

Knelpuntenanalyse coronasteunmaatregelen zzp'ers en kleine ondernemers

6 juli 2021

Inhoudsopgave

Inleiding	1
Knelpunten	2
Roep van ondernemersorganisaties: let op schrijnende gevallen en schulden	3
Verlengd steunpakket van kabinet komt deels tegemoet aan knel- en zorgpunten	4
Dilemma's van beleidsorganisaties: uitvoerbaarheid versus maatwerk	5
Tot slot	7
Bijlage knelpunten rond de steunmaatregelen kleine zelfstandigen	8

Inleiding

Veel zelfstandige ondernemers zitten in de knel door de coronacrisis en de daaropvolgende lockdownregels. De overheid heeft het afgelopen anderhalf jaar met grote steunpakketten heel veel ondernemers geholpen. Maar een deel van de kleine zelfstandigen is dusdanig in inkomen gezakt dat ze hun spaarpot en pensioen hebben moeten opmaken en aanzienlijke schulden hebben gemaakt. Niet alle ondernemers kwamen in aanmerking voor steun van de overheid door bijvoorbeeld een verkeerde registratiecode van hun bedrijf, een niet representatieve referentieperiode voor de compensatie of omdat hun partner teveel verdiende. Het inkomen was vaak veel lager dan de vaste lasten. Niet iedereen kreeg daarvoor voldoende en tijdig compensatie. Als gevolg daarvan is er veel emotioneel leed en financiële schade ontstaan.

Door de coronastress is het voor veel kleine ondernemers ook lastig om zich tijdig te heroriënteren of hun schulden aan te pakken. Ondernemers ervaren drempels om hulp te vragen of weten de weg niet te vinden. De verwachting is dat er nog een hoop ondernemers aanspraak zullen maken op lokale schuldhulpverlening. Gemeenten hebben de plicht om deze kleine ondernemers te helpen en de problemen vroeg te signaleren. Door kleine zelfstandigen actief te benaderen kunnen gemeenten voorkomen dat de coronaschulden nog verder oplopen.

De Nationale ombudsman is op 1 maart 2021 een [onderzoek](#)¹ gestart naar de knelpunten die kleine zelfstandigen ondervinden bij de toegang tot schuldhulpverlening. In het kader van dit onderzoek opende hij op diezelfde datum een meldpunt. Veel zzp'ers en andere kleine ondernemers grepen dit meldpunt aan om een signaal af te geven over de coronasteunmaatregelen. Sommigen klagen over onjuiste of onduidelijke informatieverstrekking en over gebrek aan maatwerk. Anderen klagen over verkeerde timing en een gebrek aan coulance bij het terugvorderen van eerder uitgekeerde voorschotten. En weer andere ondernemers komen niet in aanmerking voor steun door bijvoorbeeld een onjuiste registratiecode bij de Kamer van Koophandel. Veel ondernemers hebben het gevoel dat ze er alleen voor staan en vinden dat de regels en voorwaarden in hun geval krom en onredelijk uitpakken.

1 Zie [website](#) Nationale ombudsman.

Eén van die ondernemers is taxichauffeur Dick die door de coronacrisis zijn vaste lasten amper nog kan betalen. De vele ritten die hij normaliter maakt zijn vrijwel allemaal weggefallen. En geen ritten betekent geen inkomsten. De steunmaatregelen van de overheid helpen een beetje, maar toch voelt hij zich in de steek gelaten.²

Een eigenaar van een kleine dansschool is al maanden dicht. Maar door allerlei ingewikkelde regels valt hij net buiten de boot voor overheidssteun. Het water staat hem inmiddels aan de lippen.

Een eigenaar van een lunchzaak werkt daarnaast in de gehandicaptenzorg. Haar inkomen wordt daarom verrekend met de TOZO- steun die ze ontvangt. Zo blijft er nauwelijks iets over om alle eindjes aan elkaar te kunnen knopen. Ze kan niet anders dan stoppen met haar zaak. Een droom die in duigen valt.

En dan is er nog de winkeleigenaar die moest verbouwen. Begin 2020 ging hij open om vervolgens al snel weer de deuren te moeten sluiten. Omdat de overheid voor de berekening van steun kijkt naar een peildatum in 2019 waarop hij nog geen omzet had, heeft hij nu geen recht op een tegemoetkoming in de vaste lasten. Een grote investering voor de verbouwing, maar geen inkomsten en geen steun.³

Naar aanleiding van deze meldingen over coronasteun hebben we besloten de focus van het onderzoek eerst te richten op de steunmaatregelen en pas daarna verder onderzoek te doen bij gemeenten naar de toegang tot schuldhulpverlening. We hebben op basis van ruim 500 klachten een lijst met voornaamste knelpunten gemaakt en die besproken in individuele en groepsgesprekken met ondernemersorganisaties en beleidsorganisaties. In deze notitie analyseren we de knel- en zorgpunten vanuit het meldpunt en vanuit de gesprekken met ondernemersorganisaties. Vervolgens bespreken we in hoeverre het kabinet met het nieuwe steunpakket tegemoet gekomen is aan deze punten. We hebben daarover ook gesproken met beleidsorganisaties en gaan in deze notitie in op de dilemma's waar zij tegenaan lopen. Tot slot geven we aan wat vanuit de ombudsman nog de voornaamste zorgen zijn en hoe we daar verder onderzoek naar gaan doen.

Knelpunten

Vier knelpunten kwamen het sterkst naar voren bij de ruim 500 meldingen die de ombudsman ontving (zie bijlage voor nadere toelichting van deze knelpunten):

Knelpunt 1: Tozo II t/m IV is door partnertoets te laag voor zzp'ers met hoge vaste lasten

De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers ([Tozo](#)) is gemaakt om zelfstandigen, zoals zzp'ers, inkomensondersteuning te bieden. Daardoor kunnen zij in hun levensonderhoud blijven voorzien. Ondernemers vinden de partnertoets onredelijk. Zij ervaren een grote terugval in inkomsten, terwijl hun uitgaven gelijk blijven. Partners zijn zich er niet altijd van bewust dat ze belasting moeten betalen over de ontvangen bedragen.

² Zie [website](#) Nationale ombudsman.

³ Zie [website](#) Nationale ombudsman.

Knelpunt 2: TONK-voorwaarden te streng?

De Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten ([TONK](#)) is bedoeld voor mensen die door het coronavirus veel minder inkomsten hebben en hun doorlopende (woon)lasten niet meer kunnen betalen. Ondanks de oproep van het kabinet om deze regeling ruimhartig toe te passen, maken ondernemers minder gebruik van de TONK dan verwacht. De gemeenten hebben te strenge voorwaarden om hiervoor in aanmerking te komen.

Knelpunt 3: Geen compensatie door foute code Standaard Bedrijfsindeling (SBI-code)

Sommige ondernemers lopen ertegenaan dat zij door een foutieve SBI-code (telkens) niet in aanmerking komen voor de Tegemoetkoming ondernemers getroffen sectoren (TOGS) en de opvolger Tegemoetkoming vaste lasten (TVL). Sinds voor het toekennen van deze tegemoetkomingen de SBI-code leidend is, kan een foute registratie grote gevolgen hebben. Het aanpassen van SBI-codes via bezwaar duurt lang.

Knelpunt 4: Geen TVL door geen of beperkte omzet in referentieperiode

De Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) is er om ondernemers te ondersteunen bij het betalen van de vaste lasten. De omzet in de subsidieperiode wordt vergeleken met de omzet uit deze referentieperiode om het omzetverlies en daarmee de hoogte van de subsidie te kunnen bepalen. Helaas is niet voor alle ondernemers de omzet in de referentieperiode representatief. Hoewel ondernemers inmiddels kunnen kiezen uit twee referentieperiodes, zijn waarschijnlijk niet alle gevallen gedekt. Ook is er geen sprake van terugwerkende kracht.

Zorgpunt: Beperkt maatwerk bij het terugvorderen van financiële steun

Als de overheid een uitkering toekent, is dit vaak een voorschot op basis van de op dat moment bekende gegevens. Als bij de definitieve vaststelling blijkt dat het voorschot te hoog was, vordert de overheid terug. Inmiddels is gebleken dat het voorschot vaak niet juist was en dat er bij veel regelingen relatief veel terugvorderingen zijn ontstaan. Niet alle ondernemers kunnen direct terugbetalen.

Roep van ondernemersorganisaties: let op schrijnende gevallen en schulden

Op 20 mei 2021 organiseerde de ombudsman een rondetafelgesprek om te bespreken of organisaties van en voor ondernemers de knelpunten uit de meldingen herkennen of nog aanvullingen hebben⁴. De deelnemers herkenden de knelpunten en kwamen met aanvullende zorgpunten. De organisaties wezen naast de financiële schade op het stille emotionele leed dat ondernemers met zich meedragen en niet altijd kunnen delen. Ondernemers zijn niet gewend om hun hand op te houden bij de overheid en kennen lang niet altijd de weg naar landelijke regelingen en gemeentelijke voorzieningen. De regels helpen heel veel ondernemers, maar er blijven schrijnende gevallen van groepen die buiten de boot vallen. Sommigen krijgen alsnog hulp, maar vaak niet met terugwerkende kracht. Soms past de overheid regelingen aan. Dat gebeurt dan alleen voor toekomstige aanvragen, waardoor de schade uit het verleden blijft bestaan. Dat is te begrijpen vanuit de optiek van uitvoerbaarheid van de regels, maar daarmee zijn de betrokken ondernemers nog niet geholpen.

Er klonk vooral een roep om maatwerk voor schrijnende gevallen, hoewel er ook begrip is voor het feit dat overheden nooit iedereen volledig kunnen helpen en dat er altijd groepen buiten de boot zullen vallen. Inmiddels is er meer tijd verstreken en verwachten mensen dat meer maatwerk en reparatie mogelijk is. Er zijn wel trajecten voor schrijnende gevallen gestart, maar de vraag is of die voldoende zijn en iedereen op tijd bereiken. Er ontstaan ook grote verschillen in behandeling en dienstverlening tussen gemeenten bij de door hen uitgevoerde regelingen. Ondernemers hebben daarvoor weinig begrip. De vraag is of gemeenten de door de rijksoverheid gegeven ruimte ruimhartig kunnen benutten. De financiën van de gemeenten vormen hierbij een beperking.

⁴ De Nationale ombudsman ging onder meer in gesprek met vertegenwoordigers van Vereniging Zelfstandigen Nederland, Kamer van Koophandel, Rijkdienst voor Ondernemend Nederland, MKB/VNO-NCW, Divosa, Geldfitzakelijk, Ikvalbuitendeboot.nl en de ombudsman van de Metropool Amsterdam en Rotterdam.

Een belangrijk zorgpunt voor de toekomst is de verdere opbouw van schulden. Er belanden nu groepen ondernemers van de regen in de drup wanneer ze ten onrechte verstrekte giften of leningen moeten terugbetalen. Een deel van de ondernemers maakt geen gebruik van de regelingen uit angst voor die terugvorderingen. Veel ondernemers hebben hun reserves uitgeput en schulden gemaakt. Zij hopen op een coulante behandeling bij het betalen van belastingen en het aflossen van publieke schulden. Bij sommige ondernemers zijn de schulden zo hoog dat faillissement op termijn onafwendbaar is. Sommige ondernemers gaan te lang door met het opbouwen van schulden of het voortzetten van onrendabele activiteiten, terwijl het verstandiger zou zijn om er tijdig uit te stappen. Pleidooien voor volledige kwijtschelding of opkoping van schulden lijken humaan, maar komen onrechtvaardig over op de ondernemers die juist bij vrienden en familie geld hebben geleend. Tijdige schuldhulp en een coronasteunfonds zouden uitkomst kunnen bieden.

Veel ondernemers hebben (problematische) schulden opgebouwd. Hoewel deze groep niet te maken heeft met terugvorderingen is er wel sprake van coronaschulden. De verwachting is dat velen van hen vroeg of laat zullen aankloppen bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. En dan is het de vraag of alle gemeenten hen overal ruimhartig toelaten tot schuldhulp. Hier ligt een belangrijke taak voor gemeenten om goede schuldhulpverlening aan te bieden aan deze specifieke doelgroep. Als wel een coronasteunmaatregel is toegekend, is dit vaak een voorschot geweest op basis van de financiële en omzetgegevens, die de ondernemers hebben moeten verstrekken. Als bij de definitieve vaststelling blijkt dat het voorschot te hoog was, ontstaat er een terugvordering. Of als achteraf blijkt dat er geen recht was op de uitkering. Inmiddels is gebleken dat het voorschot vaak niet juist was en dat er bij veel regelingen relatief veel terugvorderingen zijn ontstaan. Volgens sommige ondernemers zou de overheid oplossingen moeten bedenken en aanreiken voor het terugbetalen.

Ondernemers maken zich grote zorgen over terugvorderingen door de overheid, want zij zien dat zij voorlopig niets kunnen terugbetalen. Ook hier speelt weer het argument dat de coronamaatregelen van de overheid hen heeft gedwongen om hun bedrijf tijdelijk geheel of gedeeltelijk stil te leggen. De schulden die de ondernemers onder deze bijzondere omstandigheden hebben gekregen, zijn mede ontstaan door onduidelijkheden in regelgeving en uitvoering bij de toekenning van de coronasteun. De vraag is of deze ondernemers van de rijksoverheid en lokale overheden mogen verwachten dat zij voor deze buitengewone schulden (ontstaan door bijzondere omstandigheden) een bijzonder invorderingsbeleid ontwikkelen.

Verlengd steunpakket van kabinet komt deels tegemoet aan knel- en zorgpunten

Eind mei is het kabinet aan een deel van de knel- en zorgpunten van ondernemers tegemoetgekomen in het verlengde steunpakket. In een [Kamerbrief](#) van 27 mei 2021 verlengde het kabinet het steunpakket tot in het derde kwartaal van 2021 om ondernemers de kans te geven om zich voor te bereiden op de toekomst en uit het steunpakket te “groeien”.

De eerste twee knelpunten van de Tozo en TONK laten zien dat er bij een deel van de ondernemers behoefte is aan meer ruimhartigheid in het toekennen van steun. Ook pakken regels soms anders uit dan ondernemers verwachten. De coronasteunmaatregelen Tozo, TONK en TVL zijn verlengd tot 1 oktober 2021. De terugbetaling van de Tozo-lening voor bedrijfskapitaal moet voor het eerst plaatsvinden vanaf 1 januari 2022. Op de TONK maken ondernemers minder aanspraak dan van tevoren gedacht. De TONK is een regeling ingebed in de bijzondere bijstand. Het kabinet gaat er daarom niet over, maar de gemeenten. Het kabinet pleit wel voor een ruimhartige toekenning en probeert de bekendheid van de TONK te vergroten. Het terugbetalen van te veel ontvangen TVL vindt plaats op basis van overleg, waarbij de ondernemer zelf kiest welke terugbetalingstermijn het beste bij zijn omstandigheden past.

Het derde en vierde knelpunt van de SBI-code en de TVL-referentieperiode gaan over administratieve problemen die ontstaan bij de uitvoering van snelle en eenduidige regels. Ook aan die administratieve problemen heeft het kabinet gewerkt. Met instemming van de Tweede Kamer kunnen ondernemers bij de TVL in het tweede kwartaal 2021 kiezen tussen twee referentieperiodes, namelijk het tweede kwartaal van 2019 of het derde kwartaal van 2020. Dit biedt een oplossing voor de ondernemers die een niet representatieve referentieperiode hadden. Maar er is beperkt sprake van terugwerkende kracht. En RVO

heeft de bezwaarprocedure verbeterd voor ondernemers met een verkeerde SBI-code. Ook geeft RVO aan dat ze ernaar streven om toegekende bezwaren mee te nemen naar de volgende rondes van de TVL. Als ondernemers in een kritieke situatie zitten, is er het “menselijke-maat-spoor” waarin RVO probeert maatwerk te leveren.

Dan het zorgpunt van het terugvorderen van coronasteun en het invorderen van premies. Het kabinet probeert rekening te houden met de menselijke maat bij het verlenen van steun, maar stelt dat verder maatwerk helaas niet mogelijk is. Er staat ongeveer 16 miljard euro belastingschuld open bij zo'n 250.000 ondernemers. De helft daarvan zijn kleine zelfstandigen zonder personeel met een gemiddelde schuld van € 15.000 - € 20.000. Als voornaamste oplossingsrichting ziet de overheid het treffen van betalingsregelingen met een spreiding over vijf jaar. In de Kamerbrief schetst het kabinet het bijzonder invorderingsbeleid. Dit bestaat uit vele onderdelen. Het kabinet kiest ervoor om belastingschulden niet kwijt te schelden. Het kabinet onderzoekt nog verdere verruiming van de mogelijkheden om te helpen bij het niet alsnog failliet laten gaan van met coronasteun overeind gehouden ondernemingen. Deze moeten dan wel levensvatbaar zijn. Hierbij spelen kredietverstrekking en kredietgarantieregelingen een rol.

De Tweede Kamer heeft nog een aantal moties aangenomen om maatwerk te bevorderen. Zo wil de Tweede Kamer dat er een apart team van ambtenaren komt met mandaat voor alle terugbetalingen om zo maatwerk te kunnen leveren. Ook is het kabinet gevraagd een stoppersregeling en een protocol te maken om samen met publieke en private schuldeisers het afbetalen van schulden door ondernemers makkelijker te maken. Ook is het kabinet verzocht te kijken naar invoering van een tijdelijke solidariteitsheffing voor bedrijven die juist in de coronacrisis extra winst hebben geboekt. Tenslotte is het kabinet verzocht om net als bij RVO en UWV bij de Belastingdienst een team schrijvende gevallen in te stellen met voldoende bevoegdheden.

Kortom, het kabinet heeft met steun van de Kamer de knelpunten ten dele verholpen. Maar in de tussentijd is de financiële en emotionele nood bij ondernemers opgelopen. Regels worden ook niet met terugwerkende kracht aangepast. Dat maakt de zorgpunten van maatwerk bij terug- en invorderen en ruimhartige schuldhulpverlening extra urgent.

Dilemma's van beleidsorganisaties: uitvoerbaarheid versus maatwerk

Tijdens een tweede rondetafelgesprek met beleidsorganisaties op 16 juni 2021 stond de ombudsman stil bij de voornaamste knel- en zorgpunten en werd gekeken welke oplossingsrichtingen er mogelijk zijn ter voorkoming van toekomstige betalingsproblemen en schulden.⁵ De beleidsorganisaties gaven inzicht in de dilemma's en afwegingen waarmee zij te maken hebben.

Het dilemma van beleidsmakers in coronatijden is om snel met eenvoudig uitvoerbare wetten te komen, die generiek zijn en weinig ruimte laten voor maatwerk. Bij meer maatwerk worden regels gedetailleerder of hebben gemeenten discretionaire bevoegdheden nodig. Bovendien kost dit maatwerk de gemeente extra geld. Gemeenten durven vaak niet van de letter van de wet af te wijken. Ook willen ze het verschil in behandeling van gewone bijstandsgerechtigden aan de ene kant en die van ondernemers aan de andere kant kan niet te groot maken. Veel gemeenten bieden alleen hulp op basis van het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen (BBZ), maar dat is maar een heel beperkte regeling die lang niet voor iedereen genoeg is. Hoewel de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gemeenten oproept om bij de TONK ruimhartig te zijn, bestaat bij gemeenten de vrees dat ze bij onrechtmatigheden zelf de kosten moeten betalen.

Een reden voor overheden om terughoudend te zijn met maatwerk is de rechtmatigheidscontrole door de rekenkamer. Maar ook de Algemene Rekenkamer constateerde in mei 2021 in het verantwoordingsonderzoek over de coronasteunmaatregelen over 2020 dat de nadruk op de uitvoerbaarheid van de regelingen nu leidt tot weinig ruimte voor maatwerk om ondernemers in

⁵ De Nationale ombudsman ging onder meer in gesprek met de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Financiën en Economische Zaken en Klimaat, de Belastingdienst, de Stichting van de Arbeid, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Algemene Rekenkamer en de Amsterdamse en Rotterdamse ombudsmannen.

bijzondere situaties tegemoet te komen. Sommige ondernemers vallen daardoor buiten de boot of worden verrast dat zij (veel) geld moeten terugbetalen. Daarom zou de minister volgens de Rekenkamer niet alleen de uitvoerbaarheid voorop moeten stellen, maar ook moeten onderzoeken wat wel mogelijk is in situaties waarin de regeling aantoonbaar onredelijk uitwerkt.⁶

Ook de beginselen voor behoorlijk bestuur wijzen op het belang van evenredigheid en proportionaliteit. Vooral de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4 lid 2 Awb kan ertoe leiden dat overheden besluiten met onaanvaardbare gevolgen voorkomen. Daarbij valt direct te denken aan de kinderopvangtoeslagaffaire. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is in haar uitspraken van 23 oktober 2019⁷ in kwesties over de kinderopvangtoeslag 'om' gegaan en heeft de Belastingdienst gevraagd om maatwerk bij het bepalen van het recht op kinderopvangtoeslag en bij de terugvordering. Beide op grond van het evenredigheidsbeginsel en ondanks de (voorheen) dwingende wetgeving. De wetgever heeft als gevolg van die uitspraken artikel 13b AWIR (Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen) per 7 juli 2020 ingevoerd. Daarbij heeft de wetgever uitdrukkelijk het standpunt ingenomen dat het evenredigheidsbeginsel steeds toepassing moet vinden bij het vaststellen van een beschikking. Het is de taak van een bestuursorgaan om op zoek te gaan naar een aanvaardbaar resultaat, ook als dat afwijking van een strakke regel betekent. Dat geldt niet alleen bij toetsing aan het evenredigheidsbeginsel, maar ook bijvoorbeeld aan het gelijkheidsbeginsel.⁸

Gemeenten krijgen mogelijk te maken met een boeg golf aan schuldhulpverzoeken zodra de steunmaatregelen voor ondernemers stoppen. Maar nog lang niet alle gemeenten hebben de dienstverlening goed geregeld voor zelfstandigen met schulden. Sommige gemeenten zijn te klein om het zelf te regelen en hebben hun schuldhulp uitbesteed aan andere gemeenten of organisaties. De wet voor gemeentelijke schuldhulpverlening maakt per 1 januari 2021 duidelijker dat gemeenten zelfstandigen niet mogen weigeren voor schuldhulpverlening.

De ondernemer is een nieuwe doelgroep voor gemeenten. Gemeenten hebben sinds 1 januari 2021 de taak gekregen om zelfstandigen te helpen bij hun heroriëntatie op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld via coaching, advies, bij- of omscholing. Gemeenten krijgen daarvoor extra middelen waarmee ze samen met de zelfstandig ondernemers inventariseren of, en welke ondersteuning nodig is. Het ministerie van SZW organiseert een landelijke campagne om ondernemers over de drempel van de gemeente te trekken. Ondernemers zijn vaak afkerig van overheidshulp en de bijbehorende complexe regelingen. Het is belangrijk de ondernemers goed te informeren over de regelingen, met alle dilemma's en afwegingen die de overheid moeten maken. Ondernemers moeten goed weten waarom de regelingen zijn zoals ze zijn voor het vertrouwen in de overheid. Hetzelfde geldt voor de intermediairs die ondernemers begeleiden.

Ontwikkelen van maatwerk bij schrijnendheid, invordering en schuldhulpverlening

De overheid heeft heel veel ondernemers goed geholpen, maar er blijven schrijnende gevallen, die buiten de regels vallen. Gemeenten hebben de ruimte nodig om lokaal maatwerk toe te passen. Dat gaat verder dan alleen een luisterend oor bieden of een individueel geval oplossen. Het gaat om het actief ontwikkelen van een maatwerk aanpak voor de niet-standaardgevallen. Er zijn steeds meer gemeenten die in het sociaal domein zelf maatwerk ontwikkelen. Zo heeft de gemeente Amsterdam al enige jaren een maatwerk ontwikkelteam. En met zeven andere gemeenten experimenteerde Amsterdam in een citydeal eenvoudig maatwerk.⁹ Bij mensen die meerdere problemen hebben op het terrein van bestaanszekerheid kan de gemeente zo kijken wat nodig is om verder wegglijden te voorkomen. De Nationale ombudsman ondersteunt deze gedachte van maatwerkontwikkeling en vindt dat de gemeente ook zelfstandige ondernemers daarmee zou moeten helpen.

6 Algemene Rekenkamer (2021) Verantwoordingsonderzoek Ministerie van SZW, p. 30. Zie ook: [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid](#).

7 Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State van 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535 en 3536.

8 Scheltema, M. 'Wetgeving in de responsieve rechtsstaat', Regelman 2018, afl 3 en Scheltema, M. 'Een wet van Meeden en Perzen? Geen onwrikbare wet in het hedendaags bestuursrecht', Preadvies voor Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2020.

9 www.programmasociaaldomein.nl/trajecten/eenvoudig-maatwerk-bij-gestapelde-problemen

Ondernemers mogen van de rijksoverheid en lokale overheden ook verwachten dat zij voor de buitengewone coronaschulden extra ruimte voor maatwerk in het invorderingsbeleid ontwikkelen. De Nationale ombudsman heeft het belang van maatwerk bij invordering eerder uitgewerkt in zijn rapport [Invorderen vanuit het burgerperspectief](#). Als burgers (of kleine zelfstandigen) geen of weinig betalingscapaciteit hebben, behoort de overheid in haar invorderingsbeleid rekening te houden met de financiële (on)mogelijkheden van de burger en zoveel mogelijk maatwerk te bieden.

Voorts is het van belang dat gemeenten zich goed voorbereiden op de schuldhulpverlening aan zelfstandige ondernemers. De ombudsman heeft in eerdere rapporten geconstateerd dat tijdige schuldhulp aan zzp'ers in veel gemeenten nog niet vanzelfsprekend is. De verschillen in de omgang met schuldhulpverlening tussen gemeenten bleken enorm groot te zijn. Daarbij komt dan nog de weerstand die ondernemers voelen om hulp te zoeken bij de gemeente. De gemeenten zullen daarom alerter en actiever moeten zijn in hun dienstverlening voor ondernemers. De ombudsman maakt zich extra zorgen over de toegang tot schuldhulpverlening voor kleine zelfstandigen met problematische coronaschulden.

De ombudsman onderzoekt daarom nu hoe de gemeentelijke schuldhulpverlening aan kleine zelfstandigen in verschillende gemeenten verloopt. Uit eerdere onderzoeken van de ombudsman (onder andere 'Een open deur? Een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening'¹⁰) bleek dat er gemeenten zijn die geen schuldhulp bieden aan zelfstandigen. In 2018 heeft de ombudsman vier uitgangspunten voor schuldhulpverlening geformuleerd:

- Gemeenten moeten burgers ruimhartig toelaten. In de toegangsprocedure mogen geen onnodige drempels zitten (bijv. ingewikkelde formulieren, verplicht bijwonen van workshops of andere formaliteiten);
- Iedereen die zich aanmeldt, moet de gelegenheid krijgen om in een persoonlijk gesprek zijn situatie toe te lichten;
- Gemeenten moeten bij de beoordeling van iedere individuele aanmelding de persoonlijke omstandigheden mee laten wegen;
- Het schriftelijke besluit over het al dan niet toelaten tot de schuldhulpverlening moet duidelijk zijn en eventueel mondeling worden toegelicht.

De ombudsman onderzoekt nu wat de gemeenten gedaan hebben met de aanbeveling uit 2018 om de toegang breder en laagdrempeliger te maken. In het [digitale minimagazine van juni 2021](#) van de Nationale ombudsman kunt u meer informatie vinden over zzp'ers en schuldhulpverlening. De interviews, achtergronden en praktijkverhalen laten zien dat nog lang niet alle ondernemers gemakkelijk gemeentelijke schuldhulpverlening krijgen. Daar ligt dus nog een belangrijke opgave voor gemeenten.

Tot slot

In het herstelplan van de rijksoverheid zal het aanpakken en voorkomen van schulden een belangrijke plek innemen. Maar ook ondernemers zonder schulden die de crisis door zijn gekomen door in te teren op hun pensioen of spaargeld hebben tijd nodig om hun reserves weer op te bouwen. De coronacrisis heeft het belang van voldoende buffers pijnlijk duidelijk gemaakt. In het herstelplan verdient daarom ook het belang van buffers de nodige aandacht.

¹⁰ www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Een%20open%20deur.pdf

Bijlage knelpunten rond de steunmaatregelen kleine zelfstandigen

In de afgelopen maanden heeft de ombudsman een inventarisatie gemaakt van belangrijkste knelpunten die de zelfstandige ondernemers ervaren. Via verschillende kanalen, zoals een eigen meldpunt, verzamelde hij ruim 500 vragen en meldingen van ondernemers. Ook zijn gesprekken gevoerd met een aantal belangen- en uitvoeringsorganisaties. Hieruit is een lijst samengesteld van de belangrijkste knelpunten.

Knelpunt 1: Tozo II t/m IV is door partnertoets te laag voor zzp'ers met hoge vaste lasten

De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers ([Tozo](#)) is gemaakt om zelfstandigen, zoals zzp'ers, inkomensondersteuning te bieden. Daardoor kunnen zij in hun levensonderhoud blijven voorzien. Daarnaast kan de ondernemer met de Tozo een lening voor bedrijfskapitaal aanvragen om liquiditeitsproblemen op te lossen. De Tozo I liep van 1 maart t/m 31 mei 2020 en hierbij gold geen toets aan het inkomen van de partner. Vanaf Tozo II en verder is die partnertoets er wel. Hierdoor ontvangen ondernemers geen Tozo als de partner meer dan ca. € 1500,- per maand verdient. Deze regels zijn gebaseerd op de Participatiewet. De regels zijn voor alle gemeenten hetzelfde. Gemeenten kunnen het aanvraagproces wel zelf inrichten.

De ombudsman heeft hier veel meldingen over binnengekregen. Ondernemers vinden de partnertoets onredelijk. Zij ervaren een grote terugval in inkomsten, terwijl hun uitgaven gelijk blijven. Zij kunnen hun uitgaven niet direct verlagen. Het inkomen van alleen de partner is vaak niet toereikend. Deze ondernemers proberen het financieel te redden door hun spaargeld te gebruiken, pensioengeld aan te breken, erfenissen op te maken en schulden te maken. Er is veel gesproken over dit onderwerp, ook in de Tweede Kamer. Een motie in de Tweede Kamer om de partnertoets te schrappen is niet aangenomen. Ook zal de Kamer de partnertoets niet met terugwerkende kracht schrappen. Om ondernemers te helpen die hierdoor in de knel zijn gekomen, is de TONK in het leven geroepen. Dit moet voor deze groep ondernemers uitkomst bieden.

Knelpunt 2: TONK-voorwaarden te streng?

De Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten (TONK) is bedoeld voor mensen die als gevolg van het coronavirus veel minder inkomsten hebben en hun doorlopende lasten niet meer kunnen betalen. Deze regeling is onder meer ingesteld voor ondernemers waarvoor het huidige Tozo-pakket onvoldoende ondersteuning biedt. TONK is een vergoeding voor noodzakelijke kosten, waarbij de nadruk ligt op de woonkosten. Denk aan huur, aflossing hypotheek, hypotheekrente, gas, water, licht, gemeentelijke heffingen etc. Ondernemers kunnen de TONK aanvragen bij de woongemeente en die met terugwerkende kracht toegekend krijgen van 1 januari 2021 tot met 30 juni 2021. De TONK loopt door in het derde kwartaal van 2021. Gemeenten kunnen zelf bepalen hoe zij de TONK inrichten. Dit verschilt dan ook erg per gemeente.

De ombudsman heeft een aantal signalen ontvangen over de TONK. Een ondernemer had dringende financiële nood, wilde een aanvraag doen, maar het duurde weken voordat de gemeente de regeling openstelde. Een andere ondernemer vond de TONK niet toereikend. En nog een ander vertelde dat hij niet in aanmerking kwam voor TONK, omdat zijn inkomen van januari 2021 te hoog was. Hij schreef:

“Gelukkig was daar de TONK, maar in de brief die ik gisteren kreeg werd uitgelegd dat in januari 2021, ik en mijn vrouw boven de bijstandsnorm inkomsten hebben genoten en dus ook niet voor deze regeling in aanmerking komen. Voor de TONK gelden blijkbaar dezelfde criteria als voor de Tozo dus klopt het niet dat deze regel er is voor mensen die eerder buiten de boot vielen met andere regelingen, zij vallen immers nu net als ik weer buiten de boot.”

Een operazangeres verdient normaal gesproken haar geld met optredens, maar dat ligt nu helemaal stil door corona. Doordat haar partner wel werk heeft en ze wat spaargeld heeft, kan ze geen TONK krijgen. Zij schrijft:

“Eigenlijk heb ik de TONK wel nodig, maar ik kan er geen aanspraak op maken.. “Als muzikant moet je altijd al de eindjes aan elkaar knopen en dat spaargeld was bedoeld als mijn pensioenpotje voor later, dat geld wil ik nu eigenlijk niet opeten. Mijn partner is nu zo vriendelijk om voor mij in te springen en zo redden we het wel. Maar het is vervelend om zo afhankelijk te zijn. Als muzikant moet ik nu eigenlijk ook blijven investeren in mezelf, in coaching en het opbouwen van mijn carrière. Maar moet ik dan nu met zijn geld in mijzelf investeren?”¹¹

Ondanks de oproep van het kabinet om hier ruimhartig mee om te gaan, maken ondernemers minder gebruik van de TONK dan verwacht. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voert regelmatig overleg met de VNG, Divosa en gemeenten over de mogelijkheden om de TONK ruimhartig toe te passen en de bekendheid en het bereik van de TONK te vergroten. Een aantal grote gemeenten heeft aangekondigd de TONK-regeling per 25 mei te gaan verruimen met terugwerkende kracht tot 1 januari 2021.

Knelpunt 3: Geen compensatie door foute code Standaard Bedrijfsindeling (SBI-code)

Dhr. Van Gelder is horecaondernemer en eigenaar van restaurant Zeevaert. Hij stond jarenlang bij de Kamer van Koophandel (KvK) ingeschreven als “kredietbemiddelaar” terwijl hij al zijn hele leven horecaondernemer is. Het gevolg van deze foute registratie is dat hij geen TOGS-compensatie ontving. Maar ook nadat de KvK de code had aangepast ontving hij geen TOGS-compensatie. Zijn aanvraag voor de TVL inclusief een voorraadvergoeding werd in oktober 2020 afgewezen vanwege een onjuiste SBI-code. Dat kwam doordat de Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO) de gemeenten en het ministerie van BZK de SBI-code hanteren zoals deze op de peildatum 15 maart 2020 stond geregistreerd. Dat deze later door de KvK is aangepast verandert daar niets aan. Omdat Dhr. Van Gelder dit onbegrijpelijk vond heeft hij contact opgenomen met RVO om de situatie uit te leggen. RVO adviseerde om de aanvraag door te zetten en bij afwijzing bezwaar aan te tekenen. In december 2020 ontving Dhr. Van Gelder van de RVO een telefoontje dat eind week 5 2021 zijn aanvraag zou worden afgewezen. Daarna zou hij bezwaar kunnen aantekenen. In de tussentijd werd hij echter niet gecompenseerd en werd zijn financiële situatie steeds nijpender. Onlangs heeft Dhr. Van Gelder een gedeeltelijke uitkering ontvangen over TVL Q4 2020 maar daarmee kan hij ook niet rondkomen. Hij vraagt zich dan ook af waar de menselijke maat is gebleven.

Ondernemers lopen ertegenaan dat zij door een foutieve SBI-code niet en steeds weer niet voor opvolgende periodes in aanmerking komen voor de Tegemoetkoming ondernemers getroffen sectoren (eenmalige tegemoetkoming van € 4.000 TOGS) en zijn opvolger Tegemoetkoming vaste lasten (TVL)¹².

¹¹ <https://nos.nl/artikel/2375379-tonk-steun-veel-minder-aangevraagd-dan-verwacht-regels-zijn-te-streng.html>

¹² Door het College van Beroep is ook op dit probleem gewezen in ECLI:NL:CBB 2020:992 in overweging 7.4. “(...) 7.4 In aanvulling daarop tekent het College nog wel - ten overvloede - het volgende aan. De zaak van appellante en andere bij het College aanhangige vergelijkbare zaken, laten zien dat de wijze waarop de TOGS is vormgegeven, in het bijzonder wat betreft de koppeling die daarin voor de aanspraak is gemaakt met de inschrijving in het handelsregister op 15 maart 2020, kan leiden tot een onbevredigende uitkomst voor een door de maatregelen getroffen onderneming van wie de feitelijke bedrijfsactiviteiten in Bijlage 1 zijn vermeld, maar voor wie de in het handelsregister vermelde informatie over die bedrijfsactiviteiten daar niet bij aansluit. Het vasthouden aan een strikte toepassing van de TOGS en de koppeling met de informatie over de betreffende onderneming in het handelsregister op de peildatum, hoe begrijpelijk ook vanuit het perspectief van verweerder vanwege de in rechtsoverwegingen 6.1 tot en met 6.3 door verweerder genoemde belangen, leidt er dan toe dat die onderneming geen aanspraak heeft op een tegemoetkoming, terwijl zij, gelet op haar in Bijlage 1 vermelde feitelijke activiteiten, wel geacht wordt door de maatregelen ernstig te zijn getroffen. Van een onbevredigende uitkomst lijkt te meer sprake te zijn, nu het zich laat aanzien dat ondernemingen als die van appellante om dezelfde reden in opvolgende periodes, op basis van voor die periodes geldende regelingen, evenmin in aanmerking komen voor substantiële financiële steun als bijdrage in de vaste lasten en de omzetsderving. Dit roept bij het College de vraag op of ook voor die opvolgende periodes onder ogen is gezien dat ondernemingen, die overduidelijk ernstig getroffen zijn, bij het vasthouden aan de op 15 maart 2020 in het handelsregister vastgelegde gegevens zonder nader vangnet steeds weer buiten de boot dreigen te vallen.(...)”

Tot half maart 2020 schonken de meeste ondernemers geen aandacht aan deze code omdat deze alleen dienst deed als onderzoeksinstrument voor het Centraal Bureau voor de Statistiek. Dit is veranderd sinds voor het toekennen van deze Tegemoetkomingen de SBI-code leidend is en een foute registratie grote gevolgen kan hebben. Het grote probleem bij de huidige aanpak van het aanpassen van SBI-codes via bezwaar is dat deze procedure lang duurt. En ondernemers zoals Ap kunnen zich nu juist geen wachttijd permitteren.

RVO heeft naar aanleiding van een uitspraak over de TVL van het College van Beroep voor het bedrijfsleven aangegeven afgehandelde bezwaren en lopende bezwaren over de feitelijke hoofd- en nevenactiviteiten opnieuw te zullen beoordelen. Ook geeft RVO aan dat ze ernaar streven om toegekende bezwaren mee te nemen naar de volgende rondes van de TVL. Als ondernemers in een kritieke situatie zitten, is er het “menselijke-maat-spoor” waarin RVO probeert maatwerk te leveren. Daarin zitten enkele honderden gevallen. Ook zij moeten nog wachten, maar krijgen wel steeds informatie over de stand van zaken van hun aanvragen en bezwaren. Hierbij werkt RVO samen met de KvK. Er komen nog steeds nieuwe gevallen bij. Inmiddels ontvangt de ombudsman ook klachten over oplopende wachttijden bij RVO.

Ondernemers die zich bij RVO hebben gemeld, omdat hun werkelijke hoofdactiviteit afwijkt van de inschrijving in het Handelsregister op 15 maart 2020, kunnen in bepaalde gevallen een herzieningsverzoek indienen. Ondernemers die dit voldoende aantonen, krijgen alsnog subsidie op basis van de hoofdactiviteit die hoort bij de feitelijke activiteiten. Het is te hopen dat de menselijke maat aanpak voldoende en tijdig oplossingen biedt.

Knelpunt 4: Geen TVL door geen of beperkte omzet in referentieperiode

De Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) is er om ondernemers te ondersteunen bij het betalen van de vaste lasten. De omzet in de subsidieperiode wordt vergeleken met de omzet uit deze referentieperiode om het omzetverlies en daarmee de hoogte van de subsidie te kunnen bepalen. Helaas is niet voor alle ondernemers de omzet in de referentieperiode representatief. Hoewel ondernemers inmiddels kunnen kiezen uit twee referentieperiodes, zijn waarschijnlijk niet alle gevallen gedekt. Ook is er geen sprake van terugwerkende kracht.

Een ondernemersduo meldt zich bij de Nationale ombudsman die begin maart 2020 de deuren van hun sportschool openen. Een aantal maanden eerder hebben de ondernemers zich ingeschreven bij het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Ze gebruiken de maanden erna om de juiste materialen te kopen, de gehuurde locatie in te richten en proef te draaien. Vlak na hun opening volgt de eerste lockdown. Tijdens de tweede lockdown beginnen leden hun lidmaatschap op te zeggen. Als ze aanspraak willen maken op de TVL-regeling lopen ze tegen een muur op. De oprichtingsdatum bepaalt de referentieperiode maar de ondernemers kunnen over die periode geen omzet(verlies) aantonen. Deze ondernemers komen niet in aanmerking voor de TVL-regeling terwijl er wel degelijk vaste lasten zijn. Ze geven aan dat zonder deze steun de continuïteit van hun onderneming in gevaar komt.

Veel andere ondernemers, waaronder starters, komen om diezelfde reden niet in aanmerking voor de TVL. Er ontbreken gegevens of er is een te lage omzet in de referentieperiode. Dat kan zijn veroorzaakt door incidentele niet-representatieve omstandigheden. Dit kan te maken hebben met de start of aanloopfase van het bedrijf, met bijvoorbeeld een verbouwing of het verkrijgen van een vergunning of met de groei van een onderneming. In een recente rapportage van het Ministerie van EZK is een aantal problemen met de referentieproblematiek in kaart gebracht.¹³

13 Ministerie van EZK, Rapportage “Ondernemingen die knelpunten ervaren met de referentiesystematiek bij de TVL”, maart 2021. De belangrijkste probleemsituaties zijn: de startdatum die ver van de datum KvK-inschrijving ligt, het ontbreken van een (representatieve) referentieomzet, een sterke groei van omzet, starters, overnames en rechtsvormwijzigingen. Zie: <https://cdn.khn.nl/media/Corona/Documenten/20210331-rapportage-ondernemingen-die-knelpunten-ervaren-met-de-referentiesystematiek-bij-de-tvl.pdf>

Starters hebben niet altijd een representatieve omzet in de referentieperiode waardoor de TVL lager uitvalt of ze daarvoor helemaal niet in aanmerking komen. Het kan ook zijn dat zij na de peildatum van 15 maart 2020 zijn gestart. Startende ondernemers die tussen 1 oktober 2019 en 30 juni 2020 bij de Kamer van Koophandel zijn ingeschreven, kunnen vanaf 31 mei een aanvraag indienen voor steun bij het betalen van hun vaste lasten.

Het lijkt technisch en praktisch onmogelijk om ondernemers een eigen referentieperiode te laten kiezen. De mogelijke oplossingen en de dilemma's daarbij, zijn aan de Tweede Kamer voorgelegd. Het verruimen van de TVL kan ervoor zorgen dat de steun ook terecht komt bij ondernemers die geen problemen ondervinden door de referentiesystematiek (ondoelmatigheid). Met instemming van de Tweede Kamer kunnen ondernemers bij de TVL Q2 2021 kiezen tussen twee referentieperiodes, namelijk het tweede kwartaal van 2019 of het derde kwartaal van 2020. Hierdoor zal een aanzienlijk deel van het geld ook naar ondernemers gaan die geen nadeel ondervinden van de huidige systematiek. Het derde kwartaal 2020 is ook de referentieperiode voor de startersregeling. Aangezien deze referentieperiode nu wordt toegevoegd aan de TVL zullen ook starters in het tweede kwartaal van 2021 een beroep kunnen doen op de TVL. Er is dan geen aparte startersregeling meer nodig.

De TVL-regeling is weliswaar meerdere keren aangepast, maar niet alle gevallen worden hierdoor gedekt. Ook is er geen sprake van terugwerkende kracht. Met de startersregeling en de aangepaste TVL Q2 2021 zullen veel (startende) ondernemers met een niet-representatieve referentieperiode geholpen zijn, maar niet iedereen. Hierbij blijven de dilemma's rondom uitvoerbaarheid en ondoelmatigheid.

Nationale ombudsman

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon 070 356 35 63
nationaleombudsman.nl

Publicatienummer: 2021/069 is een uitgave van de
Nationale ombudsman, juli 2021