

Notitie corona noodsteun

Samenvatting

Provinciale Staten hebben op 27 mei 2020 een motie aangenomen waarmee 4 miljoen euro beschikbaar is gesteld om -aanvullend op rijks- en gemeentelijke maatregelen- corona gerelateerde maatregelen te nemen om instellingen, verenigingen en ondernemingen te helpen. Dit heeft geleid tot meerdere initiatieven.

Van de 4 miljoen euro is ongeveer 1,8 miljoen niet besteed. Op basis van een geamendeerd voorstel op 14 december 2022 zijn deze middelen zijn toegevoegd aan de begroting van 2023 met als doel een bijdrage te leveren aan instellingen, verenigingen en ondernemingen die aantoonbaar hebben geleden onder corona en nog steeds steun nodig hebben. De strekking van het amendement, namelijk dat er sprake moest zijn van aantoonbare coronaschade, maakte het nagenoeg onuitvoerbaar. Daarom hebben Provinciale Staten op 19 juli 2023 een motie aangenomen waarmee nadere invulling en verduidelijking is gegeven aan dit amendement.

Bij het uitvoeren van de motie is een analyse gemaakt of de doelgroep een beroep heeft kunnen doen op (Rijks)regelingen. Dit om te kunnen vaststellen of er geen situaties zijn waarbij de doelgroep onbedoeld buiten de boot is gevallen.

Gelet op de gestelde uitgangspunten in de moties en het amendement¹ blijkt uit deze analyse dat:

- er verenigingen zijn die ledenverlies hebben opgelopen en daar nu nog last van hebben.
- er voor culturele instellingen en ondernemingen - bovenop alle bestaande maatregelen- geen situaties te identificeren zijn waarin de doelgroep zodanig buiten de boot valt die een provinciale tegemoetkoming rechtvaardigen.

Provinciale Staten worden daarom voorgesteld om in te stemmen met een verordening waarmee Flevolandse verenigingen een tegemoetkoming kunnen aanvragen, hiervoor een plafond vast te stellen en de overige middelen te laten vrijvallen in de algemene reserve.

Achtergrond en aanleiding

Als gevolg van het uitbreken van de coronacrisis en de beperkingen die zijn opgelegd aan de Nederlandse samenleving hebben Provinciale Staten op 27 mei 2020 de motie 'Corona fonds Flevoland' aangenomen met het volgende dictum:

Constateernde dat:

- De corona crisis een direct negatief effect heeft op een groot deel van de Flevolandse ondernemers, instellingen en verenigingen;
- De bestaande maatregelen vanuit het Rijk, Provincie en Gemeenten niet voor alle Flevolandse ondernemingen, instellingen en verenigingen effect hebben;
- Het College van Gedeputeerde Staten heeft aangegeven van plan te zijn om op de middellange en lange termijn extra provinciale maatregelen te treffen als gevolg van de corona crisis;

Overwegende dat:

- Het in het belang van Flevoland is om nu de Flevolandse ondernemers, instellingen en verenigingen overeind te houden;
- De indieners een noodfonds wenselijk achten voor die ondernemers, instellingen en verenigingen die geen of onvoldoende gebruik kunnen maken van de landelijke, provinciale of gemeentelijke regelingen en toch hard getroffen worden door de COVID 19 maatregelen;
- Het noodfonds ook stimulerend en faciliterend ingezet kan worden;
- De behoefte van Flevolandse ondernemingen, instellingen en verenigingen niet alleen op het gebied

¹ Motie 'Corona fonds Flevoland' dd. 27 mei 2020 met kenmerk 2619488

Amendement 'Corona ondersteuning voor bedrijven en instellingen waar het echt nodig is' dd. 14 december 2022 met kenmerk 3054673

Motie 'Direct openstellen corona steun bedrijfsleven' dd. 19 juli 2023 met kenmerk 3149769

van financiering zit, maar ook op het gebied van business development en (om)scholing en het noodfonds hier ook voor aangewend moet kunnen worden;

- Het College van Gedeputeerde Staten tijdens de Najaarsnota met een integraal plan komt, waarbij de financiële impact van dit fonds integraal onderdeel zal zijn van de Najaarsnota;

- Het afgesproken weerstandsvermogen uit de Nota Reserves & Voorzieningen 2020-2023 hoort bij de integrale analyse van de Najaarsnota;

Dragen het college op:

1. Om een budget (Noodfonds Corona) van maximaal 4 miljoen euro vrij te maken t.b.v. urgente maatregelen in het corona dossier die complementair zijn aan de maatregelen vanuit het Rijk, Provincie en Gemeenten;

2. Dekking hiervoor te vinden in de algemene reserve;

3. Het college te mandateren om corona gerelateerde maatregelen te nemen die en/of:

- urgent en direct noodzakelijk zijn;
- direct cofinanciering genereren;
- een multiplier effect hebben;

4. Provinciale Staten schriftelijk te informeren over de voorgenomen corona gerelateerde maatregelen;

5. Bij de najaarsnota verantwoording af te leggen over de eventuele uitgaven uit het budget dat onder 1 is genoemd en dit te betrekken bij de toegezegde middellange en lange termijn aanpak.

Wat is er sindsdien gebeurd?

Gedeputeerde Staten hebben uitvoering gegeven aan deze motie en een corona maatregelen- en investeringspakket opgesteld. Er zijn door de provincie verschillende corona initiatieven ontwikkeld en uitgerold. Zie bijlage 'Corona maatregelen – en investeringspakket' met kenmerk 2668657.

Niet alle middelen uit het corona noodfonds zijn bij deze initiatieven aangewend en op 14 december 2022 is een voorstel aan Provinciale Staten gedaan om deze niet benutte middelen als coronasteun in te zetten ten gunste van de Floriade.

Op dit voorstel is het amendement 'Corona ondersteuning voor bedrijven en instellingen waar het echt nodig is' aangenomen:

Constateerend dat:

- GS middelen als coronasteun ter beschikking wil stellen nadat de Floriade gesloten is;
- Gemeente Almere zelf corona ondersteuning heeft verstrekt aan instellingen en ondernemingen en organisaties binnen Almere;
- Dat noch de Floriade bv noch ondernemers die zelf op de Floriade stonden corona ondersteuning hebben gevraagd bij de gemeente noch bij de provincie;
- Dat het corona noodfonds al in 2021 was uitgeput omdat overgebleven middelen overgeboekt zijn naar het corona investeringspakket;
- Dat € 472.500 uit de algemene reserve wordt gehaald die niet meer geormerkt zijn voor corona;
- Dat met het voorstel er geen middelen meer beschikbaar zijn voor ondernemingen en instellingen in Flevoland die daadwerkelijk, aantoonbaar geleden hebben onder corona;

Overwegende dat:

- Corona ondersteuning bedoeld was voor ondernemers en instanties;
- De aanvraag van de gemeente gericht is op dekking van de corona risico's en dat deze risico's niet plaats hebben gevonden;
- Dat niet aangetoond is dat de tegenvallende bezoekersaantallen corona gerelateerd zijn;
- Dat het aantal internationale bezoekers in de zomer boven het aantal internationale bezoekers lag pre corona (2019) (NOS uitzending van vrijdag 11 november 2022);
- dat bij navraag bij diverse themaparken m.b.t. bezoekers aantallen, in de zomer van 2022, deze boven die van de bezoekersaantallen pre corona (2019) lagen;
- Dat op basis van het voorstel de deur wordt geopend voor elke gemeente om aanspraak te doen op middelen uit de algemene reserve om een eigen begroting aan te vullen;
- Binnen de begrotingsregels wij de regel hebben van 1+1 dat wil zeggen dat om te voorkomen dat middelen automatisch in de algemene reserve vallen deze opnieuw moeten worden vastgesteld door PS;

Wijzigen ontwerpbesluit (dictum)

X De tekst van beslispunt(en), zijnde

De 9e wijziging van de Programmabegroting 2022 vast te stellen, inhoudende dat de onder uitputting van het provinciaal 'corona noodfonds' en het 'corona maatregelen- en investeringspakket' (totaalbedrag € 2.285.000) wordt onttrokken aan reserves, wordt opgenomen in de begroting en zal worden aangewend ten behoeve van een inkomensoverdracht aan gemeente Almere voor het afdekken van een deel van de financiële gevolgen van de COVID-19 gerelateerde risico's van de Floriade 2022.

X te vervangen door

De 9e wijziging van de Programmabegroting 2022 vast te stellen, inhoudende dat de onder uitputting van het 'corona maatregelen- en investeringspakket' zijnde € 1.812.500 wordt onttrokken aan de brede bestemmingsreserve en wordt opgenomen in de begroting 2023. Met als doel een bijdrage te leveren aan de continuïteit van ondernemingen, stichtingen en/of verenigingen die aantoonbaar geleden hebben onder corona en die hiervoor nu nog extra ondersteuning nodig hebben. De overgebleven middelen na 2023 automatisch in de algemene reserves te storten.

Uitvoerbaarheid en motie

Op basis van dit amendement moeten ondernemingen, stichtingen en/of verenigingen kunnen aantonen dat er sprake is geweest van coronaschade en daar nu nog extra ondersteuning voor nodig hebben. De bewijslast (1) om coronaschade te kunnen aantonen en (2) de bewijslast dat nog extra ondersteuning nodig is, is zo complex dat het onmogelijk is om een uitvoerbare regeling op te zetten. Op 19 juli 2023 is daarom de motie 'Direct openstellen corona steun bedrijfsleven' aangenomen die nader invulling en verduidelijking geeft aan het amendement. Tekst van de motie:

Constateerend dat:

- Op 14 december 2022 een amendement is aangenomen met de tekst: "De 9e wijziging van de Programmabegroting 2022 vast te stellen, inhoudende dat de onder uitputting van het 'corona maatregelen- en investeringspakket' zijnde € 1.812.500 wordt onttrokken aan de brede bestemmingsreserve en wordt opgenomen in de begroting 2023. Met als doel een bijdrage te leveren aan de continuïteit van ondernemingen, stichtingen en/of verenigingen die aantoonbaar geleden hebben onder corona en die hiervoor nu nog extra ondersteuning nodig hebben. De overgebleven middelen na 2023 automatisch in de algemene reserves te storten."

Overwegend dat:

- Tot op heden geen gehoor is gegeven aan het uitvoeren van dat amendement;*
- Er diverse bedrijven zijn die geleden hebben en nog lijden onder corona en die steeds nul op het rekest krijgen wanneer ze aanspraak willen maken;*
- Er momenteel geen regeling is vanuit het Corona Fonds Flevoland dat hiervoor gebruikt kan worden.;*
- Het vorige college verzuimd heeft Provinciale Staten op de hoogte te brengen van het feit dat het amendement niet uitvoerbaar was;*
- Dat het college dit al ruim 6 maanden geleden wist, namelijk in januari 2023, en verzuimd heeft PS hier van op de hoogte te brengen;*

Dragen het college op:

- Een regeling op te zetten, zodat er een grondslag is om ondernemingen in hun coronaschade tegemoet te komen;*
- Hiervoor een proces in te richten waarmee dit snel en zorgvuldig kan en indien mogelijk af te zien van beeldvorming en*

inspraak om de doorlooptijd te verkorten;

– Deze regeling te richten op Flevolandse mkb bedrijven, die aannemelijk coronaschade hebben geleden (m.u.v. inkomstenderving) en op geen andere wijze aanspraak hebben kunnen maken op compensatie hiervan vanuit het Rijk, provincie en gemeenten;

– De overgebleven middelen in 2024 beschikbaar te houden;

– Ondernemers die in een eerdere fase aangegeven hebben aanspraak te willen maken op het steunfonds corona direct op de hoogte te stellen wanneer de regeling opengaat;

Gevolgte aanpak uitvoering motie

Voor de uitvoering van de motie is de volgende aanpak gevolgd:

1. Interpretatie en uitgangspunten
2. Analyse bestaande regelingen die binnen deze uitgangspunten passen
3. conclusie

1. Interpretatie en uitgangspunten

Het amendement en de motie hebben als doel het verstrekken van coronasteun voor geleden coronaschade in de vorm van een bijdrage aan ondernemers, (sport)verenigingen en (culturele) instellingen.

Wat is coronaschade?

Er zijn verschillende vormen van schade die direct of indirect het gevolg van corona zijn.

Hierbij valt te denken aan de kosten die gemaakt moeten worden om coronamaatregelen te treffen (1,5 meter, schermen, desinfectiepalen, etc.), vaste kosten die gemaakt worden, gemaakte loonkosten, verlies van inkomsten, verlies van werkgelegenheid en verlies van leden.

Uit de Statenbehandeling van de motie volgt dat de regeling niet bedoeld is om omzetsderving te compenseren. Gelet hierop wordt coronaschade als volgt gedefinieerd:

Direct geleden schade waarvan aannemelijk te maken is dat zij gerelateerd is aan corona, niet zijnde inkomstenderving.

Gelet op bovenstaande en de inhoud van het amendement en de moties zijn bij de beantwoording van de vraag of -aanvullend op bestaande corona maatregelen- een regeling mogelijk is, de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het is aanvullend op Rijks-, provinciale en gemeentelijke regelingen.
- Er kan geen aanspraak gemaakt op regelingen van het Rijk, provincie en gemeenten.
- Het is aannemelijk te maken dat de schade te relateren valt aan corona.
- Het is aannemelijk te maken is dat er nu nog extra steun nodig is.
- Inkomstenderving wordt niet gecompenseerd.

Daarnaast zijn GS opgedragen om zowel snelheid als zorgvuldigheid te betrachten en hierbij specifieke aandacht aan het bedrijfsleven te geven.

2. Analyse

Er is een breed scala aan instrumenten voor corona ondersteuning ingezet waar ondernemingen, stichtingen en verenigingen gebruik van konden maken. Daar is veelvuldig beroep op gedaan². In de

² RVO rapportage 'Twee jaar coronasteun'. met cijfers van maart 2020 tot en met juni 2022

analyse is gekeken of er situaties denkbaar zijn waarbij de verschillende doelgroepen buiten de boot vielen en hiervoor een aanvullende regeling te ontwikkelen is. Bij de analyse is -op basis van beschikbare bronnen³- gekeken naar de gangbare regelingen die binnen de interpretatie en uitgangspunten van de moties en het amendement passen.

Stichtingen en verenigingen

Stichtingen en verenigingen hebben een belangrijke maatschappelijke functie. Tijdens corona zijn zij zwaar onder druk komen staan vanwege de beperkende maatregelen, zoals het sluiten van (sport)accommodaties, die zijn opgelegd.

In het Nationaal Verenigingsonderzoek⁴ dat in 2021 werd gehouden gaven bestuursleden aan zich zorgen te maken over de ledenontwikkeling en het afnemende aanbod van vrijwilligers. Meer dan een kwart van de vrijwilligersverenigingen had te maken met een stevig ledenverlies. Aantallen leden die afhaken variëren, maar dit zorgde meestal wel direct voor financiële problemen. Veelal is dit corona-gerelateerd volgens de ondervraagden.

Er zijn op rijks- en lokaal niveau verschillende regelingen opgetuigd om stichtingen en (amateur) sportverenigingen te ondersteunen. Onder voorwaarden konden stichtingen, maar ook sportorganisaties gebruikmaken van de algemene regelingen als de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) en de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW).

Verenigingen hebben geen winstoogmerk, maar maken voor hun activiteiten wel kosten. Deze kosten worden voornamelijk gedekt uit contributie van de leden. Veel verenigingen hebben tijdens de coronalockdowns ledenverlies opgelopen, terwijl veel kosten doorliepen.

Uit de analyse blijkt dat dat bestaande regelingen niet voorzien in een compensatie voor aantoonbaar ledenverlies tijdens de coronaperiode. In deze leemte kan worden voorzien door een provinciale verordening vast te stellen waarbij verenigingen, die aantoonbaar ledenverlies tijdens de corona periode hebben opgelopen, aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming.

Ondernemingen

In de motie van 19 juli 2023 zijn GS opgedragen om een eventuele regeling met name te richten op het bedrijfsleven. Omdat één van de uitgangspunten is dat er geen sprake mag zijn van compensatie van inkomstenderving, is bij het bedrijfsleven breed gekeken naar regelingen die voorzagen in een tegemoetkoming voor vaste lasten en doorlopende kosten.

De Rijksoverheid heeft in dit verband een aantal regelingen ontwikkeld⁵ die bedoeld waren om werkgelegenheid en bedrijvigheid te blijven ondersteunen en werkenden en ondernemers te helpen. Hierbij was snelheid van belang, waardoor sommige bedrijven onbedoeld buiten de boot vielen. Dit gold met name voor startende bedrijven die nog onvoldoende omzet hadden in de referentieperiodes. Hiervoor had een provinciale regeling uitkomst kunnen bieden.

Bij regelingen die bedoeld zijn voor het behoud van banen zoals de Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud werkgelegenheid (NOW), is uiteindelijk de werknemer de begunstigde, want die liep minder kans zijn baan te verliezen. Daarom is gekozen om dit soort coronaschade buitenwege te laten.

³ RVO, gemeentelijke regelingen, Rijksregelingen, provinciale regelingen, bedrijfskringen, Nationaal verenigingsonderzoek en CBS

⁴ Zie <https://nationaalverenigingsonderzoek.nl>

⁵ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-financiele-regelingen/overzicht-financiele-regelingen>

Dat vooral startende ondernemers buiten de boot vielen van de regeling tegemoetkoming vaste lasten (TVL) was natuurlijk niet onopgemerkt gebleven.

Vanuit het georganiseerde bedrijfsleven, waaronder verschillende belangenbehartigers zijn dit soort schrijnende gevallen onder de aandacht gebracht bij het Rijk, waardoor regelingen uiteindelijk zijn gerepareerd en ook voor startende bedrijven toegankelijk werden. Alleen een aantal bedrijven die onder de SBI code financiële instellingen⁶ vielen, waren uitgesloten van alle TVL regelingen. Dit volgt uit de tijdelijke kaderregeling voor staatssteun waarbij kredietinstanties of andere financiële intermediairs anders indirect voordeel kunnen krijgen van deze vorm van steun die bedoeld is voor de ondernemingen.

Verschillende ondernemersverenigingen uit Flevoland hebben destijds al geïnventariseerd welke ondernemersregelingen er zijn en hebben geconstateerd dat deze goed in elkaar staken en eenvoudig toe te passen waren⁷.

Rekening houdend met de gestelde uitgangspunten zijn in de analyse geen situaties geïdentificeerd waarbij categorieën van ondernemingen buiten de boot zijn gevallen waarvoor een provinciale regeling kan worden vastgesteld.

3. Conclusies

Verenigingen

Er zijn verenigingen die nog steeds last hebben van coronaschade, omdat zij leden hebben verloren en niet op het ledenniveau zitten die zij voor de coronacrisis hadden.

Voor deze doelgroep kan een tegemoetkoming uitkomst bieden, zodat zij gecompenseerd kunnen worden in gemaakte kosten. Hiervoor is een provinciale verordening opgezet, waarbij verenigingen een beroep kunnen doen op een tegemoetkoming. Twee indicatoren zijn van belang om de hoogte van deze tegemoetkoming vast te kunnen stellen, namelijk het verlies aan leden en de hiermee samenhangende contributie. Bij significant ledenverlies tussen een peildatum vóór de eerste lockdown periode en een peildatum ná de laatste lockdownperiode is aannemelijk dat dit veroorzaakt is door corona. In dat geval kan een vereniging in aanmerking komen voor een tegemoetkoming.

Stichtingen

Deze instellingen hebben het ook zwaar te verduren gehad. Het is niet voor niets dat Rijk, provincies en gemeenten de culturele sector uitgebreid hebben ondersteund. Veel instellingen hebben hiervan gebruik gemaakt en er zijn geen categorieën van culturele instellingen geïdentificeerd die buiten de boot zijn gevallen. Hierdoor kan geen provinciale regeling vastgesteld worden die binnen de gestelde voorwaarden past.

Ondernemingen

Voor een samenleving is het van wezenlijk belang dat bedrijven niet omvallen en mensen hun baan verliezen. Daarom is er een breed steun- en maatregelen pakket opgesteld. Er is veelvuldig beroep gedaan op al deze regelingen⁸. Aanvullend hierop is vanuit de provincie ook een aantal regelingen uitgerold, zie hiervoor de bijlage 'Corona maatregelen – en investeringspakket' met kenmerk 2668657.

⁶ SBI codes 64.1, 64.30.1, 64.30.2, 64.91, 64.92, 65, 66.11, 66.19.2, 66.29.1 of 66.29.3, 64.99, 66.12, 66.19.1, 66.19.3, 66.29.2, 66.29.9 of 66.30

⁷ <https://ocnoordoostpolder.nl/corona-en-het-bedrijfsleven/nl>

⁸ <https://www.omroepflevoland.nl/nieuws/305329/bijna-40-procent-van-flevolandse-bedrijven-maakte-gebruik-van-coronasteun>

Met het amendement van 14 december 2023 en de motie van 19 juli 2023 zijn GS gevraagd om naast al deze regelingen te kijken of er nog ruimte is om een extra regeling vast te stellen waarbij:

- Het gaat om een tegemoetkoming.
- Geen sprake mag zijn van een voorliggende voorziening.
- Het niet bedoeld is om inkomstenderving te compenseren.
- Sprake is van aannemelijke coronaschade.
- Nu nog behoefte is aan steun.

Gelet op deze uitgangspunten zit de enige ruimte in situaties waarbij de doelgroep buiten de bestaande regelingen viel. Dat zijn de situaties waarbij er categorieën van bedrijven zijn die buiten de boot vallen. Benadrukt wordt dat er geen regeling kan worden vastgesteld voor een specifiek bedrijf, vanwege onder meer precedentwerking, gelijkheidsbeginsel en ongeoorloofde staatssteun.

Leemtes in Rijksregelingen zijn in de praktijk ontstaan doordat de overheid destijds in een spanningsveld zat waarbinnen ze snel, maar ook zorgvuldig moest handelen. Deze leemtes zijn in de loop van de tijd door het Rijk hersteld, waardoor er voor de provincie Flevoland geen extra ruimte is om een regeling vast te stellen.

Schrijnende gevallen

Uiteraard zullen er schrijnende gevallen zijn van ondernemers die tijdens de corona crisis in zwaar weer zijn gekomen buiten hun schuld en invloed. Hiervoor is het -gelet op de gestelde uitgangspunten- helaas niet mogelijk om hen financieel tegemoet te komen met hiervoor een juridische grondslag. Hierin schuilt willekeur en is mogelijk sprake van ongeoorloofde staatssteun.

Bij het vaststellen van een regeling moet de provincie doelmatigheid en doeltreffendheid in acht nemen. Dit betekent dat het vaststellen van een regeling vanuit de gedachte dat er hoe dan ook een regeling moet komen niet het beoogde effect najaagt en deze in feite een lege huls is. In een dergelijk geval is er geen sprake van een betrouwbare overheid. Dit houdt in dat een overheid alleen helpt daar waar het kan, nodig is, binnen haar rol past, en ook echt impact heeft.