijvoorbeeld op basis van een suggestie van de KvK. Bij die vaststelling zouden ook de consequenties van niet-passende SBI-codes moeten worden benadrukt.

⁷¹ Het lijkt echter onwaarschijnlijk dat meer maatwerk in de uitvoering hier een oplossing voor is: als gezegd zijn de aantallen aanvragen te groot voor handmatige controles. Waarschijnlijker is een oplossing waarbij ondernemers wél kunnen voorzien dat de SBI-codes grote gevolgen heeft.

⁷² Wij schatten in dat artikel 2 van de Handelsregisterwet dan wijzigt, maar nadere juridische analyse moet dat bepalen.

⁷³ Er blijft bijvoorbeeld een risico bestaan dat de rechter oordeelt dat SBI-codes de werkelijke bedrijfsactiviteiten onvoldoende weerspiegelt en dat er voldoende alternatieven voor gerichte coronasteun zijn en met die twee argumenten het gewicht van de SBI-codes buitenproportioneel vindt. Wij kunnen dat risico niet beoordelen, al zien wij geen alternatieven voor SBI-codes als de verzekeringsoptie beschreven in paragraaf 4.1 om wat voor reden dan ook onhaalbaar zou blijken.

Aansluiting bij feitelijke bedrijfsactiviteiten: noodzaak tot publiciteitscampagne

Om het gebruik van SBI-codes te verfijnen voor toekomstige steun op de langere termijn, geldt ook dat de SBI-codes zo accuraat mogelijk moeten zijn. Dit zou feitelijk al de situatie moeten zijn want geregistreerde ondernemers zijn wettelijk gezien zelf verantwoordelijk voor het actueel houden van hun activiteitenomschrijving, die de KvK vervolgens doorvoert in de SBI-codering.

Maar om dit goed te borgen voor bestaande bedrijven, zou hier echter nog een aparte inspanning voor verricht moeten worden van de kant van de overheid, in de vorm van bijvoorbeeld een publiciteitscampagne waarin ook de consequenties van een onjuiste SBI-code worden benadrukt. Van ondernemers kan dan redelijkerwijs verwacht worden dat zij de gevolgen kunnen kennen van de juistheid van hun inschrijving, ingeval de SBI-code als grondslag voor de beoordeling van een steunaanvraag wordt gebruikt.

Ook moet duidelijk zijn wat het verschil tussen hoofd- en nevenactiviteit in de SBI-codering inhoudt, voor zover een toekomstige regeling op basis van SBI-codes dat onderscheid kent. Een afbakening op SBI-codes zal imperfect zijn en geen waterdichte methode om te voorkomen dat sectoren onterecht gesteund of onterecht niet bereikt worden. Overigens heeft er tijdens de coronacrisis een aanzienlijke opschoning heeft plaatsgevonden in de schaduwversie van het KvK-register bij RVO waar ruim 30.000 aanpassingen hebben plaatsgevonden. Synchronisatie met het register van de KvK zou een belangrijke stap zijn. Aangezien de RVO niet bevoegd is ten aanzien van het Handelsregister, zou de KvK hierbij het voortouw moeten nemen.

Hardheidsclausule

Er moet een mogelijkheid worden geboden tot herbeoordeling als toepassing van SBI-code leidt tot onredelijke gevolgen. In de regeling moet worden voorzien in een mogelijkheid tot een herbeoordeling, indien een onderneming niet de juiste SBI-code heeft, maar op grond van de feitelijke bedrijfsactiviteiten toch in aanmerking zouden moeten komen voor steun of meer steun. Dit kan bijvoorbeeld door een hardheidsclausule op te nemen. Een hardheidsclausule is een clausule in een wet of overeenkomst op grond waarvan een bepaling geheel of gedeeltelijk buiten toepassing kan worden gelaten als de toepassing ervan zou leiden tot uitzonderlijk onbillijke of onredelijke gevolgen. Ook eerdere regelingen voor coronasteun kenden hardheidsclausules, maar bij deze optie kan het beroep daarop groter zijn. Om de beoordeling te kunnen doen, is dan extra capaciteit nodig bij de uitvoeringsorganisatie.

Mogelijke precedentwerking

Een aanpassing in wet- en regelgeving om het mogelijk te maken om SBI-codes (alsnog) te gebruiken voor coronasteun, kan een precedentwerking hebben. Enerzijds zouden de SBI-codes dan in theorie ook gebruikt kunnen worden voor het richten van andere steunmaatregelen, zoals steun voor MKB'ers rond hoge energietarieven. Geïnterviewde betrokkenen gaven aan dat in het najaar van 2022 is overwogen om SBI-codes te gebruiken voor het afbakenen van energiesteun, maar dat daar toen vanaf is gezien vanwege de eerdere belemmeringen rond coronasteun. Als de belemmeringen rond coronasteun worden weggenomen, zou dat kunnen doorwerken naar andere steun.⁷⁴

Anderzijds zou een aanpassing van de Handelsregisterwet voor coronasteun een precedent zijn. Zoals eerder beschreven, worden SBI-codes in de praktijk gebruikt voor veel meer doeleinden dan statistiek alleen, maar bijvoorbeeld ook voor gemeentelijke bestemmingsplannen. Wanneer het doel van coronasteun en het gebruik van

⁷⁴ Echter, subvariant c, met meer verfijnde SBI-codes, is hiervoor niet per se geschikt. Een nieuwe code die helpt afbakenen van het recht op coronasteun, is niet per se ook geschikt voor het afbakenen van het recht op energiesteun.

SBI-codes daarbij expliciet in de Handelsregisterwet wordt vermeld, zou dit kunnen leiden tot voorstellen om ook ander gebruik van SBI-codes expliciet in de Handelsregisterwet te vermelden.

4.2.4 Uitvoerbaarheid

Sterke punten uitvoerbaarheid

Op het gebied van uitvoerbaarheid heeft deze beleidsoptie enkele sterke punten:

- **Bestaand proces:** Voor deze beleidsoptie zijn geen nieuwe processen nodig en in feite zelfs nauwelijks nieuwe activiteiten binnen die processen. Het proces voor het aanmaken of wijzigingen van SBI-codes bestaat al, en het proces van het uitkeren van coronasteun ook – er is zelfs al gewerkt met het toetsen van die aanvragen op SBI-codes (al bleek dat toen juridisch niet haalbaar). Daarmee zijn deze processen goed uitvoerbaar;
- **Goed te automatiseren:** De SBI-codes van ondernemingen zijn gestandaardiseerd opgeslagen in een digitaal register. Het toetsen op SBI-codes is daarmee een processtap die zich goed leent om (deels) te automatiseren. Dit is ook de ervaring met het eerdere gebruik van SBO-codes voor de TVL.⁷⁵

Knelpunten uitvoerbaarheid

De subvariant waarbij SBI-codes enkel beter juridisch worden geborgd (variant a), is uitvoerbaar tegen relatief beperkte kosten. De subvariant kent één groot knelpunt op het gebied van uitvoerbaarheid:

- **Handhaafbaarheid:** Er is geen organisatie verantwoordelijk voor de controle op de juistheid van SBI-codes.⁷⁶ Dat lijkt bij deze beleidsoptie wel nodig, omdat de SBI-codes van groot financieel belang zijn voor ondernemers. Als voorbeeld: in theorie zou elk bedrijf dat coronasteun wil, zijn bedrijfsomschrijving zo vervormd kunnen opschrijven dat de KvK (na eventueel aanvullende verzoeken van de ondernemer) een SBI-code in bijvoorbeeld de horeca toekent. Zowel de KvK als het CBS hebben geen taak om zulk misbruik op te sporen. Ook de RVO heeft geen taak om de juistheid van SBI-codes te controleren: voor de RVO zijn de SBI-codes in het bovenstaande proces een gegeven.⁷⁷ Zelfs al zou één van deze organisaties deze taak krijgen (bijvoorbeeld bij wijziging van de Handelsregisterwet) dan nog is het controleren van de juistheid arbeidsintensief werk dat moeilijk te automatiseren is en definitiekwesties met zich meebrengt.

Subvariant c, waarbij SBI-codes (naast juridische borging) ook meer verfijnd worden, heeft nog enkele andere knelpunten op het gebied van uitvoerbaarheid:

- **Complex eigenaarschap van data:** Wanneer de informatie in SBI-codes wordt uitgebreid met aanvullende informatie (bijvoorbeeld een zesde of zevende cijfer) die alleen maar wordt gebruikt voor administratieve doeleinden en niet meer voor statistische doeleinden, ontstaat het vraagstuk wie eigenaar is van de data. Gezien de missie en de taak van het CBS is het niet passend dat het CBS eigenaar is van administratieve gegevens – terwijl het vanuit Europese regelgeving juist verplicht is dat het CBS eigenaar is van de statistische gegevens. In Italië is een vergelijkbaar probleem opgelost door te werken met twee eigenaren: de Italiaanse tegenhanger van het CBS is eigenaar van de eerste vier cijfers en uitvoeringsorganisaties zijn eigenaar van de andere cijfers. Echter, gesplitst eigenaarschap heeft grote nadelen: het kan leiden tot witte

⁷⁵ Door de TVL-aanvragen te koppelen aan deze codes konden de grote hoeveelheid steunaanvragen grotendeels automatisch worden beoordeeld. Dit was nodig, omdat maatwerk vanwege de grote aantallen aanvragen onuitvoerbaar was. Door de beoordeling te automatiseren konden grote hoeveelheden ondernemingen snel geholpen worden.

⁷⁶ Wel is er een juridisch kader: wie moedwillig een verkeerde opgave van de bedrijfsactiviteiten geeft, pleegt een economisch delict. Bureau Economische Handhaving heeft in algemene zin de taak te handhaven op het (juist) inschrijven door ondernemingen. Een ondernemer die (moedwillig) onjuist opgave doet aan het Handelsregister, zoals een onjuiste bedrijfsomschrijving, pleegt een economisch delict (fraude).

⁷⁷ Overigens heeft Bureau Economische Handhaving van de Belastingdienst wel in algemene zin de taak te handhaven op het (juist) inschrijven door ondernemingen. Echter, ook voor deze organisatie is het geen taak om (pro-actief) grootschalig SBI-codes op juistheid te controleren. Daar is het bureau ook niet op ingericht.

vlekken of overlap in de uitvoering als organisaties langs elkaar heen werken, het kan leiden tot verwarring bij ondernemers en het vergt complexe financieringsstromen;

- **Meer administratieve lasten voor ondernemers:** Hoe meer verfijnd de SBI-codes worden, hoe meer informatie ondernemers moeten aanleveren bij het aanvragen of wijzigen van de codes. Hoe preciezer de code, hoe vaker een onderneming in een andere code terecht komt als de bedrijfsactiviteiten (licht) wijzigen. Ondernemers moeten dan vaker een wijziging van hun SBI-code aanvragen. Daarbij komt dat hoe verfijnder een SBI-code is, hoe kleiner de kans is dat de codering ook voor andere doeleinden nuttig is. Bijvoorbeeld: een code over de sector wordt ook gebruikt door verzekeraars. Echter, een code over contactberoepen is waarschijnlijk alleen nuttig voor afbakening van coronasteun; de kans op 'bijvangst' is dan klein.

Analyse implementatie

Zoals hierboven beschreven, zijn er voor implementatie, afhankelijk van de subvariant, twee, drie of vier trajecten nodig. Uiteraard is hier nog verdere uitwerking en verdieping mogelijk, onderstaande schets in tabel 4.2 van een implementatietraject is slechts een eerste aanzet. De tabel schetst vier stappen.

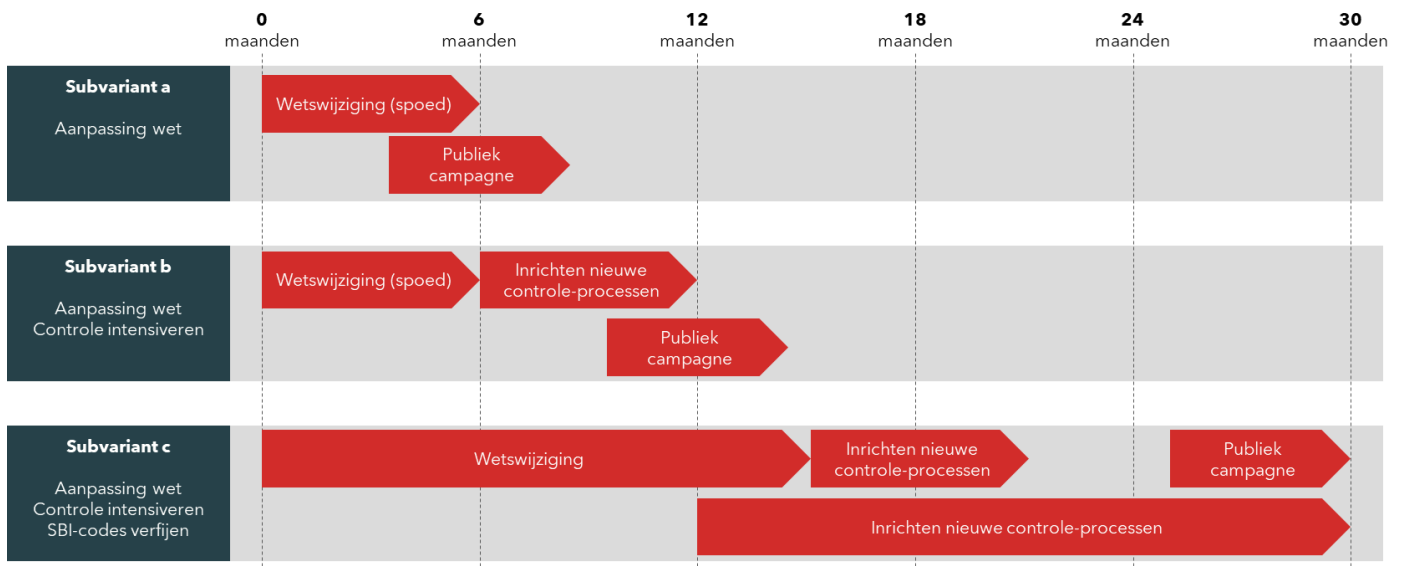
Tabel 4.2 Implementatietraject van afbakening via SBI-codes

Traject	Activiteiten	Uitvoerbaarheid	Geschatte doorlooptijd
1. Wetswijziging Handelsregisterwet⁷⁸	<ul style="list-style-type: none"> - Voorbereiding met stakeholders - Voorbereiden voorstel - Politieke besluitvorming - Uitvoeringstoets - Consultatie en toetsing - Parlementaire behandeling - Bekrachtiging - Inwerkingtreding 	Ligt bij verantwoordelijke beleidsdepartement (EZK). Hoeft bij een beperkte wijziging niet al te veel capaciteit te vergen. We gaan al uit van een snel traject met beperkte wijzigingen. Nog verder versnellen vereist exceptionele spoed	Minimaal 6 maanden in het geval van spoedtraject. Bij minder spoed ca. 1,5 jaar
2. Inrichten nieuwe controleprocessen (bij subvarianten b en c)	<ul style="list-style-type: none"> - Kiezen welke nieuwe controlemechanismen gelden - Voorbereiden nieuwe processen - Aantrekken extra capaciteit - Proefdraaien nieuwe processen 	Ligt bij uitvoerder (bijvoorbeeld KvK). Precieze implementatietraject is afhankelijk van gekozen extra controlemechanismen	Minimaal 6 maanden. Kan pas grotendeels na vorige traject
3. Verfijnen SBI-codes (bij subvariant c)	<ul style="list-style-type: none"> - Kiezen relevante informatie - Selecteren uitvoerder - Ontwerpen nieuwe systematiek - Laten registreren nieuwe informatie door bedrijven 	Zodra uitbreiding is ontworpen, moet elk bedrijf in Nederland de kans krijgen om de nieuwe informatie te registreren. De verfijning zal alleen in Nederland gelden als een soort 'add-on' voor Nederland. De hoofdsystematiek is Europees vastgelegd	Minimaal 18 maanden bij de meest eenvoudige uitbreiding. Aanzienlijk meer bij complexere uitbreiding
4. Publiekscampagne naar ondernemers	<ul style="list-style-type: none"> - Afstemmen met ketenpartners - Ontwerpen campagne - Ontwikkelen campagne - Publiceren campagne 	In deze fase waarschijnlijk veel vragen bij RVO, KvK en CBS	Minimaal 4 maanden. Kan deels parallel met het vorige traject

De stappen kunnen deels parallel worden uitgevoerd, maar moeten deels ook serieel uitgevoerd worden. Figuur 4.4 hieronder schetst een mogelijk tijdsplan voor het implementatietraject voor elk van de drie subvarianten.

⁷⁸ Zie ook: Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (2021) *Draaiboek wetswijzigingstraject: nr 6 (planning)*. [Link](#)

Figuur 4.4 Tijdspad voor implementatie afbakening via SBI-codes



Zoals de figuur laat zien, is de totale implementatietijd is sterk afhankelijk van de gekozen subvariant:

- Wanneer enkel de Handelsregisterwet wordt aangepast (subvariant a) kan de implementatie inclusief publiekscampagne misschien binnen 8 maanden, mits er grote spoed wordt gemaakt met de wetswijziging;
- Wanneer er ook extra controlemechanismen worden ingericht (subvariant b), kan implementatie in ongeveer 14 maanden (nog steeds uitgaand van grote spoed met de wetswijziging);
- Wanneer ook de systematiek van SBI-codes wordt verfijnd (subvariant c), is een langdurig traject nodig van bijna 2,5 jaar op zijn minst. Dat vergt zoveel tijd omdat dan elke ondernemer in Nederland de gevraagde aanvullende informatie moet registreren.

4.3 Afbakening via bedrijfsvergunningen

4.3.1 Beschrijving

Hoofdpijnen

Deze optie gaat uit van het gebruik van bedrijfsvergunningen een voorwaarde voor coronasteun. Alleen ondernemingen die over een bepaalde vergunning beschikken, komen in aanmerking voor coronasteun. In feite is de vergunning een indicator dat een bedrijf in een bepaalde sector actief is. Een dergelijke vergunning is vaak met een reden bij gemeenten belegd. Denk bijvoorbeeld aan ruimtelijk ordeningsaspecten zoals overlast. Aanpassing daarvan vergt een goede onderbouwing, die kan liggen in relevantie voor beleid dat op landelijk niveau gecoördineerd moet worden.

Het meest waarschijnlijke voorbeeld hiervan is een horecavergunning als vereiste stellen voor het ontvangen van coronasteun. Voor de detailhandel is deze optie minder waarschijnlijk omdat er in die sector geen voor de hand liggende vergunning is die als voorwaarde voor coronasteun kan dienen. Daarmee is deze beleidsoptie minder breed toepasbaar dan de eerdergenoemde opties. Toch is deze optie op voorhand wel bruikbaar omdat er coronamaatregelen denkbaar zijn die wél de horeca (en evenementensector) raken, maar niet de detailhandel. Hieronder nemen we horecavergunningen als uitgangspunt.

In 2020 en 2021 zijn er op beperkte schaal al sectorspecifieke kenmerken gebruikt voor dit doel. Een voorbeeld is de *Subsidie dierentuinen voor coronaschade*, waarvoor een bedrijf over een dierentuinvergunning moest beschikken. Echter, in grote en breed geraakte sectoren als de horeca zijn geen specifieke eisen gesteld. Dat kwam vooral door het ontbreken van een landelijk register van uitgegeven vergunningen. Daardoor was het voor landelijk werkende uitvoeringsorganisaties niet mogelijk om op grote schaal na te gaan of bedrijven over een dergelijke vergunning beschikken.

In deze beleidsoptie wordt dat knelpunt weggenomen met een landelijk geharmoniseerd register van uitgegeven vergunningen. De regels voor het uitgeven van vergunningen worden geüniformeerd, zodat in elke gemeente exploitatievergunningen nodig zijn voor alle vormen van horeca. Daarbij wordt er liefst ook gekeken naar uniformering van subcategorieën.⁷⁹ De vergunningen die gemeenten uitgeven, worden bij deze beleidsoptie geregistreerd in een landelijk register. Een dergelijk register bestaat nu nog niet, maar het is wel randvoorwaardelijk om in een grootschalige sector als de horeca steun te kunnen verlenen. Zonder landelijk register kan een landelijk opererende uitvoeringsorganisatie niet effectief controleren of aanvragers van coronasteun wel echt over de vergunning beschikken.

Subvarianten

Deze beleidsoptie kent meerdere mogelijkheden om de beleidsoptie concreet in te vullen. Dat zijn 'subvarianten'. Bij deze beleidsoptie zien we twee subvarianten:

- A. Vrijwillige harmonisatie door gemeenten;
- B. Wettelijk verplichte harmonisatie vanuit het Rijk.

⁷⁹ Zo maakt de gemeente Amsterdam momenteel onderscheid in exploitatievergunningen voor dagzaken, avondzaken en nachtzaken. Indien dat onderscheid in het hele land zou gelden, kunnen de vergunningen ook een basis zijn voor (nog) meer gerichte coronasteun waarbij bijvoorbeeld alleen nachthoreca in aanmerking komt.

Elk van deze subvarianten is in principe denkbaar. Onze beschrijving van economische, juridische en uitvoeringstechnische aspecten hieronder is in principe geldig voor alle subvarianten, tenzij specifiek anders vermeld. Box 4.4 vat de bouwstenen van deze beleidsoptie samen.

Box 4.4 Bouwstenen van de beleidsoptie voor afbakening via bedrijfsvergunningen

Bouwstenen van de beleidsoptie

Een landelijk geharmoniseerd register van horecavergunningen als afbakeningsmechanisme kan qua vormgeving lijken op een verbijzondering van 2. Realiseren afbakening via SBI-codes. Het instrument is een subsidie en gelet op de beoogde centralisatie van gegevens ligt ook centrale uitvoering voor de hand. Lokale overheden leveren dan geüniformeerde gegevens aan en op basis van die gegevens wordt steunverlening afgebakend (afbakeningscriterium). Daarbij kunnen dan ook kenmerken van de vergunning (zoals sluitingstijden) mogelijk gebruikt worden om ook *binnen* de horeca verschillende doelgroepen voor steun van elkaar te onderscheiden.

Overwegingen rondom het waardeketenprobleem, drempels en voorwaarden, en ex-post vaststelling en controle zijn ruwweg gelijk aan 2. Realiseren afbakening via SBI-codes.

Werkproces

Net als bij de optie afbakening van de SBI-codes, bestaat de uitvoering van deze optie in feite uit twee aparte processen: het proces voor het aanvragen of wijzigen van de horecavergunning en het proces om coronasteun uit te keren op basis van de afgebakende horecagelegenheden. In de uitvoering zijn vier partijen betrokken:

- de ondernemer;
- de gemeente die de horecavergunning uitgeeft;
- een partij die het landelijk register van uitgegeven horecavergunningen beheert, dat zou RVO kunnen zijn, maar het kan ook een andere partij zijn, bijvoorbeeld een samenwerkingsverband van gemeenten of één gemeente die het register namens alle andere gemeenten beheert;
- de uitvoeringsorganisatie die de coronasteun toekent. Dat is hoogstwaarschijnlijk RVO, de organisatie die in de jaren 2020 en 2021 verantwoordelijk was voor uitvoering van de TVL.⁸⁰

De onderstaande figuur 4.5 weergeeft schematisch de mogelijke processtappen die deze partijen doorlopen. Net als bij paragrafen 4.1 en 4.2, heeft de figuur als doel om de hoofdlijnen van het proces inzichtelijk te maken. In de figuur zijn de beheerder van het register en de toekenner van de coronasteun in dezelfde rij weergegeven omdat drie taken *mogelijk* door één en dezelfde organisatie kunnen worden uitgevoerd (bijvoorbeeld RVO). De taken van de beheerder van het register zijn donkergroen en de taken van de toekenner zijn lichter groen.

Figuur 4.5 Schematisch proces op hoofdlijnen ‘landelijk register horecavergunningen’



⁸⁰ Zoals beschreven in paragraaf 6.2 kan dit in theorie ook een andere organisatie zijn. Maar in het vervolg van deze paragraaf nemen we RVO als voorbeeld.

De onderneming initieert het proces door een exploitatievergunning aan te vragen bij de gemeente. Om in aanmerking te komen voor de vergunning, moet de onderneming onder andere voldoen aan de regels voor integriteit (Wet Bibob). De gemeente voert steekproefsgewijs onderzoek uit of de ondernemingen hieraan voldoen. Op basis van de ingeleverde documenten en gegevens neemt de gemeente een besluit of de vergunning wordt toegekend. Wanneer de vergunning wordt gegund, registreert de gemeente dit in het landelijk register. Het wijzigen van de vergunning gebeurt op deze manier als bij de aanvraag: de onderneming dient een wijzigingsverzoek in bij de gemeente en de gemeente beoordeelt vervolgens het verzoek.

In het geval van lockdown, kunnen de getroffen ondernemers coronasteun aanvragen bij de desbetreffende uitvoeringsorganisaties, bijvoorbeeld de RVO. Het proces voor de aanvraag is vergelijkbaar met de eerdere processen en het proces rondom beleids optie 2, afbakening van de SBI-codes: de ondernemers dienen een aanvraag in bij de RVO en leveren daarvoor relevante documenten aan ter onderbouwing. De RVO beoordeelt deze aanvraag en toetst met behulp van het register of de aanvraag gegrond is. Op basis hiervan komt de RVO tot de besluitvorming waartegen de ondernemer in bezwaar of beroep kan gaan.

Implementatie

Voor implementatie van deze optie zijn er in grote lijnen twee trajecten nodig:

1. Uniformering van vergunningen. Dit vraagt een landelijk wetgevingstraject als de gemeenten er niet allemaal vrijwillig toe besluiten om hun vergunningen te uniformeren en daarnaast in de meeste gemeenten een aanpassing van de APV;
2. Opzetten van het landelijk register. Dit is een ICT-project waarbij een centrale database wordt opgebouwd van alle exploitatievergunningen die in Nederland zijn uitgegeven.

4.3.2 Economische effecten

Een belangrijk voordeel voor het invoeren van een landelijke horecavergunning is een heldere afbakening van en onderscheid tussen de verschillende horecagelegenheden, waardoor de steunmaatregelen gericht ingezet kunnen worden. Voor de horecasector vormt dit een uitkomst, omdat de steun terecht komt waar deze het hardst nodig is. Echter is het afbakeningsvraagstuk daarmee niet volledig opgelost: andere sectoren zoals de retailsector vallen buiten de boot doordat deze optie alleen betrekking heeft op de horeca. Voor andere sectoren moeten aparte oplossingen worden bedacht. Ook zou voor het ketenprobleem een aparte oplossing uitgewerkt moeten worden.

Er zijn op kleinere schaal al ervaringen met het gebruik van vergunningen voor afbakening, vaak op kleinere schaal. Bezwaren tegen het gebruiken van vergunningen die daaruit naar voren kwamen, waren dat er veel grensgevallen zijn, bijvoorbeeld waar sprake is van meerdere activiteiten (wat zijn dan hoofd- en nevenactiviteiten), en dat het risico bestaat van strategisch gedrag met veranderen van vergunningen.

Andere effecten zijn vergelijkbaar met die bij andere maatregelen, zoals een verzekering. Ook hier geldt dat terugkerende jaarlijkse steun de prikkels voor bedrijven om zelf mitigerende maatregelen te nemen, bijvoorbeeld door alternatieve inkomstenbronnen aan te boren of de bedrijfsvoering aan te passen zodat deze flexibeler met contactbeperkingen omgaat, zal doen afnemen.

4.3.3 Juridische effecten

Typen horecavergunningen

Horecabedrijven hebben meestal een aantal vergunningen nodig. Daarvan zijn er twee in theorie mogelijk bruikbaar als vereiste voor coronasteun:

- **Drank- en Horecaverunning:** Deze vergunning is ook wel bekend als de Alcoholvergunning. Deze wordt uitgegeven door gemeenten, maar de kaders zijn geregeld in de landelijke Alcoholwet. De vergunning geeft personen het recht om alcohol te mogen schenken. De vergunning is persoonsgebonden en niet bedrijfsgebonden;
- **Exploitatievergunning horecabedrijf:** Deze wordt uitgegeven door gemeenten. Deze vergunningplicht is opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente. Er is geen landelijke wet die de exploitatievergunningen regelt. De vergunning heeft dan ook een lokale functie: het beschermen van de openbare orde, veiligheid en het woon- en leefklimaat in de buurt van het horecabedrijf. Niet alle gemeenten stellen echter een exploitatievergunning verplicht in dezelfde gevallen.

Binnen deze mogelijkheden is de exploitatievergunning voor horecabedrijven de meest waarschijnlijke optie om als voorwaarde voor coronasteun te dienen. Een groot nadeel daarvan is dat deze vergunning niet in elke gemeente hetzelfde ingevuld wordt; in sommige gemeenten bestaat deze vergunning zelfs niet voor sommige typen horeca. Er zijn daardoor verschillen tussen gemeenten in wat voor soort vergunning er nodig is en wat in die vergunning is vastgelegd. Zo hebben sommige gemeenten geen sluitingstijd en is er in sommige gevallen geen vergunning nodig.⁸¹ Ook zit er heterogeniteit in de toegankelijk van het gemeentelijk register vanuit data-uitwisselingsperspectief.

Naar uniformering en harmonisatie

Een landelijke horecaverunning zal goed moeten worden uitgewerkt en wettelijk moeten worden geregeld. Het instrument zou kunnen helpen om de doelgroep af te bakenen, waardoor dit kan bijdragen aan zorgvuldige en gemotiveerde besluitvorming om bedrijven al dan niet steun te verlenen.

Registratiedata gekoppeld aan specifieke bedrijfsactiviteiten of -voering kunnen zorgen voor zeer gerichte afbakening. Eerder is dit voor evenementen mogelijk gebleken. Voor (nacht)horeca was niet mogelijk als gevolg van a) decentrale registratie van vergunningen, die b) niet uniform over gemeenten is. Centralisatie en harmonisatie van deze gegevens maakt het mogelijk om toegang tot steunvoorziening hieraan te koppelen. Daardoor bleken horecaverunningen geen bruikbaar instrument om tijdens de eerste coronapandemie een nader onderscheid te kunnen maken in typen horecabedrijven. Merk op dat veel bedrijfsactiviteiten niet vergunningsplichtig zijn. Deze beleidsoptie is dus voor een beperkte groep bedrijven van toepassing.

Een eenduidige definitie en/of registratie van 'nachthoreca' blijkt in het geheel niet te bestaan, waardoor het niet is gelukt om deze ondernemingen gericht te laten sluiten. Daardoor werd gekozen voor een generieke sluiting van horeca tussen 0u en 6u, in plaats van gericht op enkel de horeca waar veel mensen samenkomen om te dansen. Een landelijke registratie van horeca (dan wel een landelijke uniforme vergunningsstandaard, met decentraal beheer van de vergunningen) zou dit wel mogelijk kunnen maken, zodat preciezer kan worden afgebakend welke horecaondernemingen gesloten worden en welke ondernemingen dientengevolge recht hebben op steun.

⁸¹ Zie bijvoorbeeld: Gemeente Utrecht (2021) *Beslisboom wel of geen vergunning*. [Link](#)

Een landelijke vergunningstandaard betekent dat bepaalde onderdelen waarop een vergunning moet worden verleend, vastliggen ('vaststellen van de sluitingstijd en/of beschikbaarheid van een terras maakt onderdeel uit van de horecaverunning'), waarbij de invulling van dat aspect per gemeente kan verschillen ('in gemeente X is de sluitingstijd 3.00')

Juridische problemen van landelijke horecawetgeving

Een landelijke registratieplicht zal moeten worden ingevoerd bovenop decentrale vrijheid om invulling te geven aan een horecaverunning. Daarvoor zal een nieuwe wet moeten worden gecreëerd, die de landelijke horecaverunningplicht regelt; op dit moment is er nog geen andere wet waar dergelijke nieuwe bepalingen goed bij aan zouden sluiten.

Een horecaverunning is echter een zwaar middel als we het afzetten tegen het beoogde doel. Een vergunning is een officiële (noodzakelijke) toestemming van de overheid om een bepaalde activiteit onder bepaalde voorwaarden uit te mogen voeren. Op dit moment kennen hebben gemeenten een beleidsvrijheid om al dan niet een horecaverunning in te stellen. Een landelijke horecaverunning zou deze beleidsvrijheid inperken, met het enkele doel de registratie van horeca ten behoeve van gerichte coronasteun. Dit is feitelijk de 'bijvangst' van de vergunning, en het is daarom maar de vraag of gerichte coronasteun gezien kan worden als een gerechtvaardigd en proportioneel doel om de huidige beleidsvrijheid - om al dan geen vergunningplicht in te voeren - in te perken. Bovendien leidt een landelijke horecaverunningplicht tot een verhoging van de administratieve lasten voor ondernemers. Er zijn voor het beoogde doel wellicht ook minder belastende alternatieven denkbaar. Het is daarom te verwachten dat bijvoorbeeld adviescolleges als de Raad van State of het Adviescollege toetsing regeldruk negatief zullen adviseren over een dergelijk wetsvoorstel. Verwacht wordt dat dit leidt tot veel weerstand vanuit de gemeenten.

Gegevensuitwisseling moet veilig gebeuren

Indien er persoonsgegevens worden uitgewisseld is het van belang dat dit gebeurt conform de Algemene verordening gegevensbescherming.

4.3.4 Uitvoerbaarheid

Sterke punten uitvoerbaarheid

Op het gebied van uitvoerbaarheid heeft deze beleidsoptie enkele sterke punten:

- **Twee bestaande processen als basis:** Zowel het proces voor vergunningverlening als het proces voor het uitkeren van coronasteun bestaat al. Ieder apart verlopen deze processen goed. Zo zijn er al kleinschalige voorbeelden van vergunningen als basis voor coronasteun. Het aanpassen van deze processen naar de nieuwe situatie is dus op zichzelf niet veel werk;
- **Relatief beperkte administratieve lasten voor de meeste ondernemers:** De meeste gemeenten werken al met exploitatievergunningen voor de horeca. Voor deze gemeenten, en ondernemers die in deze gemeenten actief zijn, leidt deze optie nauwelijks tot meer administratieve lasten;
- **Goed te automatiseren:** Het invoeren van de vergunningen in een landelijk register hoeft niet arbeidsintensief te zijn. De informatie of een horecaverunning is uitgegeven, is eenvoudig in een landelijke database gestandaardiseerd te registeren. Het toetsen op horecaverunningen is daarmee ook een processtap die zich goed leent om (deels) te automatiseren. Dit is cruciaal omdat de uitvoeringscapaciteit bij gemeenten bijzonder beperkt is.

Knelpunten uitvoerbaarheid

Deze beleidsoptie kent echter als knelpunt in de uitvoerbaarheid:

- **Meer administratieve lasten voor sommige gemeenten en ondernemers:** Niet alle gemeenten werken op dit moment met vergunningen voor horeca. Het invoeren van landelijke bedrijfsvergunningen leidt voor deze gemeenten en ondernemers tot meer administratieve lasten. Daarnaast vraagt het, als een landelijke standaard eenmaal is vastgesteld, om aanpassing van bestaande horecavergunningen, hetgeen arbeidsintensief is zowel voor gemeenten als voor de betreffende ondernemers. Als dat in heel korte tijd moet gebeuren, is het mogelijk slecht uitvoerbaar.

Analyse implementatie

Om draagvlak te creëren en te komen tot een gedeeld beeld van de randvoorwaarden en standaarden voor een landelijke horecavergunning, wordt een uitgebreid overlegproces en afstemming met gemeenten gevraagd. Dit kost relatief veel tijd en mogelijk is er vanuit gemeenten ook weerstand (bijvoorbeeld door gebrek aan capaciteit of financiering). Zo hanteren sommige gemeenten momenteel geen aparte horecavergunning voor nachthoreca. Daarnaast vraagt het, als een landelijke standaard eenmaal is vastgesteld om aanpassing van bestaande horecavergunningen, hetgeen arbeidsintensief is zowel voor gemeenten als voor de betreffende ondernemers. Verwacht wordt dat dit handmatig ingevoerd en gecontroleerd zal moeten worden op geldigheid en rechtmatigheid.

Zoals beschreven in paragraaf 4.3.1, zijn er voor implementatie twee trajecten nodig, waarbij het eerste traject sterk verschilt tussen de twee subvarianten. De onderstaande tabel 4.3 schetst deze stappen. Uiteraard is er voor een meer specifieke uitwerking nog veel uitzoekwerk nodig.

Tabel 4.3 Implementatietraject van afbakening via bedrijfsvergunningen

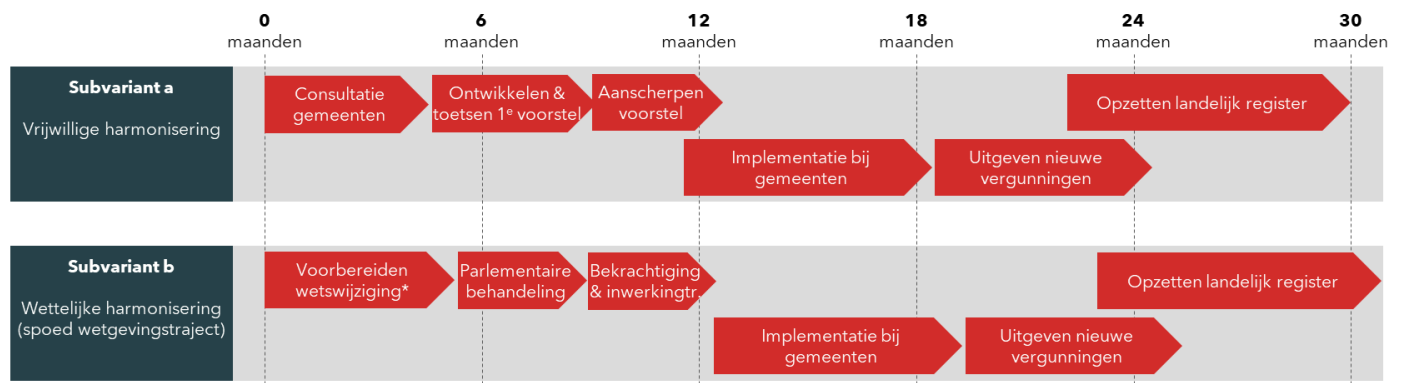
Traject	Activiteiten	Uitvoerbaarheid	Geschatte doorlooptijd
1. Uniformering en harmonisering vergunningen	Bij vrijwillige harmonisering (subvariant a):	Het is sterk de vraag of gemeenten het onderling eens worden bij vrijwillige harmonisering	Minimaal 24 maanden bij beide subvarianten, inclusief het uitgeven van nieuwe vergunningen Waarschijnlijk langer
	<ul style="list-style-type: none"> - Consultatie gemeenten - Ontwikkelen eerste voorstel - Toetsen voorstel - Aanscherpen voorstel - Implementatie bij alle gemeenten - Nieuwe vergunningen uitgeven 	Bij wettelijke uniformering moet er een geheel nieuwe wet komen omdat er nu geen landelijke wet is die exploitatievergunningen voor de horeca regelt	
2. Opzetten landelijk register	Bij wettelijke harmonisering (subvariant b): ⁸²		
	<ul style="list-style-type: none"> - Voorbereiding (met stakeholders) - Politieke besluitvorming - Uitvoeringstoets - Consultatie - Parlementaire behandeling - Bekrachtiging & inwerkingtreding - Implementatie bij alle gemeenten - Nieuwe vergunningen uitgeven 	Dit is een ICT-project waarbij een centrale database wordt opgebouwd van alle	Minimaal 8 maanden bij grote spoed. Kan beperkt tegelijk met het vorige traject.

⁸² Zie ook: Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (2021) *Draaiboek wetswijzigingstraject: nr 6 (planning)*. [Link](#)

- Aantrekken extra capaciteit *exploitatievergunningen* die in Nederland zijn uitgegeven
- Proefdraaien nieuwe processen

De stappen kunnen deels parallel worden uitgevoerd, maar moeten deels ook serieel uitgevoerd worden. Figuur 4.6 hieronder schetst een mogelijk tijdsplan voor het implementatietraject voor elk van de drie subvarianten.

Figuur 4.6 Tijdsplan voor implementatie afbakening via bedrijfsvergunningen



We verwachten dat een traject als dit bijna minstens 2,5 jaar vergt. Dat komt omdat het uniformeren van landelijke regels tijdrovend is. Vrijwillige uniformering vraagt uitgebreide consultatie met gemeenten en verplichte uniformering vraagt een geheel nieuwe wet. De kans dat die nieuwe wet met grote spoed wordt doorgevoerd is relatief klein omdat een wet over exploitatievergunningen voor horecabedrijven niet inherent aan een coronacrisis raakt. Na de uniformering in welke vorm dan ook, moeten de gemeenten voor wie de vergunningsvoorwaarden gewijzigd zijn nieuwe vergunningen gaan uitgeven. Daarna is (afroning van) een ICT-project nodig dat een landelijk register voor de vergunningen creëert.

5 Conclusie

In dit rapport hebben we opties in beeld gebracht om gericht coronasteun te kunnen verlenen. Het doel was te verkennen welke beleidsopties bereiken dat coronasteun vooral terechtkomt bij bedrijven in sectoren of met activiteiten die door van contactbeperkende maatregelen omzetverlies lijden en beperkt handelingsperspectief hebben. Verschillende economische, juridische en uitvoeringstechnische factoren bemoeilijken het richten van coronasteun. Een oplossing hiervoor zal de meeste van deze factoren moeten wegnemen.

Denkbare maatregelen

Een inventarisatie van SEO en AEF leverde 40 mogelijke bouwstenen voor een oplossing voor gerichte coronasteun. Die lijst omvatte bouwstenen op vijf onderdelen van mogelijk beleid. Het grote aantal bouwstenen laat zien dat er in theorie veel opties denkbaar zijn.

In de praktijk echter bleek een groot aantal bouwstenen bij nadere analyse niet goed bruikbaar omdat er geen effectieve, intern coherente beleidsoptie mee te vormen is die voldoende economische, juridische en operationele knelpunten kan wegnemen. Ook kwam voren dat de opties rond drempels en voorwaarden en rond ex-post vaststelling niet onderscheidend zijn: deze opties zijn altijd denkbaar maar dragen op zichzelf niet bij aan coronasteun die sectoraal of activiteitspecifiek gericht is (de hoofdvraag van het onderzoek). Dat maakte dat uit de lijst van 40 bouwstenen uiteindelijk een shortlist met drie serieuze beleidsopties is gevormd: een ex-ante verzekering of garantiefonds, afbakening via SBI-codes, of afbakening via bedrijfsvergunningen. Deze drie opties hebben we nader geanalyseerd.

Uit die nadere analyse komt naar voren dat het gebruik van sectorspecifieke vergunningen echter fundamenteel minder geschikt is dan de andere twee beleidsopties: de optie is juridisch ingewikkelder en kent belangrijke nadelen op economisch gebied en in de administratieve lasten. We achten deze optie dan ook fundamenteel minder geschikt dan de andere twee beleidsopties. Het is niet goed denkbaar dat deze optie ooit beter zou functioneren dan de andere twee.

Dat betekent dat het onderzoek twee mogelijke beleidsopties ziet voor gerichtere coronasteun:

1. Een ex-ante verzekering of garantiefonds;
2. Afbakening met SBI-codes (op een manier die juridisch houdbaar is).

Afgezien van deze twee (overigens imperfecte) beleidsopties, zien we vooralsnog geen bruikbare alternatieven.

Ex-ante verzekering of garantiefonds

Bij deze optie kunnen ondernemers hun schade door coronamaatregelen verhalen bij een verzekering of garantiefonds. Daarvoor moeten zij zich vooraf aanmelden. Ondernemers betalen premie om mee te kunnen doen. Die premie hoeft niet noodzakelijkerwijs dekkend te zijn om de risico's geheel af te dichten: de overheid kan deze verzekeringen stimuleren via garantieregelingen.

Deze beleidsoptie kent meerdere mogelijkheden oftewel subvarianten om de beleidsoptie concreet in te vullen:

- A. Een private verzekering met publieke achtervang;
- B. Een publieke verzekering;
- C. Een garantiefonds met publieke achtervang.

Wat betreft *economische* aspecten kent deze beleids optie kosten voor ondernemers zelf, in de vorm van de verzekeringspremie. Die premie kan relatief beperkt blijven wanneer de overheid als achtervang opereert of op een andere manier de kosten van een premie deels draagt; maar mag niet al te laag zijn om een mechanisme van zelfselectie te behouden (zie hieronder). De optie komt tegemoet aan het vraagstuk of de overheid moet blijven compenseren als contactbeperkingen meer tot het ondernemersrisico gaan behoren. Catastrofes zoals pandemieën zijn vaak beperkt te verzekeren omdat ze voor grote schade bij veel partijen tegelijkertijd zorgen. Dat maakt het onaantrekkelijk voor verzekeraars. Niettemin zijn er wel voorbeelden van dergelijke verzekeringen. Zo kent Nederland de brede weersverzekering en de exportkredietverzekering. In het buitenland zijn er concrete voorstellen voor verzekeringen tegen coronamaatregelen.

Wat betreft *juridische* aspecten heeft deze beleids optie als voordeel dat er zelfselectie van ondernemingen optreedt. Dat omzeilt voor een deel complexe afbakeningsproblematiek, al wordt die niet geheel weggenomen. Bij deze beleids optie krijgen niet alle ondernemers coronasteun, maar alleen degene die zich vooraf verzekerd hebben. Dat is juridisch houdbaar: er bestaat geen wettelijk recht op een vergoeding van overheidswege bij omzetverlies door een pandemie. Subvarianten A en C trekken de steun uit de overheids sfeer. Schadeafhandeling van ondernemingen gebeurt in de civielrechtelijke sfeer; ze hebben recht op uitkering conform polisvoorwaarden.

Wat betreft *uitvoerbaarheid* is de beleids optie weliswaar niet fundamenteel onuitvoerbaar, maar wel complex. Voor verzekeraars is het moeilijk om een geschikte premie te berekenen omdat coronamaatregelen geen natuurlijke gebeurtenis zijn. De schade kan groot zijn en dat vraagt van hen grote kapitaalreserves, hoewel dit gemitigeerd wordt als de overheid als achtervang optreedt. De schade-afhandeling betreft grote groepen tegelijkertijd. De uitvoeringskosten van deze optie zijn daarom hoog. Tot slot is deze beleids optie zoals hierboven beschreven niet vrij van afbakeningsproblemen; zelfselectie kan die maar ten dele ondervangen. Aan de andere kant zijn er al wel ervaringen met achtervang door de overheid. We schatten dat implementatie van deze optie 14 maanden vergt, mits er grote spoed wordt gemaakt met het wetgevingstraject.

Afbakening via SBI-codes

Bij deze optie worden SBI-codes gebruikt voor afbakening van het recht op coronasteun. Een SBI-code geeft aan wat de activiteit van een onderneming is. Het uitkeren van coronasteun verloopt op vergelijkbare wijze als in 2020 en 2021. Gebruik van SBI-codes voor afbakening bleek juridisch kwetsbaar. De redenering kwam erop neer dat ondernemers niet konden voorzien dat SBI-codes een dergelijk groot belang zouden hebben. Om SBI-codes in de toekomst (weer) te mogen gebruiken voor coronasteun, is op zijn minst een aanpassing van de Handelsregisterwet vereist. Dat is een noodzakelijke, maar niet per se voldoende voorwaarde. Nadere juridische analyse moet andere risico's verkennen.

Deze beleids optie kent meerdere mogelijkheden oftewel subvarianten om de beleids optie concreet in te vullen:

- A. SBI-codes juridisch borgen als mogelijke voorwaarde voor steun;
- B. SBI-codes juridisch borgen en daarnaast de controle erop intensiveren;
- C. SBI-codes juridisch borgen, de controle erop intensiveren én daarnaast de SBI-systematiek verfijnen.

Wat betreft de *economische* aspecten is van SBI-codes bekend dat ze geen perfect middel zijn. Zo bleken SBI-codes niet altijd actueel of accuraat. Bovendien kent afbakening met SBI-codes altijd grensgevallen. Het gevolg is dat er ondernemingen blijven die geen steun krijgen maar het eigenlijk wel nodig hebben en vice versa. Zeker ondernemingen 'upstream' in de waardeketen kunnen hiermee te maken krijgen. De subvariant met het verfijnen van SBI-codes kan deze problemen enigszins dempen, maar niet geheel wegnemen.

Wat betreft de *juridische* aspecten hebben rondom het eerdere gebruik van SBI-codes voor de afbakening diverse juridische problemen gespeeld. Dit keer zou de steun anders moeten worden ingericht dan de regelingen van 2020 en 2021. Dat vraagt in elk geval een aanpassing van de Handelsregisterwet waarin beschreven wordt dat SBI-codes voor dit doel kunnen worden gebruikt. Zo moet voor ondernemers duidelijk zijn wat de consequenties zijn van de codes. Ondernemers moeten goed over deze wijziging worden geïnformeerd met een publiciteitscampagne, en moeten de gelegenheid krijgen om hun SBI-code bij te werken en zo accurater te maken. Tot slot is een hardheidsclausule noodzakelijk zodat in onredelijke gevallen van de regelgeving kan worden afgeweken.

De *uitvoerbaarheid* verschilt per subvariant. De eerste subvariant kan (met grote spoed in het wetgevingstraject) binnen 8 maanden worden gerealiseerd. Echter, dan is geen enkele organisatie goed belast met handhaving van de accuraatheid van SBI-codes, waardoor misbruik of strategisch gedrag bij ondernemers moeilijker is tegen te gaan. De tweede subvariant met intensievere controleprocessen kan dat deels wegnemen en vergt ongeveer een jaar implementatietijd. De derde subvariant met verfijndere SBI-codes geeft een complex eigenaarschap van de data en administratieve lasten voor ondernemers. Implementatie vraagt minimaal 26 tot 30 maanden.

Handelingsperspectief

Uit het onderzoek komt dan ook naar voren dat er twee kansrijke beleidsopties denkbaar zijn om gericht coronasteun te kunnen verlenen dan eind 2021 het geval was: afbakening via SBI-codes (op juridisch houdbare wijze) of inrichting van een *ex-ante* verzekering of garantiefonds. Beide opties kennen geen blokkades die de opties fundamenteel technisch onuitvoerbaar of juridisch onhoudbaar maken, al kennen beide opties aandachtspunten en bekeringen in de vorm van juridische risico's en vergen ze een complex implementatietraject.

In dit rapport hebben we beleidsopties verkend en geschetst voor zover dat nu mogelijk is. Niettemin staan er nog keuzes open; zo valt er bij beide denkbare beleidsopties nog te kiezen uit subvarianten. Daar kunnen we nu geen keuze in adviseren. Als vervolgstap is nu eerst principebesluitvorming nodig welke beleids optie beleidsmakers het liefst uitgewerkt willen zien. Die principebesluitvorming kan het startsein zijn voor concrete uitwerking van de beleids optie en vervolgens eventueel implementatie ervan. Dan kan Nederland binnen enige tijd indien nodig gericht coronasteun verlenen.

Bijlage A Internationale vergelijking

Nederland

Steunmaatregel	Beschrijving	Doelgroep / selectiemechanisme	Link
NOW	De NOW is een tegemoetkoming in de loonkosten. Het gaat om loonkosten voor werknemers met een vast en flexibel contract. Bij de berekening van de hoogte van de tegemoetkoming wordt gekeken naar het verlies in omzet van een onderneming. Doel van de regeling is dat het bedrijven in staat stel hun personeel door te betalen en medewerkers behouden.	Omzetverlies, loonsom, verklaring deskundige derde of accountant.	
TVL startende ondernemers	Op 15 maart 2022 heeft het kabinet een aparte TVL-regeling voor startende ondernemers aangekondigd. Deze subsidie is voor ondernemers die zich na 30 juni 2020, maar uiterlijk op 30 september 2021 inschreven bij de KvK. Het kabinet komt hiermee tegemoet aan recente starters die tot nu toe geen steun kregen voor hun vaste bedrijfslasten en in de winter te maken hadden met beperkende coronamaatregelen. De TVL voor startende ondernemers wordt tegelijkertijd voor 2 perioden geopend: het 4e kwartaal van 2021 (Q4) en het eerste kwartaal van 2022 (Q1).	Registratie van startende ondernemers bij de KvK + omzetverlies	Link
Borgstelling MKB-kredieten corona (BMKB-C)	De BMKB-regeling betreft de borgstelling door EZK van 50% (later 75%) van het krediet dat de financier zoals een bank verstrekt. Bovendien is de regeling ook toepasbaar op overbruggingskredieten en rekening courant kredieten met een looptijd tot 4 jaar. Bepaalde bedrijfspgroepen en financieringsdoelen zijn uitgesloten van de borgstellingsregeling, zoals bijvoorbeeld landbouw, visserij, publieke gezondheidszorg, bedrijven in de financiële sector en vastgoed. De BMKB-C bestond tot 30 juni 2022.	Registratie van MKB's en ZZP'ers bij de KvK. SBI-code om sector te identificeren.	Link
Klein Krediet corona (KKC)	De Nederlandse overheid staat voor 95% garant op een overbruggingskrediet voor kleine ondernemingen met een relatief kleine financieringsbehoefte (van € 10.000 tot € 50.000). Het is mogelijk om als ondernemer meerdere keren gebruik te maken van de KKC-regeling, zolang de maximale limiet van € 50.000 nog niet is bereikt. Het totale budget aan overbruggingskredieten bedraagt € 250 miljoen.	Registratie van micro-, midden- en kleinbedrijven	Link
Borgstelling MKB-Landbouwkredieten voor corona-overbruggingsfinanciering (BL-C)	De land- en tuinbouw- en visserij- en aquacultuursector worden geconfronteerd met een afnemende vraag naar hun producten. Daarom is er een tijdelijke gunstiger borgstelling voor werkkapitaal onder de regeling Borgstelling MKB-Landbouwkredieten (BL-C). Het ministerie van LNV staat borg voor de door de banken verleende kredieten aan agrarische ondernemers. De banken kunnen hiermee enkele tientallen miljoenen werkkapitaal verstrekken. Door de kredieten vanwege de coronacrisis (BL-C), kunnen gezonde bedrijven bij financiers corona-overbruggingskredieten aanvragen tot een maximaal borgstellingskrediet per bedrijf van € 1,5 miljoen (€ 2,8 miljoen als de zogenoemde BL-plus van toepassing is). Het ministerie van LNV staat voor 70% borg voor het gehele overbruggingskrediet.	SBI-code bedrijven in de land- en tuinbouw, visserij en aquacultuur	Link
Opengestelde Monumentenlening	De lening voor Opengestelde Monumenten is een zakelijke lening voor eigenaren van publiekstoegankelijke rijksmonumenten die door de coronacrisis inkomsten mislopen. In totaal is er € 70 miljoen beschikbaar voor deze leningen. De leningen worden verstrekt door het Nationaal Restauratiefonds. U kunt de regeling tot 1 juni aanvragen.	Registratie van eigenaren (rechtspersonen én natuurlijke personen) van publiekstoegankelijke rijksmonumenten + inkomstenverlies	Link
Vaste Lasten Evenementenbranche Q4 2020	Tegemoetkoming voor ondernemers uit de evenementenbranche (organisatoren) die in aanmerking kwamen voor TVL1 (juni-september 2020), maar niet voor TVL Q4 2020 i.v.m. een te lage referentieomzet. De steun bedroeg 33,3% van de ontvangen TVL-subsidie uit TVL1.	Alle aanvragen binnen deze regeling zijn handmatig gecontroleerd.	Link
	Voorwaarde was dat het bedrijf het 2e en 3e kwartaal van 2019 minimaal 50% van de omzet uit publieke evenementen haalde. Het kon dit aantonen met		

vergunningen, facturen, verklaringen van organisatie, locatiehuur, bewijs van levering, opbrengst van kaartverkoop en/of een verklaring van een boekhouder.

Subsidieregeling Evenementengarantie 2022 (SEG)	Organisatoren dekken met deze regeling een deel van het financiële risico van een evenement af. In de SEG worden de verlengde garantieregeling evenementen (TRSEC) en de verlengde Aanvullende Tegemoetkoming Evenementen (ATE) samengevoegd tot één regeling voor 2022.	Meldingen van evenementen bij de gemeente	Link
Cultuur Opstartlening + Cultuur Vermogenslening	Private ondernemingen en zelfstandigen in de culturele en creatieve sector konden geld lenen via deze lening van Cultuur+ Ondernemen. Het geld was bedoeld voor bijvoorbeeld investeringen in nieuwe producties, programma's en tentoonstellingen en om reserves aan te vullen die zijn uitgeput gedurende de coronacrisis. Aanvragers mogen geen aanvullende cultuursubsidie ontvangen vanwege de coronacrisis. Organisaties kunnen € 25.000 tot maximaal € 1 miljoen lenen.	KvK gegevens, kunstvakdiploma's, inkomstenverlies	Link
Specifieke Uitkering IJsbanen en Zwembaden (SPUK IJZ)	Vanwege de coronamaatregelen was dit economisch niet rendabel, maar het was maatschappelijk wel zeer wenselijk. Om de financiële gevolgen te verzachten was er voor 2020 € 100 miljoen beschikbaar en € 80 miljoen voor de eerste helft van 2021. Voor de periodes van 1 november tot en met 31 december 2021 en januari 2022 is € 46 miljoen beschikbaar. De specifieke uitkering wordt verstrekt aan gemeenten voor de compensatie van het exploitatietekort dat een zwembad of een ijsbaan in de betreffende periodes heeft geleden. Dit tekort is het gevolg van de maatregelen tegen de verspreiding van COVID19.	Zwembaden en ijsbanen met exploitatietekort. Aanvraag via gemeenten. Gemeentevergunning en handmatige controle	Link
Topsportwedstrijden & topsportevenementen inkomstenderving kaartverkoop COVID-19 (STIK)	Subsidie voor de organisatoren van topsportwedstrijden en topsportevenementen die tussen 13 november 2021 en 18 februari 2022 door de coronaregels geen of veel minder toegangskaarten konden verkopen of het aankoopbedrag van al verkochte kaarten moesten terugbetalen aan toeschouwers. Het is nog niet bekend wanneer u deze subsidie kunt aanvragen.	Organisatoren van en topsportevenementen die bij het ministerie van VWS bekend zijn	Link
Tijdelijke subsidieregeling vuurwerkverbod COVID19 (TSVC-19 detailhandel) - 2021/2022	Detailhandelaren verkochten door het verbod op het verkopen, vervoeren en afsteken van eindejaarsvuurwerk tijdens de jaarwisseling geen eindejaarsvuurwerk 2021/2022. Om hen tegemoet te komen is er een subsidieregeling in het leven geroepen: de Tijdelijke subsidieregeling vuurwerkverbod COVID19 (TSVC-19) detailhandel 2. Bij deze regeling gaat het om de gemaakte kosten voor voorbereiding en annulering van de eindejaarsverkoop 2021.	Detailhandelaren ingeschreven bij de KvK. Ex post controle op basis van steekproef.	Link
Kredietfaciliteit vouchers reisbranche	Gestart na goedkeuring door de Europese Commissie van de voorstellen voor de kredietverlening voor vouchers in de reisbranche. De kredietverlening geldt voor vouchers voor pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen die tussen 12 maart en 31 december 2020 zijn afgegeven. Reisorganisaties kunnen bij een tekort aan liquide middelen een lening afsluiten bij de Stichting Garantiefonds Reizen (SGR). De overheid heeft de SGR hiertoe een krediet van € 400 miljoen verstrekt, in aanvulling op een eerdere leningfaciliteit van € 150 miljoen.	De onderneming die het krediet aanvraagt, moet aantonen dat zij ultimo 2018 en 2019 levensvatbaar was. Toetsing door projectorganisatie binnen SGR.	Link
Tegemoetkoming schade COVID19 (TOGS)	Ondernemingen die bij die sectoren horen die het meest geraakt zijn door de overheidsmaatregelen rond het coronavirus (COVID19) en die tussen 16 maart en 15 juni 2020 schade lijden door de noodgedwongen sluiting, de inperking van bijeenkomsten en/of het negatieve reisadvies buitenland kregen een eenmalige van 4000 euro. De Stichting Garantiefonds Reisgeld (SGR) voerde de regeling uit. De regeling was goedgekeurd door de Europese Commissie.	De TOGS werd afgebakend op een specifieke lijst SBI-codes.	Link
Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo)	Op basis van deze regeling kunnen zelfstandigen een beroep doen op 2 voorzieningen: een aanvullende uitkering voor levensonderhoud en een lening voor bedrijfskapitaal. Om inkomensondersteuning voor levensonderhoud te krijgen, moeten zelfstandig ondernemers verklaren dat zij verwachten dat hun inkomen de komende 3 maanden als gevolg van de coronacrisis daalt tot onder het sociaal minimum. Het inkomen wordt dan maximaal 3 maanden aangevuld. Zelfstandig ondernemers die door de crisis in liquiditeitsproblemen komen, kunnen een lening voor bedrijfskapitaal aanvragen van maximaal € 10.157 met een rente van 2%.	Zelfstandige met inkomen onder het sociaal minimum of liquiditeitsproblemen	Link

Subsidie dierentuinen voor coronaschade	De subsidie helpt u om de vaste kosten te betalen voor de diervoorzorg, conservatie en educatie. Hiermee verzekert u het welzijn van de dieren en de maatschappelijke waarde van de dierentuin. Het budget voor de subsidie is € 38,7 miljoen.	Dierentuinvergunning, samenstellingsverklaring omzetverlies Link
Tijdelijke Regeling Subsidie Evenementen COVID19 (TRSEC)	Voor de coronacrisis kon u als organisator van evenementen het pandemierisico afdekken door een annuleringsverzekering af te sluiten. Verzekeraars hebben deze optie nu uit hun annuleringspolissen geschrapt. Hierdoor kunt u het financiële risico van annulering zelf niet meer dragen. Vergoed worden vooral betalingen aan uw onderaannemers en leveranciers. Denk bijvoorbeeld voor de opbouw van tribunes, beveiliging en technische voorzieningen en de kosten om het evenement veilig te houden. Vaste lasten als de huur van een bedrijfspand, vaste afschrijvingen en materialen zijn niet subsidiabel. De subsidieregeling is gericht op evenementen die gepland staan tussen 1 juli en 31 december 2021.	Evenementenvergunning afgegeven door gemeente, organisator beschikte over annuleringsverzekering Link
Aanvullende Tegemoetkoming Evenementen (ATE) 2021	De Aanvullende Tegemoetkoming Evenementen (ATE) biedt steun aan organisatoren van evenementen die niet in aanmerking komen voor de garantieregeling evenementen (TRSEC). De ATE 2021 vergoedt de gemaakte kosten van evenementen die tussen 10 juli en 31 december 2021 zouden starten, maar niet zijn doorgegaan vanwege een evenementenverbod van de Rijksoverheid. Voor ATE komen ook gratis evenementen in aanmerking.	KvK gegevens, verleende vergunning Link
Vaste lasten Nachtsluiting horeca (VLN horeca)	Horecaondernemers die worden getroffen door de nachtsluiting kunnen in het vierde kwartaal van 2021 een subsidie krijgen voor de vaste lasten. Het kabinet heeft besloten om deze ondernemers ook in de komende maanden te steunen, omdat nachtclubs en discotheken in ieder geval tot 1 november verplicht dicht zijn tussen 00:00 en 06:00 uur. Het kabinet trekt voor de tegemoetkoming 180 miljoen euro uit. Om aanspraak te kunnen maken op de regeling, moet een ondernemer in het vierde kwartaal van 2021 minimaal 50% minder omzet maken dan in het vierde kwartaal van 2019. Daarnaast moet hij in het tweede en derde kwartaal van 2021 de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) hebben ontvangen. Hiermee richt het kabinet de regeling specifiek op bedrijven die langdurig omzetverlies lijden en geen reserves hebben kunnen opbouwen. In de VLN wordt een maximaal subsidiebedrag gehanteerd van €250.000 per aanvraag. Door dit maximum te hanteren, dat een verlaging is ten opzichte van het maximum van €550.000 of €600.000 per aanvraag binnen de TVL, wordt de VLN verder gericht op kleinere ondernemingen die minder mogelijkheden hebben zich aan te passen aan de nieuwe situatie dan grotere ondernemingen.	Generieke regeling, omzetverlies, TVL ontvangen Link
Podia COVID19	Deze regeling heeft als doel om podiuminstellingen, die een vitale en cruciale functie vervullen in de infrastructuur in Nederland, tegemoet te komen in de omzeterderving als gevolg van de COVID19-crisis. Het Fonds geeft hiermee uitvoering aan de Regeling aanvullende ondersteuning culturele en creatieve sector COVID19 van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Dit is de uitwerking van het steunpakket van 300 miljoen euro. De regeling zoekt aansluiting bij de aanvullende middelen die gemeenten en provincies hebben gekregen om hun culturele instellingen te ondersteunen in deze crisis. Deze subsidie is dan ook nadrukkelijk bedoeld als verdubbeling van de aanvullende financiële bijdrage van een gemeente of provincie aan de podiuminstelling.	Beoordeling door fonds podiumkunsten op basis aantal criteria Handmatige controle Link
Tijdelijke regeling continuïteit bruine vloot	De subsidie is bedoeld voor mkb'ers die aantoonbaar een historisch zeilschip bezitten waarvan de kiel is gelegd in 1971 of eerder. U gebruikt het schip voor de passagiersvaart. Ook moet u met de hoofdactiviteit of nevenactiviteit geregistreerd staan in het Handelsregister van KVK onder één van de volgende SBI-codes	Afbakening aan de hand van drie SBI-codes, aantoonbare leeftijd van de kiel van het schip (50 jaar), bepaalde specifieke certificaten Link

Duitsland

Steunmaatregel	Beschrijving	Doelgroep / selectiemechanisme	Link
Neustarthilfe 2022	Met de Neustarthilfe werden ZZP'ers in alle sectoren van de economie financieel ondersteund die in de periode januari tot en met juni 2021 hoge verkoopverliezen door corona boekten maar slechts lage vaste operationele kosten hadden waardoor de vaste kostenvergoeding als een onderdeel van Überbrückungshilfe III was uitgesloten. Ook kleine bedrijven en coöperaties kunnen steun krijgen van de Neustarthilfe als ze het grootste deel van de inkomsten als commerciële of freelance inkomsten gerekend hebben.	ZZP'ers + omzetverlies + kleine bedrijven en coöperaties die het grootste deel van de inkomsten als commerciële of freelance inkomsten gerekend hebben	Link
KfW-Programme für Start-ups und kleine Unternehmen	Aandelenfinanciering voor start-ups en kleine bedrijven met kapitaalbehoefte in de coronacrisis. De steun neemt de vorm aan van individuele mezzanine- of aandelenfinanciering - met een maximaal publiek financieringsaandeel van 2.300.000 euro. De financiering is onderworpen aan de regels voor kleine subsidies van de EU en wordt gewaarborgd door een garantie van de federale overheid.	Start-ups en kleine bedrijven met maximale omzet van 75 miljoen euro	Link
Bürgschaften und Garantien	Kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en zelfstandigen kunnen samen met hun huisbanken de garantie-instrumenten gebruiken als ze vreemd vermogen nodig hebben of hun economisch eigen vermogen laten zekerstellen in de vorm van stille deelnemingen door middelgrote investeringsmaatschappijen. Om bedrijven te helpen die buiten hun schuld in de problemen zijn gekomen, heeft de federale overheid in het kader van de coronahulp de financieringsmogelijkheden verhoogd. Dit maakte het onder meer mogelijk om de bovengrens van de waarborg en het bedrag van de te verzekeren investering te verhogen van 1,25 naar 2,5 miljoen euro, een hogere risico-aanname door de federale overheid en verschillende maatregelen om de beslissingen te bespoedigen.	Kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en zelfstandigen zonder schuld	Link
Kurzarbeitergeld	De termijn voor het ontvangen van de WW-uitkering wordt verlengd tot maximaal 28 maanden tot en met 30 juni 2022. Bedrijven die sinds het begin van de pandemie in maart 2020 ononderbroken in arbeidstijdverkorting hebben gewerkt, hebben de maximale periode van 24 maanden voor de WW-uitkering al uitgeput in februari 2022. Daarom gaat de verlenging van de aanspraakperiode van de WW-uitkering in met terugwerkende kracht vanaf 1 maart. Daarnaast tellen minijobs niet mee voor de WW-uitkering, er zijn hogere uitkeringspercentages voor langer werktijdverkorting en toegang tot werktijdverkorting wordt gemakkelijker gemaakt.	Bedrijven met werktijdverkorting	Link
Sonderfonds für Kulturveranstaltungen	Om een breed scala aan culturele evenementen weer mogelijk te maken stelt de federale overheid een speciaal fonds ter beschikking van 25 miljard euro. Dit kan enerzijds helpen om de economische efficiëntie te verbeteren (bijv. als er minder bezoekers toegestaan zijn) en anderzijds bescherming bieden tegen uitval van het evenement door corona.	Organisatoren van culturele evenementen	Link
Corona-Soforthilfeprogramm	Niet-terugbetaalbare eenmalige subsidie voor kleine bedrijven (inclusief bedrijven in de primaire landbouwproductie) met maximaal 10 werknemers (voltijdse equivalenten), ZZP'er en beoefenaars van vrije beroepen	Kleine bedrijven met max. 10 werknemers en ZZPer	Link
Corona-Steuerhilfegesetz Gastronomie	Vooraf horecaondernemers worden getroffen door de coronacrisis. Daarom wordt de omzetbelasting voor levensmiddelen in de horeca vanaf 1 juli 2020 tot en met 30 juni 2021 verlaagd naar het verlaagde btw-tarief van 7%. Het is belangrijk dat deze maatregel tijdelijk is. Omdat het bedoeld is als opsteker voor de tijd na de crisis, zodat horecazaken weer snel hun eigen zaak kunnen runnen. De bijbehorende wettelijke regeling maakt deel uit van de Corona Tax Assistance Act, die op 6 mei door het federale kabinet is aangenomen en op 28 mei door de Bondsdag is aangenomen.	Horecabedrijven	Link
Neustart Kultur	Sinds zomer 2020 ondersteunt de federale overheid de culturele en creatieve industrie met het reddings- en toekomstprogramma NEUSTART KULTUR. De	Cultuur en media	Link

	Federale Regeringscommissaris voor Cultuur en Media (BKM) heeft samen met culturele verenigingen en fondsen 74 financieringsprogramma's ontwikkeld. Ze helpen om ook tijdens de pandemie artistiek werk mogelijk te maken en de culturele infrastructuur in stand te houden.		
Sonderfonds für Messen und Ausstellungen	Met dit beschermingsprogramma ondersteunen de federale en deelstaatregeringen de heropstart van handelsbeurzen en commerciële tentoonstellingen in Duitsland met als doel prikkels te creëren voor de organisatie en uitvoering van grote commerciële evenementen en zo positieve effecten teweeg te brengen. Bij een volledig verbod op evenementen vanwege corona vergoedt de annuleringsverzekering 80% van de opgelopen schade tot een bedrag van acht miljoen euro per evenement. De schade is het verschil tussen de kosten van een evenement enerzijds en de inkomsten ondanks het verbod, eventuele verzekeringsuitkeringen en subsidies anderzijds. Voorwaarde is dat de geplande beurs of tentoonstelling niet gehouden mag worden vanwege het volledige verbod op evenementen.	Organisatoren van handelsbeurzen en commerciële tentoonstellingen	Link

Verenigd Koninkrijk

Steunmaatregel	Beschrijving	Doelgroep / selectiemechanisme	Link
The Self-Employment Income Support Scheme (SEISS)	Subsidie voor zelfstandigen met omzetverlies door COVID. Zelfstandigen met omzetverlies van minstens 30% krijgen 80% van de gemiddelde winsten van 3 maanden (max. £7.500). Zelfstandigen met omzetverlies van minder dan 30% krijgen 30% van de gemiddelde winsten van 3 maanden (max. £7.500).	Zelfstandigen + omzetverlies	Link
Coronavirus Business Interruption Loan Scheme (CBILS)	De Coronavirus Business Interruption Loan Scheme (CBILS) is ontworpen om financiële steun te bieden aan mkb's met omzetverlies als gevolg van de COVID-19-uitbraak. De Coronavirus Business Interruption Loan Scheme (CBILS) biedt leningen tot £ 5 miljoen voor kleine en middelgrote bedrijven met een omzet van minder dan £ 45 miljoen. De leningen zijn 80% gesteund door de regering.	MKB's + maximale jaaromzet van £45 miljoen	Link
Recovery Loan Scheme	De bedoeling van de Recovery Loan Scheme is om ondersteuning te bieden terwijl bedrijven herstellen en groeien na de verstoring van de pandemie. De fondsen kunnen gebruikt worden voor elk legitiem zakelijk doel, inclusief groei en investeringen. De regering biedt 80% garantie, zoals in CBILS. Tot 31 december 2021 was de bedrijfsgrootte niet van belang, maar vanaf 1 januari 2022 is de maatregel beperkt tot kleine en middelgrote ondernemingen.	MKB's (pas vanaf 1 januari 2022)	Link
Small business rate relief	Kleine bedrijven moeten geen zakelijke tarieven betalen voor onroerend goed met een nominale waarde van £ 12.000 of minder. Voor eigendommen met een nominale waarde van £12.001 tot £15.000, is het aftrekpercentage geleidelijk gedaald van 100% naar 0%.	Kleine bedrijven met belastbare waarde van hun eigendom < £ 15.000 (Engeland)	Link
Rural rate relief	Bedrijven kunnen een landelijke tariefvermindering krijgen als het bedrijf zich in een landelijk gebied bevindt met minder dan 3.000 inwoners en als het bedrijf de enige dorpswinkel of postkantoor, met een nominale waarde tot £ 8.500 is of het enige café of tankstation, met een nominale waarde tot £ 12.500.	Bedrijven in landelijke gebieden (Engeland)	Link
Charitable rate relief	Liefdadigheidsinstellingen en lokale amateursportclubs kunnen een vrijstelling van liefdadigheidsstarief tot 80% aanvragen als een eigendom wordt gebruikt voor liefdadigheidsdoeleinden.	Liefdadigheidsinstellingen en lokale amateursportclubs (Engeland)	Link
Exempted buildings and empty buildings relief	Bepaalde eigendommen zijn vrijgesteld van zakelijke tarieven en moeten geen zakelijke tarieven betalen voor 1. landbouwgrond en gebouwen, waaronder viskwekerijen, 2. gebouwen die worden gebruikt voor opleiding of welzijn van gehandicapten, 3. gebouwen geregistreerd voor openbare religieuze erediensten of kerkzalen	Eigenaren van landbouwgrond en gebouwen, gebouwen die worden gebruikt voor opleiding of welzijn van gehandicapten of gebouwen geregistreerd voor openbare religieuze erediensten of kerkzalen	Link

Local newspaper relief	U kunt vrijstelling krijgen van de plaatselijke krant als uw eigendom wordt gebruikt als kantoorruimte voor journalisten en verslaggevers van een plaatselijke krant. De vrijstelling is een korting van £ 1.500 op de zakelijke tarieven voor in aanmerking komende woningen per jaar.	Eigenaren van kantoorruimte voor journalisten en verslaggevers	Link
Nurseries discount	Kinderdagverblijven kunnen korting krijgen die geregistreerd zijn in het Early Years Register van Ofsted en als het pand geheel of hoofdzakelijk gebruikt wordt om de Early Years Foundation Stage van het onderwijs te verzorgen.	Kinderdagverblijven	Link
Local Authority Discretionary Grant Fund	Op 2 mei 2020 kondigde de regering een extra bedrag aan van £ 617 miljoen aan Local Authority Discretionary Grant Fund. Vier categorieën van bedrijven krijgen prioriteit bij deze financiering 1. Kleine bedrijven in gedeelde kantoren of andere flexibele werkplekken (bijv. eenheden in industrieterreinen, wetenschapsparken en incubators) die geen eigen beoordeling van zakelijke tarieven hebben, 2. Vaste marktkooppanden met vaste bouwkosten, zoals huur, die niet een eigen beoordeling van zakelijke tarieven hebben, 3. Bed & Breakfasts die gemeentebelasting betalen in plaats van zakelijke tarieven, 4. Charity-eigendommen die een vrijstelling van liefdadigheidsactiviteiten ontvangen, die anders in aanmerking zou zijn gekomen voor Small Business Rates Relief of Landelijk tarief relif.	Kleine bedrijven in gedeelde kantoren of andere flexibele werkplekken, vaste marktkooppanden met vaste bouwkosten, Bed & Breakfasts die gemeentebelasting betalen in plaats van zakelijke tarieven, Charity-eigendommen (Engeland)	Link
Local Restrictions Support Grant	Op 5 januari 2021 begon een nieuwe nationale lockdown. Vanaf dat moment zijn subsidies beschikbaar gesteld tot het einde van het boekjaar 2020-21 voor alle bedrijven die wettelijk verplicht waren om te sluiten.	Alle bedrijven die wettelijk verplicht waren om te sluiten (Engeland)	Link
Culture Recovery Fund	Het Culture Recovery Fund is uitgegeven door de Britse regering als reactie op de COVID19-pandemie. Het fonds heeft tot doel culturele organisaties in Engeland (zoals theaters, musea en poppodia) die financieel onhaalbaar waren geworden als gevolg van nationale en lokale beperkingen, financieel te ondersteunen. Het wordt beheerd door Arts Council England .	Culturele organisaties (Engeland)	Link
Omicron Hospitality and Leisure Grant	De Omicron Hospitality and Leisure Grant ondersteunt bedrijven die het meest zijn getroffen door de Omicron-variant. Het doel van de Omicron Hospitality and Leisure Grant-regeling is om bedrijven te ondersteunen die persoonlijke diensten aanbieden waar de belangrijkste dienst en activiteit plaatsvindt in een pand met een vast tarief en in de sectoren horeca, vrije tijd en accommodatie. Er zijn drie subsidies beschikbaar welke ook gecombineerd kunnen worden voor een potentiële totale vergoeding van maximaal £ 12.235.000.	Sectoren horeca, vrije tijd en accommodatie	Link

Frankrijk

Steunmaatregel	Beschrijving	Doelgroep / selectiemechanisme	Link
Fonds de solidarité pour les entreprises, indépendants, entrepreneurs	Sinds het begin van de gezondheidscrisis van het coronavirus COVID19 heeft de Staat een solidariteitsfonds opgericht om de stopzetting van de activiteit van kleine bedrijven, micro-ondernemers, zelfstandigen en vrije beroepen, die in het bijzonder worden getroffen door de economische gevolgen, te voorkomen. In een eerste fase, tussen maart en juni 2020, waren alle micro bedrijven in aanmerking komen voor steun uit het fonds, tot een maandelijks bedrag gelijk aan zijn omzetverlies (limiet van 1.500 euro). In een tweede fase is de maatregel uitgebreid naar grotere bedrijven en grotere bedragen. Maar de maatregel is gericht op de meest getroffen sectoren of gebieden.	Kleine bedrijven, micro-ondernemers, zelfstandigen en vrije beroepen	Link
Prise en charge des coûts fixes des entreprises	Steun voor verenigingen met vaste kosten met de bedoeling de niet-gedekte vaste kosten te compenseren. De steun is gelijk aan de som van 70% (of 90%) van het tegenovergestelde van het bruto-overschot van de vaste exploitatiekosten van de vereniging over de periode waar subsidie ontvangen kan worden.	Bedrijven in de vorm van verenigingen + omzetverlies	Link
Aide renfort	Een bedrijf dat tussen 1 december 2021 en 31 januari 2022 geen publiek mag ontvangen en dat aan bepaalde voorwaarden voldoet, kan steun ontvangen die gelijk is aan 100% van zijn "versterkingskosten/wapeningsbelastingen" (Verbruikte aankopen, Verbruik van derden, Personeelskosten, Belastingen en soortgelijke betalingen).	Bedrijven die geen publiek mogen ontvangen + omzetverlies van minstens 30%	Link

Délais de paiement d'échéances sociales et/ou fiscales (Urssaf, impôts directs)	Versterkte speciale steun voor bedrijven met minder dan 250 werknemers in de sectoren hotels, cafés, restaurants, cateraars, evenementen en reisbureaus. Bedrijven die meer dan 30% van hun omzet verloren kunnen van hulp profiteren bij het betalen van bijdragen tot 20% van de loonsom. Bedrijven die meer dan 65% van de omzet in vergelijking met 2019 maken kunnen steun krijgen voor de betaling van loonkosten tot 20%, maar ook een vrijstelling van werkgeversbijdragen.	Mkb's in de sectoren hotels, cafés, restaurants, cateraars, evenementen en reisbureaus	Link
Crédit d'impôt bailleur	De regering heeft voorgesteld om in de financieringswet voor 2021 een belastingvermindering in te voeren om verhuurders aan te moedigen een deel van de huur te annuleren die hun huurders verschuldigd zijn omdat hun bedrijven gesloten zijn of bijzonder hard getroffen zijn door de ingevoerde gezondheidsbeperkingen.	Verhuurders van bedrijfsruimtes met minder dan 5.000 werknemers	Link
Plan de soutien aux entreprises françaises exportatrices	Ondersteuningsplan voor Franse exportbedrijven: Het verlenen van staatsgaranties via Bpifrance Assurance Export voor garanties en voorfinanciering van exportprojecten zal worden versterkt om de cashflow van exporterende bedrijven veilig te stellen. De gegarandeerde quota worden dus verhoogd tot 90% voor alle KMO's en ETI's. De geldigheidsduur van garantieovereenkomsten voor exportvoorfinanciering wordt verlengd tot zes maanden.	Franse KMO en ETI exportbedrijven	Link

België

Steunmaatregel	Beschrijving	Doelgroep / selectiemechanisme	Link
Overbruggingslening	<p>Met de overbruggingslening wil de Vlaamse Regering een aangepast financieringssysteem opzetten voor bedrijven die zwaar getroffen zijn door de COVID19-uitbraak.</p> <p>Via de overbruggingslening kunnen ondernemers investeringen financieren die ze moeten doen zoals voor het meten en beheersen van de luchtkwaliteit (CO2-meters en ventilatie) of andere duurzame goederen, het vernieuwen van onverkochte voorraden en voor het dekken van andere doorlopende vaste kosten zoals handelshuur en diensten, herbevoorrading en de heropstart van activiteiten van steunaanvragers.</p> <p>De lening wordt verleend met een rente van 1 procent. De looptijd van de lening is beperkt tot 24 maanden voor leningen tot € 50.000. Voor leningen boven de € 50.000 bedraagt de looptijd 36 maanden. Voor beide leningen gebeurt de terugbetaling per trimester in gelijke schijven na een vrijgestelde periode van 12 maanden.</p> <p>De overbruggingslening heeft een minimumbedrag van € 10.000. Afhankelijk van de grootte van de onderneming kan de ondernemer ofwel maximaal € 200.000 ontlenen (minder dan 50 werknemers), ofwel € 400.000 (tussen de 50 en 250 werknemers).</p> <p>Bijkomend geldt er dat voor ondernemingen actief in de land- en tuinbouw het maximum beperkt is tot € 200.000 indien minder dan 50 werknemers en € 290.000 indien tussen de 50 en 250 werknemers. Voor ondernemingen uit de visserij en de aquacultuur bedraagt het maximum € 200.000 indien minder dan 50 werknemers en € 345.000 indien 50 tot 250 werknemers.</p>	Vlaamse kmo's die handelsgoederen en duurzame goederen moeten aankopen en vaste kosten als handelshuur moeten financieren	Link
Garantiefonds audiovisuele sector	<p>Het Garantiefonds dient voor het dekken van bepaalde risico's specifiek verbonden aan COVID19 tijdens de opnameperiode van een audiovisuele productie.</p> <p>In aanvulling op de productieverzekering kan het Garantiefonds tussenkomen voor bepaalde oorzaken van onderbreking, annulatie of stopzetting van opnames, bijv. wanneer een of meerdere personen die onontbeerlijk of onvervangbaar zijn voor de opname positief testen op COVID19 of wanneer de opnames moeten worden stilgelegd, geannuleerd, onderbroken of herpland omwille van verstrengde overheidsmaatregelen.</p>	Vlaamse, onafhankelijke, audiovisuele producenten	Link

Versoeplingen Screen Flanders-steun	Om de door de coronacrisis getroffen producenten te ondersteunen, en ervoor te zorgen dat al gesteunde audiovisuele werken in deze moeilijke periode alsnog kunnen worden gerealiseerd, heeft Screen Flanders een aantal versoepelingen binnen haar regelgeving doorgevoerd. Fictiereeksen komen in aanmerking, ongeacht het Belgische coproductiepercentage. De reeks moet verdeeld zijn over maximaal 13 verschillende afleveringen die een doorlopend verhaal brengen. Soaps, telenovelles, sitcoms, webseries en experimentele series zijn daarbij uitgesloten.	Lange fictie-, documentaire- of animatiefilm of een fictie-, documentaire- of animatiereeks	Link
Opleidingssteun aan maatwerkbedrijven	Er wordt door de Vlaamse Regering € 2 miljoen extra opleidingssteun voor de relance van maatwerkbedrijven naar aanleiding van de COVID19-pandemie. Deze extra opleidingssteun is een aanvulling op de reguliere middelen voor de sectorale vormingsfondsen. Deze steun maakt deel uit van het 'Alle hens aan dek'-plan dat de Vlaamse economie een stevige duw in de rug moet geven. Tijdens de voorbije lockdownperiodes werden heel wat vormingstrajecten abrupt stopgezet. Een inhaalbeweging is nu meer dan nodig.	Maatwerkbedrijven	Link
Hinderpremie	Omwille van de coronamaatregelen worden sommige bedrijven verplicht de deuren te sluiten. Om hen financieel te ondersteunen, werd de corona hinderpremie in het leven geroepen. De corona hinderpremie bedraagt 4000 euro voor bedrijven met een fysieke inrichting die verplicht volledig moeten sluiten.	Bedrijven met fysieke inrichting die moeten sluiten door coronamaatregelen	Link
Sportnoodlening	Sport Vlaanderen voorziet sportnoodleningen voor sportclubs, sportfederaties of sportgerelateerde rechtspersonen. Zij kunnen tot € 1 miljoen lenen aan slechts 1% rente over een looptijd tot 9 jaar. Feitelijke verenigingen komen niet in aanmerking voor deze lening. Het Vlaams Parlement keurde op 24 februari 2021 het voorstel van decreet met betrekking tot de sportnoodleningen goed, wat betekent dat de juridische basis gelegd is voor het toekennen van de sportnoodleningen. Vanaf 29 maart 2021 kan je je aanvraag indienen.	Registratie van sportclubs, sportfederaties of sportgerelateerde rechtspersonen	Link
Steun jeugdsportclubs en profsportclubs	Vlaams minister van Sport Ben Weyts voorziet € 10 miljoen extra steun voor de sportclubs. Het leeuwendeel (€ 7,4 miljoen) gaat naar de jeugdsportclubs, die het vaak van publieksinkomsten moeten hebben. Sportclubs die vorig jaar in het kader van de beleidsfocus jeugdsport een project indienden, ontvangen vanuit Vlaanderen nu een subsidiebedrag dat gelijk is aan driemaal de aan haar reeds toegekende maximale subsidie. Die steun wordt integraal en zo snel mogelijk toegekend aan de aangesloten en deelnemende sportclubs. Met deze extra middelen kan het aanbod voor de jeugd op peil gehouden worden en kan de drop-out bij de tienerjeugd aangepakt worden. De overige € 2,6 miljoen wordt toegekend aan sportclubs die effectief hun clubcompetitie hebben verdergezet, maar dit zonder publiek moesten doen. Ook voor deze sportclubs viel een belangrijke bron van inkomsten weg. De club moet een omzetzak van 60% kunnen aantonen in het sportseizoen 2020-2021. De steun bedraagt dan 10% van de omzet, met een maximum van €150.000 per sportclub. Deze steun is nog niet operationeel	Registratie van sportclubs	Link
Belastingvermindering voor verhuurders die de huur voor leegstaande sportaccommodatie kwijtschelden	Deze maatregel kan een groot verschil betekenen voor alle sportclubs die huur betalen aan een onderneming. Concreet gaat het om een belastingvermindering van 30% voor de verhuurders die de huur kwijtschelden van sportclubs die verplicht gesloten werden wegens de coronamaatregelen. De maatregel is geldig voor de huur van de maanden maart, april en mei 2021. Per huurovereenkomst kan maximaal 5.000 euro per maand in aanmerking komen voor de belastingvermindering, per verhuurder maximaal 45.000 euro. Om in aanmerking te komen zal de verhuurder onderworpen moeten zijn aan de vennootschapsbelasting. In de vennootschapsbelasting wordt het voordeel	Verhuurders van leegstaande sportaccommodaties	Link

	voor de huurder toegekend onder de vorm van een niet-terugbetaalbaar belastingkrediet.		
Handelshuurlening	<p>Omwille van de coronamaatregelen werden sommige bedrijven verplicht de deuren te sluiten. Door de bijhorende liquiditeitsproblemen hebben veel ondernemingen moeilijkheden om de handelshuur te betalen. Om deze ondernemingen te ondersteunen werd het systeem van handelshuurlening in het leven geroepen.</p> <p>De handelshuurlening is gebaseerd op een vrijwillige overeenkomst tussen huurder en verhuurder, waarbij de verhuurder een of twee maanden huur kwijtscheldt en de Vlaamse overheid vervolgens een aantal maanden huur voorschiet d.m.v. een lening aan de huurder (via PMV/z-Leningen). De uitbetaling gebeurt rechtstreeks aan de verhuurder.</p>	Bedrijven met fysieke inrichting die moesten sluiten door coronamaatregelen + bedrijven uit de eventsector	Link
Heropstartlening	<p>Via de heropstartlening kunnen ondernemers die handelsgoederen moeten aankopen zoals kleinhandelaars en horeca-uitbaters met een concrete liquiditeitsnood een lening afsluiten voor de financiering van de aankopen van handelsgoederen, voorraden en overige heropstartkosten. De lening wordt verstrekt voor twee of drie jaar met een rente van 1 procent. De omvang van de heropstartlening wordt beperkt tot 25% van de geboekte aankopen van handelsgoederen in het referentiejaar 2019.</p> <p>De looptijd van de lening is beperkt tot 24 maanden voor leningen tot € 50.000. Voor leningen boven de € 50.000 bedraagt de looptijd 36 maanden. De terugbetalingen gebeuren vanaf de 12de maand na datum van de leningsovereenkomst. De heropstartlening heeft een minimumbedrag van € 10.000 en een maximumbedrag van € 750.000.</p>	Vlaamse ondernemers die handelsgoederen moeten aankopen	Link
Voorschot voor de organisatie van evenementen	Organisatoren konden bij Agentschap Innoveren & Ondernemen (VLAIO) een terugbetaalbaar voorschot aanvragen voor de organisatie van nieuwe evenementen. De verplichting tot terugbetaling verviel indien het event geannuleerd werd omwille van overheidsmaatregelen met betrekking tot COVID19. Het voorschot bedraagt minimum € 25.000 en maximum € 1.800.000 en is beperkt tot maximaal 60% van de totale kost van het event, exclusief voeding en drank. De steun werd beperkt tot de niet-recupereerbare kosten en onvermijdbare facturen.	Eenmanszaken, ondernemingen en zvw's die nieuwe evenementen organiseren	Link
Overbruggingsrecht bij omzetsdaling	Zelfstandigen die tijdens de periode van 1 januari 2021 tot en met 31 maart 2022 te maken hebben gehad met een aanzienlijke daling van de omzetcijfer als gevolg van de COVID19-crisis kunnen recht hebben op een financiële uitkering in het kader van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht bij omzetsdaling (ongeacht de sector).	zelfstandigen + omzetsdaling	Link
Overbruggingsrecht bij gedwongen onderbreking	Zelfstandigen die tijdens de periode van 1 oktober 2021 tot en met 31 maart 2022 hun zelfstandige activiteit verplicht en volledig moesten onderbreken door de sluitingsmaatregelen opgelegd door de overheid om de verspreiding van het coronavirus COVID19 te beperken kunnen recht hebben op een financiële uitkering in het kader van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht bij gedwongen onderbreking.	zelfstandigen + gedwongen onderbreking	Link
Overbruggingsrecht bij quarantaine of zorg voor een kind	Zelfstandigen die tijdens de periode van 1 januari 2021 tot en met 31 maart 2022 hun zelfstandige activiteit volledig moesten onderbreken omdat ze omwille van het coronavirus COVID19 in quarantaine of isolatie geplaatst waren of omdat ze in welbepaalde omstandigheden moesten instaan voor de zorg van hun kinderen kunnen recht hebben op een financiële uitkering in het kader van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht bij quarantaine of zorg voor een kind.	zelfstandigen + quarantaine/zorg voor kind	Link
Overbruggingsrecht in andere situaties	Zelfstandigen die hun activiteit stopzetten of onderbreken, kunnen in bepaalde situaties een beroep doen op het klassieke overbruggingsrecht. De zelfstandige moet aan een aantal voorwaarden voldoen.	zelfstandigen	Link
	Het overbruggingsrecht bestaat uit een uitkering gedurende maximum 12 maanden en het behoud van de rechten op geneeskundige verzorging en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen gedurende maximum 4 kwartalen zonder bijdragebetaling.		

Het overbruggingsrecht kan worden toegekend in de volgende situaties: stopzetting door faillissement, stopzetting door economische moeilijkheden, gedwongen onderbreking of stopzetting door een beslissing van een derde economische actor of door een gebeurtenis die economische impact heeft die de activiteit rechtstreeks en aanzienlijk raakt

Eenmalige premie voor sommige begunstigen van de tijdelijke crisismaatregelen overbruggingsrecht	Zelfstandigen die tijdens de periode van 1 oktober 2020 tot en met 30 april 2021 gedurende minstens 6 maanden een financiële uitkering in het kader van de tijdelijke crisismaatregelen overbruggingsrecht hebben gekregen, hebben onder bepaalde voorwaarden recht op een eenmalige premie van 598,81 euro. Die premie geeft een bijkomende ondersteuning aan de zelfstandigen die hard getroffen zijn door de COVID19-crisis.	zelfstandigen	Link
Uitstel van betaling van sociale bijdragen	Elke zelfstandige, ongeacht zijn bijdragecategorie (hoofdberoep, bijberoep, ...) die nog actief is in een sector die verplicht gesloten is of die zwaar wordt getroffen (groot omzetverlies) door de beperkende maatregelen in het kader van de strijd tegen het coronavirus, kan een schriftelijke aanvraag indienen bij zijn socialeverzekeringsfonds om de betaling van zijn sociale bijdragen met een jaar uit te stellen, zonder dat daarvoor verhogingen zullen aangerekend worden en zonder invloed op de uitkeringen.	zelfstandigen	Link
Kwijtschelding verhogingen	Zelfstandigen die hun voorlopige sociale bijdragen van het eerste kwartaal van 2022 niet betalen op 31 maart 2022, zullen omwille van die laattijdige betaling geen verhogingen moeten betalen. Hetzelfde geldt voor de laattijdige betaling van regularisatiebijdragen van de jaren 2018, 2019 en 2020 die in de loop van het eerste kwartaal van 2022 moesten betaald zijn. Die verhogingen vallen automatisch weg. De zelfstandige moet dus geen aanvraag doen.	zelfstandigen	Link
Vermindering van voorlopige bijdragen	Zelfstandigen die moeilijkheden ondervinden ten gevolge van het coronavirus, kunnen een vermindering vragen van hun voorlopige sociale bijdragen voor het jaar 2022 (berekend op de beroepsinkomsten 2019) als hun geraamde beroepsinkomsten van het jaar 2022 lager liggen dan de inkomsten van 2019. Voor de zelfstandigen die nog actief zijn in een sector die verplicht gesloten is of die zwaar getroffen worden (voor het laatste kwartaal van 2021 een omzetverlies van 40% in vergelijking met het laatste kwartaal van het referentiejaar 2019) door de beperkende maatregelen in het kader van de strijd tegen het coronavirus, is er een vereenvoudigde aanvraagprocedure. Sinds 1 januari 2022 zijn de vaste drempels voor de vermindering van de voorlopige sociale bijdragen afgeschaft. De zelfstandige kan voortaan vrij het bedrag bepalen in functie van de geraamde inkomsten. De vermindering moet worden aangevraagd bij het socialeverzekeringsfonds. De minimumbijdrage voor de zelfstandigen in hoofdberoep, primostarters en meewerkende echtgenoten blijft behouden. Zij kunnen nooit minder voorlopige sociale bijdragen betalen dan die minimumbijdrage.	zelfstandigen	Link
Vrijstelling van sociale bijdragen van 2021/2022	Zelfstandigen in hoofdberoep en meewerkende echtgenoten die hun sociale bijdragen niet kunnen betalen, kunnen een aanvraag tot vrijstelling van betaling indienen. Die vrijstelling kan worden gevraagd voor voorlopige bijdragen en voor het bijdragesupplement na een regularisatie van het beroepsinkomen. Starters moeten een wachttijd van 4 kwartalen respecteren. Een starter kan dus pas een aanvraag voor die 4 kwartalen indienen nadat hij 4 opeenvolgende kwartalen actief is (tenzij de activiteit eerder werd stopgezet).	zelfstandigen	Link
Afbetalingsplan	Zelfstandigen die een jaar uitstel van betaling hebben gekregen voor de voorlopige bijdragen van 2020 en de regularisatiebijdragen van 2018 die in de loop van 2020 moesten betaald worden en die deze bijdragen ook in 2021 niet kunnen betalen, kunnen bij hun socialeverzekeringsfonds een afbetalingsplan vragen. Als het afbetalingsplan wordt nageleefd, heeft dat geen gevolgen voor de sociale uitkeringen van de betrokken zelfstandige. Het afbetalingsplan verhindert niet dat verhogingen wegens laattijdige betaling worden aangerekend, maar de zelfstandige kan via zijn	zelfstandigen	Link

socialeverzekeringsfonds een verzoek indienen om af te zien van de verhogingen die aan dit afbetalingsplan verbonden zijn.

Ziekte- en arbeidsongeschiktheids uitkering	De ziektekosten van de zelfstandigen en hun familie worden terugbetaald door het ziekenfonds. Zelfstandigen die minstens 8 dagen arbeidsongeschikt zijn hebben vanaf de eerste dag recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering van het ziekenfonds. Van 1 maart 2020 tot en met 30 september 2021 krijgen de volgende arbeidsongeschikte zelfstandigen van hun ziekenfonds een aanvullende crisisuitkering, zodat het totale dagbedrag van het vervangingsinkomen wegens hun arbeidsongeschiktheid gelijk is aan het, in werkdagen uitgedrukte, maandelijkse bedrag van de financiële uitkering van het tijdelijke corona-overbruggingsrecht (49,68 EUR per dag tot en met 30 juni 2021, 50,67 EUR per dag van 1 juli tot en met 31 augustus 2021 en 51,69 EUR per dag vanaf 1 september 2021)	zelfstandigen	Link
Premie 2022	De bedoeling van die nieuwe maatregel is om steun te verlenen aan ondernemingen die eind 2021 en in het eerste kwartaal van 2022 moesten sluiten of in hun activiteiten werden belemmerd door de verschillende gezondheidsmaatregelen (volledige sluiting van discotheken, beperking van het aantal personen per tafel in restaurants en cafés, beperking van het aantal personen bij evenementen ...). Hoewel het Overlegcomité heeft besloten om alles te heropenen, wordt het herstel nog steeds belemmerd door het gebrek aan kasmiddelen of de impact van telewerken, vooral in bepaalde Brusselse wijken. De Premie 2022 is voor de discotheken, de evenementen, de restaurants, cafés, en hun toeleveranciers, het toerisme, de sport en het personenvervoer. Budget: 45 miljoen euro.	Discotheken, evenementen, restaurants, cafés, en hun toeleveranciers, toerisme, sport en personenvervoer	Link
Premie toeristische logies (TL3-premie)	Een Premie voor de toeristische logies, met een bedrag van 1.100 euro per accommodatie-eenheid. Budget: 18 miljoen euro. Bovendien zullen de jeugdherbergen opnieuw gewestelijke steun ontvangen.	Toeristische logies	Link

Denemarken

Steunmaatregel	Beschrijving	Doelgroep / selectiemechanisme	Link
COVID19 Investeringslening	Lening voor start-ups met inkomstenstroom die door investeerders gefinancierd zijn en die niet (vóór COVID19) door banken konden worden gefinancierd. De leningsomvang is 1-5,95 miljoen DKK.	Start-ups met omzetverlies	Link
COVID19 Startlening	Lening voor start-ups in de pre-Seed/Seed-fase die een gecommmercialiseerd product hebben, maar geen VC-potentieel hebben of geen VC's willen opnemen. De leningsomvang is 0,4-2 miljoen DKK.	Start-ups zonder inkomsten of met kleine inkomstenstroom	Link
COVID19 Business Angel Matching Lening	Lening voor start-ups die investeringen ontvangen van een van de door Vækstfonden (The Danish Growth Fund) goedgekeurde Business Angels, typisch pre-seed of seed-stadium. De leningsomvang is 0,25 - 12 miljoen DKK.	Start-ups in (pre)-seed stadium	Link
COVID19 syndicaatielening	Lening voor vroege groei/groei-startups die investeringen ontvangen van een van de door Vækstfonden goedgekeurde durfinvesteerders (VC, Family Offices). De leningsomvang is 0,25 - 20 miljoen DKK.	Start-ups met durffond + minimaal 100 miljoen DKK onder beheer	Link
COVID19 garantie MKB	Vækstfonden garandeert nieuwe leningen en operationele kredietfaciliteiten voor kleine en middelgrote ondernemingen die een verlies van minimaal 30 procent ervaren of verwachten als gevolg van de COVID19-uitbraak. De garantie dekt 90 procent van eventuele verliezen van de bank, leasingmaatschappij enz. De garantie heeft een looptijd tot 6 jaar en wordt lineair afgeschreven over de looptijd op jaarbasis. De prijs bestaat uit een vastleggingsprovisie van 2.500 DKK en een jaarlijkse vergoeding van 1 procent van het garantiebepdrag.	MKB's	Link

Garanties voor exporterende bedrijven	<p>Het exportkrediet van EKF Denemarken biedt garanties voor leningen aan zowel Deense exportbedrijven die getroffen zijn door de crisis als hun onderaannemers.</p> <p>Met de MKB-regeling geeft de overheid EKF een garantie van 80% van de nieuwe leningen van de banken aan exportbedrijven en onderaannemers die als gevolg van de verspreiding van het coronavirus een omzetzerving van ten minste 30% hebben geleden of verwachten.</p> <p>De leningsomvang voor MKB's is 1,25 miljard DKK en 7,1 miljard DKK voor grotere bedrijven.</p>	Exportbedrijven	Link
Regeling voor zelfstandigen	<p>90% compensatie kon worden verkregen voor een omzetverlies van min. 30 procent tot een maximum van 33.000 DKK per maand. Gedwongen gesloten zelfstandigen zonder omzet kunnen 100 procent compensatie krijgen.</p> <p>Freelancers en kunstenaars met een B-inkomen konden een vergoeding krijgen van maximaal 23 000 DKK en freelancers met een gemengd A- en B-inkomen konden een vergoeding krijgen van maximaal 20 000 DKK per maand.</p>	Zelfstandigenregistratie + omzetverlies	Link
De organisatorregeling	<p>Als organisator kunt u een schadevergoeding aanvragen indien u primair verantwoordelijk was voor de planning van een of meer evenementen met toegang voor het publiek en met een verwacht aantal deelnemers van ten minste 350, die in de periode van 6 maart 2020 tot en met 31 augustus 2021 in Denemarken hadden moeten plaatsvinden, en die zijn afgelast, uitgesteld of met aanzienlijk minder deelnemers gehouden als gevolg van een geldend samenscholingsverbod of andere COVID19-gerelateerde beperkingen. De schadevergoeding dekte de verliezen van de organisator. Daarnaast richtte de organisatorenregeling zich tot organisatoren van grote evenementen die door het samenscholingsverbod werden getroffen. De regeling voorzorg in een volledige verliesdekking, met inbegrip van zowel variabele als vaste kosten die de betrokken evenementen normaliter zouden financieren. Er was dus een zeer gunstige regeling. De subsidie werd toegekend op voorwaarde dat de organisatoren financieel verantwoord hadden gehandeld, onder meer door te trachten hun verliezen te beperken. Dit was om te voorkomen speculatie en moreel risico. De complexere regelingen voor vaste kosten en organisatoren, waarvoor grotere documentatievereisten gelden, meer manuele verwerking gevegd en is eenzelfde automatisering niet mogelijk geweest.</p>	Organisatoren van evenementen met minstens 350 verwachte deelnemers in de periode van 6 maart 2020 tot en met 31 augustus 2021	Link
Garantieregeling voor reisgarantiefonds	<p>In maart 2020 is onder auspiciën van het Garantiefonds voor reisorganisatoren een versterkt vangnet voor pakkettoeroperators opgezet, aangezien dit een bijzonder kwetsbare sector was die onmiddellijk en zwaar werd getroffen toen reisbeperkingen werden ingevoerd. De regeling had een totale capaciteit van 2,25 miljard DKK en was gericht op Deense organisatoren van pakketreizen die lid zijn van het Garantiefonds Reizen, als aanvulling op de lenings- en garantieregelingen van het Groeifonds en het Exportkrediet van EKF Denemarken. De regeling stelde reisondernemingen in staat de werkelijke kosten van geannuleerde en onderbroken reizen als gevolg van COVID19 terug te vorderen. Bovendien verstreekte de staat een subsidie van in totaal 725 miljoen DKK en legde hij een verliesreserve aan van 300 miljoen DKK om het beroep op de garantieregeling door failliete ondernemingen te dekken.</p>	Reisorganisatoren	Link
Pool voor de omschakeling van mijnwerkers en aanverwante industrieën	<p>In het kader van het akkoord tussen de regering, Radicaal Links, de Socialistische Volkspartij en de Liberale Alliantie over vergoedingen enz. voor mijnwerkers en de begeleidende industrie die door COVID19 zijn getroffen, zijn 50 miljoen DKK beschikbaar gemaakt om mijnwerkers en de begeleidende industrie na de sluiting van de Deense mijnbouwindustrie in 2020 te helpen met bedrijfsomschakeling of ondernemerschap.</p> <p>De middelen zullen als een pool beschikbaar worden gesteld via aanvraagrondes in 2021 en 2022, waar mijnbouwers en volgers subsidies kunnen aanvragen voor bedrijfsomschakeling of ondernemerschap via bijvoorbeeld advies-, ontwikkelings- en innovatieprogramma's, de aankoop van apparatuur en materialen en de bijbehorende ontwikkeling van vaardigheden. Aanvragers van de pool moeten onder meer voldoen aan de eis dat de</p>	Mijnwerkers + actieve ondernemingen waar de helft van de omzet in 2017-2019 afkomstig was van handel met Deense mijnbouwbedrijven	Link

	<p>onderneming die zij willen omzetten op 15 juni 2020 in het centrale ondernemingsregister (CVR) was ingeschreven als actieve onderneming. Daarnaast moeten aanvragers aantonen dat ten minste de helft van de omzet van de onderneming in 2017-2019 afkomstig was van handel met Deense mijnbouwbedrijven, en dat de onderneming een omzetsdaling van ten minste 30 procent heeft doorgemaakt als gevolg van de sluiting van de mijnbouwactiviteiten vanwege COVID19. Medefinanciering is ook vereist op grond van de EU-staatssteunregels.</p>		
Tijdelijke kunststeunregeling	Tijdelijke kunststeunregeling voor kunstenaars met een gecombineerd A- en B-inkomen	Kunstenaars	Link
Regeling voor gedwongen sluitingen	<p>Bedrijven die verplicht moesten sluiten, bijv. nachtleven, zullen in staat zijn om al hun vaste kosten te dekken en toegang te krijgen tot de regeling voor zelfstandigen, enz. voor gedwongen sluitingen.</p> <p>Verplichte sluiting omvat het volgende: Sluiting van zalen waar concerten, optredens, uitvoeringen of dergelijke worden gehouden met een staand publiek van minstens 50 personen. Sluiting van het nachtleven (locaties waar een nachtclub, discotheek of iets dergelijks wordt gerund met een dansvloer).</p>	Bedrijven die verplicht moesten sluiten	Link

Bijlage B Bestaande verzekeringen

Brede weersverzekering

De brede weersverzekering dekt de financiële schade voor actieve landbouwers in de open teelt die kan ontstaan door schade aan gewassen als gevolg van natuurrampen en/of ongunstige weersomstandigheden zoals grote schade door regen, droogte, (nacht)vorst, sneeuw, ijzel, storm, hagel en brand door blikseminslag. De premie voor de brede weersverzekering is afhankelijk van het te verzekeren bedrag per hectare, per gewas. Dit bedrag kunnen landbouwbedrijven zelf kiezen, maar moet vallen binnen de zogenaamde kaders. Er geldt een eigen risico van 30 procent op de geleden financiële schade.

Actieve landbouwers⁸³ in de open teelt krijgen vervolgens een subsidie voor maximaal 63,7 procent van de kosten van hun verzekeringspremie. Voor deze subsidie is euro 17,5 miljoen beschikbaar in 2022. De verzekering wordt aangeboden door verzekeraars, die voor de aangeboden verzekering goedkeuring moeten krijgen van RvO.⁸⁴

De brede weersverzekering is tot stand gekomen nadat de overheid aangaf dat de agrarische sector zelf in samenwerking met de overheid en belangenorganisaties een risicoverzekering tegen extreme weersomstandigheden diende te ontwikkelen. Om een commerciële markt te creëren stimuleert de overheid tegenwoordig via een premiesubsidie deelname aan een brede weersverzekering.⁸⁵ Dit is vastgelegd in de Regeling brede weersverzekering die in 2010 is vastgesteld.⁸⁶ Het tot stand komen van de verzekering heeft enige tijd geduurd, reeds in 2002 begon het proces om tot een brede weersverzekering te komen.

Export Krediet Verzekering

Met de exportkredietverzekeringsfaciliteit (ekv-faciliteit) worden betalingsrisico's van exporttransacties door Nederlandse bedrijven en politieke risico's van buitenlandse investeringen van Nederlandse bedrijven verzekerd. Namens de overheid verzekert Atradius Dutch State Business betalingsrisico's voor Nederlandse exporteurs van kapitaalgoederen. De minister stelt de randvoorwaarden vast waaronder de uitvoerder van de faciliteit verzekeringen mag afgeven. De Staat treedt op als verzekeraar en Atradius Dutch State Business N.V. (ADSB) voert de ekv-faciliteit uit, op naam en voor rekening en risico van de Staat. De totale uitstaande hoeveelheid krediet die verzekerd is, betreft een waarde van ongeveer 15 miljard euro. De bevoegdheid van de minister van Financiën om verzekeringen aan te gaan is geregeld in de Kaderwet Financiële Verstrekkingen.⁸⁷

De verzekerde risico's kunnen door hun aard niet op de private markt verzekerd worden. Met name het feit dat macro-economische risico's een belangrijke component van het (middel)langlopend risico vormen en de sterke correlaties tussen transacties maakt het voor private verzekeraars onmogelijk om dergelijke risico's te verzekeren.

Binnen de OESO zijn afspraken gemaakt over de voorwaarden waartegen overheden dergelijke verzekeringen mogen aanbieden. In EU-Verordening 1233/2011 zijn de afspraken uit de Arrangement omgezet in EU-regelgeving en daarmee juridisch bindend verklaard voor EU-lidstaten. De afspraken voorkomen dat er een race to the bottom ontstaat waarbij overheden proberen om door gunstige verzekeringsvoorwaarden de concurrentiepositie van bedrijven te verbeteren.

⁸³ Het gaat om landbouw in de akkerbouw, vollegrondsgroenteteelt, bollenteelt, sierteelt, fruitteelt, boomkwekerij.

⁸⁴ Zie <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/brede-weersverzekering-2021>

⁸⁵ Zie <https://edepot.wur.nl/390180>.

⁸⁶ De premiesubsieregeling voor de brede weersverzekering zoals vastgelegd titel 4.1 van de Regeling Europese EZK- en LNV-subsidies.

Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-60575.html>

⁸⁷ Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007886/2015-01-01>

Export Credit Agencies (ECA's) zijn in verschillende landen op verschillende manieren vormgegeven. In alle gevallen staat de overheid uiteindelijk garant of is de overheid rechtstreeks verantwoordelijk voor inkomsten en uitgaven. Zo is de ECA in de VS en in het VK onderdeel van de overheid, terwijl in Zweden en Denemarken de ECA een zelfstandige overheidsorganisatie is of 100%-staatsdeelneming. In Nederland, Frankrijk en Duitsland voert een (grote) kredietverzekeraar de regeling uit. In Spanje en Italië zijn het commerciële of beursgenoteerde ondernemingen.⁸⁸

Diergezondheidsfonds (DGF)

Het DGF is een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016. Het DGF is onderdeel van de institutionele invulling van handhaving van de diergezondheid en de preventie van dierziekten en zoönosen.⁸⁹ Binnen het DGF wordt geregeld hoe de taken van de overheid in dit kader gefinancierd worden.

Via het DGF worden de kosten van bestrijding, bewaking en preventie van besmettelijke dierziekten, zoönosen en zoönoseverwekkers betaald, zoals kosten van het bestrijden van uitbraken van dierziekten (bijvoorbeeld uitroeingsmaatregelen, (nood)vaccinatie, handhaven van stand-still zones en compensatie) evenals enkele 'vredestijdtaken' zoals monitoring en voorzieningen. Het gaat daarbij om dierziekten die zijn opgenomen in de wet als aangifte-/bestrijdingsplichtig.

De sector draagt hieraan bij in de vorm van een verplichte heffing. Afspraken over de kosten van het DGF worden elke vijf jaar opnieuw vastgelegd in een convenant tussen de overheid en de betrokken sectoren (varkenshouderij, pluimveehouderij, geitenhouderij en schapenhouderij, rundveehouders). In de periode 2002 tot en met 2014, het moment van het opheffen van de productschappen droegen de sectoren gemiddeld 33 procent van de totale kosten van het DGF. Na het opheffen van deze productschappen en het opnemen van een aantal productschap programma's (die voor 100 procent door de sector worden gefinancierd) in het DGF is de bijdrage van de veehouderijsectoren aan het DGF gestegen tot 48 procent.

Het belangrijkste argument om te kiezen voor de gekozen vorm van financiën van het DGF in 1998 was het afnemend draagvlak in de samenleving voor financiering van de bestrijding van de grootschalige dierziekte-uitbraken door de overheid.

Wet tegemoetkoming schade bij rampen

De Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) is een tegemoetkoming voor schade die niet verzekeraar, niet verhaalbaar en niet vermijdbaar is. De overheid springt dan in en dekt de schade, als voldaan is aan de voorwaarden van de Wts. De Wts is in 1998 ingevoerd om te voorkomen dat de overheid na rampen op ad hoc-basis financiële regelingen creëert om getroffen burgers tegemoet te komen. De Wts is bijvoorbeeld gebruikt om de getroffen van de overstromingen in Limburg te compenseren.

De Wts heeft de volgende karakteristieken:

1. Er worden slechts tegemoetkomingen en geen volledige schadevergoedingen verstrekt;
2. Er bestaat geen recht op vergoeding als de schade redelijkerwijs verzekeraar of anderszins verhaalbaar is. Met 'redelijkerwijs verzekeraar' wordt bedoeld dat het risico in het algemeen niet van dekking wordt uitgesloten in polissen van schadeverzekeringen, dan wel dat het risico verzekeraar is zonder dat zeer

⁸⁸ Zie de beleidsdoorlichting exportkredietverzekeringen - <http://www.rijksbegroting.nl/system/files/251/ix08-2016-finbeleidsdoorlichting-exportkredietverzekeringen.pdf>

⁸⁹ Zie evaluatie DGF - <http://edepot.wur.nl/472491>

- beperkende voorwaarden gelden en/of zonder dat er zeer hoge kosten tegenover staan. Met 'verhaalbaar' wordt bedoeld dat er een vordering op een aansprakelijke partij of verzekeraar is;
3. Voor het totaal van tegemoetkomingen is per ramp een bedrag van euro 500 miljoen gereserveerd. Valt de schade hoger uit, dan wordt de hoogte van de tegemoetkomingen aangepast;
 4. De Wts beschermt tegen zoetwateroverstromingen, aardbevingen van een bepaalde kracht en rampen van ten minste vergelijkbare orde;
 5. Een ruime groep komt in aanmerking voor vergoeding, in elk geval particulieren, ondernemingen, verenigingen, stichtingen, kerkgenootschappen en openbare lichamen;
 6. Er moet sprake zijn van een causaal verband tussen de ramp en de schade en de afwezigheid van eigen schuld.

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) voert de Wts uit. Na ontvangst van een schademelding geeft RVO een onafhankelijke schade-expert de opdracht de schade te taxeren. Bij de overstromingen in Limburg is de Wts ruimhartig toegepast, met als argument dat ondernemers nog te weinig wisten van het risico en de verzekeringsmogelijkheden (er waren verzekeringen mogelijk tegen diverse vormen van schade). Niet-verzekerde ondernemers kunnen daarom eenmalig een beroep doen op de Wts.

Het waarborgfonds motorverkeer

Het Waarborgfonds Motorverkeer is een Rechtspersoon met een Wettelijke Taak (vallend onder het ministerie van Financiën) en keert schade uit aan verkeersdeelnemers als er geen aansprakelijke verzekeraar is. Denk aan het geval waarin de veroorzaker van een ongeval onverzekerd of onbekend is. Het Waarborgfonds Motorverkeer is het op de Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen (Wam) gebaseerde vangnet voor benadeelden in het verkeer. Tevens vervult het Waarborgfonds zijn rol als Schadevergoedingsorgaan als bedoeld in Hoofdstuk 4B van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen Het Waarborgfonds is een stichting zonder winstoogmerk en wordt gefinancierd door de vereende verzekeraars. Een deel van alle WA-premies voor motorrijtuigen gaat naar het Waarborgfonds. De overheid draagt bij aan de financiële gezondheid van het waarborgfonds motorverkeer middels een garantstelling.

Voorstellen pandemieverzekeringen in de VS

In een rapport uit 2021 bespreekt RAND een aantal voorbeelden van verzekeringen die in de VS geopperd zijn door diverse stakeholders:⁹⁰

- The Business Continuity Protection Program (BCPP), voorgesteld door verzekeraars. Doel is te voorziet in lonen, uitkeringen en steun voor lopende bedrijfskosten aan bedrijven in het geval van een pandemie;
- Chubb's Pandemic Business Expense Insurance Program, voorgesteld door verzekeraar Chubb voor kleine bedrijven met minder dan 500 medewerkers;
- Chubb's Pandemic Business Interruption Reinsurance program (Pandemic Re), voorgesteld door verzekeraar Chubb voor kleine bedrijven met meer dan 500 medewerkers;
- The Zurich Preliminary Pandemic Proposal voorgesteld door verzekeraar Zurich;
- The Pandemic Risk Insurance Act of 2020 (PRIA) voorgesteld door vertegenwoordiger in het huis van afgevaardigden Carolyn Maloney;
- The Business Continuity Coalition Program (BCC) voorgesteld door afnemers van bedrijfsschadeverzekeringen.

⁹⁰ Zie: RAND Corporation (2021) *Improving the Availability and Affordability of Pandemic Risk Insurance*. [Link](#)

Onderstaande tabel B.1, gebaseerde op het rapport van RAND, vergelijkt deze zes voorstellen op een aantal dimensies. De tabel maakt duidelijk welke keuzes er allemaal gemaakt moeten of kunnen worden bij het ontwerpen van een dergelijk verzekeringsinstrument.

Tabel B.1 Amerikaanse voorstellen voor pandemieverzekeringen

	Business Continuity Protection Program (BCPP)	Chubb Business Expense Insurance Program (BEIP)	Chubb Pandemic Business Interruption Reinsurance Program (Pandemic Re)	Zurich Preliminary Pandemic Program (ZPPP)	Pandemic Risk Insurance Act (PRIA)	Business Continuity Coalition (BCC) Program
Wie komt in aanmerking	Alle organisaties	Organisaties ≤500 werknemers	Organisaties >500 werknemers	Organisaties	Alle organisaties	Alle organisaties
Gedekte verliezen	Salaris, uitkeringen en doorlopende kosten	Salaris en doorlopende kosten	Salaris en doorlopende kosten	Salaris, uitkeringen en doorlopende kosten	Salaris, uitkeringen, doorlopende kosten en evenement annuleringskosten	Salaris en vaste kosten
Eigen risico verzekeringnemer	Geen wachttijd	14 dagen wachttijd	30 dagen wachttijd (of langer als wenselijk)	Verzekeringnemer kan wachttijd bepalen	Hetzelfde als het onderliggende BI beleid	Geen
Bijbetaling verzekeringnemer	Verzekeringnemer mag kiezen met een minimum van 20%	Niet gespecificeerd	Niet gespecificeerd	20%	Hetzelfde als het onderliggende BI beleid	Geen
Limiet aan verzekering	3 maanden salaris, uitkeringen en doorlopende kosten	3 maanden salaris, uitkeringen en doorlopende kosten	3 maanden salaris, uitkeringen en doorlopende kosten tot een maximum van \$50mln. per organisatie	3 maanden salaris, uitkeringen en doorlopende kosten met een maximum van \$20mln. per maand voor grote organisaties	Hetzelfde als het onderliggende bedrijfsschadeverzekering beleid	90 dagen salaris en vaste kosten
Betalingsaanvragen systeem	Uitbetaling bij gebeurtenis	Uitbetaling bij gebeurtenis	Schade uitkering	Uitbetaling bij gebeurtenis	Schade uitkering	Uitbetaling bij gebeurtenis en schade uitkering
Verzekeringnemer aankoopverplichting	Vrijwillig met een verklaring van bedrijven die niet meedoen dat zij afzien van tegemoetkoming bij een pandemie	Verplicht of vrijwillig met een verklaring van bedrijven die niet meedoen dat zij afzien van tegemoetkoming bij een pandemie	Vrijwillig	Vrijwillig	Vrijwillig	Vrijwillig

Verzekeraar participatie-vereiste	Vrijwillig	Vrijwillig	Vrijwillig	Verplicht	Vrijwillig	Verplicht
Verzekeraar aanbodvereiste	Deelnemende verzekeraars zijn verplicht	Verplicht aanbod	Vrijwillig aanbod	Verplicht aanbod voor organisaties met vastgoeddekking	Verplicht voor organisaties met bedrijfs-onderbreking dekking	Verplicht voor organisaties met een P&C verzekering

Bijlage C Gesprekspartners

- Achmea
- Algemene Nederlandse Kappers Organisatie
- Atradius
- Belastingdienst
- Brancheorganisatie beautysalons ANBOS
- Bundesministerium der Finanzen
- Centraal Bureau voor de Statistiek
- Centraal Planbureau
- De Nederlandsche Bank
- De Vereende
- De Werkvereniging
- Federatie Nederlandse Vakbeweging
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Tilburg
- Inretail
- Kamer van Koophandel
- Klap no risk
- Kunstenbond
- Ministerie van Economische Zaken
- Ministerie van Financien
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Ministerie van Sociale Zaken
- Nationale Nederlanden
- Nederlandse Vereniging van Banken
- Ondernemend Nederland
- Organisation for Economic Co-operation and Development
- Platform Zelfstandige Ondernemers
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
- Verbond voor Verzekeraars
- Vereniging Nederlandse Gemeenten
- VNO-NCW
- Zelfstandigen Nederland



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2022-125
ISBN 978-90-5220-241-9

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2022 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit magazine te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

seo • economisch onderzoek

/Andersson Efficers Felix

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 525 1630
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl