



Ministerie van Economische Zaken  
en Klimaat

# Onderzoek naar Toepasbaarheid van een Winstcriterium op crisisregelingen

In opdracht van het Ministerie van  
Economische Zaken en Klimaat

Referentie: 202307225

**15 december 2023**

## Management Samenvatting

Voor u ligt het onderzoeksrapport inzake de toepasbaarheid van een winstcriterium op crisisregelingen, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Het onderzoek borduurt voort op de inzichten die zijn opgedaan tijdens eerdere crisisregelingen en is tot stand gekomen vanwege de wens van de Tweede Kamer om te komen tot een uitvoerbaar en toepasbaar winstcriterium. Deze wens is ontstaan als gevolg van de generieke steuntoekenning in voorgaande crises, waar ondernemers die - ten tijde van crisis - geen steun behoefden deze steun wel ontvingen. De implementatie van een winstcriterium dient ervoor te zorgen dat ondernemers die - ten tijde van crisis - geen steun behoeven ook geen steun zullen ontvangen.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt: **“Hoe kan een uitvoerbare variant van een winstcriterium, toepasbaar op crisissteunmaatregelen, worden vormgegeven?”**.

Om deze hoofdvraag te beantwoorden is dit onderzoek opgesplitst in verschillende onderdelen om zo effectief mogelijk tot een antwoord te komen. Door middel van deskresearch en meerdere interviews met stakeholders zijn verschillende voorstellen uitgewerkt om tot een uitvoerbaar winstcriterium te komen. Vervolgens zijn deze voorstellen - met inzet van een afwegingskader - beoordeeld.

Allereerst is aandacht besteed aan de best passende definitie van 'winst' om een uitvoerbaar winstcriterium te kunnen formuleren. Daaruit is gebleken dat winst vóór belasting het best toepasbaar is. Een andere winstdefinitie - zoals bijvoorbeeld EBITDA - is minder geschikt om te hanteren aangezien hierin niet alle kosten worden meegenomen. Daardoor kunnen grote verschillen tussen ondernemingen ontstaan als gevolg van organisatorische keuzes (bijvoorbeeld huur vs. koop). Verder kan winst zowel op fiscale als commerciële wijze berekend worden. Voor beide varianten zijn twee voorstellen uitgewerkt.

Bij de totstandkoming van onderstaande voorstellen voor een winstcriterium is ook onderzoek gedaan naar historische crisisregelingen in Nederland en de Europese Unie. Hieruit is gebleken dat tot nu toe geen steunregeling is opgezet die (op enigerlei wijze) gebruik maakt van winst (of een variant daarvan) als parameter of criterium. De 'lessons learned' van de crisisregelingen uit de deskresearch zijn meegenomen bij de vormgeving van een uitvoerbaar winstcriterium. Het voorgaande heeft tot de volgende voorstellen geleid:

Voorstellen	Winstdefinitie	Doelgroep	Winsttoets
<b>Voorstel 1</b>	Fiscale winst	Alle ondernemers en ondernemingen	Voorwaarde 1: De (absolute) winst in de crisisperiode mag niet groter zijn dan 'X', en
<b>Voorstel 2</b>	Fiscale winst	Ondernemingen met een omzet > € 'R' (€ 12 mln. aannname in dit voorstel)	Voorwaarde 2: de aanvrager dient aan te tonen dat de winst in crisisperiode 'Y'% lager is dan de winst in de referentieperiode
<b>Voorstel 3</b>	Commerciële winst	Ondernemingen met controleplicht (middelgrote en grote ondernemingen)	
<b>Voorstel 4</b>	Commerciële winst	Ondernemingen met controleplicht (middelgrote en grote ondernemingen)	De (absolute) winst in de referentieperiode mag niet groter zijn dan 'Z'

In dit rapport is, ten behoeve van de beoordeling en vergelijking van de voorstellen, een afwegingskader geformuleerd om tot het best uitvoerbare voorstel te komen. Bij de ontwikkeling van het afwegingskader is onderscheid gemaakt tussen reguliere en knock-out criteria. Zodra een voorstel onvoldoende voldoet aan een regulier criterium bemoeilijkt dat de uitvoerbaarheid. Indien een voorstel niet voldoet aan een knock-out criterium wordt het voorstel als onuitvoerbaar geclassificeerd. De zogenoemde knock-out criteria betreffen: *Juridische aspecten, Snelheid, Datavergaring en Rechtmatigheid*.

Voorstellen 1 en 2 vallen af door het gebruik van fiscale winst en de nadelen (timing) die dit met zich meebrengt ten opzichte van commerciële winst. Bovendien wordt Voorstel 1 als onuitvoerbaar gezien, omdat het voorstel niet voldoet aan het knock-out criterium 'Snelheid'. Immers, door het gebruik van fiscale winst kan het jaren duren voordat de winsttoets – op basis van definitieve winsten – kan worden uitgevoerd. Dit zorgt voor een lange doorlooptijd tot subsidie vaststelling, hetgeen met name tot negatieve gevolgen kan leiden voor de kleine ondernemingen die vaak privé aansprakelijk zijn en geen rechtspersoon zijn. Op het moment dat deze kleinere ondernemingen – na een lange periode – een significante hoeveelheid subsidie terug moeten betalen, kan dit zeer problematisch zijn. Voorstel 2 mitigeert dit probleem door het verkleinen van de doelgroep naar ondernemingen met een omzet van tenminste € 'R' mln., echter wordt 'Snelheid' bij dit voorstel nog steeds beperkt door de late beschikbaarheid van fiscale winstcijfers (ten opzichte van commerciële winstcijfers).

Voorstel 3 maakt gebruik van commerciële winst als winstdefinitie en focust zich op controleplichtige bedrijven. Dit heeft onder andere als voordeel dat deze ondernemingen wettelijk verplicht zijn om de jaarcijfers door een accountant te laten controleren. Commerciële winstgegevens zijn doorgaans tijdig beschikbaar ten gunste van het beoordelingsproces van de steunaanvragen en ondervangen daarmee het knelpunt betreffende 'Snelheid' dat zich voordoet bij het gebruik van fiscale gegevens. Maar ook deze winsttoets kent enkele knelpunten, bijvoorbeeld ten aanzien van datavalidatie, terugvorderingen en bezwaren. Dit heeft er mee te maken dat gebruik gemaakt wordt van voorlopige winstcijfers over de crisisperiode bij de aanvraag en de toerekening van (jaar)winst naar een bepaalde periode die waarschijnlijk korter is dan een boekjaar (meetperiode en referentieperiode). Bovendien is het risico op 'gaming' prevalent, wat betekent dat een onderneming de kosten en/of opbrengsten in een gunstige periode laat vallen om te voldoen aan de voorwaarden die getoetst worden bij het winstcriterium. Immers, de richtlijnen van het winstcriterium zijn op voorhand bij de aanvragers bekend.

Ter mitigatie van bovenstaande knelpunten is tenslotte Voorstel 4 uitgewerkt. Uit de beoordelingsmatrix blijkt dat een winstcriterium op basis van Voorstel 4 het best passend en uitvoerbaar is. In Voorstel 4 wordt gebruik gemaakt van een versimpelde winsttoets met slechts één voorwaarde: een check of de winst in de referentieperiode kleiner of gelijk is aan 'Z'. De redenering achter deze versimpelde toets is inventariseren of de aanvrager in het recente verleden voldoende winsten heeft gemaakt. Van een onderneming mag redelijkerwijs verwacht worden dat zij in winstgevendende jaren een gedeelte van de winst reserveert en een financiële buffer aanlegt om financiële tegenslagen te doorstaan. Hierbij wordt enkel gebruik gemaakt van een historische jaarwinst.

De versimpelde winsttoets ziet allereerst toe op de problematiek inzake het berekenen van winst over een periode die afwijkt van het reguliere boekjaar. Daarnaast is ook het risico op *gaming* aanzienlijk kleiner dan in Voorstellen 1, 2 en 3. Daarentegen zijn historische winsten niet altijd een juiste weergave van de financiële positie van een onderneming ten tijde van crisis. De crisis impact wordt immers niet gemeten in de winsttoets in dit voorstel. Desondanks wordt toch aangenomen dat de winsttoets in Voorstel 4 doelmatig en doeltreffend is indien de overige subsidievoorwaarden al voorzien in een meting van de crisisimpact. Het uitgangspunt is dat een winstcriterium als 'add-on' op de overige subsidievoorwaarden wordt toegepast.

Met Voorstel 4 lijkt de best uitvoerbare vorm van een winstcriterium voor crisissteunregelingen vormgegeven te zijn die het doel – *ondernemers uitsluiten van crisissteun die ten tijde van crisis geen steun nodig hebben* – (deels) realiseert.

Tenslotte is er een Roadmap opgesteld, met daarin de belangrijkste vervolgstappen om tot een toepassing van winstcriterium te komen. Deze bestaan uit zowel reguliere (ambtelijke) stappen ter invoering van een steunregeling (met bijbehorend winstcriterium) als ook de te maken keuzes voor beleidsmakers.

## Inhoudsopgave

1	Achtergrond onderzoek	6
1.1	Inleiding	6
1.2	Onderzoeksvragen	6
1.3	Beperkingen	8
2	Afwegingskader en randvoorwaarden winstcriterium	10
2.1	Winstcriterium methode en type crises	10
2.2	Afwegingskader	10
2.3	Weging van sub-onderwerpen afwegingskader	14
3	Winstdefinitie	16
3.1	Winstbegrip	16
3.2	Fiscale winst	17
3.3	Commerciële winst	20
3.4	Voor- en nadelen winstdefinities	24
4	Historische crisisregelingen	27
4.1	Nederland	27
4.2	Europa	29
5	Voorgestelde methodiek	34
5.1	Introductie en toetsingsmethode	34
5.2	Voorstel 1: Winstcriterium op basis van fiscale winst	39
5.3	Voorstel 2: Winstcriterium op basis van fiscale winst, minimale omzetgrens	41
5.4	Voorstel 3: Winstcriterium op basis van commerciële winst, controleplichtige bedrijven	44
5.5	Voorstel 4: Winstcriterium op basis van commerciële winst, versimpelde winsttoets	48
5.6	Behandeling van uitzonderingen en special cases	51
5.7	Resume Voorstel 1 t/m 4	58
5.8	Beoordelingsmatrix Voorstel 1 t/m 4	59
6	Casuïstiek	62
6.1	Casus: Fictieve crisis in 2024	62
7	Roadmap	65
7.1	Toelichting ambtelijke procedures	65
7.2	Keuzes voor beleidsmakers bij toepassing winstcriterium	68
8	Conclusies en aanbevelingen	71
8.1	Conclusies	71
8.2	Aanbevelingen	72
	Appendix	73
	Appendix A: Beantwoording deelvragen aan de hand van deskresearch	73
	Appendix B: Aanvullende tabellen en overzichten	77
	Appendix C: Winstcriterium in de vorm van een fiscale heffing	78
	Appendix D: Voorbeeldberekening Voorstel 3	80
	Appendix E: Definitielijst en afkortingen	83
	Appendix F: Literatuurlijst	86



# 1

## Achtergrond onderzoek



# 1 Achtergrond onderzoek

## 1.1 Inleiding

De afgelopen jaren heeft Nederland verschillende keren acuut moeten reageren op crises die het land overkwamen. Hierbij werden in zeer korte tijd omvangrijke pakketten aan steunmaatregelen in het leven geroepen om ondernemers en ondernemingen te ondersteunen. Met regelingen als de tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW), de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) en de Tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief mkb (TEK) kwam de overheid ondernemingen tegemoet.

Bij de totstandkoming van deze pakketten stonden snelheid, toepasbaarheid en uitvoerbaarheid centraal, waardoor doelmatigheid én doeltreffendheid – twee doorgaans essentiële aspecten bij overheidshandelen – naar de achtergrond verdwenen.

In de Kamerbrieven over de TEK-regeling van 14 oktober en 19 december 2022 is aangegeven dat onderzocht dient te worden of er instrumenten zijn die de gerichtheid van eventuele toekomstige crisissteunregelingen kunnen doen vergroten. Eén van de genoemde instrumenten is een winstcriterium.<sup>1</sup> Door middel van een winstcriterium zouden winstgevende ondernemingen kunnen worden uitgesloten van financiële steun, mits zij de economische en/of bedrijfskundige gevolgen van de crisis met eigen middelen kunnen opvangen. Toepassing van een winstcriterium bij crisissteunregelingen kan er dus voor zorgen dat ondernemingen die geen steun nodig hebben, geen steun zullen ontvangen. Het uitsluiten van - bepaalde - ondernemingen van het verkrijgen van crisissteun (in situaties waarin deze de steun niet nodig hebben) vergroot de doeltreffendheid en doelmatigheid van steunmaatregelen en is daarmee bevorderlijk vanuit macro-economisch perspectief.

## 1.2 Onderzoeksvragen

De doelstelling van dit onderzoek is concrete richtlijnen opstellen voor de implementatie van een winstcriterium. Toepasbaarheid, uitvoerbaarheid, doelmatigheid en juridische haalbaarheid staan hierbij centraal. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft in samenspraak met het Ministerie van Financiën (FIN), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Belastingdienst de volgende hoofdvraag geformuleerd:

*Hoe kan een uitvoerbare variant van een winstcriterium, toepasbaar op crisissteunmaatregelen, worden vormgegeven?*

Hoewel crisissteunmaatregelen in vele verschillende vormen kunnen voorkomen - zoals bijvoorbeeld directe financiële steun (subsidie), fiscale steun, niet-financiële steun of garantstellingen – gebruikt dit onderzoek (bij de uitwerking van de verschillende voorstellen) subsidie als voorbeeld voor crisissteun.

Om tot een gestructureerd en onderbouwd antwoord op de hoofdvraag te komen zijn verschillende deelvragen gesteld, uitgesplitst naar vijf thema's.

### 1. Winstdefinitie

- Welke verschillende definities van bedrijfswinst zijn er?
- Welke definitie zou er kunnen worden gehanteerd bij een winstcriterium?
- Wat betekent een winstdefinitie voor verschillende rechtsvormen (eenmanszaken, samenwerkingsverbanden (vof's), bv's, denk o.a. aan de problematiek van buitenvennootschappelijk ondernemingsvermogen en verschillen in fiscale winstbepaling tussen bv's en IB-ondernemers)?
- Hoe omgaan met ondernemingen die verschillende vestigingen hebben?
- Op welk niveau wordt de winst bepaald (niveau concern met samenstellen van winsten van in bepaalde mate gelieerde lichamen, niveau fiscale eenheid voor de vennootschapsbelasting of niveau individueel lichaam, niveau vaste inrichting in

<sup>1</sup> Kamerbrief over uitwerking regeling Tegemoetkoming Energiekosten (TEK) voor energie-intensieve mkb-bedrijven | Kamerstuk | Website van de Rijksoverheid.

Nederland of geheel lichaam, hoort het gebruikelijk loon van de directeur groot aandeelhouder (dga) tot de winst, etc.)?

- Hoe omgaan met grensoverschrijdende activiteiten van ondernemingen?
- Hoe omgaan met incidentele maar gebruikelijke wijzigingen in de situatie (zoals wanneer twee ondernemingen tijdens de subsidieperiode fuseren en dit effect heeft op de winstbepaling, bij een juridische splitsing of ingeval een echtpaar met een onderneming in de boedel gaat scheiden en dit effect heeft op de winstbepaling)?
- Op welk moment in de tijd (voor, na, of tijdens de crisis) moet het winstcijfer worden vastgesteld om tot een uitvoerbaar winstcriterium te komen?
- Welke invloed heeft het type crisis (bijvoorbeeld een wegvallende vraag versus stijgende kosten) op de uitvoerbaarheid van een winstcriterium?
- Wat zijn de voor- en nadelen van een dergelijke definitie? Daarbij worden in ieder geval mogelijke uitvoeringsproblemen en juridische (waaronder EU rechtelijke) risico's (zoals ongelijke behandeling, willekeur, staatssteun, AVG-aspecten) meegenomen.

## 2. Vergelijking

- Zijn er andere regelingen waar een winstcriterium van toepassing is/kan zijn en waarvan geleerd kan worden?
- Zijn er voorbeelden in het buitenland en/of bij de EU van wet- en regelgeving bekend waarbij een in het kader van crisismaatregelen bruikbaar winstcriterium wordt toegepast?

## 3. Implementatie en uitwerking winstcriterium

- Hoe richt je (tijdens een crisis) het proces in om te komen tot een toets/oordeel of een bedrijf al dan niet in aanmerking komt voor overheidssteun?
- Wat is de (gewenste) hoogte van het winstcriterium en wat zijn de voor- en nadelen en/of de effecten van verschillende denkbare hoogtes?
- Hoe bepaal je wat een "normaal" winstniveau is en daarmee; hoe bepaal je het niveau van het winstcriterium? Kijk ook naar eventuele verschillen per type bedrijf (of soort belastingplichtige) in Nederland.
- Hoe moet worden omgegaan met incidentele winsten en verliezen?
- Wat zijn de (theoretische) maatschappelijke kosten en baten van een winstcriterium? Dit zal afhankelijk zijn van de context/soort crisis. Neem hierbij ook in aanmerking: de doelmatigheid en doeltreffendheid van het winstcriterium en de uitvoeringskosten.
- Welke randvoorwaarden zijn bepalend voor de effectiviteit én haalbaarheid van een winstcriterium?
- Welke juridische grondslag is noodzakelijk voor de implementatie van een uitvoerbaar 'winstcriterium'.

## 4. Data

- Welke data zijn nodig voor het uitvoeren van de beoogde winstdefinitie?
- Welke (overheid)instantie(s) beschik(t)(ken) op welk moment over deze data (denk aan aangiftetermijnen, uitstelregelingen, bezwaar- en beroepstermijnen), naast de bedrijven?
- Is de gehele doelgroep vertegenwoordigd in de data (bijvoorbeeld in verband met niet belastingplichtig zijn, grensoverschrijdende ondernemingen of vrijgestelde activiteiten)?
- Sluiten data aan bij niveau aanvrager subsidie (denk aan vof en data van participanten)?
- Sluiten data aan bij de toetsingsperiode (denk aan gebroken boekjaren)?
- Wie valideert deze data?
- Is het juridisch mogelijk om de gewenste data-uitwisseling vorm te geven?
- Wat is in dat geval de juridische grondslag voor het uitwisselen van data ten behoeve van de uitvoering van een winstcriterium?

## 5. Roadmap

- Welke stappen moeten worden doorlopen om een winstcriterium te implementeren binnen een crisis(subsidie)regeling?
- Welke overheidsinstantie(s) (of combinatie van instanties) is (zijn) in staat een winstcriterium toe te passen en uit te voeren?
- Welke randvoorwaarden zijn nodig om het beoogde winstcriterium uitvoerbaar te laten zijn voor de uitvoeringsorganisatie(s)?

Na beantwoording van bovenstaande deelvragen zal de implicatie van de methode door middel van een rekenvoorbeeld verder worden toegelicht.

### **1.3 Beperkingen**

Er zijn meerdere beperkende factoren die van invloed zijn op dit onderzoek naar een winstcriterium bij crisissteun.

- In eerste aanleg is geen onderzoek verricht naar de gerichtheid en verbetering van toekomstige crisissteunregelingen door de introductie van een winstcriterium. Het is immers mogelijk dat andere belangrijke factoren van toepassing zijn die van invloed zijn op het verbeteren van deze regelingen, waardoor de rol van een winstcriterium minder relevant wordt.
- Zoals aangegeven is het winstcriterium één van de genoemde instrumenten om de gerichtheid van eventuele toekomstige crisissteunregelingen te vergroten. Mogelijk zijn er naast dit instrument nog andere parameters en factoren van belang om crisissteunregelingen doeltreffender te maken. Deze moeten niet over het hoofd worden gezien.
- Verder kan geen uitspraak worden gedaan over de wenselijkheid van een winstcriterium, daar hier eerst meer onderzoek naar verricht moet worden.
- Ontwikkelingen in de tijd kunnen van invloed zijn op het onderzoek naar een winstcriterium bij crisissteun. Zo kunnen bijvoorbeeld veranderende economische omstandigheden, wijzigingen in de wet- en regelgeving en verschuivingen in de politieke en maatschappelijke publieke opinie van invloed zijn op de toekomstige relevantie en effectiviteit van een winstcriterium.
- Er hebben geen interviews of gesprekken plaatsgevonden met ondernemers of andere belanghebbenden buiten EZK, FIN, de RVO en de Belastingdienst. Verder onderzoek kan worden uitgevoerd waarbij deze partij(en) ook worden betrokken.
- Tot slot zijn de beschikbare middelen en tijd begrensd die de omvang en diepgang van het onderzoek voorsnog beperken.





Ministerie van Economische Zaken  
en Klimaat



## Afwegingskader en randvoorwaarden winstcriterium



## 2 Afwegingskader en randvoorwaarden winstcriterium

De hoofdvraag van het onderzoek is: "Hoe kan een uitvoerbare variant van een winstcriterium, toepasbaar op crisissteunmaatregelen, worden vormgegeven?". Deze vraag stelt impliciet een aantal (rand)voorwaarden aan het vormgeven van een winstcriterium, zoals uitvoerbaarheid en toepasbaarheid. Om hier verder invulling aan te geven, is een afwegingskader geformuleerd dat gehanteerd wordt bij de beoordeling van een winstcriterium.

### 2.1 Winstcriterium methode en type crises

Bedrijven en organisaties kunnen in verschillende typen crises terechtkomen, zoals het wegvallen van omzet, stijgende kosten, het droogvallen van financiering of andere soortige crisissituaties. Wanneer bedrijven in een dergelijke crisissituatie terechtkomen, kan crisissteun hen helpen om de negatieve effecten van de crisis te verminderen.

Bij het uitvoeren van het onderzoek wordt getracht een methode te ontwikkelen die toegepast kan worden bij de verschillende typen crises. De ontwikkelde methode voor het implementeren van een winstcriterium bij crisissteun is een algemene methode die toepasbaar is ongeacht de specifieke aard van de crisissituatie waar het bedrijf of de organisatie mee te maken heeft. Deze methode kan dus gebruikt worden voor alle soorten crisissituaties, inclusief situaties waarbij de omzet van het bedrijf plotseling terugloopt, de kosten stijgen of de financiering opdroogt.

### 2.2 Afwegingskader

Het afwegingskader is onderverdeeld in drie verschillende pijlers met daaronder verschillende sub-onderwerpen. Hieronder worden de pijlers en sub-onderwerpen uit het afwegingskader verder uitgewerkt en toegelicht.

#### Pijler 1 Uitvoerbaarheid

- *Snelheid*

Afhankelijk van het type crisis (en de hoeveelheid aanvragen die daaruit voortkomen) is beoordelingssnelheid een belangrijk aspect gerelateerd aan uitvoerbaarheid. Snelheid is voornamelijk van belang bij de beoordeling van de subsidieaanvragen (en de berekening van het voorschot) aangezien een subsidie vaak op korte termijn beschikbaar dient te zijn, gegeven de crisissituatie. Bovendien is in het Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies<sup>2</sup> een beslistermijn bepaald, afhankelijk van verschillende factoren. Deze termijn kan éénmaal met dezelfde termijn worden verlengd.

Bij de ontwikkeling van een winstcriterium speelt snelheid bij de definitieve vaststelling ook een rol. Om juridische complicaties te voorkomen en de negatieve (financieel) maatschappelijke impact (op een later moment) te beperken, is het wenselijk om definitieve vaststelling van het subsidiebedrag zo spoedig mogelijk te laten plaatsvinden. De complexiteit van een winstcriterium houdt nauw verband met de beoordelingssnelheid. Immers, hoe complexer de datavalidatie en -toetsing is, des te meer tijd het beoordelingsproces in beslag neemt.

- *Eenvoud*

In tijden van crisis is een eenvoudige en intuïtieve steunbepalingsmethodiek essentieel. Een crisis leidt tot veel onzekerheid in een land en diens economie. Een eenvoudige en intuïtieve steunbepalingsmethodiek (en zodoende winstcriterium ter bepaling van deze) zal een vorm van zekerheid bieden voor de – door de crisis getroffen – ondernemingen. Hierdoor zullen ondernemingen beter in staat zijn inschattingen te maken betreffende toekomstige werkgelegenheid en investeringen, hetgeen de levensvatbaarheid en continuïteit van de ondernemingen zal bevorderen.<sup>3</sup> Daarnaast is het waarschijnlijk dat een eenvoudige regeling ervoor zorgt dat een groot deel van de aanvragers de aanvraag correct zal invullen (of niet invullen indien de ondernemer zelf in staat is te beoordelen of hij

<sup>2</sup> Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies. Identificatienummer: BWBR0024796.

<sup>3</sup> Voor- en nadelen van voorwaarden aan crisissteun; De Argumentenfabriek – 2021.

in aanmerking komt of niet), hetgeen de uitvoeringskosten van de beoordelende overheidsinstantie en ook de inspanning beperkt.

- *Personele capaciteit*

Een van de aspecten van uitvoerbaarheid is de personele uitvoerbaarheid. Het aanvraag-, beoordelings- en uitvoeringsproces dient zoveel mogelijk geautomatiseerd plaats te vinden om de uitvoerbaarheid (met het oog op personele beschikbaarheid) te waarborgen. Een deel van de werkzaamheden zal echter door medewerkers van de uitvoeringsorganisatie verricht moeten worden. Om de snelle inzetbaarheid van een zo groot mogelijke groep medewerkers, eventueel aangevuld met externen, te bewerkstelligen dient de regeling eenvoudig en intuïtief te zijn, zodat deze niet enkel door specialisten uitgevoerd kan worden. Hierbij dient ook rekening gehouden te worden met de specialismes aanwezig bij de uitvoeringsorganisatie van de subsidieregeling.

- *IT*

Ter uitvoering van het geautomatiseerde deel van het proces dient een passende IT-structuur ontwikkeld/aangeschaft te worden. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de samenwerking tussen verschillende softwareproducten. De IT-infrastructuur kan voorafgaand aan een crisis in orde gemaakt worden zodat bij de eerste toepassing van een winstcriterium deze infrastructuur al klaar staat. Indien de software specifieke handelingen/kennis vereist, dan is het aan te raden om de medewerkers die de regeling uit zullen gaan voeren voorafgaand aan de regeling vertrouwd te maken met de te gebruiken IT en software.

- *Terugvorderingen*

Om onzekerheid voor ondernemers zo veel mogelijk te voorkomen dient een regeling ontwikkeld te worden die terugvorderingen minimaliseert. Duidelijke afspraken en tijdslijnen dienen gemaakt te worden over vaststellingsdata en terugbetalingsregelingen. Idealiter worden (grote) terugvorderingen van Natuurlijke Personen, zoals de eenmanszaak, de maatschap of vennootschap onder firma (vof), vermeden. Bij een ondernemingsvorm zonder beperkte aansprakelijkheid is de ondernemer namelijk in privé aansprakelijk voor alle schulden van de onderneming, in tegenstelling tot een rechtsvorm met beperkte aansprakelijkheid, zoals een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid (bv). Hierbij dient rekening gehouden te worden met de vaststellingstermijnen van de verschillende winstdefinities.

- *Bezwaren*

Onderdeel van de uitvoerbaarheid is de hoeveelheid bezwaren die ondernemers tegen een subsidiebesluit met toepassing van winstcriterium, naar verwachting, zullen indienen. De behandeling van bezwaren zal, in tijden van crisis, snel moeten gebeuren om te voorkomen dat ondernemers geen subsidie ontvangen die zij wel zouden moeten ontvangen en als gevolg daarvan bedrijfsprocessen moeten staken. De behandeling van bezwaren kost veel tijd (en geld) en bemoeilijkt de reguliere afhandeling van aanvragen. Eventuele juridische implicaties zullen daarbij ook in acht genomen moeten worden.

- *Rechtmatigheid*

Bij elke subsidieregeling dient verantwoording afgelegd te worden inzake rechtmatigheid, dit wordt door de Algemene Rekenkamer getoetst. Volgens de Algemene Rekenkamer omvat 'rechtmatigheid' alle aspecten van een subsidie waarbij de subsidieverlening en -besteding voldoen aan de geldende regels en wetgeving, zoals vastgelegd in de relevante wet- en regelgeving en de subsidievoorwaarden.

De algemene betekenis is dat de financiering alleen wordt verstrekt als de aanvragers voldoen aan de voorwaarden die bij de regeling zijn vastgesteld en als de gelden vervolgens op een verantwoorde manier worden besteed. Concreet betekent dit dat de subsidieverstrekker moet controleren of subsidieaanvragers voldoen aan de criteria voor subsidieverlening en of er sprake is van rechtmatige besteding van subsidiemiddelen nadat deze zijn verleend.

Bij de controle van de rechtmatigheid kan de subsidieverstrekker gebruikmaken van diverse middelen, zoals administratieve controles, audits en verantwoordingsdocumenten van de subsidieontvanger.

### Pijler 2 Data

- *Datavergaring*

Er zijn verschillende manieren waarop datavergaring kan plaatsvinden. Het is aannemelijk dat het winstcriterium in eerste instantie gebruikmaakt van reeds beschikbare data en door de ondernemer aangeleverde informatie. Afhankelijk van de winstdefinitie zal vervolgens van andere databronnen gebruik worden gemaakt.

- *Validatie*

In principe mag bij de subsidiebeoordeling enkel gebruik worden gemaakt van data die te valideren zijn. Dit betekent dat ook de informatie die van de ondernemer wordt gevraagd en ontvangen, onafhankelijk gevalideerd moet kunnen worden. Dit kan bijvoorbeeld door een validatie te doen aan de hand van contra-informatie (indien beschikbaar) of door middel van een accountantsverklaring of derdenverklaring. Voorbeelden van contra-informatie zijn jaarrekeningen die bij de Kamer van Koophandel zijn gedeponereerd of een door de Belastingdienst goedgekeurde definitieve belastingaangifte.

### Pijler 3 Overig

- *Doelgroep*

Een van de pijlers is de bepaling van de doelgroep. In principe is de doelgroep van het winstcriterium: alle ondernemers en ondernemingen in Nederland die in aanmerking komen voor de betreffende crisissteunregeling. Het uitgangspunt in dit onderzoek is dat voor iedere crisissteunregeling een specifieke doelgroep wordt gedefinieerd, bijvoorbeeld op basis van bedrijfsgrootte (bedrijfsklasse), bepaalde financiële kenmerken, etc.

Het kan zijn dat een winstcriterium slechts toegepast kan worden op een deel van de doelgroep, bijvoorbeeld omwille van snelheid of validatie mogelijkheden. In Hoofdstuk 3 Winstdefinitie zal hier verder op in worden gegaan.

- *Juridische aspecten*

Bij het verwerken van persoons- en bedrijfsgegevens is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van toepassing. Het is belangrijk dat de gegevens die verzameld, gebruikt en verwerkt worden ten behoeve van een winstcriterium aan deze wetgeving voldoen. Daarnaast is bij steunregelingen het Europees Steunkader van toepassing en moet derhalve voldaan worden aan de wetgeving omtrent staatssteun. Ook hier zal rekening mee gehouden moeten worden bij de vormgeving van een winstcriterium. Daarnaast zullen eventuele andere juridische beperkingen geadresseerd moeten worden.

- *Subsidiebesparingen*

Een ander aspect van een winstcriterium is dat door de verhoogde doelmatigheid en doeltreffendheid van een crisissteunregeling een subsidiebesparing wordt gerealiseerd. Om dit punt in de afweging te adresseren wordt een kwalitatieve inschatting van de subsidiebesparing gemaakt door introductie van een winstcriterium.

- *Impact op ondernemers*

Naast de gevolgen en impact voor de uitvoerder van de regeling dient ook de impact op de aanvrager in acht genomen te worden. Naast eenvoud, dient tijds- en inspanningsimpact ook in acht genomen te worden. Bij ontwikkeling van nieuwe subsidieregelingen adviseert het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) de initiatiefnemers over bijkomende regeldruk voor ondernemers in geval van inwerktreding.

"ATR adviseert in een vroege fase van het wetgevingsproces over alle voorgenomen wetten en regelgeving die gevolgen heeft voor de regeldruk. Daarnaast heeft het ATR de bevoegdheid om te adviseren over de ontwerpregelgeving voor de besluitvorming in de Ministerraad of door de bewindspersoon."<sup>4</sup> Het is aan te raden om het winstcriterium al in een vroeg stadium van het invoeringsproces te laten toetsen door het ATR.

---

<sup>4</sup> Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) | Contact | Website van de Rijksoverheid.

### 2.3 Weging van sub-onderwerpen afwegingskader

De pijlers en sub-onderwerpen zoals beschreven in paragraaf 2.2 zijn niet allemaal gelijkwaardig. Om tot een keuze voor de voorkeursmethode te komen is een beoordelingsmatrix opgesteld, zie hiervoor onderstaande figuur. Op basis van drie kleuren (rood, oranje, groen) wordt invulling gegeven aan de knock-out-, uitvoerbaarheids- en overige criteria. De kleuren houden in dat een randvoorwaarde respectievelijk onvoldoende, beperkt of voldoende wordt gewaarborgd.

In het afwegingskader zijn vier knock-out criteria opgenomen. Wanneer een voorstel onvoldoende scoort op één van de knock-out criteria, dan valt het voorstel af en wordt het niet uitvoerbaar geacht. De knock-out criteria zijn juridische aspecten, snelheid, datavergaring en rechtmatigheid. Via deze wijze wordt bepaald welke voorstellen (op voorhand) afvallen wegens het onvoldoende waarborgen van knock-out criteria, welke daarentegen wel haalbaar en uitvoerbaar zijn én welk voorstel uiteindelijk de voorkeur heeft voor het winstcriterium.

Afwegingskader winstcriterium		Voorstel X
<b>K n o c k - o u t</b>	Juridische aspecten	
	Snelheid	
	Datavergaring	
	Rechtmatigheid	
<b>U i t v o e r b a a r h e i d</b>	Eenvoud	
	Personele capaciteit	
	IT	
	Datavalidatie	
	Terugvorderingen	
	Bezwaren	
<b>O v e r i g</b>	Doelgroep	
	Subsidiebesparingen	
	Impact op ondernemers	

In het verdere verloop van dit rapport wordt in detail ingegaan op een aantal verkende voorstellen voor een winstcriterium. De voorstellen worden beoordeeld en tegen elkaar afgewogen op basis van het afwegingskader en de beoordelingsmatrix. De ingevulde beoordelingsmatrix is weergegeven in Hoofdstuk 5.





# 3

## Winstdefinitie



### 3 Winstdefinitie

Voor de totstandkoming van een uitvoerbaar winstcriterium is een duidelijke, juridisch houdbare en werkbare definitie van winst van belang.

#### 3.1 Winstbegrip

Er zijn verschillende winstbegrippen die gebruikt kunnen worden bij crisissteun. In dit onderzoek is de keuze gemaakt om 'winst vóór belasting' als winstbegrip te gebruiken. Winst na belasting kan bijvoorbeeld resulteren in het niet kunnen voldoen aan het principe van gelijke behandeling van ondernemingen. Fiscale winst kent namelijk veel uitzonderingsregels en de mogelijkheid tot verliesverrekening van voorgaande jaren waardoor de winst per onderneming anders uit kan pakken. Twee ondernemingen met dezelfde winst voor belasting kunnen daardoor verschillen van elkaar ten aanzien van de winst na belasting. Verder houdt winst rekening met alle opbrengsten en kosten, waaronder ook afschrijvingen (*non-cash*) en financiële baten en lasten. Afschrijvingen (op vaste activa) hebben weliswaar geen effect op de liquiditeitspositie van een onderneming, maar houden doorgaans sterk verband met de aflosverplichtingen op de financieringen die zijn aangegaan om de vaste activa te bekostigen.

Dit is dan ook het voornaamste argument om te kiezen voor het begrip winst voor belasting in plaats van een ander winstbegrip zoals EBITDA. EBITDA betekent inkomsten vóór aftrek van rente, belastingen, afschrijvingen, amortisatie en eenmalige bijzondere waardeverminderingen. Het laat zien hoeveel winst een bedrijf heeft gegenereerd uit zijn kernactiviteiten, voordat rekening wordt gehouden met belastingen, rentelasten en afschrijvingen. EBITDA is een financiële maatstaf die de operationele winst van een bedrijf weergeeft. EBITDA is minder geschikt om te gebruiken voor een winstcriterium aangezien EBITDA kan resulteren in grote verschillen tussen ondernemingen op basis van organisatorische keuzes.

*Voorbeeld 1: verschillen tussen Onderneming A met vastgoed in eigendom versus Onderneming B die vastgoed huurt. Onderneming A en B zijn verder volledig vergelijkbaar*

De huurkosten die Onderneming B betaalt, worden meegenomen in de berekening van de EBITDA. De afschrijvingen op het vastgoed en/of de kosten voor rente en aflossing die Onderneming A betaalt voor de lening die is aangegaan om het vastgoed aan te kopen, worden niet meegenomen in de berekening van de EBITDA. Onderneming A dient de aflossing wel degelijk te betalen, ook in tijde van crisis. Indien enkel naar EBITDA wordt gekeken, komt dit onvoldoende tot uiting.

Indien een winstcriterium wordt getoetst op EBITDA in plaats van winst voor belasting, zal Onderneming B mogelijk eerder in aanmerking komen voor crisissteun gegeven de lagere EBITDA ten opzichte van zijn concurrent terwijl de ondernemingen in alle andere opzichten vergelijkbaar zijn.

*Voorbeeld 2: Kapitaalintensieve ondernemingen versus kapitaalextensieve ondernemingen*

Kapitaalintensieve ondernemingen kenmerken zich door hoge investeringen in fysieke activa (zoals machines en grond) in relatie tot de personeelsinzet. Kapitaalintensieve ondernemingen hebben daarom ook relatief veel financiering (een hogere loan-to-value). Voorbeelden van kapitaalintensieve ondernemingen zijn de staalindustrie, auto-industrie en scheepsbouw. Kapitaalextensieve ondernemingen kenmerken zich juist door een hoge personeelsinzet en lage investeringen in fysieke activa, zoals bedrijven in de dienstensector.

Bij een winstcriterium op basis van de EBITDA zouden de kapitaalintensieve bedrijven sneller (onterecht) uitgesloten worden van crisissteun omdat deze ondernemingen veel kosten hebben die niet tot uiting komen in de EBITDA.



De voorbeelden op voorgaande pagina laten zien dat het gebruik van EBITDA de uitvoerbaarheid van een winstcriterium beperkt. EBITDA houdt namelijk geen rekening met verschillen tussen bijvoorbeeld afschrijving en huur en tussen rentekosten en aflossingen. Door winst vóór belasting als winstbegrip te gebruiken, kan de ontwikkelde methode voor een doelmatig, toepasbaar en uitvoerbaar winstcriterium bij crisissteunregelingen breed worden toegepast. Dit vergroot de kans om op een rechtmatige en effectieve wijze een winstcriterium toe te passen bij crisissteunregelingen.

Uit het Europees staatssteunrecht en jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie volgt daarnaast dat in het kader van subsidieverstrekking gekeken moet worden naar de 'Groep verbonden ondernemingen'<sup>5</sup> conform de definitie van de Europese Commissie (EC). Een groep verbonden ondernemingen is een aantal binnenlandse en/of buitenlandse ondernemingen die zodanig verbonden zijn, dat ze samen een groep of concern vormen. Dat kan op verschillende manieren:

- Een onderneming heeft meer dan 50% van de aandelen in een andere onderneming;
- Een onderneming kan de meerderheid van het bestuur of de raad van commissarissen van een andere onderneming benoemen of ontslaan;
- Twee of meerdere ondernemingen hebben een gezamenlijke leiding die alle beslissingen neemt, bijvoorbeeld bij dochterondernemingen of werkmaatschappijen;
- Een onderneming heeft als enige het recht om te beslissen over een andere onderneming, veelal vastgelegd in een overeenkomst;
- Een onderneming kan op hoofdlijnen instructies opleggen aan een andere onderneming, veelal vastgelegd in de statuten of in een overeenkomst;
- Een franchisenemer die niet los staat van de franchisegever, veelal vastgelegd in een franchiseovereenkomst. Een franchise kan ook nog op een van de bovenstaande manieren verbonden zijn met een andere onderneming;
- Ondernemingen zijn een fiscale eenheid voor de belasting. Als de onderneming deel uitmaakt van een fiscale eenheid, maakt de onderneming ook automatisch deel uit van een groep. Een fiscale eenheid bestaat vaak uit een moedermaatschappij en één of meer dochtermaatschappijen.

Bij de toetsing van een winstcriterium ten behoeve van subsidieverstrekking zal derhalve gekeken moeten worden naar de winst vóór belasting van de Groep verbonden ondernemingen.

Met betrekking tot het begrip 'winst' dient daarnaast nog de afweging gemaakt te worden tussen:

- *Fiscale winst* – gebruikt door de Belastingdienst en door bedrijven in belasting-gerelateerde context;
- *Commerciële winst* – doorgaans gebruikt door ondernemingen in commerciële verslaglegging en gedeponerd bij de Kamer van Koophandel (KvK) door ondernemingen met deponeringsplicht;

In het verdere verloop van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de afweging tussen fiscale en commerciële winst. De winstdefinities zullen vanuit meerdere perspectieven worden bekeken en beoordeeld (in lijn met het afwegingskader). De voor- en nadelen van elk van de definities zullen verder worden toegelicht.

### 3.2 Fiscale winst

Fiscale winst wordt in Nederland gedefinieerd als: "*het bedrag van de gezamenlijke voordelen die, onder welke naam en in welke vorm ook, worden verkregen uit een onderneming*".<sup>6</sup> Hierover vindt de heffing van de inkomsten- of vennootschapsbelasting plaats.

De fiscale winst vormt de basis voor het berekenen van de belasting die verschuldigd is aan de overheid. De fiscale winst wordt bepaald door bepaalde fiscale regels toe te passen. De winst behaald door natuurlijke personen/ondernemers wordt belast in de inkomstenbelasting. De winst behaald door

<sup>5</sup> Europese Unie, 2019. Gebruikersgids bij de definitie van kmo's.

<sup>6</sup> Artikel 3.8 Wet inkomstenbelasting 2001. Via artikel 8 Wet op de vennootschapsbelasting 1969 ook van toepassing in de vennootschapsbelasting.

rechtspersonen (lichamen) wordt belast in de vennootschapsbelasting. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de totaalwinst en de jaarwinst. De totaalwinst is de totale fiscale winst die gedurende het bestaan van de onderneming wordt behaald. Ten behoeve van de belastingheffing wordt van jaar tot jaar bepaald welke winst in dat jaar in aanmerking wordt genomen. De toerekening van de winst aan de verschillende jaren gebeurt in beginsel aan de hand van goed koopmansgebruik (artikel 3.25 Wet IB 2001).

In de praktijk worden de commerciële winst- en verliesrekening en balans als uitgangspunt genomen voor de fiscale winstberekening. Vervolgens wordt beoordeeld in hoeverre daar een correctie op moet worden gemaakt om op de fiscale winst uit te komen. Fiscale winst is met regelmaat niet gelijk aan de commerciële winst van een onderneming, welke berekend wordt volgens de financiële rapportage standaarden (en dus niet volgens fiscale wet- en regelgeving). Ook bestaat er enige mate van vrijheid bij de toepassing van goed koopmansgebruik. Hierdoor kan het in de praktijk voorkomen dat de fiscale winst per onderneming verschilt, maar de basisdefinitie van het begrip 'fiscale winst' in principe hetzelfde blijft. Binnen de grenzen van goed koopmansgebruik, heeft een onderneming in bepaalde gevallen de keuze in welk jaar de winst en/of het verlies wordt genomen. Daarbij bestaat de mogelijkheid om binnen vijf jaar na bezwaar (en beroep), verzoek tot ambtshalve vermindering of verzoek tot navordering de belastbare winst te herzien. Om gelijke behandeling van alle ondernemingen zoveel mogelijk na te streven zal gebruik gemaakt worden van fiscale winst vóór aftrekposten.

### 3.2.1 Datavergaring

Elke onderneming geeft jaarlijks haar fiscaal belastbare winst – via een belastingaangifte - door aan de Belastingdienst. De Belastingdienst gebruikt deze voor de bepaling van de te heffen belasting. In deze belasting wordt onderscheid gemaakt tussen inkomstenbelasting (IB) en vennootschapsbelasting (VpB). Het is (mede) afhankelijk van de rechtsvorm waarin een onderneming wordt gedreven welke belasting betaald dient te worden.

Onder andere de natuurlijke personen met een eenmanszaak en de vennoten/natuurlijke personen in een vennootschap onder firma (vof) betalen inkomstenbelasting over hun winst. Besloten vennootschappen (bv) en naamloze vennootschappen (nv) betalen in het algemeen vennootschapsbelasting over hun gemaakte winst. Dat geldt ook voor vennoten/rechtspersonen in een vof. Het winstcriterium is niet relevant voor rechtspersonen die subjectief zijn vrijgesteld in de VpB.

### 3.2.2 Databronnen

De informatie over fiscale winst is beschikbaar bij de onderneming en bij de Belastingdienst. Het is gebruikelijk om bij een subsidieregeling informatie bij de aanvrager op te vragen. Daarnaast kan voor fiscale winst eventueel ook worden teruggevallen op de Belastingdienst als 'leverancier' van gegevens. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de Belastingdienst niet zomaar data mag delen met derden aangezien dit niet tot haar (fiscale) takenpakket behoort en daarvoor dus een wettelijke basis dient te worden gecreëerd.

De Belastingdienst hanteert het "nee, tenzij" uitgangspunt, hetgeen inhoudt dat de Belastingdienst in principe geen nieuwe, niet-fiscale taken op zich neemt. Voor de "tenzij" is een limitatief uitputtend afwijkingskader opgesteld met daarin strikte criteria wanneer hiervan afgeweken kan worden. Indien er toch zwaarwegende redenen zijn om bij de Belastingdienst gegevens te vragen (bijvoorbeeld omdat zij over unieke data beschikt of dat er geen andere mogelijkheid is om de gegevens van ondernemingen te valideren) dan zal het betrokken departement een formeel verzoek daartoe moeten indienen. De Belastingdienst zal dan starten met een intern onderzoek of het verzoek tot gegevensuitwisseling passend is binnen haar taken. Wanneer de afweging hiervan positief uitvalt, vindt nog een uitvoeringstoets plaats om te bepalen of er ook capaciteit beschikbaar is om het verzoek uit te voeren.

Ter uitvoering van het winstcriterium dienen deze gegevens omgezet te worden in een uniform format zodat de koppeling geautomatiseerd kan verlopen. Bovendien dient eventueel gedeelde data te bestaan uit reeds beschikbare data, die geen bewerking behoeft, alvorens het wordt gedeeld.

### 3.2.3 Beschikbaarheid

In Nederland zijn ondernemers die inkomstenbelasting betalen verplicht om ieder jaar vóór 1 mei aangifte te doen voor de inkomstenbelasting over het voorgaande belastingjaar. Vpb-ondernemers hebben in beginsel tot 1 juni de tijd de VpB aangifte in te dienen. Na ontvangst van de aangifte heeft de Belastingdienst maximaal zes weken de tijd om een voorlopige aanslag op te leggen of om een verzoek tot uitstel te behandelen. De aanvraag voor uitstel dient vóór de datum van aangifte, 1 mei van het desbetreffende jaar, te worden ingediend. Als het uitstel wordt gehonoreerd, wordt in beginsel vier maanden<sup>7</sup> uitstel verleend en zal de definitieve aanslag op een later moment worden vastgesteld. Daarnaast is het mogelijk om gebruik te maken van de uitstelregeling voor belastingconsulenten (beconregeling). De voorwaarde hierbij is dat de onderneming een ondernemer is voor de btw én als belastingconsulent is geregistreerd (en beschikt over een beconnummer) bij de Belastingdienst.<sup>8</sup> In dat geval kan, indien de aanvraag voor uitstel vóór 1 mei is ingediend, uitstel tot 30 april van het volgende jaar worden verkregen. Hiervoor geldt de aanvullende voorwaarde dat de belastingconsulent zich houdt aan een inleverschema en derhalve de aangiften tijdens de uitstelperiode inlevert conform het inleverschema. In dit schema staat het percentage aangiften dat een belastingconsulent voor het eind van iedere inleverperiode minimaal moet inleveren.

De definitieve aanslag wordt in beginsel binnen drie jaar na afloop van het belastingjaar waarop de aanslag betrekking heeft, vastgesteld. Dit betekent bijvoorbeeld dat een definitieve aanslag voor het belastingjaar 2023 uiterlijk op 31 december 2026 moet zijn vastgesteld (indien het boekjaar gelijk is aan het kalenderjaar). Bij complexe aangiftes kan de behandelingstijd oplopen, immers, de termijn voor het opleggen van de aangifte wordt verlengd met het verleende uitstel voor het doen van aangifte. Als een ondernemer of onderneming het niet eens is met de definitieve aanslag, kan deze bezwaar maken bij de Belastingdienst. Als het bezwaar geheel of gedeeltelijk ongegrond wordt verklaard dan kan de belastingplichtige nog in beroep gaan bij de rechter, hetgeen tot extra vertraging kan leiden.

Bij toepassing van een winstcriterium op basis van fiscale winst, is een definitieve aanslag nodig voordat de steun (definitief) vastgesteld kan worden. Een nadeel van fiscale winst is derhalve dat een definitieve aanslag nog enkele jaren kan duren. De fiscale winst wordt alleen over een geheel belastingjaar vastgesteld ten behoeve van de IB of VpB aangifte.

Elke belastingplichtige dient in principe belasting te betalen. Dit betekent dat (actuele) fiscale winstgegevens beschikbaar zijn voor elke belastingplichtige (ondernemer en onderneming). De beschikbaarheid van historische winstgegevens is afhankelijk van de oprichtingsdatum van de onderneming (beperkte/geen historische data beschikbaar indien onderneming recent is opgericht)<sup>9</sup>. Een aandachtspunt is nog wel dat subjectief vrijgestelde lichamen (die niet onderworpen zijn aan vennootschapsbelasting) geen aangifte hoeven te doen en ook geen aanslag vennootschapsbelasting krijgen opgelegd. Van dergelijke lichamen zullen dan ook geen fiscale cijfers beschikbaar zijn.

### 3.2.4 Validatie

Bij het toepassen van een fiscaal winstcriterium bij een subsidieaanvraag is het van essentieel belang dat de (fiscale) winstgegevens gevalideerd kunnen worden. Daarbij zijn verschillende manieren om fiscale data te valideren, waaronder het opvragen van accountantsverklaringen en het controleren met beschikbare informatie bij de Belastingdienst (mits de benodigde informatie beschikbaar is en daar een wettelijke basis voor is).

### 3.2.5 Initiële beoordeling subsidieaanvraag

Voor de beoordeling van een subsidieaanvraag zal waarschijnlijk van historische (ex-ante) en actuele winstgegevens gebruikt gemaakt worden. Ex-ante fiscale winstgegevens zijn gebaseerd op (voorlopige of definitieve) belastingaangiften (IB en VpB). Actuele winstgegevens zullen daarentegen aangeleverd moeten worden door de ondernemer of onderneming en zijn derhalve lastig te valideren en controleren.

<sup>7</sup> Aanvraag uitstel aangifte inkomstenbelasting | Website van de Belastingdienst.

<sup>8</sup> Uitstel aanvragen voor belastingconsulenten (beconregeling) | Website van de Belastingdienst.

<sup>9</sup> In 2021 en 2022 zijn respectievelijk circa 232.000 en 240.000 nieuwe bedrijven opgericht (circa 11% over het totaal aantal bedrijven). Van de nieuw opgerichte bedrijven is circa 84% een Natuurlijke Persoon en circa 16% een Rechtspersoon. Respectievelijk 90% en 93% van de nieuwe oprichtingen had 1 werkzame persoon of minder. Bron: CBS Statline.

### 3.2.6 Definitieve vaststelling

Indien na de initiële beoordeling van de subsidieaanvraag een voorschot is uitgekeerd, zal na verloop van tijd het subsidiebedrag definitief worden vastgesteld. Bij deze vaststelling wordt beoordeeld of de aanvrager daadwerkelijk recht heeft op de ontvangen subsidie en of deze in overeenstemming is met de geldende regelgeving. Er wordt gekeken of de aanvrager voldoet aan de subsidievoorwaarden en (bij toepassing van een winstcriterium) naar de (fiscale) winst.

Validatie en/of beoordeling van de juistheid van de winstgegevens zal voor elke individuele aanvraag uitgevoerd moeten worden. Bij een aanvraag van een subsidie van € 125.000 of meer, moet de aanvrager conform het Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies - uiterlijk bij de aanvraag om subsidievaststelling - een afschrift indienen van een rapport van feitelijke bevindingen over de uitkomst van het onderzoek van een accountant betreffende de door de subsidieontvanger gehanteerde integrale kostensystematiek.<sup>10</sup> De validatie van subsidiebedragen groter dan € 125.000 wordt daarmee verlegd van de (subsidie) uitvoeringsorganisatie naar een derde partij. Het is praktisch onuitvoerbaar - en daarnaast economisch onwenselijk - om een accountantsverklaring of derdenverklaring<sup>11</sup> van alle aanvragers te vereisen. Validatie van actuele (fiscale) winstcijfers die i) nog niet door de Belastingdienst zijn vastgesteld (geen definitieve aangifte) en/of ii) waarbij het aangevraagde subsidiebedrag kleiner is dan € 125.000 kunnen derhalve niet met externe bronnen worden gevalideerd.

Uit voorgaande regelingen is gebleken dat het verkrijgen van een accountantsverklaring (in crisisperiode) doorgaans tussen de twee en vier maanden tijd in beslag neemt. Bij de vaststelling van deadlines omtrent de aanlevering van gegevens dient hier rekening mee gehouden te worden.

Indien het winstcriterium is gebaseerd op fiscale winst, kan de definitieve vaststelling pas plaatsvinden wanneer de definitieve belastingaanslag beschikbaar is. Door de wettelijke termijnen die van toepassing zijn bij de belastingaangiftes, kan het jaren duren voordat een definitieve aanslag beschikbaar is.

### 3.3 Commerciële winst

In Nederland wordt commerciële winst doorgaans gedefinieerd als het (positieve) verschil tussen de omzet en de kosten van een onderneming in een bepaald jaar. Het begrip winst wordt verder bepaald door onder meer de geldende verslaggevingsstandaarden, zoals de Dutch Generally Accepted Accounting Principles (Dutch GAAP) of de International Financial Reporting Standards (IFRS). Onder commerciële winst wordt verstaan de winst voor belasting over het boekjaar conform de jaarrekening van de onderneming. Commerciële winst wordt door alle ondernemers en ondernemingen berekend en geldt als basis voor de belastbare winst voor de belastingaangifte. Kleinere ondernemingen maken doorgaans één winstberekening ten behoeve van de belastingaangifte. In deze gevallen zal de commerciële winst vóór belasting (nagenoeg) gelijk zijn aan de fiscale winst vóór aftrekposten en belasting.

De keuzes die ondernemingen maken ten aanzien van Dutch GAAP of IFRS kunnen leiden tot verschillen in gerapporteerde winsten, met als gevolg van deze keuzes dat ondernemingen dus binnen/buiten het toegepaste winstcriterium kunnen vallen. Het gelijkheidsbeginsel schrijft voor dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld en ongelijke gevallen ongelijk naar de mate waarin zij verschillen. Indien Dutch GAAP of IFRS standaarden ertoe leiden dat twee identieke ondernemingen een verschillende winst rapporteren, zou de overheid kunnen stellen dat deze niet gelijk zijn voor de subsidieaanvraag (de winst is immers verschillend), waardoor andere uitkomsten te rechtvaardigen zijn. Of de EC en Nederlandse rechter zich hierbij aansluiten, is niet op voorhand te zeggen, maar een beroep op het gelijkheidsbeginsel is zelden succesvol. Wel wordt de kans groot geacht als twee ondernemingen een identieke winst(ontwikkeling) rapporteren (ongeacht Dutch GAAP of IFRS), en de uitkomsten van de

<sup>10</sup> wetten.nl - Regeling - Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies - BWBR0024796 (overheid.nl)

<sup>11</sup> Een accountantsverklaring is een verklaring van een registeraccountant of een gecertificeerde accountants-administratieconsulent over de betrouwbaarheid van bijvoorbeeld de jaarcijfers. Er zijn 3 soorten accountantsverklaringen: een assurancerapport met een redelijke mate van zekerheid, een assurancerapport met een beperkte mate van zekerheid en een samenstellingsverklaring. Een derdenverklaring is een verklaring van een externe deskundige (zoals een administratiekantoor, financieel dienstverlener of brancheorganisatie) derdenverklaring is een verklaring van een externe deskundige (zoals een administratiekantoor, financieel dienstverlener of brancheorganisatie). Bron: website UWV over aanvragen van NOW subsidie.

subsidieaanvragen verschillen, dat het gelijkheidsbeginsel onder druk staat. Dergelijke uitkomsten zullen in ieder geval vermeden moeten worden.

Het is belangrijk om op te merken dat de wijze van berekening van de commerciële winst kan verschillen gebaseerd op de bedrijfs- of sectorspecifieke toepassingen die er zijn binnen de Dutch GAAP en IFRS verslagleggingsregels. Het is zowel in het belang van de aanvrager als van de uitvoeringsinstantie om rekening te houden met deze verschillen om tot een correcte beoordeling van de winstdaling te komen.

### 3.3.1 Databronnen

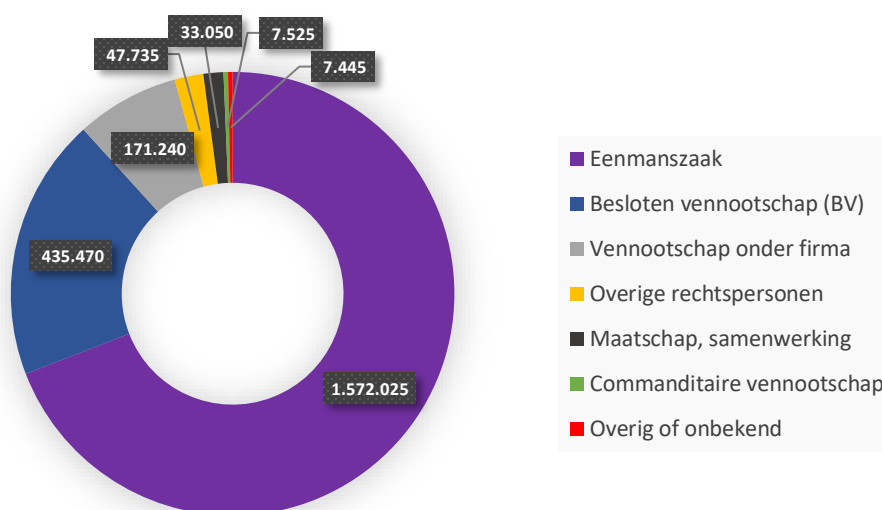
Evenals bij het gebruik van fiscale winst zal bij commerciële winst gebruikgemaakt worden van gegevens die beschikbaar zijn bij de ondernemer of onderneming. Daarnaast kan voor commerciële winst eventueel ook worden teruggevallen op de KvK als leverancier van gegevens. De KvK beschikt over financiële gegevens van ondernemingen met een deponeringsplicht.

De KvK onderscheidt een aantal bedrijfsklassen, die in onderstaande tabel<sup>12</sup> zijn opgesomd. Of en welke informatie ondernemers en ondernemingen moeten deponeren is afhankelijk van de bedrijfsklasse. Zo hebben zzp'ers en andere eenmanszaken bijvoorbeeld geen deponeringsplicht. Vanaf de bedrijfsklasse 'Middelgroot' dient een onderneming een winst- en verliesrekening en accountantsverklaring te deponeren.<sup>13</sup>

	<b>Activa</b>	<b>Netto-omzet</b>	<b>Aantal werknemers</b>
<b>Micro</b>	< € 350.000	< € 700.000	< 10 personen
<b>Klein</b>	€ 350.000 - € 6 mln.	€ 700.000 - € 12 mln.	10 - 50 personen
<b>Middelgroot</b>	€ 6 - € 20 mln.	€ 12 - € 40 mln.	50 - 250 personen
<b>Groot</b>	> € 20 mln.	> € 40 mln.	> 250 personen

Slechts een klein deel van de ondernemingen valt in de bedrijfsklasse 'Middelgroot' en 'Groot'. Deze partijen vertegenwoordigen echter - ondanks dat het qua aantallen slechts een beperkt deel betreft - ook een groot deel van het Nederlandse bedrijfsleven (en de werkgelegenheid).

Het aantal ondernemers en ondernemingen per bedrijfsklasse is weergegeven in onderstaande figuur<sup>14</sup>:



Figuur 1 - Aantal bedrijven naar rechtsvorm.

<sup>12</sup> Waaruit bestaat de jaarrekening? | KVK.

<sup>13</sup> Jaarrekening wel of niet deponeren? | KVK.

<sup>14</sup> Bron: CBS Statline. Periode: 4<sup>e</sup> kwartaal 2023.

In de algemene groepsvrijstelling<sup>15</sup> (onder meer sectie 2) creëert de EC een speciaal regime voor steun aan Small and Medium sized Enterprises (SME, vergelijkbaar met MKB), zie Annex 1 voor de SME-criteria:

*Annex 1 SME Definition, Article 2, Staff headcount and financial thresholds determining enterprise categories*

*1. The category of micro, small and medium-sized enterprises ('SMEs') is made up of enterprises which employ fewer than 250 persons and which have an annual turnover not exceeding EUR 50 million, and/or an annual balance sheet total not exceeding EUR 43 million.*

*2. Within the SME category, a small enterprise is defined as an enterprise which employs fewer than 50 persons and whose annual turnover and/or annual balance sheet total does not exceed EUR 10 million.*

*3. Within the SME category, a micro-enterprise is defined as an enterprise which employs fewer than 10 persons and whose annual turnover and/or annual balance sheet total does not exceed EUR 2 million.*

Kortgezegd zijn er onder de algemene groepsvrijstelling meer mogelijkheden voor steunverlening aan SMEs dan voor steunverlening aan grotere ondernemingen. De voorwaarden voor subsidie aan SME zijn minder strikt. A contrario zou kunnen worden beargumenteerd dat het stellen van strengere eisen aan steun voor grotere ondernemingen hetzelfde effect heeft (SME's hebben een selectief voordeel). Voor zover bekend is het implementeren van een winstcriterium voor alleen grote ondernemingen nog niet eerder gedaan (of verkend door de Commissie). Of de Commissie de voorgestelde systematiek zal goedkeuren (en die goedkeuring is vereist) is niet met zekerheid te zeggen. De enige manier om daarover uitsluitel te krijgen is het zoeken van (informele) afstemming met de Commissie.

De omzet, toegevoegde waarde en werkgelegenheid die de verschillende grootteklassen bieden zijn weergegeven in de volgende figuren.



*Figuur 2 – Totale omzet, toegevoegde waarde en werkgelegenheid per bedrijfsgrootte. Periode 2022 (Extrapolatie). Bron: CBS*

De aanname is dat verhoudingen in steuntoezeggingen tussen bedrijfsklassen vergelijkbaar zullen zijn met de verhoudingen in omzet, toegevoegde waarde en werkgelegenheid. Verhoudingen in steuntoezeggingen gedurende voorgaande crisisregelingen zijn weergegeven in Appendix B.

Gelijk aan fiscale winst zal de ondernemer zelf actuele winstgegevens aan moeten leveren.

### 3.3.2 Beschikbaarheid

De KvK is een uitvoeringsorganisatie voor ondernemers in Nederland en met name verantwoordelijk voor het registreren, informeren en adviseren van ondernemers. De KvK voert deze taken uit als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) in opdracht van EZK. Het deponeren van financiële informatie bij de

<sup>15</sup> Commission Regulation (EU) No 651/2014, 17 June 2014 | declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty.



KvK is voor veel bedrijven verplicht. Volgens de KvK is een bedrijf verplicht financiële informatie te deponeren indien het aan een van de volgende kenmerken voldoet:

- Besloten vennootschappen (bv's);
- Naamloze Vennootschappen (nv's);
- Coöperaties;
- Onderlinge waarborgmaatschappijen;
- Vennootschappen onder firma (vof's) en commanditaire vennootschappen (cv's) waarvan alle behorende vennoten buitenlandse kapitaalvennootschappen zijn;
- Verenigingen en stichtingen met een onderneming die in twee opeenvolgende boekjaren minimaal € 6 miljoen per jaar omzetten;
- Buitenlandse rechtspersonen met vestigingen in Nederland die in het land van herkomst ook een jaarrekening moeten publiceren. Zij moeten een jaarrekening in dezelfde vorm aanleveren als in het herkomstland;
- Ondernemingen die onder de Wet Formeel buitenlandse vennootschap vallen. Zij moeten een jaarrekening deponeren volgens de Nederlandse regels én een jaarrekening volgens de regels van het herkomstland; daarnaast een uittreksel uit het buitenlandse register (ook jaarlijks);
- Organisaties in enkele specifieke branches waaronder pensioenfondsen, woningcorporaties en omroepen.

Dit betekent impliciet dat er ook rechtsvormen zijn die geen deponeringsplicht hebben. Hieronder vallen bijvoorbeeld eenmanszaken. Daarnaast zijn er nog verschillende gradaties voor wat betreft de informatie die bedrijven dienen te deponeren. Hierbij wordt onderscheid gemaakt voor de verschillende bedrijfsklassen (micro, klein, middelgroot, groot). Zo behoeven micro en kleine bedrijven respectievelijk enkel een beperkte balans en verkorte balans plus toelichting te deponeren. Middelgrote en grote bedrijven hebben een uitgebreidere deponeringsplicht en dienen onder andere de winst- en verliesrekening en een accountantsverklaring aan te leveren.<sup>16</sup> Voor middelgrote en grote ondernemingen geldt de zogenaamde controleplicht.<sup>17</sup> De onderneming is dan op grond van de wet verplicht de jaarrekening te laten controleren door een accountant. Een onderneming is controleplichtig indien twee boekjaren achtereen is voldaan aan twee van de volgende drie criteria:

1. De onderneming heeft een netto-omzet van meer dan € 12 miljoen euro.
2. De onderneming heeft een balanstotaal van meer dan € 6 miljoen euro.
3. De onderneming heeft gemiddeld 50 of meer dan 50 fte in dienst.

De beperkte deponeringsplicht van micro en kleine bedrijven leidt ertoe dat de beschikbare financiële informatie (die beschikbaar is bij de KvK) onvoldoende is om te gebruiken voor een winstcriterium. Dit betekent dat de commerciële winst die een ondernemer of onderneming zelf opgeeft, niet gevalideerd kan worden. Een nadeel van commerciële winst is dus dat enkel voor middelgrote en grote ondernemingen (met controleplicht) voldoende informatie beschikbaar is om de opgegeven commerciële winst mee te valideren.

De commerciële jaarrekening dient (door controleplichtige ondernemingen) uiterlijk twaalf maanden na het einde van het boekjaar (definitief) vastgesteld en gedeponerd te worden. In vergelijking met fiscale winst zal de vastgestelde commerciële winst eerder beschikbaar zijn.

### 3.3.3 Validatie

Net als bij fiscale winst is ook bij commerciële winst de validatie van winstgegevens van essentieel belang. Er zijn verschillende manieren om commerciële data te valideren, waaronder het opvragen van accountantsverklaringen en het controleren van deze gegevens bij de KvK (de Rijksoverheid heeft reeds een lopend contract met betrekking tot informatieverzoeken bij de KvK). Validatie van commerciële data kan, wegens het relatief snel vaststellen van de definitieve data, sneller verlopen dan de validatie van fiscale data.

---

<sup>16</sup> Waaruit bestaat de jaarrekening? | KVK.

<sup>17</sup> Conform artikel 396 BW 2.

### 3.3.4 Initiële beoordeling subsidieaanvraag

Het proces omtrent de initiële beoordeling van subsidieaanvragen verloopt op dezelfde manier als bij het gebruik van fiscale winstgegevens. Ex-ante commerciële winstgegevens zijn gebaseerd op het commerciële jaarverslag. Actuele winstgegevens zullen daarentegen aangeleverd moeten worden door de ondernemer of onderneming zelf en zijn derhalve niet gevalideerd of gecontroleerd.

Gelijk aan de fiscale winst methode, zal ingeval het grote subsidiebedragen (groter dan € 125.000) betreft een accountantsverklaring vereist zijn. Aanvragen van grote ondernemingen zullen hierdoor onderworpen worden aan een extra controle/validatie. Het is praktisch onuitvoerbaar (en daarnaast economisch onwenselijk) om een accountantsverklaring of derdenverklaring van alle aanvragers te vereisen. Validatie van actuele (commerciële) winstcijfers kunnen derhalve niet met externe bronnen worden gevalideerd. Om deze reden wordt een winstcriterium op basis van commerciële winst alleen mogelijk geacht indien het alleen van toepassing is op controleplichtige ondernemingen.

### 3.3.5 Definitieve vaststelling

Definitieve vaststelling verloopt op dezelfde manier als bij fiscale winstdata. Echter, aangezien commerciële data sneller definitief is gevalideerd dan fiscale data, zal de termijn tussen initiële beoordeling en definitieve vaststelling – in geval van gebruik van commerciële data – significant korter zijn.

## 3.4 Voor- en nadelen winstdefinities

De voor- en nadelen van fiscale winst en commerciële winst zijn samengevat in de volgende tabel.

<b>Fiscale winst</b>	<b>Commerciële winst</b>
<p>Voordelen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Vrijwel alle belastingplichtigen met een onderneming – met uitzondering van de subjectief vrijgestelde lichamen – berekenen een fiscale winst (ten behoeve van respectievelijk IB en VpB aangifte).</li><li>• De Belastingdienst beschikt ook over de fiscale winst van die belastingplichtigen.</li><li>• Data van de Belastingdienst kan mogelijk gebruikt worden ten behoeve van een winstcriterium indien daar zwaarwegende redenen voor zijn. De Belastingdienst zal daartoe een intern onderzoek doen of het verzoek tot gegevensuitwisseling passend is binnen zijn taken. Vervolgens vindt nog een uitvoeringstoets plaats om te bepalen of er ook capaciteit beschikbaar is om het verzoek uit te voeren.</li></ul>	<p>Voordelen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• (Historische) data zijn actueler in vergelijking met fiscale winst: de jaarcijfers met daarin de commerciële winst wordt uiterlijk 12 maanden na afloop van het boekjaar vastgesteld en gedeponerd bij de KvK (voor controleplichtige ondernemingen).</li><li>• Het gebruik van commerciële winst maakt actuelere analyses mogelijk. Hierdoor kan beter een inschatting gemaakt worden van de (huidige) winstgevendheid van een ondernemer.</li><li>• Het winstcriterium wordt niet toegepast op micro- en kleine ondernemers en ondernemingen (voornamelijk zzp'ers) doordat commerciële winstgegevens niet gevalideerd kunnen worden. Immers, deze doelgroep heeft geen deponeringsplicht voor de jaarrekening. Dit resulteert in minder uit te voeren toetsen en bevordert de uitvoerbaarheid.</li><li>• Ondanks dat voor een (groot) deel van de ondernemers en ondernemingen geen winstcriterium kan worden toegepast, kan het doel van het winstcriterium (ondernemers uitsluiten van crisissteun die ten tijde van crisis geen steun nodig hebben) mogelijk nog steeds worden gehandhaafd.</li><li>• De uitgesloten groep lijkt, qua bedrag aan steun, beperkt. De verlaging van subsidiebesparingen kan hierdoor beperkt zijn.</li></ul>



<p>Nadelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definitieve fiscale winstgegevens zijn verouderd. Fiscale winst wordt gemiddeld 3 tot 4 jaar na dato definitief vastgesteld.</li> <li>• Een onderneming heeft de ruimte om binnen de kaders van goed koopmansgebruik te 'spelen' in welk jaar de winst en/of het verlies wordt genomen (waarbij herziening mogelijk is zolang de aanslag nog niet onherroepelijk vast staat en in bepaalde gevallen is ambtshalve herziening mogelijk).</li> <li>• Fiscale eenheid sluit niet noodzakelijkerwijs aan bij EC-definitie "Groep verbonden ondernemingen".</li> <li>• Fiscale expertise bij de uitvoeringsorganisatie van de subsidieregeling is noodzakelijk en dient tijdig te worden ingericht, anders is de regeling niet uitvoerbaar.</li> </ul>	<p>Nadelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het winstcriterium kan niet worden toegepast op micro- en kleine ondernemers en ondernemingen waardoor een deel van de groep ontbreekt: voor micro- en kleine ondernemingen en ondernemers zonder deponeringsplicht is winstinformatie niet of beperkt beschikbaar, waardoor de gegevens die nodig zijn voor de beoordeling van de aanvraag en de definitieve vaststelling van subsidie niet kunnen worden gevalideerd.</li> <li>• Validatie van commerciële winstgegevens van ondernemers en ondernemingen zonder of met beperkte deponeringsplicht, kan worden vormgegeven door een accountants- of derdenverklaring. Dit leidt onder andere tot oplopende kosten en regeldruk voor ondernemers, langere doorlooptijden en afhankelijkheid van beschikbaarheid van accountants, juristen, boekhouders en administratiekantoren.</li> <li>• De groep op geconsolideerd (of enkelvoudig) niveau in de jaarrekening sluit niet aan bij EC-definitie "Groep verbonden ondernemingen".</li> </ul>
--	---

In Hoofdstuk 5 zullen de Voorstellen, waarbij zowel commerciële als fiscale winst is toegepast, nader worden uitgewerkt en tevens in het afwegingskader terugkomen.

In het volgende hoofdstuk worden zowel enkele binnenlandse als buitenlandse historische crisisregelingen beschreven die vergelijkbaar kunnen zijn aan, dan wel relevant kunnen zijn voor, de vormgeving van een winstcriterium.



# 4

## Historische crisisregelingen



## 4 Historische crisisregelingen

In het verleden hebben er verschillende crisisregelingen plaatsgevonden waarbij aan een additioneel financieel criterium (of voorwaarde) voldaan moet worden voor toekenning van subsidie. In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op een aantal van deze regelingen en de criteria. De focus ligt daarbij op specifieke aspecten van deze regelingen die relevant zijn voor de vormgeving van een winstcriterium en het beantwoorden van de deelvragen uit dit onderzoek. Zowel Nederlandse als internationale regelingen zullen worden geanalyseerd. Bovendien zijn onderstaande regelingen nader uitgewerkt in Appendix A.

Tezamen dienen de beschreven regelingen ter inspiratie voor de ontwikkeling van een uitvoerbaar winstcriterium. Onder andere de informatie met betrekking tot de doorlopen procedures bij het ontwerp van de regelingen en de juridische kaders zijn relevant om in acht te nemen bij het ontwerp van een winstcriterium.

### 4.1 Nederland

De volgende Nederlandse regelingen zullen hierna verder worden uitgewerkt:

- De Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW)
- De Tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief mkb (TEK)
- De Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL)

Deze recente crisisregelingen zijn in bepaalde mate te vergelijken met een winstcriterium ten aanzien van de gehanteerde methodiek en de voorkomende problematiek in de toepassing van de subsidiemaatregel. Bij de NOW en TVL-regeling wordt gewerkt met een drempel om het omzetverlies die een onderneming heeft gemaakt in een bepaalde periode (referentieperiode, meetperiode) vast te stellen. Eenzelfde methode kan worden toegepast bij het winstcriterium. Een belangrijk verschil met bestaande regelingen en het winstcriterium is dat de bestaande regelingen betrekking hebben op omzet (omzetcriteria) in plaats van winst. Ten opzichte van omzet brengt winst veel extra complexiteit met zich. Winst is namelijk afhankelijk van omzet én kosten, en derhalve is de berekening van winst heel gevoelig voor de definitie die wordt gehanteerd en bovendien is deze veel meer beïnvloedbaar in vergelijking met omzet.

#### 4.1.1 NOW

De NOW is een regeling die tijdens de coronacrisis is ingevoerd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het doel van de regeling was om werkgevers te ondersteunen die te maken hadden met een omzetverlies van ten minste 20% over een periode van drie maanden (ten opzichte van de referentieperiode) als gevolg van de coronamaatregelen. De regeling voorzorg in een tegemoetkoming in de loonkosten zodat werkgevers hun personeel konden doorbetalen en de werkgelegenheid zo veel mogelijk behouden kon blijven. Deze tegemoetkoming bedroeg maximaal 90% van de loonsom en werd bepaald op basis van het percentage (gerealiseerd) omzetverlies en de loonsom van de werkgever in de NOW-periode. Voor de loonsom werden gegevens uit de loonaangifte bij de Belastingdienst gebruikt.<sup>18</sup> Om gebruik te kunnen maken van de regeling, moesten werkgevers een aanvraag indienen bij het UWV. De loonsomgegevens nam UWV automatisch over van de Belastingdienst, waarbij het socialeverzekeringsloon als grondslag werd genomen. Vervolgens werd de loonsom in de subsidieperiode vergeleken met de loonsom van januari 2020 (op basis van de eerste NOW aanvraag) zoals bekend bij de Belastingdienst. Indien dit ontbrak, werd de loonsom van november 2019 genomen. Afhankelijk van de hoogte van de subsidie aanvraag moest een verklaring van een deskundige derde of accountsverklaring worden bijgevoegd.

Ten aanzien van de definitie van omzet sluit het omzetbegrip NOW primair aan bij het jaarrekeningenrecht. Daarin is opgenomen dat omzet bestaat uit de inkomsten die toe te rekenen zijn aan de reguliere activiteiten van de onderneming. Voor non-profitorganisaties geldt dat gekeken werd naar de baten. Hieronder vielen, naast reguliere baten, subsidies, giften, bijdragen vanuit

---

<sup>18</sup> NOW-regeling klaar loketten bijna open | Website van de Rijksoverheid.

overheidsinstellingen en donaties. De corona-gerelateerde subsidies zijn een aparte categorie inkomsten. Daarvoor geldt het jaarrekeningenrecht en werden inkomsten en subsidies tot de omzet gerekend als zij betrekking hadden op de reguliere activiteiten van de onderneming.<sup>19</sup> De volgende vijf corona-gerelateerde subsidies werden echter altijd als omzet gezien voor de NOW: de TVL (uitsluitend bij NOW1 en NOW2), TOGS, TRSEC, regeling continuïteitsbijdrage zorg, beschikbaarheidsvergoeding OV-bedrijven en de tegemoetkoming sierteelt en voedingstuinbouw. Bovendien werd een eventuele tegemoetkoming die werkgevers ontvingen als zij werknemers uitleenden in het kader van crisisbanen voor de NOW ook als omzet gezien.

Ten slotte moest de werkgever na afloop van de subsidieperiode van elke NOW-subsidieperiode (NOW1 t/m NOW4) een definitieve aanvraag indienen voor de eindafrekening door UWV, waarin onder andere het daadwerkelijke omzetverlies moest worden opgegeven. Bijvoorbeeld, bij NOW3 is dat dus een aparte aanvraag voor de afrekening per tijdvak, aangezien het omzetverlies per omzetperiode moest worden berekend. Een meer gedetailleerde uitwerking van de regeling is te vinden in appendix A.

#### 4.1.2 TEK

De TEK is een subsidie gericht op het midden- en kleinbedrijf (mkb) in Nederland dat energie-intensieve bedrijfsactiviteiten uitvoert. Het doel van de regeling was om deze bedrijven financieel te ondersteunen bij de hoge energiekosten die zij hadden als gevolg van de fors verhoogde gas- en elektriciteitskosten ten tijde van de energiecrisis. Ten aanzien van deze tijdelijke tegemoetkoming voor mkb-ondernemingen geldt dat de energiekosten minimaal 7% uitmaken van de totale omzet. De aanvraag voor de TEK-subsidie kon worden ingediend bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), die de regeling beheerde. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat was het (budget) beherende departement.

Als omzet wordt beschouwd het bedrag ten aanzien waarvan de mkb-onderneming aangifte doet voor de omzetbelasting overeenkomstig de Wet op de omzetbelasting 1968. Een bedrijf is een mkb-onderneming wanneer het voldoet aan de volgende criteria:

- maximaal 250 fte in dienst én;
- een netto omzet van maximaal € 50 miljoen en/of een balanstotaal van maximaal € 43 miljoen.

Dit beslaat alle partner- en verbonden ondernemingen in Nederland en het buitenland.<sup>20</sup>

Voor de tegemoetkoming in de energiekosten werd een drempelprijs gehanteerd. Het bedrag tot aan de drempelprijs, is het deel dat een bedrijf zelf betaalde aan gas en elektriciteit. De drempelprijs voor gas was vastgesteld op € 1,19 per m<sup>3</sup> en voor elektriciteit op € 0,35 per kWh. Dit is inclusief energiebelastingen en Opslag Duurzame Energie (ODE) en exclusief netwerkkosten en omzetbelasting (btw).

Met de energie-intensiteitseis werd getoetst of de energiekosten daadwerkelijk minimaal 7% van de omzet bedroegen. Om dit te bepalen ontving de RVO een schatting van het jaarverbruik van een bedrijf van de netbeheerder. Vervolgens werd gerekend – op basis van de modelprijs 2022 – met een gemiddelde prijs van energie voor het vierde kwartaal van 2022. Dit leidde tot twee modelprijzen, zowel voor gas als voor elektriciteit, welke zijn vastgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De modelprijs 2022 voor gas was vastgesteld op € 2,41 per m<sup>3</sup> gas en voor elektriciteit op € 0,59 per kWh elektriciteit. Dit is inclusief energiebelastingen en Opslag Duurzame Energie (ODE), maar exclusief omzetbelasting (btw). Netwerkkosten werden niet doorberekend. Onderstaande berekening toont aan hoe de energie-intensiteit werd bepaald.

*Voor de berekening van gas geldt: (standaard verbruik) \* (modelprijs gas)*

*Voor de berekening van elektriciteit: (standaard jaarafname - standaard jaarinvoeding) x (modelprijs elektriciteit)*

*De uitkomst gas + uitkomst van elektriciteit is de omzet over 2022, x 100%*

<sup>19</sup> Financiële regelingen, NOW, omzetbegrip in de NOW | Website van de Rijksoverheid.

<sup>20</sup> Veelgestelde vragen TEK: verbonden ondernemingen | Website van RVO.

Het getal dat hieruit komt, moest minimaal 7% bedragen.

Begin 2024 zullen de modelprijzen 2023 bekend worden gemaakt. Hiermee wordt de definitieve subsidie berekend. Een meer gedetailleerde uitwerking van de regeling is te vinden in appendix A.

#### 4.1.3 TVL

De RVO is – in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat - sinds juni 2020 de uitvoerder geweest van de regeling Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL). De TVL diende ter ondersteuning bij de betaling van de vaste lasten van ondernemingen. Een onderneming diende voor 30 juni 2020 te zijn opgericht en ingeschreven in het Handelsregister van de KvK. Om in aanmerking te komen voor TVL, moesten bedrijven aan bepaalde criteria voldoen, waaronder: opgericht zijn vóór 30 juni 2020 én een omzetsdaling van minimaal 30% (per kwartaal, als gevolg van de coronacrisis).

De subsidie werd berekend met het omzetverlies, een percentage vaste lasten en een subsidiepercentage van 100%. Een ondernemer kon kiezen tussen twee kwartalen als referentieperiode. De subsidie in Q2 2021 bedroeg minimaal € 1.500 en maximaal € 550.000 voor mkb-bedrijven en maximaal € 1.200.000 voor grote ondernemingen.

In latere versies van de TVL is een uitzondering opgenomen voor startende mkb-ondernemers die hun onderneming hebben ingeschreven (in het Handelsregister bij de KvK) tussen 30 juni 2020 en 30 september 2021. Vanaf juni 2022 konden deze de TVL aanvragen voor respectievelijk het vierde kwartaal van 2021 en eerste kwartaal van 2022. Een belangrijk verschil met de normale TVL-regeling is dat de starterssubsidie meetelde als omzet voor de inkomsten- en omzetbelasting. Deze regeling was dus enkel bestemd voor mkb-ondernemers. Een ondernemer kon dit controleren door middel van de mkb-toets. Voor het vierde kwartaal van 2021 moest de onderneming na 30 juni 2020 en uiterlijk op 30 juni 2021 bij de KvK zijn ingeschreven om in aanmerking te komen. Het minimale omzetverlies moest 20% bedragen ten opzichte van het derde kwartaal van 2021. Voor het eerste kwartaal van 2022 gold dat de onderneming tussen 30 juni 2020 en 30 september 2021 was ingeschreven bij de KvK. Het minimale omzetverlies was 30% ten opzichte van het derde kwartaal van 2021. Mocht een ondernemer in het derde kwartaal van 2021 zijn ingeschreven, dan telden de eerste drie kalendermaanden na inschrijving bij de KvK als hun referentieperiode. De TVL voor startende ondernemers was verstrekt onder de de-minimisverordening, wat betekent dat er een maximum zit aan het steunbedrag dat een onderneming binnen drie belastingjaren kan ontvangen. Tenslotte, als een onderneming deel uitmaakte van een groep<sup>21</sup>, dan moesten alle ondernemingen in de groep na 30 juni 2020 zijn ingeschreven bij de KvK om de TVL voor startende ondernemingen aan te kunnen vragen. Een meer gedetailleerde uitwerking van de regeling is te vinden in appendix A.

## 4.2 Europa

In Europa is tot nu toe geen steunregeling doorgevoerd die (op enigerlei wijze) gebruik maakt van winst als parameter of criterium. Het 'Tijdelijk crisis kader voor steunmaatregelen ter ondersteuning van de economie na de Russische agressie tegen Oekraïne' beschreef de mogelijkheid tot het verlenen van extra steun aan begunstigden die er tijdens de crisis economisch op achteruit zijn gegaan. Dit diende (onder andere) te worden aangetoond met een verslechtering van de EBITDA. In de deskresearch zijn geen voorbeelden van uitgevoerde steunregelingen, die van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt, naar voren gekomen. Daarnaast hebben de Noorse en Duitse staat ervoor gekozen om bedrijven uit te sluiten van crisissteun op basis van opbrengsten en kosten (in plaats van winstcijfers). De uitgangspunten die bij het opzetten van deze steunregelingen zijn gehanteerd kunnen bijdragen aan de vormgeving van een winstcriterium in Nederland.

Onderstaand zijn de regelingen uit Duitsland, Noorwegen en Oekraïne uitgewerkt. Hierbij is gebruikgemaakt van publieke informatie, waaronder de belangrijkste bevindingen uit een analyse van het IMF. Daarnaast zijn in het verdere verloop van dit hoofdstuk ontwerpkeuzes van diverse solvabiliteitssteunregelingen in Europa geanalyseerd. Ook is in het tijdelijk crisis kader, dat is opgesteld naar aanleiding van de energiecrisis, een afgeleide vorm van een winstcriterium opgenomen.

---

<sup>21</sup> Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) Q1 2021 Grote ondernemingen | Website van RVO.



(Additionele) voorbeelden van deze solvabiliteitssteunregelingen zijn in Appendix A gebruikt om de deelvragen betreffende het winstcriterium te beantwoorden.

#### 4.2.1 Duitse overbruggingssteun I - IV

De overbruggingssteun (I – IV) was een regeling om bedrijven, zelfstandige ondernemers en freelancers te helpen die zwaar zijn getroffen door CoViD-19. Door de economische gevolgen van de pandemie hadden veel bedrijven moeite om de vaste lasten te betalen, hetgeen (indirect) heeft geleid tot een vermindering van de omzet en uiteindelijk een toenemend risico op faillissement. De overbruggingssteun was bedoeld om deze bedrijven te helpen hun vaste kosten te blijven betalen en hun bedrijfsactiviteiten voort te zetten tijdens deze uitdagende tijden.

Het programma bestond uit vijf fases (I, II, III, III+ en IV) die elk verschillende criteria (omzetverminderingen) bevatten waaraan aanvragers moesten voldoen. Fase I vereiste bijvoorbeeld dat bedrijven een omzetzak van minstens 60% hadden in de maanden april en mei 2020 in vergelijking met dezelfde periode in 2019. Fase 2 vereiste een omzetzak van minstens 30% in de maanden april tot en met augustus 2020 vergeleken met dezelfde periode van het jaar ervoor. Om in aanmerking te komen voor de steun, mochten aanvragers geen economische moeilijkheden hebben gehad op 31 december 2019.

Aanvragers moesten de aanvraagprocedure uitvoeren via een belastingadviseur, accountant of auditor. Deze derde partijen hadden als taak om de aanvraag te verifiëren, de benodigde documentatie te verstrekken en vervolgens de aanvraag in te dienen bij de uitvoeringsorganisatie van de regeling. De uiteindelijke eindafrekening van de steun werd gebaseerd op de gerealiseerde omzetzak. Indien het gerealiseerde omzetverlies lager uitviel dan het (initieel) gestelde percentage aan omzetverlies, volgde een terugbetaling.

Het programma werd beheerd door het Duitse Ministerie van Economische Zaken en Energie, terwijl de uitvoering van het programma door een digitale interface rechtstreeks naar het IT-systeem van de subsidieverlenende autoriteiten van de Duitse deelstaten ging. Dit zorgde voor een snelle, transparante en efficiënte uitvoering van het programma.

Het doel van de overbruggingssteun was om bedrijven en zelfstandige ondernemers te helpen de crisis door te komen en hun bedrijfsactiviteiten in stand te houden. Wegens de acute impact van de crisis was tijdige en correcte informatieaanlevering cruciaal. Het programma is meerdere keren verlengd waardoor aanvragers meer zekerheid hadden om hun bedrijven te behouden tijdens de uitdagende economische periode.

#### 4.2.2 Noorse Bedrijfscompensatieplan

Noorwegen heeft op 17 april 2020 een financieel steunprogramma geïmplementeerd om bedrijven te helpen die getroffen waren door de gevolgen van de coronapandemie. De steunregeling was bedoeld om de economische neergang te bestrijden en bedrijven te ondersteunen die financiële moeilijkheden ondervonden als gevolg van de pandemie. De steun was beschikbaar voor bedrijven die te maken hadden met omzetzakken van minimaal 30% tussen september 2020 en april 2021. De hoogte van de steun was onder andere gebaseerd op de vaste en onvermijdelijke kosten van de ondernemingen, vermenigvuldigd met een procentuele omzetzak en vermenigvuldigd met een correctiefactor.

De steunregeling was bedoeld om worstelende bedrijven en de economische neergang als gevolg van de pandemie te bestrijden. Om voor de steun in aanmerking te komen, moesten bedrijven geregistreerd zijn bij het Noorse Register van Bedrijven of het Noorse Register van Entiteiten én daarnaast belastingplichtig zijn in Noorwegen. Bedrijven in financiële moeilijkheden kwamen niet in aanmerking voor de steun en mogelijke fraude werd voorkomen door risicogebaseerde ex-post audits uit te voeren. Bedrijven die steun wilden aanvragen, moesten alle relevante informatie verstrekken voor de beoordeling van de steunaanvraag. Het Brønnøysund-registercentrum, een overheidsinstantie die de registers van ministeries beheert, heeft bedrijven geholpen bij het aanvraagproces.

Het Noorse bedrijfscompensatieplan hanteerde verschillende criteria met betrekking tot uitsluiting van ondernemingen voor steun. Zo werd geen steun verleend aan ondernemingen die al vóór de

coronapandemie financiële moeilijkheden ondervonden. Bovendien kwamen bedrijven zonder werknemers niet in aanmerking voor de steun. Daarentegen was het wel van toepassing voor eenmanszaken waarbij de eigenaar het inkomen van de eenmanszaak als belangrijkste inkomstenbron had. NGO's behielden overheidssteun voor hun non-economische activiteiten, ongeacht of geplande activiteiten wel of niet konden worden uitgevoerd als gevolg van regelgeving van de gezondheidsautoriteiten. Vestigingen van buitenlandse bedrijven vielen onder de regeling als het bedrijf dat in Noorwegen actief was, belastingplichtig was in Noorwegen. Bovendien werd er rekening gehouden met bedrijven die een jaar geleden nog niet bestonden. Zij konden hun omzet in januari en februari 2020, de maanden voor de pandemie, gebruiken als referentieperiode bij het aanvragen van steun.

#### 4.2.3 Europese solvabiliteitssteunregelingen tijdens de pandemie: leerpunten

Bij het ontwerpen van steunregelingen tijdens de pandemie stonden landen voor diverse keuzes en uitdagingen. Het International Monetary Fund (IMF) heeft 18 van deze regelingen onderzocht in diverse landen. Solvabiliteitssteunregelingen zijn overheidsmaatregelen die bedrijven financiële steun bieden om hun solventie te verbeteren. Dit helpt hen om hun operationele kosten te dekken en een faillissement te voorkomen. Deze steun kan bestaan uit leningen, garanties, kapitaalinjecties of andere vormen van financiële steun om bedrijven in staat te stellen hun verplichtingen na te komen en hun activiteiten voort te zetten. Het doel van het onderzoek<sup>22</sup> was om interessante ontwerpmodaliteiten te benadrukken en dit kan relevant zijn voor het vormgeven van een winstcriterium.

Zo moet het ontwerp van de subsidieregeling gericht zijn op het voorkomen van marktfalen vanwege externe effecten. Daarnaast kunnen landen ook aanvullende doelstellingen hebben, zoals het ondersteunen van cruciale bedrijven of sectoren of het bevorderen van een groene economie. Denemarken en Frankrijk hebben bijvoorbeeld programma's opgezet gericht op het ondersteunen van bedrijven die bijdragen aan de Green Deal, terwijl Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zich meer richtte op het ondersteunen van strategische en systeemrelevante bedrijven.

Ook is het van belang om subsidie aan de juiste ondernemingen toe te kennen. Bedrijven die voor de crisis al financiële problemen hebben en bedrijven die zonder overheidssteun kunnen overleven, moeten worden uitgesloten van de regeling. Zo verplicht het Europese Steunkader CoViD-19 dat de ontvanger van de steun geen onderneming is die al in financiële moeilijkheden verkeerde op 31 december 2019 (Europese Commissie, Temporary Framework 6th amendment). Verder moeten keuzes worden gemaakt over het richten op sectoren, typen bedrijven (bijvoorbeeld micro, mkb en groot) of bedrijfsspecifieke indicatoren. Het afwegen tussen sectoren en individuele bedrijven is een kwestie van prioritering en doelstelling.

Een belangrijke uitdaging bij solvabiliteitssteunregelingen is informatie-asymmetrie. Zo moet ongunstige selectie als gevolg van privé-informatie van bedrijven zo veel mogelijk worden beperkt. Om dit probleem te verhelpen, kunnen overheden beoordelingen uitbesteden aan externe partijen. Informatie-asymmetrie kan ook worden beperkt door gebruik te maken van openbare en private informatie, zoals belastingdienstgegevens, voor een efficiëntere en op portefeuille gebaseerde contractontwerp. Om zorgen over ongunstige selectie weg te nemen, maken veel solvabiliteitssteunprogramma's gebruik van betrokkenheid van de private sector.

#### 4.2.4 Tijdelijk crisiskader voor steunmaatregelen ter ondersteuning van de economie na de Russische agressie tegen Oekraïne

Het tijdelijk crisiskader voor steunmaatregelen dat de EC in reactie op de economische gevolgen van de Russische agressie tegen Oekraïne heeft opgesteld, bevat voorwaarden waaraan elke staatssteunregeling binnen dit crisiskader moet voldoen. Deze voorwaarden omvatten een uniforme berekening van de maximale subsidiabele kosten en het maximale subsidiebedrag per onderneming.<sup>23</sup> Het tijdelijke crisiskader stelt ook eisen aan de omstandigheden waarin verdere steun kan worden verleend aan ondernemingen die economisch zijn achteruitgegaan als gevolg van de crisis.

---

<sup>22</sup> IMF, Special series on CoViD-19.

<sup>23</sup> Europese Unie | Tijdelijk crisiskader voor staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van de economie na de Russische agressie tegen Oekraïne (2022/C 131 I/01).

Zo was het voor 'energie-intensieve bedrijven' mogelijk om onder voorwaarden verhoogde steunplafonds toe te passen. Een van de voorwaarden hierbij was dat deze ondernemingen konden aantonen dat de EBITDA (uitgezonderd de ontvangen steun) in de desbetreffende periode met minimaal 40% is gedaald ten opzichte van de referentieperiode, of dat de EBITDA (uitgezonderd de ontvangen steun) in de desbetreffende periode negatief was. De Europese Unie heeft derhalve een afgeleide definitie van winst opgenomen voor "energie-intensieve bedrijven". "Energie-intensieve bedrijven" worden gedefinieerd als een rechtspersoon waarbij de aankoop van energieproducten (exclusief elektriciteit en aardgas) ten minste 3,0% van de productiewaarde of omzet uitmaakt, op basis van het financiële jaarverslag over 2021. Er worden geen nadere voorwaarden gesteld omtrent de onderliggende parameters, over de definitie van EBITDA en hoe de EBITDA moet worden berekend.

De subsidieverstrekker mag op grond van het tijdelijk crisiskader een voorschot aan de subsidie aanvrager betalen (op voorwaarde dat de steunplafonds in acht worden gehouden). Bij de bepaling van het voorschot mag gebruik worden gemaakt van ramingen van de EBITDA in de crisisperiode. De EC schrijft voor dat de subsidieverstrekker een proces opstelt om de EBITDA en steunplafonds achteraf te verifiëren op basis van feitelijke gegevens en om alle steunbetalingen die niet aan de EBITDA criteria voldoen of de steunplafonds overschrijden, uiterlijk zes maanden na afloop van de in aanmerking komende periode terug te vorderen.

Ook zijn in dit crisiskader voorwaarden opgelegd aan de toekenning van de extra steun aan ondernemingen die economisch zijn achteruitgegaan als gevolg van de crisis, zoals dat de EBITDA van de onderneming in de betreffende periode, inclusief de ontvangen steun, niet meer mag bedragen dan 70% van de EBITDA in de referentieperiode. Bovendien is het in gevallen waarin de EBITDA in de referentieperiode negatief was, niet toegestaan dat de ontvangen steun leidt tot een EBITDA in de referentieperiode die hoger is dan 0. Dit waarborgt een maximale steun voor ondernemingen die wegens de crisis economisch zijn achteruitgegaan, terwijl excessief gebruik van de gegeven steun wordt voorkomen.

In de deskresearch zijn geen voorbeelden van uitgevoerde steunregelingen, die conform het tijdelijk crisiskader op basis van aanvullende voorwaarden ten aanzien van EBITDA extra steun hebben uitgekeerd.

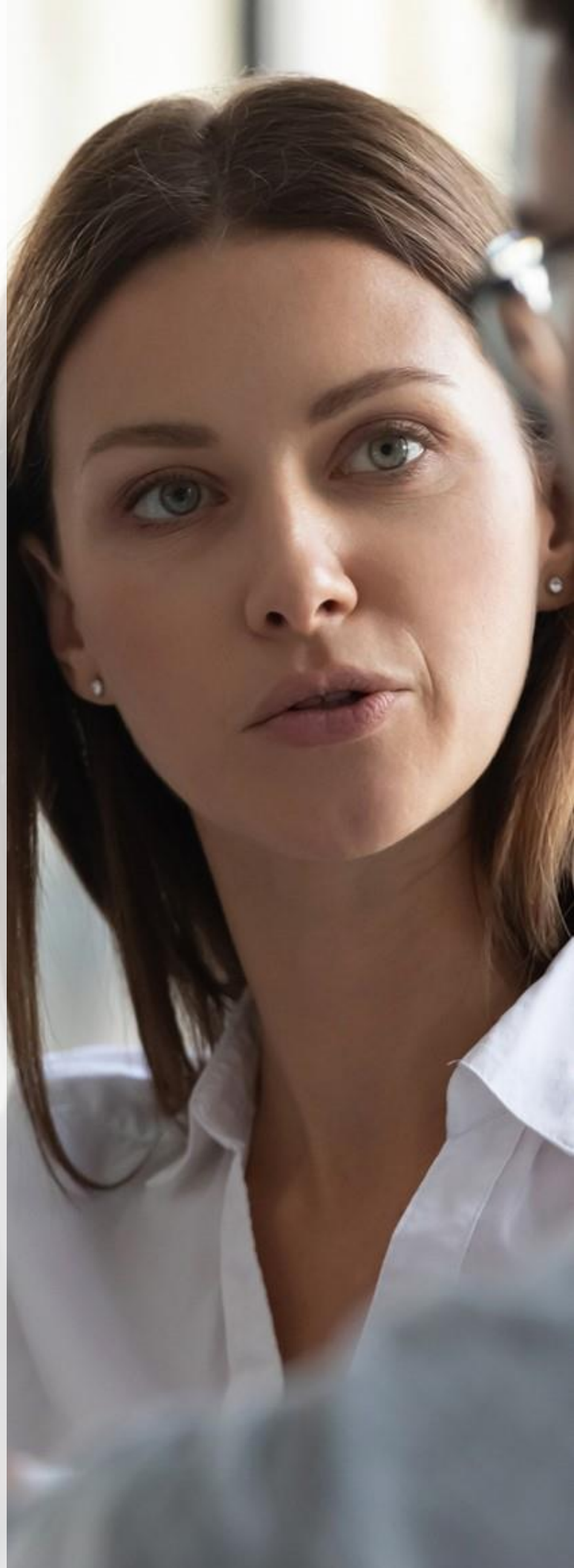




Ministerie van Economische Zaken  
en Klimaat

# 5

Voorgestelde methodiek



## 5 Voorgestelde methodiek

Op basis van diverse interviews en afstemming met betrokken departementen en overleg met de leden van de begeleidingscommissie zijn vier voorstellen nader uitgewerkt en toegelicht. In dit hoofdstuk zijn vier voorstellen uitgewerkt van een winstcriterium die als extra criterium kan worden toegepast bij de beoordeling van een steunaanvraag in geval van crisis.<sup>24</sup>

### 5.1 Introductie en toetsingsmethode

In een aantal voorstellen wordt in de winsttoets gekeken naar de winst in de referentieperiode (periode vóór de crisis) en de winst in de meetperiode (tijdens de crisis). Hiermee kan de impact die de crisis heeft op de winst van een onderneming worden bepaald. In deze voorstellen wordt de winst van de aanvrager dus enkel vergeleken met zijn eigen historische winst in de referentieperiode. De meetperiode is gedefinieerd als de periode waarover de aanvrager subsidie ontvangt (bijvoorbeeld drie maanden of één jaar). De referentieperiode is gedefinieerd als dezelfde periode (bijvoorbeeld drie maanden) één jaar voorafgaand aan de meetperiode. De winst wordt derhalve gemeten op een *like-for-like* basis.

Vrijwel alle ondernemers en ondernemingen in Nederland zijn verplicht om een berekening te maken van de fiscale winst ten behoeve van de belastingaangifte (inkomstenbelasting dan wel vennootschapsbelasting)<sup>25</sup>. Derhalve kan een winstcriterium gebaseerd op fiscale winst op vrijwel elke ondernemer en onderneming worden toegepast. Ondernemers kunnen dan bij hun steunaanvraag de fiscale winstcijfers aanleveren, die mogelijk gevalideerd kunnen worden met de fiscale winstgegevens die bekend zijn bij de Belastingdienst. Het gros van de ondernemers maakt daarnaast ook een berekening van de commerciële winst (die voor kleinere ondernemingen vaak in meer of mindere mate overeenkomt met de fiscale winstberekening). Afhankelijk van de bedrijfsgrootte zijn ondernemingen verplicht om jaarcijfers te deponeren bij de KvK. Bovendien hebben alleen de middelgrote en grote ondernemingen een controleplicht die voorschrijft dat de jaarcijfers door een accountant gecontroleerd moeten worden. Hierdoor zal een toets op basis van commerciële winst mogelijk - afhankelijk van de bepaling van de doelgroep - slechts op een beperkt gedeelte van de doelgroep worden toegepast.

Zoals eerder beschreven in Hoofdstuk 3, volgt uit het Europese staatssteunrecht en jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie dat in het kader van subsidieverstreking gekeken moet worden naar de 'Groep verbonden ondernemingen' conform de definitie van de EC. De Groep verbonden ondernemingen mag gezamenlijk niet meer ontvangen dan het maximale steunbedrag conform het betreffende steunkader. Het is geen vereiste dat slechts één aanvraag per groep mag worden gedaan, maar wel gebruikelijk. Derhalve is het uitgangspunt in dit rapport dat de Groep verbonden ondernemingen één steunaanvraag doet per crisissteunregeling. In het vervolg van de uitwerking van de Voorstellen verwijst 'aanvrager' dan ook naar de Groep verbonden ondernemingen. Met 'winst' van de aanvrager wordt bedoeld de optelsom van de winsten vóór belasting van de (eventuele) leden van de groep verbonden ondernemingen.

#### 5.1.1 Voorgestelde winsttoets Voorstellen 1, 2 en 3

De winsttoets in de Voorstellen 1, 2 en 3 bestaat uit twee gecombineerde voorwaarden:

1. De winst in de crisisperiode (meetperiode) dient kleiner of gelijk te zijn aan 'X'. Deze voorwaarde zorgt ervoor dat aanvragers met hoge winsten in de crisisperiode worden uitgesloten van subsidie. De *threshold* 'X' is afhankelijk van het type crisis en de doelgroep van de betreffende steunregeling en zal bij de uitwerking van de steunregeling beleidsmatig nader te worden vormgegeven.
2. De aanvrager dient een winstdaling van ten minste 'Y%' te laten zien ten opzichte van de referentieperiode. Hier geldt een uitzondering voor aanvragers die al een verlies hebben in de referentieperiode. Het percentage winstdaling 'Y' dient net als 'X' bij de uitwerking van de steunregeling beleidsmatig nader te worden vormgegeven

<sup>24</sup> Naast de vier uitgewerkte voorstellen van een toepasbaar winstcriterium bij crisissteunregelingen is nog een alternatief uitgedacht. Het alternatief houdt in dat subsidie (gedeeltelijk) wordt teruggevorderd in de vorm van een fiscale heffing afhankelijk van de hoogte van de winst, dit is juridisch niet uitvoerbaar gebleken. Een nadere toelichting hierop is te vinden in Appendix C.

<sup>25</sup> Met uitzondering van rechtspersonen die subjectief zijn vrijgesteld voor de VpB.

Indien de aanvrager aan beide voorwaarden voldoet, dan komt deze op basis van het winstcriterium in aanmerking voor subsidie. Indien de aanvrager aan één of beide voorwaarden niet voldoet, dan zal deze op basis van het winstcriterium niet in aanmerking komen voor subsidie.

Bij de subsidie aanvraag zal de winst(daling) in de crisisperiode (meetperiode) initieel worden bepaald op basis van voorlopige winstcijfers van de aanvrager. Uiterlijk bij de vaststelling van de steun/subsidie zal de onderneming een (accountants- of derden-) verklaring moeten overleggen van de fiscale óf commerciële winst over de meetperiode en referentieperiode om de winstcijfers te kunnen valideren. De verklaring is benodigd omdat i) de meetperiode en referentieperiode (waarschijnlijk) afwijkend zijn van het boekjaar of belastingjaar en ii) omdat de winst op niveau van Groep verbonden ondernemingen berekend moet worden. Een accountantsverklaring is conform het Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies altijd vereist indien het subsidiebedrag € 125.000 of meer bedraagt.

Een nadeel dat kleeft aan het gebruik van winst als parameter voor subsidiebeoordeling, is dat (toekomstige) winst relatief makkelijk beïnvloedbaar is. Ten opzichte van omzet, dat als parameter gebruikt is in eerdere crisissteunregelingen, brengt winst veel extra complexiteit met zich. Winst is namelijk afhankelijk van omzet én kosten, en derhalve is ze veel meer beïnvloedbaar in vergelijking met omzet. Met name wanneer winst wordt berekend over een korte periode, is het voor een ondernemer of onderneming relatief eenvoudig om bepaalde kosten en/of opbrengsten boekhoudkundig in een eerdere of latere periode te laten vallen. Aangezien de richtlijnen van het winstcriterium op voorhand bij de aanvragers bekend zijn, is de ondernemers en ondernemingen er veel aan gelegen om de kosten en/of opbrengsten in een gunstige periode te laten vallen om te voldoen aan de voorwaarden die getoetst worden bij het winstcriterium (*gaming*).

De voorgestelde winsttoets voor Voorstellen 1, 2 en 3 is hieronder schematisch weergegeven.

<b>Voorwaarde 1</b>	Winst crisisperiode (meetperiode) is kleiner of gelijk aan € 'X': <div style="border: 1px solid white; padding: 5px; text-align: center; margin: 10px auto; width: 80%;">Winst in crisisperiode (€) ≤ € X</div>
<b>Voorwaarde 2</b>	Én aanvrager toont aan dat de winstdaling ten minste 'Y%' bedraagt ten opzichte van de referentieperiode (met uitzondering van aanvragers die al een verlies hebben in de referentieperiode). <div style="border: 1px solid white; padding: 5px; text-align: center; margin: 10px auto; width: 80%;">Y% winstdaling ten opzichte van referentieperiode</div>

Het steunbesluit is door middel van deze methode niet afhankelijk van historische winstgegevens, die mogelijk geen accuraat beeld geven van de financiële positie van de aanvrager ten tijde van de crisis. Daarentegen is een nadeel dat de referentieperiode slechts één jaar betreft. Dit betekent dat incidentele winsten of verliezen mogelijk een vertekend beeld kunnen geven van de financiële positie van de aanvrager in de referentieperiode. Een andere mogelijkheid zou zijn om de winst van de aanvrager in de crisisperiode te vergelijken met een gemiddelde winst in de referentieperiode per sector of bedrijfsgrootte (bedrijfsklasse). De verwachting op basis van ervaringen uit eerdere steunregelingen en onderzoeken is echter dat dit leidt tot veel bezwaarprocedures en dat dit juridisch geen standhoudt.

Het onderzoeksteam identificeert de SBI-sectorindeling<sup>26</sup> als enige middel om een ondernemer in te delen in een bepaalde sector. Eerder onderzoek toont aan dat het juridisch geen stand houdt om ondernemingen op basis van hun SBI-code in een bepaalde sector in te delen.<sup>27</sup> Daarnaast brengt onderscheid op basis van sector en/of bedrijfsklasse ook weer nieuwe problematiek met zich. Denk aan hoe om te gaan met ondernemingen die een andere SBI-code hebben maar wel tot dezelfde Groep

<sup>26</sup> Overzicht standaard bedrijfsindeling sbi codes voor activiteiten | KVK.

<sup>27</sup> Kamerbrief Tweede Kamer. Kamerstuk 35 420, nr. 520.

verbonden ondernemingen behoren, en kleine ondernemingen die op het niveau Groep verbonden ondernemingen in de bedrijfsklasse 'middelgroot' vallen.

De definitieve vaststelling voor de groep die in aanmerking komt voor steun wordt als volgt getoetst.

Vaststelling subsidie aan de hand van het winstcriterium	<p>Bij de vaststelling van de subsidie wordt de winst nogmaals getoetst. Opnieuw wordt gekeken of de aanvrager aan voorwaarde 1 en voorwaarde 2 voldoet, op basis van de definitieve winstcijfers over de crisisperiode (meetperiode) en referentieperiode. Hierbij wordt gekeken naar de winst over de crisisperiode, <u>verminderd met het subsidie voorschot</u>. Vervolgens wordt nog een extra toets gedaan om het bedrag aan eventueel terug te vorderen subsidie te berekenen.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"><math display="block">\text{Definitieve winst crisisperiode (€)} \leq \text{Winst referentieperiode (€)}</math></div> <p>Hierbij wordt gekeken of de definitieve winst in de crisisperiode <u>inclusief het subsidie voorschot</u> (meetperiode, in €), kleiner is dan de winst in de referentieperiode (€). Het deel van de winst in crisisperiode inclusief subsidie voorschot dat groter is dan de winst in de referentieperiode, wordt teruggevorderd.</p>
--	--

#### 5.1.2 Voorgestelde winsttoets Voorstel 4

In Voorstel 4 is gebruik gemaakt van een versimpelde winsttoets met slechts één voorwaarde.

1. De winst in de referentieperiode dient kleiner of gelijk te zijn aan 'Z'. Deze voorwaarde zorgt ervoor dat aanvragers met hoge winsten in de periode vóór de crisis worden uitgesloten van steun/subsidie. In dit voorstel is de referentieperiode altijd gelijk aan het meest recente kalenderjaar (doorgaans gelijk aan het boekjaar).

De *threshold* 'Z' kan ofwel een bedrag zijn dat is gebaseerd op de gangbare winst in betreffende bedrijfsgrootte en sector van de aanvrager, ofwel een bedrag gerelateerd aan de aanvrager zelf. Gegeven de in Paragraaf 5.1.1 besproken problematiek omtrent het vergelijken van winst met een gemiddelde winst in de referentieperiode per sector of bedrijfsgrootte (bedrijfsklasse), lijkt dit juridisch geen stand te houden en is bovendien erg complex. Een voorbeeld van een 'Z' die gerelateerd is aan de aanvrager zelf is het aangevraagde subsidie bedrag. Voorbeeld: indien een Groep verbonden ondernemingen een aanvraag doet voor € 100.000 subsidie op basis van de reguliere subsidievoorwaarden, dan is 'Z' in dit geval € 100.000. Indien de Groep verbonden ondernemingen in de referentieperiode een winst had van € 600.000, zal de Groep op basis van het winstcriterium in Voorstel 4 niet in aanmerking komen voor subsidie. De invulling van 'Z' kan per steunregeling apart worden bepaald en zal bij de uitwerking van de betreffende steunregeling beleidsmatig nader te worden vormgegeven. Het uitgangspunt is dat van een onderneming redelijkerwijs verwacht mag worden dat hij in winstgevende jaren een gedeelte van de winst reserveert en een financiële buffer aanlegt om financiële tegenslagen te doorstaan.

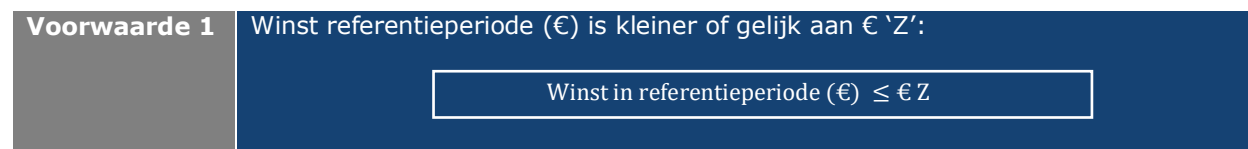
Deze redenering is ook de reden dat slechts wordt gekeken naar het meest recente kalenderjaar. Dit heeft namelijk meerdere voordelen. Ten eerste zullen veel ondernemingen jaarlijks een groot deel van de winst uitkeren aan aandeelhouders. Derhalve heeft het weinig toegevoegde waarde om de historische winsten van een aantal jaren op te tellen. Het zou nog beargumenteerd kunnen worden dat het beter is om naar een gemiddelde winst van de aanvrager over meerdere jaren te kijken om rekening te houden met incidentele winsten en verliezen. Echter, ook in geval van een incidentele winst door bijvoorbeeld verkopen van vastgoed in het meest recente kalenderjaar, mag van de onderneming verwacht worden dat zij voldoende buffers beschikbaar heeft. Kortom, het meest recente kalenderjaar geeft het beste beeld van de actuele financiële positie (en buffers) van de aanvrager. Bovendien maakt deze methodiek het mogelijk om het winstcriterium op zoveel mogelijk ondernemingen toe te passen aangezien er minder ondernemingen zijn die over te weinig historische informatie beschikken.

Indien de aanvrager aan de voorwaarde voldoet, dan komt deze op basis van het winstcriterium in aanmerking voor subsidie. Indien de aanvrager niet aan de voorwaarde voldoet, dan zal deze op basis van het winstcriterium niet in aanmerking komen voor subsidie. In de basis is het winstcriterium niet bedoeld om de hoogte van steun of subsidie te bepalen, maar enkel of een aanvrager in aanmerking komt voor de steunregeling. Echter, zijn bij de winsttoets in Voorstel 4 ook varianten denkbaar waarbij de hoogte van de subsidie wordt beïnvloed door de hoogte van de winst in de referentieperiode. Bijvoorbeeld: de subsidie wordt verlaagd met iedere euro winst die de Groep in de referentieperiode maakt boven *threshold* 'Z'.

Indien de gecontroleerde jaarcijfers nog niet beschikbaar zijn bij de subsidieaanvraag, zal de winst in de referentieperiode initieel worden bepaald aan de hand van voorlopige winstcijfers. Uiterlijk bij de vaststelling van de steun/subsidie zal de onderneming een (accountants- of derden-) verklaring moeten overleggen van de commerciële winst over de referentieperiode om de winstcijfers te kunnen valideren. De verklaring is nog steeds benodigd omdat de winst op niveau van Groep verbonden ondernemingen berekend moet worden. Een accountantsverklaring is conform het Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies altijd vereist indien het subsidiebedrag € 125.000 of meer bedraagt. De verwachting is dat de accountants- of derdenverklaring een kortere doorlooptijd heeft (en minder kosten met zich meebrengt) aangezien de referentieperiode overeenkomt met een volledig (kalender)jaar, wat doorgaans overeenkomt met een boekjaar en waarvan de jaarcijfers dan reeds door een accountant zijn gecontroleerd. Echter, historische winsten zijn niet altijd een juiste weergave van de financiële positie van een onderneming ten tijde van crisis. De crisis impact wordt immers niet gemeten in de winsttoets in dit Voorstel. Desondanks wordt toch aangenomen dat de winsttoets in Voorstel 4 doelmatig en doeltreffend is indien de overige subsidievoorwaarden al voorzien in een meting van de crisisimpact<sup>28</sup>. Het uitgangspunt is dat een winstcriterium als *'add-on'* op de overige subsidievoorwaarden wordt toegepast.

Aangezien het winstcriterium in Voorstel 4 zich alleen richt op historische winsten is het risico dat een onderneming de winst dusdanig kan beïnvloeden zodat hij voldoet aan het winstcriterium (*gaming*) aanzienlijk kleiner dan bij de winsttoets zoals besproken in Paragraaf 5.1.1.

De voorgestelde winsttoets voor Voorstel 4 is hieronder schematisch weergegeven.



### 5.1.3 AVG

Een deel van de doelgroep(en) van de voorstellen betreffen groepen van verbonden ondernemingen die controleplichtig zijn. Hierbij worden voor het bepalen van de subsidie enkel verwerkt: (i) de gegevens die moeten worden ingevuld in het daarvoor geldende subsidieaanvraagformulier en (ii) de winst van de onderneming in de crisis- en referentieperiode. Om te bepalen of aan het winstcriterium is voldaan, worden enkel de gegevens onder (ii) gebruikt.

Dit is toegestaan op basis van de Algemene Verordening Gegevensbescherming – voor zover de winst kwalificeert als persoonsgegevens van een ondernemer (bijvoorbeeld zzp'er of medevennoten bij samenwerkingsverbanden zoals een vof of maatschap) – aangezien de gegevens onder (ii) de minimale set aan vereiste gegevens is om de winst te bepalen (i.e. er is geen alternatief met een geringere impact op de privacy). Hiermee zou de verwerking zowel noodzakelijk als proportioneel zijn.

Het uitgangspunt hierbij is dat:

- de uiteindelijke subsidieregeling waarvoor het winstcriterium geldt, inclusief het winstcriterium zelf, te zijner tijd wettelijk wordt geregeld; en

<sup>28</sup> In eerdere crisissteunregelingen is crisis impact ook gemeten door bijvoorbeeld voorwaarden te stellen aan de energie-intensiteit (TEK) of de omzetering (NOW).



- met de uiteindelijke subsidieregeling algemene waarborgen worden getroffen om de privacy van ondernemers/burgers (daar waar dat het geval is) te beschermen, bijvoorbeeld door middel van het tijdig informeren van de voorgenomen verwerkingen en het implementeren van een passend beveiligingsniveau.

#### 5.1.4 Staatssteun

Crisissteunmaatregelen waarbij een winstcriterium bepaalt welke ondernemingen in aanmerking komen voor steun zullen (in vrijwel alle gevallen)<sup>29</sup> voldoen aan de cumulatieve criteria van het begrip staatssteun.<sup>30</sup> Een crisissteunmaatregel met winstcriterium zal immers:

1. door Nederlandse staatsmiddelen worden bekostigd;
2. een voordeel verlenen aan de begunstigden;
3. selectief van aard zijn;
4. de concurrentie (dreigen te) verstoren; en
5. het handelsverkeer tussen EU-lidstaten ongunstig beïnvloeden.

Ongeacht het specifieke winstcriterium dat wordt gehanteerd, zal de crisissteunmaatregel toe te rekenen zijn aan de Nederlandse overheid. Crisismaatregelen worden gefinancierd met overheidsmiddelen en zijn gebaseerd op rechtshandelingen van de Nederlandse overheid. Een crisismaatregel voorziet de begunstigden van een financieel voordeel, vaak in de vorm van een rechtstreekse steun of lastenverlichting. Er wordt daardoor een voordeel verstrekt dat de begunstigden onder normale marktomstandigheden niet hadden bemachtigd. De implementatie van een winstcriterium zorgt ervoor dat ondernemingen die geen steun nodig hebben in tijden van crisis - omdat ze zelf voldoende middelen hebben om de impact van de crisis op te vangen - worden uitgesloten van de crisissteunmaatregel. Een crisismaatregel met winstcriterium versterkt dan ook de concurrentiepositie van begunstigden ten opzichte van (buitenlandse) ondernemingen die niet in aanmerking komen. Omdat op voorhand niet kan worden uitgesloten dat de aanvragers actief zijn in sectoren waarin internationaal wordt geconcurrereerd, zal de crisissteunmaatregel worden geacht een negatief effect te hebben op het handelsverkeer tussen EU-lidstaten.

#### 5.1.5 Goedkeuringsvereiste Europese Commissie

Steunmaatregelen ter bestrijding van een economische crisis zullen niet voldoen aan de voorwaarden van de vrijstellingsverordeningen. Steunmaatregelen aan ondernemingen in (financiële) moeilijkheden zijn immers uitgesloten.<sup>31</sup> Daarnaast zullen steunmaatregelen ter bestrijding van een economische crisis waarschijnlijk niet voldoen aan de voorwaarden van 'De *minimis*'-steun, omdat steunbedragen van minder dan € 200.000 per onderneming niet altijd effectief zullen zijn.

Crisissteunmaatregelen die kwalificeren als staatssteun en niet onder een vrijstellingsverordening vallen, moeten worden goedgekeurd door de EC. Op grond van art. 107, derde lid, onder b, VWEU kunnen steunmaatregelen ter bestrijding van een ernstige verstoring in de economie verenigbaar met de interne markt verklaard worden. Daarnaast kan de EC steunmaatregelen toetsen aan het op dat moment vigerende (tijdelijke) crisis- en transitiekader voor steunmaatregelen. Zo heeft de EC tijdelijke kaderregelingen voor de economische gevolgen van het coronavirus<sup>32</sup> en de Russische agressie tegen Oekraïne<sup>33</sup> geïmplementeerd. Hoewel de EC afhankelijk van de aard van een toekomstige crisis en bijbehorende kaderregeling specifieke voorwaarden kan stellen, zullen toekomstige crisissteunmaatregelen in alle gevallen noodzakelijk, passend en evenredig moeten zijn om een ernstige verstoring in de Nederlandse economie op te heffen overeenkomstig artikel 107, derde lid, onder b, VWEU.

<sup>29</sup> 'De *minimis*'-steunmaatregelen, waarbij over een periode van drie jaar niet meer dan € 200.000 per onderneming wordt toegekend, zijn vrijgesteld van EU-staatssteuntoezicht omdat ze geacht worden geen impact te hebben op de mededinging en de handel in de interne markt. Gelet op de aard van crisismaatregelen achten wij de kans klein dat crisissteunmaatregelen voldoen aan de voorwaarden van de de *minimis* Verordening (No 1407/2013).

<sup>30</sup> Artikel 107, eerste lid, VWEU.

<sup>31</sup> Zie artikel 1 van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (EU) 2023/1315.

<sup>32</sup> Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige corona-uitbraak en wijziging van de appendix bij de mededeling van de Commissie aan de lidstaten inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op kortlopende exportkredietverzekering (2021/C 473/01).

<sup>33</sup> Zie de Mededeling van de EC 'Tijdelijk crisis- en transitiekader voor staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van de economie na de Russische agressie tegen Oekraïne' (2023/C 101/03).

De EC zal voornoemde elementen op *case-by-case analysis* beoordelen. De bestaande (crisis)beschikkingspraktijk biedt helaas nauwelijks aanknopingspunten voor de exacte toetsing van de elementen. Wat betreft de elementen noodzakelijk en passend zijn respectievelijk de aanleiding (een crisis) en de vorm (een subsidie) van de crisismaatregel constante factoren. In beginsel is subsidie evenredig als die beperkt blijft tot het herstel van de kapitaalstructuur van de begunstigden naar de toestand van vóór de economische crisis.<sup>34</sup> Die evenredigheid zal per crisismaatregel (met winstcriterium) door de EC moeten worden beoordeeld.

#### 5.1.6 Behandeling van knelpunten en bijzondere omstandigheden

Als een onderneming onderdeel is van een concern, dan dient de winst(daling) van de groep van rechtspersonen of natuurlijke personen als geheel te worden opgegeven om te bepalen of de onderneming in aanmerking komt voor steun. Dit is vergelijkbaar met een eis bij de NOW-regeling en de TVL-regeling. Daarnaast dient rekening te worden gehouden met incidentele, maar gebruikelijke, wijzigingen die plaats kunnen vinden in de referentieperiode met betrekking tot de subsidieaanvraag en van invloed kunnen zijn op de winstbepaling, zoals bijvoorbeeld fusies en overnames, afstoting en wijziging van rechtsvorm. In dat geval wordt een andere referentieperiode gehanteerd en is de winst in de periode vanaf de datum van de start van de onderneming of de overname het uitgangspunt. Ondernemingen met een gebroken boekjaar zullen de winst niet direct aan de laatste jaarrekening kunnen koppelen. Ten behoeve van de winstbepaling zal derhalve een berekening moeten worden gemaakt waarbij de winstcijfers van de kalendermaanden van de referentieperiode worden opgeteld van de onderneming c.q. de groep die voor de regeling in aanmerking komt. Dit wordt nader toegelicht in het volgende hoofdstuk.

## 5.2 Voorstel 1: Winstcriterium op basis van fiscale winst

In Voorstel 1 is een variant van het winstcriterium nader uitgewerkt waarbij fiscale winst als winstdefinitie wordt gehanteerd. *Fiscale winstbepaling vindt plaats op basis van goed koopmansgebruik (artikel 3.25 Wet IB 2001) en het totaalwinstbeginsel (artikel 3.8 Wet IB 2001). Goed koopmanschap is uitgewerkt in jurisprudentie en bevat vele keuzemogelijkheden voor de ondernemer. Hierbij geldt echter wel een bestendige gedragslijn. Wetgeving wordt hierbij voorgeschreven door de wetgever en uitgevoerd door de Belastingdienst. De fiscale winst kan worden herleid uit de commerciële winst door op die commerciële winst een aantal correcties toe te passen. De commerciële cijfers worden dan in lijn gebracht met fiscale wet- en regelgeving. De gecorrigeerde fiscale winst wordt uiteindelijk bepaald aan de hand van bepaalde fiscale regels en deze vervolgens toe te passen op de commerciële winst-en-verliesrekening en balans, zoals in nader detail uitgelegd in Hoofdstuk 3.<sup>35</sup> De definitie hiervan is niet eenduidig.*

Het winstcriterium zal alleen van toepassing zijn op ondernemers en ondernemingen die een winst over de referentieperiode kunnen aanleveren. Zoals aangegeven in Paragraaf 3.2.3 zijn in 2021 en 2022 per jaar circa 235.000 nieuwe bedrijven opgericht (circa 11% van het totaal aantal bedrijven). Respectievelijk 90% en 93% van de nieuwe oprichtingen heeft 1 werkzame persoon of minder. Deze groep zal in aantallen redelijk groot zijn, maar qua subsidie omvang naar verwachting beperkt. Derhalve kan middels dit voorstel het doel van een winstcriterium in theorie gerealiseerd worden.

Een belangrijk aandachtspunt is dat uiterlijk bij de subsidievaststelling de onderneming een (accountants- of derden-) verklaring bij de winst in de meetperiode en referentieperiode zal moeten overleggen om de winstcijfers te kunnen valideren. Het is praktisch onuitvoerbaar - en daarnaast economisch onwenselijk - om een accountantsverklaring of derdenverklaring van alle aanvragers te vereisen. Uit voorgaande regelingen is bovendien gebleken dat het verkrijgen van een accountantsverklaring (in crisisperiode) doorgaans tussen de twee en vier maanden tijd in beslag neemt.

Daarnaast blijft het een punt van zorg dat winst tot op zekere hoogte beïnvloedbaar is. Met name wanneer winst wordt berekend over een relatief korte periode, is het voor een ondernemer of onderneming relatief eenvoudig om bepaalde kosten en/of opbrengsten boekhoudkundig in een eerdere of latere periode te laten vallen. Aangezien de richtlijnen van het winstcriterium op voorhand bij de

<sup>34</sup> Zie voetnoot van de Mededeling van de EC 'Tijdelijk crisis- en transitiekader voor staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van de economie na de Russische agressie tegen Oekraïne' (2023/C 101/03).

<sup>35</sup> Inkomstenbelasting voor ondernemers – winst uit onderneming | Website van de Belastingdienst.

aanvragers bekend zijn, is de ondernemers en ondernemingen er veel aan gelegen om de kosten en/of opbrengsten in een gunstige periode te laten vallen om te voldoen aan de voorwaarden die getoetst worden bij het winstcriterium (*gaming*).

Een ander nadeel van het gebruik van fiscale winst is dat dit leidt tot een langere doorlooptijd bij de definitieve vaststelling van subsidie. Immers, fiscale winst wordt veelal pas enkele jaren later definitief vastgesteld. Met name kleine ondernemingen zullen naar verwachting de lange doorlooptijd – en onzekerheid omtrent definitieve subsidietoekenning – niet kunnen dragen wanneer zij grote bedragen aan subsidie terug dienen te betalen bij vaststelling. Zodoende voldoet dit voorstel onvoldoende aan de randvoorwaarde snelheid, hetgeen een knock-outcriterium betreft, en valt dit voorstel derhalve af. Een verdere invulling van de andere randvoorwaarden is daarom niet van toepassing.

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste pijlers van dit voorstel schematisch weer en is per onderdeel nader toegelicht.

Pijler	Toelichting en beoordeling
Juridische aspecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er dient een juridische basis te komen voor gegevensuitwisseling tussen de Belastingdienst en de uitvoeringsorganisatie van de subsidieregeling.</li> <li>• Verder worden geen belemmeringen vanuit staatssteunoptiek en of AVG verwacht indien hier bij de inrichting van de steunregeling al rekening mee wordt gehouden.</li> </ul>
Snelheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De doorlooptijd om een aanvraag in te dienen zal door de benodigde accountants- of derdenverklaring hoger liggen. Al is dit gunstig voor de doorlooptijd van de subsidiebeoordeling. Dit zal, zeker ten tijde van crisis, enige tijdsinspanning van de ondernemer vergen en van de partijen die de verklaring afgeven.</li> <li>• De initiële subsidiebeoordeling kan relatief snel verlopen doordat de winsttoets relatief simpel is. Voor validatie van de winstcijfers zal een accountants- of derdenverklaring nodig zijn aangezien geen contra-informatie beschikbaar is om de winst in de crisisperiode en referentieperiode mee te valideren. Dit komt omdat de crisis- en referentieperiode hoogstwaarschijnlijk niet gelijk lopen met de periode waarover de fiscale winst is bepaald in de definitieve belastingaangifte.</li> <li>• Fiscale winst is – met regelmaat – lastig vast te stellen gezien de regels en uitzonderingen die gelden én de specialistische kennis die nodig is om tot een goed oordeel te komen. Met name voor de kleinere ondernemingen die geen specialistische fiscale expertise in huis hebben.</li> <li>• Ook zal de grote hoeveelheid aan aanvragen zorgen voor een langere doorlooptijd van de beoordelingen bij de uitvoeringsorganisatie.</li> <li>• Daarnaast kan de benodigde aanlevering door de ondernemer tot problemen leiden vanwege de complexiteit bij het bepalen van fiscale winst.</li> <li>• Wegens bovenstaande kan geconcludeerd worden dat 'Snelheid' onvoldoende gewaarborgd kan worden (m.n. t.a.v. beoordelingssnelheid) om dit voorstel als uitvoerbaar te classificeren.</li> </ul>



### 5.3 Voorstel 2: Winstcriterium op basis van fiscale winst, minimale omzetgrens

Voorstel 2 is gebaseerd op Voorstel 1 met de toevoeging dat het winstcriterium in dit Voorstel alleen op grotere ondernemingen wordt toegepast.

Grotere ondernemingen zijn in Voorstel 2 gedefinieerd als ondernemingen met een minimale omzet in de referentieperiode van € 'R'. waarbij het bedrag 'R' beleidsmatig dient te worden bepaald. Voor het verdere verloop van dit onderzoek en de beoordeling van dit voorstel is een minimale omzet 'R' van € 12 miljoen gehanteerd. Dit geschiedt overeenkomstig de omzetgrens die gekoppeld is aan de verplichte accountantscontrole. Over het algemeen kan gesteld worden dat het winstcriterium bij deze omzetgrens alleen op middelgrote en grote ondernemingen wordt toegepast.

Eerdere regelingen, zoals bijvoorbeeld de TEK en NOW, laten zien dat een klein deel van de bedrijven verantwoordelijk is voor een groot deel van de verleende subsidie (data weergegeven in Appendix B). Ondanks dat het winstcriterium slechts op een deel van de doelgroep wordt toegepast, zorgt een winstcriterium in deze vorm er wel voor dat (grotere) ondernemingen – die geen steun zullen behoeven in tijden van crisis – worden uitgesloten van crisissteun. Het doel van het winstcriterium kan hierdoor gehandhaafd blijven. Een bijkomend voordeel van dit Voorstel is dat kleine ondernemers geen onderdeel uitmaken van de toets en zodoende wordt voorkomen dat kleine ondernemers (die vaak geen Rechtspersoon met beperkte aansprakelijkheid zijn) op enig moment grote hoeveelheden steun dienen terug te betalen.

Uiterlijk bij de vaststelling van de steun/subsidie zal de onderneming een (accountants- of derden-) verklaring moeten overleggen van de fiscale winst over de meetperiode en referentieperiode om de winstcijfers te kunnen valideren. De verklaring is benodigd omdat i) de meetperiode en referentieperiode (waarschijnlijk) afwijkend zijn van het boekjaar of belastingjaar en ii) omdat de winst op niveau van Groep verbonden ondernemingen berekend moet worden. De aan te leveren accountants- of derdenverklaring zal de doorlooptijd van een aanvraag verlengen en kosten met zich meebrengen hetgeen de uitvoerbaarheid (ook aan zijde van accountants en derden) bemoeilijkt. Dit zal met name het geval zijn bij grootschalige crisissteunmaatregelen waar vrijwel alle ondernemingen voor in aanmerking komen. Uit voorgaande regelingen is gebleken dat het verkrijgen van een accountantsverklaring (in crisisperiode) doorgaans tussen de twee en vier maanden tijd in beslag neemt. Bij de vaststelling van deadlines omtrent de aanlevering van gegevens dient hier rekening mee gehouden te worden.

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste pijlers van dit voorstel schematisch weer en is per onderdeel nader toegelicht.

Pijler	Toelichting en beoordeling
Juridische aspecten	<ul style="list-style-type: none"><li>• Er dient een juridische basis te komen voor gegevensuitwisseling tussen de Belastingdienst en de uitvoeringsorganisatie van de subsidieregeling.</li><li>• Verder worden geen belemmeringen vanuit staatssteunoptiek en of AVG verwacht indien hier bij de inrichting van de steunregeling al rekening mee wordt gehouden.</li></ul>
Snelheid	<ul style="list-style-type: none"><li>• De doorlooptijd om een aanvraag in te dienen zal door de benodigde accountants- of derdenverklaring hoger liggen. Al is dit gunstig voor de doorlooptijd van de subsidiebeoordeling. Dit zal, zeker ten tijde van crisis, enige tijdsinspanning van de ondernemer vergen en van de partijen die de verklaring afgeven.</li><li>• De initiële subsidiebeoordeling kan relatief snel verlopen doordat de winsttoets relatief simpel is. Voor validatie van de winstcijfers zal een accountants- of derdenverklaring nodig zijn aangezien geen contra-informatie beschikbaar is om de winst in de crisisperiode en referentieperiode mee te valideren. Dit komt omdat de crisis- en referentieperiode hoogstwaarschijnlijk niet gelijk lopen met de</li></ul>

	<p>periode waarover de fiscale winst is bepaald in de definitieve belastingaangifte.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aangezien het winstcriterium enkel wordt toegepast vanaf de bedrijven met een omzet van minimaal € 'R', is de verwachting dat de meeste subsidiebedragen boven de € 125.000 per aanvraag liggen. Vanaf dit subsidiebedrag is een accountantsverklaring reeds verplicht conform het Kaderbesluit nationale EZK- en LNV subsidies.</li> <li>• Fiscale winst is – met regelmaat – lastig vast te stellen gezien de regels en uitzonderingen die gelden én de specialistische kennis die nodig is om tot een goed oordeel te komen.</li> <li>• Het is aannemelijk dat het beoordelingsproces aan de kant van de uitvoeringsorganisatie vlot kan verlopen, gezien het beperktere aantal (te beoordelen) aanvragen én de reeds geverifieerde (en mogelijk gestandaardiseerde) informatie die de uitvoeringsorganisatie aangeleverd krijgt.</li> <li>• Definitieve vaststelling achteraf kan enkele jaren duren. Ondernemers zullen er in hun boekhouding en/of prognoses rekening mee moeten houden dat mogelijk een deel van de steun teruggevorderd kan worden. Het is echter de verwachting dat ondernemingen, met een omzet groter dan de € 'R', over voldoende financiële en fiscale expertise beschikken om hier adequaat mee om te gaan.</li> </ul>
Datavergaring	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Datavergaring verloopt via de aanvrager en wordt mogelijk (deels) gevalideerd door middel van de fiscale winst zoals bekend bij de Belastingdienst (als contra-informatie).</li> <li>• De winstcijfers over de crisisperiode en referentieperiode zullen voor de aanvrager moeilijk te berekenen zijn. Ook is deze informatie niet te valideren, anders dan middels een accountants- of derdenverklaring.</li> <li>• Historische fiscale winstgegevens zullen, met uitzondering van recente jaren waarvan de IB/VpB aangifte nog niet is vastgesteld, voldoende beschikbaar zijn.</li> </ul>
Rechtmatigheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De subsidie wordt vastgesteld op basis van winstcijfers over de meet- en referentieperiode waarvoor een accountantsverklaring of derdenverklaring is afgegeven. Dit biedt de uitvoerder van de subsidieregeling de mogelijkheid de winsttoetsen op een juiste manier uit te voeren en de subsidie rechtmatig vast te stellen.</li> </ul>
Eenvoud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zoals reeds benoemd kent de definitie fiscale winst veel regels, uitzonderingen en vereist de correcte bepaling van fiscale winst specialistische kennis. Dit zorgt ervoor dat er specialistische fiscale kennis nodig is om tot een accurate inschatting te komen. Het is echter aannemelijk dat een onderneming met een omzet van tenminste € 'R' voldoende fiscale kennis in huis heeft (dan wel de mogelijkheid heeft om dit tijdelijk in te huren) om de benodigde informatie aan de accountant (en uitvoeringsorganisatie) te overhandigen.</li> <li>• Gezien de omvang van de ondernemingen en benodigde accountants- of derdenverklaring wordt de kans op foutieve aanvragen, leidende tot onterechte steuntoekenning, beperkt geacht.</li> <li>• Het gebrek aan 'zekerheid' met betrekking tot de definitieve vaststelling kan een beperkende factor zijn in de bedrijfsprocessen en te nemen strategische besluiten van een onderneming (zoals investeringen, uitbreiding, etc.).</li> </ul>
Personele capaciteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Door het beperken van het aantal subsidiebeoordelingen door middel van de minimale omzetgrens zal de personele druk (met name fiscaal specialistische kennis) beperkter zijn in vergelijking met Voorstel 1. Personele capaciteit met betrekking tot de beoordeling</li> </ul>

	<p>zal bij de uitvoeringsorganisatie geen beperkende factor zijn voor de uitvoerbaarheid.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De noodzaak tot het verkrijgen van een accountantsverklaring voor subsidie vaststelling zal een beroep doen op de capaciteiten van de accountantssector. Met name gedurende perioden waar accountants doorgaans beperkte/geen restcapaciteit hebben ('busy season') kan een beperkte beschikbaarheid de uitvoerbaarheid in de weg staan. Het is evenwel de verwachting dat – gegeven de groep waarop het winstcriterium wordt toegepast – de meeste subsidiebedragen boven de € 125.000 per aanvraag liggen en ook zonder winstcriterium een accountantsverklaring noodzakelijk is voor de subsidie vaststelling.</li> <li>• Definitieve vaststelling achteraf zal, wegens de beperktere hoeveelheid uit te voeren toetsen en spreiding over de tijd, naar verwachting geen personele capaciteitsproblemen opleveren.</li> <li>• Adequate samenwerking en afstemming zal benodigd zijn indien meerdere uitvoeringsorganisaties zich over de regeling ontfemen. Dit is gelijk aan het voorgaande Voorstel.</li> </ul>
IT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De IT systemen bij de uitvoeringsorganisatie van de subsidieregeling moeten worden ingericht om de winsttoets uit te kunnen voeren, dit levert naar verwachting geen problemen op.</li> <li>• Indien gegevensuitwisseling met de Belastingdienst noodzakelijk wordt geacht, zal dit mogelijk een IT aanpassing bij de Belastingdienst vergen. De Belastingdienst maakt gebruik van verschillende softwarepakketten om (geautomatiseerd) belasting te heffen over de fiscale winst. Het is aannemelijk dat de software benodigd voor historische fiscale data te verzamelen reeds aanwezig is, dan wel kan worden gecreëerd en geïmplementeerd. Het zal echter een uitdaging worden om op basis van deze data analyses uit te voeren en deze data te koppelen aan de benodigde data-analyse softwarepakketten bij de uitvoeringsorganisatie van de subsidieregeling.</li> <li>• Ook dient in geval van gegevensuitwisseling een koppeling gemaakt te worden tussen de software van de uitvoeringsorganisatie en de Belastingdienst.</li> <li>• In het verleden hebben IT-vernieuwingen binnen de Belastingdienst niet altijd tot een succes geleid. Het is aan te raden de inrichting van de IT-omgeving prioriteit te geven aangezien dit een essentieel aspect is met betrekking tot uitvoerbaarheid.</li> </ul>
Validatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaststelling en validatie van de winstcijfers kan pas plaatsvinden nadat de Belastingdienst de definitieve aanslag heeft gedaan. Dit kan een aantal jaren duren na het verkrijgen van de subsidie. Pas dan kunnen de definitieve winstcijfers worden gevalideerd.</li> <li>• Validatie van winst het aanvraagproces verloopt door middel van accountants- of derdenverklaring. Met name indien 'meet/crisisperiode ≠ regulier boekjaar' en de winsten aan een bepaalde periode zullen moeten worden toegerekend zal dit leiden tot een grotere inspanning. Ook is het risico op het <i>gamen</i> van winst over een korte periode groot.</li> <li>• Inspanningen m.b.t. validatie zullen aan de zijde van de uitvoeringsorganisatie naar verwachting beperkt zijn.</li> </ul>
Terugvorderingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De belastingaangifte waaruit de fiscale winst wordt afgeleid, wordt vaak enkele jaren na afloop van het boekjaar pas definitief vastgesteld middels een aanslag. Derhalve kan de vaststelling van het subsidiebedrag ook pas daarna plaatsvinden.</li> <li>• Aangezien de initiële beoordeling uitgaat van voorlopige fiscale winstcijfers voor de crisisperiode en referentieperiode is de kans groter dat de uitkomst van het winstcriterium bij vaststelling afwijkt van de initiële beoordeling.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De kans bestaat dat aanvragers na een lange periode (een deel van) de verkregen subsidie terug moeten betalen.</li> <li>• Het risico dat grote subsidiebedragen teruggevorderd worden van ondernemers zonder beperkte aansprakelijkheid is klein aangezien het winstcriterium in dit voorstel enkel wordt toegepast op aanvragers met een omzet van minimaal € 'R'.</li> </ul>
Bezwaren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het is de verwachting dat alle aanvragers die hun voorschot (deels) moeten terugbetalen, bezwaar zullen maken tegen dit besluit.</li> </ul>
Doelgroep	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vanwege de ingevoerde omzetgrens beperkt de doelgroep zich tot de grotere bedrijven.</li> <li>• Qua aantal is dit slechts een gering deel van de Nederlandse ondernemers, maar zij zijn wel de begunstigden van een relatief groot deel van de subsidies.</li> </ul>
Subsidiebesparingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De subsidiebesparingen zullen - naar verwachting - kleiner zijn dan in Voorstel 1 wegens de beperking van de doelgroep (gehanteerde omzetgrens). Het doel van het winstcriterium blijft voorsnog gehandhaafd.</li> </ul>
Impact op ondernemers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ondernemers zullen zelf een berekening moeten maken van de winst over de meetperiode en referentieperiode en daar een accountants- of derdenverklaring bij aanleveren. Mogelijk zal dit, wegens de complexiteit van bepaling van fiscale winst, enige tijdsinspanning kosten. De verwachting is echter niet dat dit onredelijke proporties zal aannemen gezien de professionaliteit van de grotere ondernemingen. NB: dit staat los van de financiële impact van de aanvraag van een accountantsverklaring.</li> <li>• De aan te leveren accountants- of derdenverklaring zal de doorlooptijd van een aanvraag verlengen en kosten met zich meebrengen. Hetgeen de uitvoerbaarheid (ook aan zijde van accountants) bemoeilijkt. Met name in geval van grootschalige crisissteunmaatregelen waar vrijwel alle ondernemingen voor in aanmerkingen komen (over meerdere sectoren).</li> <li>• Het valt te betwisten of er op korte termijn voldoende accountants beschikbaar kunnen zijn om (een grote hoeveelheid aan) accountantsverklaringen te verstrekken.</li> <li>• Het is aan te raden een impact toets te laten uitvoeren door het ATR.</li> </ul>

#### 5.4 Voorstel 3: Winstcriterium op basis van commerciële winst, controleplichtige bedrijven

Voorstel 3 is gebaseerd op Voorstel 2 met als verschil dat commerciële winst (i.p.v. fiscale winst) als winstdefinitie wordt gehanteerd. Pas vanaf de KvK classificatie 'middelgroot', benoemd in Hoofdstuk 3, dient een onderneming een winst- en verliesrekening te deponeren. Middelgrote en grote ondernemingen hebben bovendien een controleplicht wat inhoudt dat ze de jaarcijfers door een accountant moeten laten controleren. Zodoende is het voorstel om de doelgroep waarop een winstcriterium wordt toegepast, te laten aansluiten bij de grens van ondernemingen met een controleplicht, zijnde (minimaal) een middelgrote onderneming conform de definitie die door de KvK.

In dit voorstel wordt het winstcriterium derhalve niet toegepast op micro- en kleine ondernemingen (voornamelijk zzp'ers) omdat (publieke) commerciële winstgegevens ter validatie ontbreken. Deze groep heeft immers geen controleplicht ten aanzien van de jaarrekening en is in veel gevallen vrijgesteld van deponering. Validatie van winstcijfers is voor deze groep daardoor moeilijk te realiseren. Desalniettemin kan het doel van het winstcriterium nog steeds worden gehandhaafd: *ondernemingen uitsluiten van crisissteun die ten tijde van crisis geen steun nodig hebben.*

Uiterlijk bij de vaststelling van de steun/subsidie zal de onderneming een (accountants- of derden-) verklaring moeten overleggen van de commerciële winst over de meetperiode en referentieperiode om de winstcijfers te kunnen valideren. De meetperiode en referentieperiode zijn (waarschijnlijk) afwijkend

van het boekjaar. Een accountantsverklaring is conform het Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies altijd vereist indien het subsidiebedrag € 125.000 of meer bedraagt.

Zoals eerder aangegeven is winst een uitkomst van baten en lasten en zodoende relatief eenvoudig te beïnvloeden door een ondernemer. Bij invoering van een winstcriterium is het de verwachting dat een ondernemer zijn commerciële winstcijfers dermate zal trachten te beïnvloeden zodat hij in aanmerking komt voor subsidie (*gaming*). Met name wanneer winst wordt berekend over een korte periode, is het voor een ondernemer of onderneming relatief eenvoudig om bepaalde kosten en/of opbrengsten boekhoudkundig in een eerdere of latere periode te laten vallen. Aangezien de richtlijnen van het winstcriterium op voorhand bij de aanvragers bekend zijn, is de ondernemers en ondernemingen er veel aan gelegen om de kosten en/of opbrengsten in een gunstige periode te laten vallen om te voldoen aan de voorwaarden die getoetst worden bij het winstcriterium.

Uiterlijk bij de vaststelling van de steun/subsidie zal de onderneming een (accountants- of derden-) verklaring moeten overleggen van de commerciële winst over de meetperiode en referentieperiode om de winstcijfers te kunnen valideren. De verklaring is benodigd omdat i) de meetperiode en referentieperiode (waarschijnlijk) afwijkend zijn van het boekjaar of belastingjaar en ii) omdat de winst op niveau van Groep verbonden ondernemingen berekend moet worden. De aan te leveren accountants- of derdenverklaring zal de doorlooptijd van een aanvraag verlengen en kosten met zich meebrengen hetgeen de uitvoerbaarheid (ook aan zijde van accountants en derden) bemoeilijkt. Dit zal met name het geval zijn bij grootschalige crisissteunmaatregelen waar vrijwel alle ondernemingen voor in aanmerking komen. Uit voorgaande regelingen is gebleken dat het verkrijgen van een accountantsverklaring (in crisisperiode) doorgaans tussen de twee en vier maanden tijd in beslag neemt. Bij de vaststelling van deadlines omtrent de aanlevering van gegevens dient hier rekening mee gehouden te worden.

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste pijlers van dit voorstel schematisch weer en is per onderdeel nader toegelicht.

Pijler	Toelichting en beoordeling
Juridische aspecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er worden geen belemmeringen vanuit staatssteunoptiek en of AVG verwacht indien hier bij de inrichting van de steunregeling al rekening mee wordt gehouden.</li> </ul>
Snelheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De doorlooptijd om een aanvraag in te dienen zal door de benodigde accountants- of derdenverklaring hoger liggen. Al is dit gunstig voor de doorlooptijd van de subsidiebeoordeling. Dit zal, zeker ten tijde van crisis, enige tijdsinspanning van de ondernemer vergen en van de partijen die de verklaring afgeven.</li> <li>• De initiële subsidiebeoordeling kan relatief snel verlopen doordat de winsttoets relatief simpel is. Voor validatie van de winstcijfers zal een accountants- of derdenverklaring nodig zijn aangezien geen contra-informatie beschikbaar is om de winst in de crisisperiode en referentieperiode mee te valideren. Dit komt omdat de crisis- en referentieperiode hoogstwaarschijnlijk niet gelijk lopen met de periode waarover de fiscale winst is bepaald in de definitieve belastingaangifte.</li> <li>• Aangezien het winstcriterium enkel wordt toegepast vanaf de bedrijfsklasse middelgroot, is de verwachting dat de meeste subsidiebedragen boven de € 125.000 per aanvraag liggen. Vanaf dit subsidiebedrag is een accountantsverklaring reeds verplicht conform het Kaderbesluit nationale EZK- en LNV subsidies. Aangezien het winstcriterium niet op alle aanvragers van toepassing is maar enkel op ondernemingen met een verplichte jaarrekeningcontrole, is de groep waarop een winstcriterium wordt toegepast kleiner. Dit bevordert de snelheid waarmee een winstcriterium toegepast kan worden.</li> <li>• Het is aannemelijk dat het beoordelingsproces aan de kant van de uitvoeringsorganisatie vlot kan verlopen, gezien het beperktere</li> </ul>

	aantal (te beoordelen) aanvragen én de reeds geverifieerde (en mogelijk gestandaardiseerde) informatie die de uitvoeringsorganisatie aangeleverd krijgt.
Datavergaring	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Datavergaring verloopt middels de aanvrager en wordt gevalideerd middels een accountantsverklaring van de winst die uiterlijk voor vaststelling overlegd dient te zijn én wordt mogelijk (deels) gevalideerd door middel van de jaarcijfers uit het Handelsregister van de KvK (als contra-informatie).</li> </ul>
Rechtmatigheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De subsidie wordt vastgesteld op basis van winstcijfers over de meet- en referentieperiode waarvoor een accountantsverklaring of derdenverklaring is afgegeven. Dit biedt de uitvoerder van de subsidieregeling de mogelijkheid de winsttoetsen op een juiste manier uit te voeren en de subsidie rechtmatig vast te stellen</li> </ul>
Eenvoud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ondernemers kunnen eenvoudig op basis van hun eigen cijfers toetsen of het waarschijnlijk is dat ze in aanmerking komen voor subsidie.</li> <li>• Dit voorstel is relatief eenvoudig uitvoerbaar. Ondernemers dienen voorlopige gegevens aan te leveren ten aanzien van de commerciële winst in de crisisperiode (meetperiode) en referentieperiode. De onderneming dient voor de vaststelling de definitieve cijfers van de meetperiode en referentieperiode aan te leveren, inclusief accountants- of derdenverklaring.</li> <li>• De verwachting is dat een onderneming haar winst dermate kan beïnvloeden zodat hij voldoet aan de voorwaarden in het winstcriterium (<i>gaming</i>).</li> </ul>
Personele capaciteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aangezien het winstcriterium alleen op middelgrote en grote ondernemingen wordt toegepast, zal de personele druk beperkter zijn in vergelijking met Voorstel 1. Daarnaast is geen fiscale expertise benodigd. Personele capaciteit met betrekking tot de beoordeling zal bij de uitvoeringsorganisatie geen beperkende factor zijn bij de uitvoerbaarheid.</li> <li>• De noodzaak tot het verkrijgen van een accountantsverklaring voor subsidie vaststelling zal een beroep doen op de capaciteiten van de accountantssector. Met name gedurende perioden waar accountants doorgaans beperkte/geen restcapaciteit hebben (<i>'busy season'</i>) kan een beperkte beschikbaarheid de uitvoerbaarheid in de weg staan. Het is evenwel de verwachting dat – gegeven de groep waarop het winstcriterium wordt toegepast – de meeste subsidiebedragen boven de € 125.000 per aanvraag liggen en ook zonder winstcriterium een accountantsverklaring noodzakelijk is voor subsidie vaststelling.</li> <li>• Definitieve vaststelling achteraf zal, wegens de beperktere hoeveelheid uit te voeren toetsen (in vergelijking met Voorstel 1), naar verwachting geen personele capaciteitsproblemen opleveren bij de uitvoeringsorganisatie.</li> </ul>
IT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De IT systemen bij de uitvoeringsorganisatie van de subsidieregeling moeten worden ingericht om de winsttoets uit te kunnen voeren, dit levert naar verwachting geen problemen op.</li> </ul>
Validatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Validatie van winst het aanvraagproces verloopt door middel van accountants- of derdenverklaring. Met name indien 'meet/crisisperiode ≠ regulier boekjaar' en de winsten aan een bepaalde periode zullen moeten worden toegerekend zal dit leiden tot een grotere inspanning. Ook is het risico op het gamen van winst over een korte periode groot.</li> <li>• Inspanningen m.b.t. validatie zullen aan de zijde van de uitvoeringsorganisatie naar verwachting beperkt zijn.</li> </ul>



Terugvorderingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De commerciële jaarrekening dient uiterlijk 12 maanden na afloop van het boekjaar vastgesteld en gedeponerd te zijn. De vaststelling van het subsidiebedrag kan daarna plaatsvinden.</li> <li>• In veel gevallen zal de winst van het boekjaar van de referentieperiode reeds zijn vastgesteld bij de subsidie aanvraag. Dit verkleint de kans dat de uitkomst van de winsttoets bij vaststelling afwijkt van de winsttoets bij de initiële subsidie beoordeling en verkleint het aantal gevallen waar terugvordering van de subsidie nodig zal zijn.</li> <li>• Desalniettemin blijft het risico bestaan dat ondernemers (een deel van) de verkregen subsidie terug moeten betalen, aangezien bij de initiële beoordeling voorlopige winstcijfers over de meetperiode worden gehanteerd.</li> </ul>
Bezwaren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het is de verwachting dat alle aanvragers die hun voorschot (deels) moeten terugbetalen, bezwaar zullen maken tegen dit besluit.</li> </ul>
Doelgroep	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De doelgroep omvat alle controleplichtige ondernemingen. De doelgroep is beperkt tot middelgrote en grote ondernemingen omdat van micro- en kleine ondernemingen gecontroleerde commerciële winstgegevens ter validatie ontbreken.</li> <li>• De toetsing van winst op niveau Groep verbonden ondernemingen zal dus enkel plaatsvinden op basis van de winst van de ondernemingen binnen de groep met deponeringsplicht (middelgrote en grote ondernemingen).</li> <li>• Qua aantal is dit slechts een gering deel van de Nederlandse ondernemers, maar zij zijn wel de begunstigden van een relatief groot deel van de subsidies.</li> </ul>
Subsidiebesparingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Door uitsluiting van niet KvK deponeringsplichtigen (ondernemingen zonder controleplicht) van de toetsing zal een deel van de mogelijke subsidiebesparingen niet gerealiseerd worden. Het doel van het winstcriterium blijft vooralsnog gehandhaafd.</li> </ul>
Impact op ondernemers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De aanvrager zal de winstcijfers over de crisisperiode en referentieperiode (met accountants- of derdenverklaring) moeten aanleveren. Mogelijk zal dit enige tijdsinspanning kosten. De verwachting is echter niet dat dit onredelijke proporties zal aannemen gezien de professionaliteit van de grotere ondernemingen. NB: dit staat los van de financiële impact van de aanvraag van een accountantsverklaring.</li> <li>• De aan te leveren accountants- of derdenverklaring zal de doorlooptijd van een aanvraag verlengen en kosten met zich meebrengen. Hetgeen de uitvoerbaarheid (ook aan zijde van accountants) bemoeilijkt. Met name in geval van grootschalige crisissteunmaatregelen waar vrijwel alle ondernemingen voor in aanmerkingen komen (over meerdere sectoren).</li> <li>• Het valt te betwisten of er op korte termijn voldoende accountants beschikbaar kunnen zijn om (een grote hoeveelheid aan) accountantsverklaringen te verstrekken.</li> <li>• Het is aan te raden een impact toets te laten uitvoeren door het ATR.</li> </ul>

## 5.5 Voorstel 4: Winstcriterium op basis van commerciële winst, versimpelde winsttoets

Voorstel 4 is gebaseerd op Voorstel 3 met als verschil de winsttoets. In Voorstel 4 is gebruik gemaakt van een versimpelde winsttoets met slechts één voorwaarde: een check of de winst in de referentieperiode kleiner of gelijk is aan 'Z'. De redenering achter deze versimpelde toets is inventariseren of de aanvrager in het recente verleden voldoende winsten gemaakt. Van een onderneming mag redelijkerwijs verwacht worden dat zij in winstgevendende jaren een gedeelte van de winst reserveert en een financiële buffer aanlegt om financiële tegenslagen te doorstaan.

De versimpelde winsttoets ziet allereerst toe op de problematiek inzake het berekenen van winst over een periode die afwijkt van het reguliere boekjaar. Daarnaast is ook het risico op *gaming* aanzienlijk kleiner dan in Voorstellen 1, 2 en 3 aangezien het winstcriterium in Voorstel 4 zich alleen richt op historische winsten.

Echter, historische winsten zijn niet altijd een juiste weergave van de financiële positie van een onderneming ten tijde van crisis. De crisis impact wordt immers niet gemeten in de winsttoets in dit Voorstel. Desondanks wordt toch aangenomen dat de winsttoets in Voorstel 4 doelmatig en doeltreffend is indien de overige subsidievoorwaarden al voorzien in een meting van de crisisimpact. Het uitgangspunt is dat een winstcriterium als 'add-on' op de overige subsidievoorwaarden wordt toegepast.

De winsttoets is als volgt:

<b>Voorwaarde 1</b>	Winst referentieperiode (€) is kleiner of gelijk aan € 'Z' dat is berekend vóór toepassing van het winstcriterium: <div style="border: 1px solid white; padding: 5px; margin: 5px auto; width: fit-content;">Winst in referentieperiode <math>\leq Z</math></div>
---------------------	--

Deze voorwaarde zorgt ervoor dat aanvragers met hoge winsten in de periode vóór de crisis worden uitgesloten van steun/subsidie. In dit voorstel is de referentieperiode altijd gelijk aan het meest recente (volledige) kalenderjaar, wat doorgaans gelijk is aan een boekjaar.

Indien de gecontroleerde jaarcijfers nog niet beschikbaar zijn bij de subsidieaanvraag, zal de winst in de referentieperiode initieel worden bepaald aan de hand van voorlopige winstcijfers. Uiterlijk bij de vaststelling van de steun/subsidie zal de onderneming een (accountants- of derden-) verklaring moeten overleggen van de commerciële winst over de referentieperiode om de winstcijfers te kunnen valideren.

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste pijlers van dit voorstel schematisch weer en is per onderdeel nader toegelicht.

Pijler	Toelichting en beoordeling
Juridische aspecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Er worden geen belemmeringen vanuit staatssteunoptiek en of AVG verwacht indien hier bij de inrichting van de steunregeling al rekening mee wordt gehouden.</li> </ul>
Snelheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>De subsidiebeoordeling kan snel verlopen (en sneller dan in Voorstellen 1, 2 en 3) door de versimpelde winsttoets. De winsttoets ziet alleen toe op winst in de referentieperiode en de referentieperiode is gelijk aan een geheel kalenderjaar.</li> <li>Contra-informatie is aanwezig in de vorm van historische winstcijfers van de ondernemingen die onderdeel uitmaken van de Groep verbonden ondernemingen.</li> <li>Aangezien het winstcriterium enkel wordt toegepast vanaf de bedrijfsklasse middelgroot, is de verwachting dat de meeste subsidiebedragen boven de € 125.000 per aanvraag liggen. Vanaf dit subsidiebedrag is een accountantsverklaring verplicht voor subsidie aanvraag en de subsidie vaststelling.</li> <li>Aangezien het winstcriterium niet op alle aanvragers van toepassing is maar enkel op ondernemingen met een verplichte jaarrekeningcontrole, is de groep waarop een winstcriterium wordt</li> </ul>

	<p>toegepast kleiner. Dit bevordert de snelheid waarmee een winstcriterium toegepast kan worden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het is aannemelijk dat het beoordelingsproces aan de kant van de uitvoeringsorganisatie vlot kan verlopen, gezien het beperktere aantal (te beoordelen) aanvragen én de reeds geverifieerde (en mogelijk gestandaardiseerde) informatie die de uitvoeringsorganisatie aangeleverd krijgt.</li> </ul>
Datavergaring	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Datavergaring verloopt middels de aanvrager en wordt gevalideerd middels een accountantsverklaring van de winst die uiterlijk voor vaststelling overlegd dient te zijn én wordt gevalideerd door middel van de jaarcijfers uit het Handelsregister van de KvK.</li> </ul>
Rechtmatigheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De subsidie wordt vastgesteld op basis van winstcijfers over de meet- en referentieperiode waarvoor een accountantsverklaring of derdenverklaring is afgegeven. Dit biedt de uitvoerder van de subsidieregeling de mogelijkheid de winsttoetsen op een juiste manier uit te voeren en de subsidie rechtmatig vast te stellen</li> </ul>
Eenvoud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ondernemers kunnen eenvoudig op basis van hun eigen cijfers toetsen of het waarschijnlijk is dat ze in aanmerking komen voor subsidie.</li> <li>• Dit voorstel is het meest eenvoudig uit te voeren van alle uitgelichte voorstellen. Ondernemers dienen enkel historische (referentieperiode) boekjaarwinst(en) door te geven bij een aanvraag.</li> <li>• Gezien de toets enkel naar historische winst kijkt is het risico op <i>gaming</i> relatief beperkt.</li> </ul>
Personele capaciteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aangezien het winstcriterium alleen op middelgrote en grote ondernemingen wordt toegepast én de winsttoets is versimpeld, zal de personele druk beperkter zijn in vergelijking Voorstellen 1, 2 en 3. Personele capaciteit met betrekking tot de beoordeling zal bij de uitvoeringsorganisatie geen beperkende factor zijn bij de uitvoerbaarheid.</li> <li>• De noodzaak tot het verkrijgen van een accountantsverklaring voor subsidie vaststelling zal een beroep doen op de capaciteiten van de accountantssector. Met name gedurende perioden waar accountants doorgaans beperkte/geen restcapaciteit hebben ('busy season') kan een beperkte beschikbaarheid de uitvoerbaarheid in de weg staan. Het is evenwel de verwachting dat – gegeven de groep waarop het winstcriterium wordt toegepast – de meeste subsidiebedragen boven de € 125.000 per aanvraag liggen en ook zonder winstcriterium een accountantsverklaring noodzakelijk is voor subsidie vaststelling.</li> <li>• Ten aanzien van de beoordeling is specialistische kennis geen noodzaak, maar is wel voldoende personeel nodig voor ondersteuning tijdens het aanvraagproces, het uitvoeren van de winsttoetsen en het verwerken van de aanvragen.</li> </ul>
IT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De uitvoeringsorganisatie zal haar IT-infrastructuur dermate ingericht moeten hebben zodat jaarrekeningen kunnen worden opgeslagen en commerciële winstcijfers kunnen worden gevalideerd met inachtneming van de AVG.</li> </ul>
Validatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Validatie gedurende het aanvraagproces verloopt middels accountantsverklaring bij commerciële winstcijfers zoals in de jaarrekening.</li> <li>• Inspanningen m.b.t. validatie zullen aan de zijde van de uitvoeringsorganisatie naar verwachting beperkt zijn.</li> </ul>
Terugvorderingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De kans is aanwezig dat reeds bij de subsidieaanvraag de winst in de referentieperiode is vastgesteld. Indien dit het geval is, kan de</li> </ul>

	<p>winsttoets als worden vastgesteld en is geen risico op terugvordering uit hoofde van het winstcriterium.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Indien bij de aanvraag nog geen vastgestelde winst over de referentieperiode beschikbaar is, blijft het risico bestaan dat ondernemers (een deel van) de verkregen subsidie terug moeten betalen, aangezien bij de initiële beoordeling voorlopige winstcijfers over de referentieperiode worden gehanteerd</li> <li>• Enkel de winst in referentieperiode zal getoetst worden. Op basis daarvan zal wel/geen subsidie verstrekt worden.</li> </ul>
Bezwaren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naar verwachting zullen alle aanvragers die het niet eens zijn met de beoordeling bezwaar maken tegen de toetsing.</li> <li>• Het is aannemelijk dat ondernemers, in geval van de simpelere toetsing in dit voorstel, in sommige specifieke situaties geen bezwaar zullen maken, waar ze dat in voorgaande voorstellen wel zouden doen (bijvoorbeeld voldoen aan maximale absolute winst voorwaarde maar niet voldoen aan winstdaling gesteld in voorgaande voorstellen). Dit is echter op voorhand niet met zekerheid te stellen.</li> </ul>
Doelgroep	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De doelgroep omvat alle controleplichtige ondernemingen.</li> <li>• De toetsing van winst op niveau Groep verbonden ondernemingen zal dus enkel plaatsvinden op basis van de winst van de ondernemingen binnen de groep met deponeringsplicht (middelgrote en grote ondernemingen).</li> <li>• Qua aantal is dit slechts een gering deel van de Nederlandse ondernemers, maar zij zijn wel de begunstigden van een relatief groot deel van de subsidies.</li> </ul>
Subsidiebesparingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Door uitsluiting van niet KvK deponeringsplichtigen (ondernemingen zonder controleplicht) van de toetsing zal een deel van de mogelijke subsidiebesparingen niet gerealiseerd worden. Het doel van het winstcriterium blijft vooralsnog gehandhaafd.</li> </ul>
Impact op ondernemers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De aanvrager zal de winstcijfers over de referentieperiode (met accountants- of derdenverklaring) moeten aanleveren bij de subsidieaanvraag. Dit zal enige tijdsinspanning kosten. De verwachting van de onderzoekers is echter niet dat dit onredelijke proporties zal aannemen gezien de professionaliteit van de grotere ondernemingen. NB: dit staat los van de financiële impact van de aanvraag van een accountantsverklaring. De geschatte tijds- en kosteninspanning is in Voorstel 4 kleiner dan in Voorstellen 1, 2 en 3.</li> <li>• De aan te leveren accountants- of derdenverklaring zal de doorlooptijd van een aanvraag verlengen en kosten met zich meebrengen. Hetgeen de uitvoerbaarheid (ook aan zijde van accountants) bemoeilijkt. Met name in geval van grootschalige crisissteunmaatregelen waar vrijwel alle ondernemingen voor in aanmerking komen (over meerdere sectoren). De geschatte tijds- en kosteninspanning is in Voorstel 4 kleiner dan in Voorstellen 1, 2 en 3.</li> <li>• Het valt te betwisten of er op korte termijn voldoende accountants beschikbaar kunnen zijn om (een grote hoeveelheid aan) accountantsverklaringen te verstrekken.</li> <li>• Het is aan te raden een impact toets te laten uitvoeren door het ATR.</li> </ul>

## 5.6 Behandeling van uitzonderingen en special cases

In deze paragraaf worden de gevolgen van knelpunten en bijzondere omstandigheden gedurende de toetsing van het winstcriterium beschreven en worden voorstellen uitgewerkt om deze implicaties te mitigeren. Het is van belang om op te merken dat situaties zich zullen voordoen waarin de eerder beschreven methodiek niet representatief zal zijn voor de beoordeling van het winstcriterium. Dit is met name van toepassing bij veranderingen in de organisatiestructuur, incidentele winsten en verliezen en overige organisatie-specifieke omstandigheden. Om ervoor te zorgen dat de aanlevering en beoordeling van winst zo accuraat en relevant mogelijk blijft, is het noodzakelijk om deze uitzonderingen zorgvuldig te behandelen en gepaste oplossingen te bieden. Daarnaast is het aan te raden een hardheidsclausule op te nemen in de vormgeving om voor zeer uitzonderlijke gevallen een maatwerkoplossing te kunnen formuleren. In de volgende onderdelen worden situaties beschreven die van invloed zijn bij het bepalen van de winst van een onderneming. Vervolgens wordt voor elke situatie een voorstel gedaan om hiermee om te gaan.

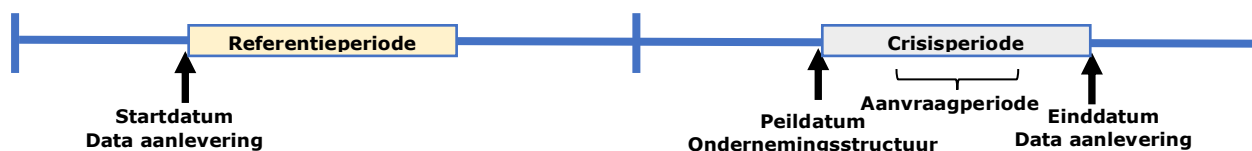
### 5.6.1 Incidentele wijzigingen samenstelling groep verbonden ondernemingen

Het is van belang om rekening te houden met veranderingen in de samenstelling van de groep verbonden ondernemingen. Bij het bepalen van de winst moet ervoor worden gezorgd dat de beoordeling eerlijk en objectief verloopt. Veranderingen in de samenstelling, zoals door fusies, overnames en splitsingen, kunnen aanzienlijke gevolgen hebben voor de financiële resultaten van een onderneming, zoals de omzet, kostenstructuur en winst. Wanneer een onderneming betrokken is bij een fusie, kan de samenvoeging van activiteiten leiden tot synergiën en efficiëntere processen, waardoor de winsten kunnen toenemen. Bovendien vergroot een fusie de omvang van een onderneming, hetgeen kan leiden tot een stijging van de totale winst. Daarentegen kunnen fusies ook gepaard gaan met hoge integratiekosten en tijdelijke verstoringen in de bedrijfsvoering, waardoor de winst lager uitvalt. Splitsingen kunnen leiden tot veranderingen in de omvang en aard van de activiteiten van een onderneming. Een onderneming kan bijvoorbeeld de keuze maken om een dochteronderneming af te stoten, waardoor een verandering in omzet, kosten en winst kan ontstaan.

In de hiervoor genoemde voorstellen (1, 2 en 3. Geen gebruik van crisisperiode in Voorstel 4) wordt verondersteld dat de organisatiestructuur tijdens de referentieperiode gelijk is aan de organisatiestructuur in de crisisperiode, waardoor de winsten vergelijkbaar worden geacht. Om deze vergelijkbaarheid tussen de meetperiode en referentieperiode te waarborgen dient rekening te worden gehouden met veranderingen in de organisatiestructuur. Het is belangrijk om de impact van fusies, overnames, en splitsingen te neutraliseren en ervoor te zorgen dat ondernemingen ten onterecht worden bevooroordeeld of benadeeld bij het beoordelen van de winstcriteria. Derhalve moeten aanpassingen worden gemaakt in de winstberekeningen om ervoor te zorgen dat de winst op een vergelijkbare basis wordt gerapporteerd bij het aanvraagproces, zowel in de meetperiode als in de referentieperiode. Dit zorgt voor een objectieve en eerlijke evaluatie van de winst.

Om dergelijke aanpassingen in de winstberekening te maken dient eerst een peildatum te worden vastgesteld. De peildatum ziet toe op de datum waarop de specifieke organisatiestructuur van een organisatie of groep verbonden ondernemingen wordt bepaald. In de context van de evaluatie van winst in de crisis- en referentieperiode is het redelijk om de peildatum te stellen op de startdatum van de crisisperiode, aangezien dit het punt markeert waarop de economische omstandigheden plotseling zijn veranderd. Hierdoor wordt de winst tijdens de meetperiode, ofwel crisisperiode, gekoppeld aan de ondernemingsstructuur ten tijde van de crisis.

Deze aanbeveling zal lijden tot een volgende uitkomst:



Figuur 3: Conceptueel voorbeeld crisis tijdslijn

De aanbeveling om de peildatum vast te stellen op het begin van de crisisperiode is gebaseerd op de reden dat de winst tijdens de crisisperiode gekoppeld moet zijn aan organisatiestructuur ten tijde van crisis. Door deze peildatum te hanteren worden de organisatiewijzigingen tijdens het vaststellen van de organisatiestructuur en de start van de crisis geminimaliseerd. Hierdoor worden aanvullende aanpassingen beperkt om de winst tijdens de crisisperiode representatief te maken aan de organisatiestructuur. Ter vergelijking, een peildatum van enkele maanden vóór de start van de crisis is niet wenselijk, aangezien veranderingen in de organisatiestructuur tussen de peildatum en de start van de crisisperiode invloed kunnen hebben op de winst van een onderneming. Bij een dergelijk peildatum zullen derhalve aanpassingen nodig zijn in de winstberekeningen van zowel de crisis, als de referentieperiode. Daarbij zal de organisatiestructuur vóór de referentieperiode niet representatief zijn voor de organisatiestructuur tijdens de crisisperiode.

Om de vergelijkbaarheid tussen de winst in de referentieperiode en de crisisperiode te waarborgen, is het noodzakelijk om pro-forma aanpassingen te maken in de winst van de referentieperiode. Een pro forma-aanpassing is een methode die wordt gebruikt om de financiële resultaten van een onderneming te herstellen of aan te passen alsof bepaalde gebeurtenissen, zoals een overname, al in eerdere perioden hadden plaatsgevonden. In de context van een crisis kan een pro forma-aanpassing worden toegepast om de winsten in de referentieperiode vergelijkbaar te maken met de winsten in de crisisperiode, ondanks de veranderingen in ondernemingsstructuur tussen de referentie- en crisisperiode. Hierna wordt de voorgestelde pro-forma methode aan de hand van voorbeelden verder toelicht:

- *Voorbeeld fusie/ overname*

*Stel dat een onderneming, ABC BV, in juni 2019 (eind van de referentieperiode) een ander onderneming, XYZ BV, heeft overgenomen. De overname heeft effect gehad op de bedrijfsresultaten van ABC BV. Vervolgens begint de crisisperiode in maart 2020 (peildatum), waarin de economische omstandigheden aanzienlijk verslechteren.*

*Om de winst in de referentieperiode vergelijkbaar te maken met de winst in de crisisperiode, kan een pro forma-aanpassing worden toegepast. Deze aanpassing houdt rekening met de invloed van de overname op de financiële resultaten van ABC BV.*

*De pro forma-aanpassing zou kunnen bestaan uit het herstellen of aanpassen van de winst in de referentieperiode alsof de overname van XYZ BV al in die periode had plaatsgevonden. Dit kan gedaan worden door de winst van XYZ BV in de referentieperiode toe te voegen aan de winst van ABC BV in die periode.*

*Bijvoorbeeld, stel dat ABC BV een winst van € 800.000 rapporteerde in de referentieperiode (maart 2019 tot mei 2019) en XYZ BV een winst van € 200.000 had in dezelfde periode. Na de toepassing van de pro forma-aanpassing zou de aangepaste winst in de referentieperiode € 1.000.000 bedragen (€ 800.000 van ABC BV + € 200.000 van XYZ BV).*

*Vervolgens zou deze aangepaste winst in de referentieperiode kunnen worden vergeleken met de winst in de crisisperiode om de impact van de crisis op de winsten van ABC BV te evalueren.*

- *Voorbeeld splitsing/ verkoop*

*Stel dat ABC BV een dochteronderneming heeft, XYZ BV, en op 1 juni 2019 besluit om XYZ BV af te splitsen. De splitsing heeft effect op de financiële resultaten van ABC BV. Vervolgens begint de crisisperiode op 1 maart 2020 (peildatum), waarin de economische omstandigheden verslechteren.*

*Om de winst in de referentieperiode vergelijkbaar te maken met de winst in de crisisperiode, kan een aanpassing worden uitgevoerd om rekening te houden met de impact van de splitsing. De aanpassing zou kunnen bestaan uit het opsplitsen van de winst van ABC BV in de referentieperiode, waarbij de winst van XYZ BV wordt afgeleid en apart wordt opgenomen.*



*Bijvoorbeeld, stel dat ABC BV een winst van € 1.000.000 rapporteerde in de referentieperiode (maart 2019 tot mei 2019), waarvan € 400.000 afkomstig was van XYZ BV. Na de aanpassing zou de aangepaste winst van ABC BV in de referentieperiode € 600.000 bedragen (€ 1.000.000 - € 400.000).*

*Het is belangrijk om op te merken dat de winst van XYZ BV apart wordt opgenomen in de referentieperiode en niet wordt meegenomen in de evaluatie van de winst in de crisisperiode. De winst van ABC BV in de crisisperiode kan dan worden vergeleken met de aangepaste winst in de referentieperiode om de impact van de crisis op de winsten van ABC BV te evalueren.*

Bij het toepassen van aanpassingen zoals pro forma-aanpassingen, splitsingen of fusies om winsten vergelijkbaar te maken tussen verschillende periodes, zijn enkele belangrijke kanttekeningen om in ogenschouw te nemen:

- Aannames: Het maken van aanpassingen vereist het doen van aannames over de impact van de gebeurtenis (zoals een overname, splitsing of fusie) op de financiële resultaten. Deze aannames kunnen gebaseerd zijn op historische gegevens en analyses, maar ze zijn nooit exact en kunnen leiden tot een zekere mate van onzekerheid en discussie.
- Beperkte informatie: Het kan zijn dat er beperkte informatie beschikbaar is over de specifieke effecten van de gebeurtenis op de winst. Dit kan leiden tot een minder nauwkeurige aanpassing en vergelijking van de winst tussen verschillende periodes.
- Overige factoren: Het is belangrijk om te erkennen dat naast de gebeurtenis (zoals een overname, splitsing of fusie) ook andere factoren van invloed kunnen zijn op de winst in verschillende periodes. Bij het vergelijken van winsten is het belangrijk om rekening te houden met andere economische en operationele variabelen die de winst kunnen beïnvloeden.

Bij het aanleveringsproces is het belangrijk dat een organisatie transparant en duidelijk maakt hoe de ondernemingsstructuur van de groep is gewijzigd op basis van veranderingen in organogrammen, en welke aannames zijn gemaakt bij het bepalen van de winst van de overnemende of verkochte onderneming. Om dit te bewerkstelligen dient aan de volgende voorwaarden te worden voldaan:

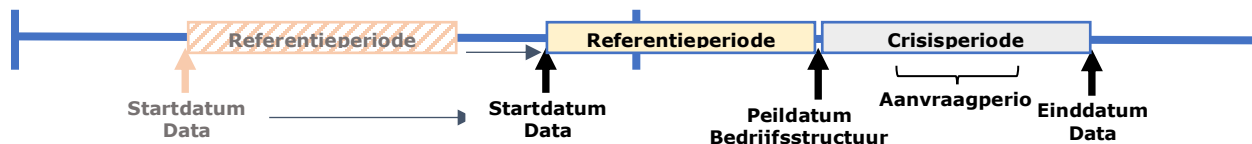
- Transparantie over wijzigingen in ondernemingsstructuur: Het aanleveringsproces moet de specifieke wijzigingen in de ondernemingsstructuur van de groep duidelijk weergeven. Bijvoorbeeld, als een overname heeft plaatsgevonden, moet vermeld worden welke onderdelen van de organisatie zijn overgenomen, op welke datum dit heeft plaatsgevonden, en hoe deze nu zijn geïntegreerd in de groepsstructuur. Hetzelfde geldt voor verkochte ondernemingen.
- Verduidelijking van aannames: Bij het bepalen van de winst in de referentieperiode van de overnemende of verkochte onderneming moeten de aannames die zijn gemaakt, expliciet worden vermeld. Ook dienen deze aannames worden onderbouwd met relevante informatie en gegevens, zoals historische financiële gegevens en overnamedocumenten.
- Documentatie: Daarnaast moeten alle aannames en wijzigingen goed gedocumenteerd worden, zodat het proces en de resultaten op een later tijdstip kunnen worden gecontroleerd.

### 5.6.2 Nieuw opgerichte ondernemingen

Nieuw opgerichte ondernemingen zijn ondernemingen die zijn gestart zijn na de start van het referentieperiode en voorafgaand aan de crisisperiode. Deze ondernemingen hebben mogelijk beperkte of geen historische financiële gegevens. Aangezien geen vergelijkingsdata beschikbaar is uit de referentieperiode, kan ook geen directe vergelijking worden gemaakt tussen de winst in de crisisperiode en referentieperiode.

Het is van belang dat deze ondernemingen ook in aanmerking komen voor een crisissteunregeling omdat zij net zo veel of mogelijk zelfs een grotere behoefte hebben aan ondersteuning dan bestaande ondernemingen. Nieuw opgerichte ondernemingen hebben vaak nog geen financiële buffer kunnen opbouwen en zijn daardoor extra kwetsbaar tijdens een crisis. Het uitsluiten van nieuw opgerichte ondernemingen zou onrechtvaardig zijn en kan leiden tot het vroegtijdig afbreken van de ondernemingsactiviteiten. Tegelijkertijd is het ook belangrijk om niet automatisch steun te verlenen aan nieuw opgerichte ondernemingen. Zo bestaat namelijk een kans dat deze ondernemingen geen

significante winstdaling hebben ervaren en dus geen rechtmatige aanspraak kunnen maken op steun. Het is dan ook van belang om een alternatieve methode te hanteren voor het beoordelen van de winstdaling bij nieuw opgerichte ondernemingen. Zo zou – in plaats van voorgaand jaar – de eerste voorgaande maanden vóór de start van de crisis kunnen worden gebruikt als referentieperiode. Deze alternatieve methode maakt het mogelijk om toch een vergelijking te maken tussen de winst in de crisisperiode en een passende referentieperiode, zelfs voor nieuw opgerichte ondernemingen waarvoor geen gegevens in het voorgaande jaar beschikbaar zijn. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat deze methode een benadering is en geen rekening houdt met het seizoensgebonden effect, zoals de oorspronkelijke methode in Voorstel 1, 2 en 3. Deze aanbeveling zal leiden tot een volgende tijdslijn voor nieuw opgerichte ondernemingen:



*Figuur 4: Conceptueel voorbeeld crisis tijdslijn voor nieuw opgerichte ondernemingen*

*Stel dat een nieuw opgerichte onderneming genaamd ABC Startup zijn activiteiten officieel begon op 1 oktober 2019, voordat de start van de crisis in maart 2020. Normaal gesproken zou de referentieperiode van maart 2019 tot en met mei 2019 zijn, maar omdat de onderneming na deze referentieperiode is opgericht zal de referentieperiode van ABC Startup worden vastgesteld op de eerste drie maanden (december 2019 tot en met februari 2020) voorafgaand aan de crisisperiode.*

*Door deze specifieke referentieperiode te gebruiken, kan de nieuwe onderneming een vergelijkingsbasis hebben om de winst tijdens de crisisperiode en meetperiode te evalueren. Het stelt ABC Startup in staat om de impact van de economische verstoringen en uitdagingen die zijn ontstaan tijdens de crisisperiode te meten in vergelijking met de resultaten in de eerste voorgaande maanden.*

Het is echter belangrijk om op te merken dat nieuw opgerichte ondernemingen mogelijk beperktere historische gegevens hebben en zich nog in de opstartfase bevinden. In de uitzonderlijke gevallen dat ondernemingen kort voor de crisisperiode zijn opgericht, waardoor winst uit voorgaande maanden (of boekjaar in geval van voorstel 4) niet beschikbaar zijn, is het niet mogelijk om ondernemingen uit te sluiten op basis van een winstcriterium. Overigens geldt dat wanneer het winstcriterium alleen wordt toegepast op grotere ondernemingen - zoals in Voorstel 2, 3 en 4 - het aantal nieuwe opgerichte ondernemingen relatief klein is.

### 5.6.3 Faillissementen

Ten aan zien van faillissementen zijn verschillende scenario's mogelijk, zoals een faillissement vóór de peildatum/crisisperiode, een faillissement in de crisisperiode vóór de aanvraag van steun, een faillissement in de crisisperiode ná de aanvraag van steun, en een faillissement na het al toekennen van steun. Elk van deze situaties vereist een zorgvuldige afweging om een objectieve en eerlijke aanpak te waarborgen. Hieronder wordt beschreven hoe mogelijk in elk van deze gevallen kan worden gereageerd om rechtvaardigheid te waarborgen in het kader van de winstcriteriumregeling.

#### Faillissement vóór de peildatum en/of vóór steunaanvraag

Indien een onderneming failliet gaat vóór de peildatum, suggereert dit dat een onderneming niet in staat was om zijn financiële situatie te stabiliseren en dit zou als een indicatie kan worden beschouwd dat de onderneming niet levensvatbaar genoeg is om te worden ondersteund. Dit valt buiten de scope van de winstbeoordeling.

#### Faillissement ná aanvraag van steun

Als een onderneming failliet gaat na het indienen van de aanvraag voor overheidssteun, zal dit een uitdagend scenario zijn. Aangezien de aanvraag al is ingediend en mogelijk in behandeling is, zou het

nodig kunnen zijn om te beoordelen of het faillissement als gevolg van de crisis of andere factoren heeft plaatsgevonden. Een faillissement als gevolg van de crisis zou kunnen betekenen dat de onderneming onverwacht, en buiten haar controle om, in financiële moeilijkheden is gekomen. In dat geval wordt het gepast geacht de steun te handhaven, aangezien de onderneming mogelijk al afhankelijk was van de steun toen het faillissement plaatsvond.

#### Faillissement ná het toekennen van steun

Een clause kan worden opgesteld voor ondernemingen die failliet gaat nadat de steun al is toegekend. In deze clause kan opgenomen worden dat, in het geval van faillissement na ontvangen van steun, de steun moet worden terugbetaald. Dit zou moeten worden bepaald op basis van de specifieke voorwaarden en omstandigheden van de steunregeling.

#### 5.6.4 Incidentele winsten en verliezen

Incidentele winsten en verliezen zijn financiële resultaten die voortkomen uit gebeurtenissen en transacties die niet gebruikelijk zijn. Deze incidentele winsten staan los van de normale bedrijfsvoering van een onderneming en kunnen sterk variëren. Als voorbeeld, incidentele winsten kunnen voortkomen uit de verkoop van activa, het ontvangen van een eenmalige vergoeding (zoals overheidssteun uit andere regelingen) of juridische claims. Daarentegen zijn voorbeelden van incidentele verliezen juridische boetes, een schadeclaim of een andere onvoorziene gebeurtenis die negatieve financiële gevolgen met zich meebrengt.

Het corrigeren voor incidentele winsten en verliezen in de berekening van het winstcriterium biedt verschillende voordelen, maar ook risico's. Een voordeel zal zijn dat het zorgt voor een objectieve boordeling van de financiële impact van een crisis. Hierdoor wordt een nauwkeuriger beeld verkregen van de gebruikelijke winst van een onderneming. Daarnaast voorkomt de onterechte uitsluiting van ondernemingen in nood, omdat rekening wordt gehouden met eventuele negatieve incidentele resultaten die door onvoorziene omstandigheden ontstaan. Een prominent risico is de beïnvloedbaarheid van de winsten in de referentie- en crisisperiode. Ondernemingen zijn zelf verantwoordelijk voor het melden van incidentele winsten en verliezen, hetgeen kan leiden tot selectiviteit ('gaming'). Als voorbeeld, ondernemingen kunnen ervoor kiezen om alleen die gebeurtenissen te rapporteren die de winst doet verlagen, terwijl eventuele incidentele winsten mogelijk niet worden gerapporteerd. Een voorwaarde om dit risico te mitigeren, is dat additionele controleprocedures worden geïnitieerd als een onderneming dergelijke winsten en verliezen rapporteert. Het is van belang om sancties op te leggen aan ondernemingen die opzettelijk onjuiste informatie verstrekken en zodoende een afschrikkende werking te creëren.

Een mogelijke aanpak om het effect van incidentele winsten en verliezen te minimaliseren, is om deze apart te laten rapporteren door ondernemingen en deze vervolgens te corrigeren voor de normale winst- en verliescijfers tijdens de referentie- en crisisperiode. Additionele rapportering van incidentele winsten en verliezen maakt het mogelijk om een zuiverder beeld te verkrijgen van de daadwerkelijke financiële prestaties van een bedrijf gedurende de referentie- en crisisperiode, onafhankelijk van de impact van deze incidentele gebeurtenissen. Dit maakt het mogelijk om de financiële prestaties van een onderneming in de crisisperiode op een eerlijke en consistente manier te vergelijken met de referentieperiode. Na het toepassen van deze correctie kunnen de normale procedures voor het de winsttoets worden uitgevoerd. Een randvoorwaarde om deze aanpak te kunnen toepassen is een definitie van incidentele winsten en verliezen.

#### 5.6.5 Gebroken boekjaren

Een gebroken boekjaar is een boekhoudkundige term die verwijst naar een boekjaar dat niet overeenkomt met een kalenderjaar. Normaal gesproken loopt een boekjaar van 1 januari tot 31 december. Bij een gebroken boekjaar loopt het boekjaar bijvoorbeeld van 1 juli tot 30 juni. Dit kan voorkomen bij ondernemingen die bijvoorbeeld net gestart zijn, fusies en overnames hebben ondergaan, of andere redenen hebben om een gebroken boekjaar te hanteren. Gebroken boekjaren kunnen effect hebben op de analyse indien de beoordeling van het winstcriterium wordt uitgevoerd op basis van jaarwinsten.

In de in Voorstel 1, 2 en 3 voorgestelde methodiek hebben gebroken boekjaren een minimaal effect, aangezien ondernemingen winsten over een afwijkende periode dienen te rapporteren. Het gebruik van maandwinsten maakt het gemakkelijker om de winst in de meetperiode te vergelijken met de winst in de referentieperiode, aangezien beide dezelfde lengte hebben. In dit geval zijn de gevolgen van gebroken boekjaren minimaal, omdat alle ondernemingen dezelfde maandelijkse periodes zouden gebruiken voor het rapporteren van hun winstgegevens. Bovendien wordt in de voorgestelde methodiek gekozen voor een validatie van de aangeleverde cijfers middels een accountantsverklaring en/of derden verklaring, waardoor het gebruik van jaarcijfers niet van toepassing is.

In Voorstel 4 zal de impact van gebroken boekjaren groter zijn. Hier wordt immers gebruik gemaakt van commerciële winst over een geheel kalenderjaar. Voor ondernemingen die een boekjaar hebben die afwijkt van een kalenderjaar of die om een andere reden (bijvoorbeeld bij wijziging van het statutaire boekjaar) een gebroken boekjaar hebben, zal dit invloed hebben op de winsttoets. Immers de toetsing dient voor alle ondernemers gelijk te zijn vanwege het principe van gelijke behandeling. In deze gevallen zal de aanvrager een accountantsverklaring moeten aanleveren over het meest recente kalenderjaar. Dit vereist voor deze ondernemingen derhalve een grotere tijds- en kosteninspanning.

#### 5.6.6 Ondernemingen met verschillende vestigingen

In de context van het winstcriterium moet worden besloten of ondernemingen op individueel niveau of als groep beoordeeld dienen te worden. Bij ondernemingen met meerdere vestigingen is sprake van een groepsstructuur, waarbij één of meer vestigingen onderdeel zijn van een grotere moedermaatschappij. Door de groepsstructuur als één te zien, waarbij slechts één aanvraag per groep mogelijk is, kan dit leiden tot zowel positieve als negatieve implicaties. Enerzijds vermindert het behandelen van een groep ondernemingen als één de mate van selectief gebruik van steunregelingen. In dit geval wordt rekening gehouden met andere ondernemingen binnen dezelfde groep die financieel gezond zijn en geen steun nodig hebben. Anderzijds kan dit ertoe leiden dat bepaalde ondernemingen geen steun ontvangen omdat zij worden beoordeeld op basis van de winst van andere ondernemingen binnen dezelfde groep. Hierdoor kunnen ook ongelijkheden ontstaan tussen groepen, waarbij sommige groepen slechts één type onderneming bevatten terwijl andere groepen meerdere typen ondernemingen omvatten die wellicht verschillende impact ondervinden tijdens een crisis. Als derde optie is het mogelijk om het winstcriterium zowel op entiteitniveau als op groepsniveau toe te passen. Deze benadering stelt ons in staat om rekening te houden met uitzonderlijke gevallen, maar heeft als nadeel dat het kan leiden tot grotere administratieve uitdagingen en een grotere mate van selectiviteit bij de aanvraag van de ondersteuning.

Gezien de voordelen en risico's, is het aanbevolen om een groep van verbonden ondernemingen als één geheel te beoordelen. Zoals eerder genoemd beperkt dit de complexiteit, maakt dit het beoordelingsproces efficiënter en helpt dit ook om selectieve aanvraag van steun te voorkomen. Dit impliceert dat slechts één onderneming een aanvraag kan doen voor de gehele groep. De winst wordt vervolgens van alle ondernemingen bij elkaar geconsolideerd voor de referentie- en crisisperiode. Bovendien zal de winst tussen aangesloten ondernemingen buiten beschouwing worden gelaten.

#### 5.6.7 Grensoverschrijdende activiteiten

Grensoverschrijdende activiteiten verwijzen naar de zakelijke activiteiten die een onderneming uitvoert buiten het land waar het oorspronkelijk is gevestigd. Voor organisaties met grensoverschrijdende activiteiten kunnen de implicaties op de beoordeling van de winst in de referentie- en crisisperiode divers zijn. Bovendien kunnen grensoverschrijdende activiteiten zich voordoen in twee hoofdvormen. In de volgende alinea's wordt een voorstel uitgewerkt voor elk van deze hoofdvormen om rekening te houden met grensoverschrijdende activiteiten in het winstcriterium:

##### In het buitenland gevestigde organisaties met activiteiten in Nederland

In het buitenland gevestigde organisaties met activiteiten in Nederland kunnen met regelmaat niet accuraat worden beoordeeld aan de hand van een winstcriterium, aangezien niet alle benodigde financiële gegevens voorhanden zijn. Dit maakt de verificatie en nacalculatie van gegevens lastig. Derhalve zou bij de subsidieregeling een voorwaarde kunnen worden opgenomen die stelt dat de ondernemingen die onderdeel uitmaken van de Groep verbonden ondernemingen voor de subsidieaanvraag bij de KvK zijn geregistreerd en belastingplichtig zijn in Nederland. Deze voorwaarde

is belangrijk om te waarborgen dat de onderneming formeel erkend en gevestigd is binnen de Nederlandse juridische en fiscale kaders, waardoor de beoordeling van de winst mogelijk is. Daarnaast dienen buitenlandse ondernemingen binnen de groep verbonden ondernemingen uitgesloten te worden van de winstbepaling.

#### In Nederland gevestigde organisaties met activiteiten in het buitenland

In Nederland gevestigde organisatie met activiteiten in het buitenland kunnen worden beoordeeld aan de hand van een winstcriterium. Indien een onderneming voldoet aan de voorwaarden dat de onderneming is geregistreerd bij de KvK en belastingplichtig is in Nederland, kent deze organisatie het wereldwinstbeginsel. Dit betekent dat alle winsten en verliezen van buitenlandse activiteiten worden meegenomen in de berekening van de geconsolideerde commerciële winst en de VpB aangifte. Deze activiteiten worden aan de hand van de fiscale regelgeving meegenomen in het bepalen van de winsten, en dus ook bij de beoordeling van het winstcriterium. Het voorstel is om dit principe ook te hanteren in de voorstellen die gebruik maken van commerciële winst als definitie.

#### 5.6.8 Winst onder verschillende rechtsvormen

Bij het inschatten van de toepasbaarheid van het winstcriterium moet rekening worden gehouden met wat er met de winst gebeurt en welke impact dat heeft op de eigenaar/eigenaren van de ondernemingen. Aan de ene kant zijn er ondernemers die zelfstandig opereren, zoals bij een eenmanszaak of vennootschap onder firma. Deze vallen doorgaans onder het regime van inkomstenbelasting. De winst van deze ondernemers wordt beschouwd als persoonlijk inkomen en wordt belast tegen het tarief van de inkomstenbelasting. Aan de andere kant zijn vennootschappen, zoals besloten vennootschappen en naamloze vennootschappen. Deze worden belast tegen het tarief van de vennootschapsbelasting. In tegenstelling tot de winst van eenmanszaken en vof's wordt deze winst niet beschouwd als persoonlijk inkomen van de eigenaren, maar als inkomen van de vennootschap zelf. Afhankelijk van het beleid kan de winst worden uitgekeerd door dividenduitkeringen aan de aandeelhouders van de vennootschap. Als laatste is er een groep ondernemingen die niet onderworpen is aan vennootschapsbelasting (subjectief vrijgestelde lichamen) en die daarom geen aangifte hoeven te doen en ook geen aanslag vennootschapsbelasting krijgen opgelegd. Van dergelijke lichamen zullen dan ook geen fiscale winstcijfers beschikbaar zijn. Een groot deel van deze groep zijn non-profitorganisaties, zoals stichtingen en verenigingen. Deze organisaties hebben vaak andere doeleinden dan het maken van winst.

Met dit in gedachte kan een winstcriterium niet adequaat worden toegepast op ondernemers die onder de inkomstenbelasting vallen. Dit komt doordat de winst van IB-ondernemers direct als persoonlijk inkomen wordt belast en niet als inkomen van de onderneming zelf. Hierdoor is de impact van een crisis op het inkomen van de ondernemer moeilijker te meten aan de hand van enkel het winstcijfer. Bovendien kunnen IB-ondernemers verschillende aftrekposten en faciliteiten gebruiken, die de belastbare winst kunnen verminderen en effect van de crisis op de winst beïnvloeden. Daarnaast kan het inkomen van een IB-ondernemer ook afhankelijk zijn van andere inkomstenbronnen buiten de onderneming. Dit maakt een zuivere vergelijking tussen de crisisperiode en referentieperiode moeilijk. Een winstcriterium is dus niet geschikt voor IB-ondernemers omdat het onvoldoende in staat is om een nauwkeurige beoordeling te geven van de financiële impact van de crisis op hun persoonlijke inkomen.

Een winstcriterium kan wel worden vastgesteld voor ondernemingen die onder de vennootschapsbelasting vallen. Doordat VPB-ondernemingen als afzonderlijk rechtspersonen worden beschouwd, is de winst die zij generen geen direct persoonlijk inkomen van de eigenaren. Dit maakt het mogelijk om winst als specifiek criterium te gebruiken bij het bepalen van overheidssteun. Aangezien winst van VPB-ondernemingen belast wordt volgens specifieke fiscale regels en boekhoudprincipes, kan dit als een maatstaf dienen om de financiële impact van een crisis op een onderneming te meten. Een winstcriterium zal niet geschikt zijn voor non-profitorganisaties. Dit komt doordat winst niet het primaire doel is van deze organisaties. In plaats daarvan streven zij meestal naar het realiseren van maatschappelijke doelstellingen. Het vaststellen van een winstcriterium voor non-profitorganisaties zou voorbijgaan aan de kern van hun activiteiten. Hierdoor is winstcriterium niet de geschikte maatstaf om te beoordelen of zij de economische en/of bedrijfskundige gevolgen van de crisis uit eigen middelen kunnen opvangen. Bovendien is het gebruikelijk dat non-profitorganisaties vrijgesteld zijn van vennootschapsbelasting, waardoor winst ook niet objectief beoordeeld kan worden.

### 5.6.9 Groep verbonden ondernemingen op het niveau van de Nederlandse groep

Uit het Europees staatssteunrecht en jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie volgt dat in het kader van subsidieverstrekking gekeken moet worden naar de 'Groep verbonden ondernemingen' conform de definitie van de EC. Bij het classificeren van groep verbonden ondernemingen wordt de definitie gehanteerd zoals in de TEK-regeling: de 'Nederlandse groep'. Onder de 'Nederlandse groep' vallen alle ondernemingen, binnen een groep verbonden ondernemingen, die een fysieke vestiging in Nederland hebben. Ofwel die een vestigingsadres geregistreerd heeft in het Handelsregister van KvK. Net als in het geval van meerdere vestigingen zal slechts één aanvraag per groep kunnen worden ingediend.

## 5.7 Resume Voorstel 1 t/m 4

In dit hoofdstuk zijn vier voorstellen voor een winstcriterium uitgewerkt. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste punten per voorstel beschreven:

<i>Voorstellen</i>	<i>Winstdefinitie</i>	<i>Doelgroep</i>	<i>Winsttoets</i>
<b>Voorstel 1</b>	Fiscale winst	Alle ondernemers en ondernemingen	Voorwaarde 1: De (absolute) winst in de crisisperiode mag niet groter zijn dan 'X', en  Voorwaarde 2: de aanvrager dient aan te tonen dat de winst in crisisperiode 'Y' % lager is dan de winst in de referentieperiode.
<b>Voorstel 2</b>	Fiscale winst	Ondernemingen met een omzet > € 'R' (€ 12 mln. aaname in dit voorstel)	
<b>Voorstel 3</b>	Commerciële winst	Ondernemingen met controleplicht (middelgrote en grote ondernemingen)	
<b>Voorstel 4</b>	Commerciële winst	Ondernemingen met controleplicht (middelgrote en grote ondernemingen)	



## 5.8 Beoordelingsmatrix Voorstel 1 t/m 4

In onderstaande matrix wordt het afwegingskader van het winstcriterium weergegeven waarmee de voorstellen worden beoordeeld. Zoals eerder beschreven wordt op basis van drie kleuren (rood, oranje, groen) invulling gegeven aan de knock-out-, uitvoerbaarheids- en overige criteria. Voorstellen die onvoldoende scoren op tenminste één van de knock-out criteria worden niet uitvoerbaar geacht. Zodoende wordt door middel van de matrix bepaald welke voorstellen (op voorhand) afvallen wegens het onvoldoende waarborgen van knock-out criteria, welke voorstellen wel haalbaar en uitvoerbaar zijn én welk voorstel uiteindelijk de voorkeur heeft voor vormgeven van een het winstcriterium.

*NB: het onvoldoende waarborgen van een knock-out criterium zorgt dat het voorstel onuitvoerbaar is. Wanneer dit het geval is wordt het voorstel niet meer aan de andere aspecten van het kader getoetst.*

Afwegingskader winstcriterium		Voorstel 1 Fiscale winst	Voorstel 2 Fisc. + omzetgrens €12 mln.	Voorstel 3 Com. Winst + controleplichtig	Voorstel 4 Com. Winst + o.b.v. historische winst
<b>K n o c k - o u t</b>	Juridische aspecten				
	Snelheid				
	Datavergaring				
	Rechtmatigheid				
<b>U i t v o e r b a a r h e i d</b>	Eenvoud				
	Personele capaciteit				
	IT				
	Datavalidatie				
	Terugvorderingen				
	Bezwaren				
<b>O v e r i g</b>	Doelgroep				
	Subsidiebesparingen				
	Impact op ondernemers				

Legenda:

- Onvoldoende gewaarborgd
- Beperkt gewaarborgd
- Voldoende gewaarborgd

Uit de matrix valt in de eerste plaats op te maken dat Voorstel 1 niet voldoet aan de knock-out criteria vanwege het onvoldoende waarborgen van snelheid. Door het gebruik van fiscale winst kan het jaren duren voordat de winsttoets op basis van definitieve winsten uitgevoerd kan worden en de subsidie kan worden vastgesteld. De lange doorlooptijd tot subsidie vaststelling kan tot desastreuze gevolgen leiden voor (met name) kleinere ondernemers in het geval deze na een lange periode een significante hoeveelheid steun terug dienen te betalen. Derhalve wordt dit voorstel als onuitvoerbaar geclassificeerd.

Voorstel 2 mitigeert de problemen die optreden bij de knock-out criteria bij uitvoering van Voorstel 1 door het verkleinen van de doelgroep naar bedrijven met een omzet  $\geq$  € 'R' mln. De snelheid wordt echter nog steeds beperkt door de 'late' beschikbaarheid van fiscale winstcijfers (in vergelijking met commerciële winst). Daarnaast is het feit dat ondernemers fiscale winstgegevens moeten aanleveren over periodes die afwijken van een regulier belastingjaar, een belangrijk aandachtspunt. Fiscale winst is – met regelmaat – lastig vast te stellen gezien de regels en uitzonderingen die gelden en de specialistische kennis die nodig is om tot een goed oordeel te komen. Het feit dat de ondernemingen deze berekeningen moeten maken en laten valideren door een accountant of derde, bemoeilijkt de uitvoerbaarheid (echter maakt het niet onmogelijk).

Commerciële winstcijfers (van controleplichtige ondernemingen) zijn actueler en sneller beschikbaar dan fiscale winstcijfers, welke doorgaans 3 tot 4 jaar achterlopen. Voorstel 3 en 4 mitigeren dit probleem door géén gebruik te maken van fiscale cijfers, maar van commerciële winst. Derhalve scoren Voorstel 3 en 4 beter op 'Snelheid'. Naast snelheid scoort Voorstel 3 ook beter op 'Personele capaciteit' in vergelijking met Voorstel 2. Het is aannemelijk dat de beoordeling van commerciële (winst)gegevens minder specialistische kennis bij de uitvoeringsorganisatie vereist dan de beoordeling van fiscale winstgegevens. De uitvoeringsorganisatie zal hierdoor beter in staat zijn personele capaciteit te organiseren voor het beoordelen van de aanvragen.

Zoals in voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk benoemd, dient uiterlijk bij subsidie vaststelling een accountants- of derdenverklaring bij de winstcijfers overlegd te worden ter validatie. Met name indien 'crisis/referentieperiode  $\neq$  boekjaar' is deze van groot belang omdat er geen andere mogelijkheid is om de opgegeven winsten te valideren. Het verkrijgen van deze verklaring vereist enerzijds een tijdsinspanning van ondernemers en accountants/derden, anderzijds leidt dit tot hoge kosten. Dit weegt zwaar op de praktische uitvoerbaarheid van een winstcriterium in deze vorm (met name wanneer deze op grote schaal wordt toegepast).

Voorstel 4 mitigeert bovenstaande bezwaren voor een groot deel en maakt een winstcriterium daarmee beter geschikt voor grootschalig gebruik met beperktere inspanningen van ondernemingen, de uitvoeringsorganisatie en accountants/derden. Zo maakt Voorstel 4 gebruik van een versimpelde winsttoets met slechts één voorwaarde: een check of de winst in de referentieperiode kleiner of gelijk is aan 'Z'. De referentieperiode is het meest recente kalenderjaar, doorgaans gelijk aan een boekjaar.

De versimpelde winsttoets ziet toe op de problematiek inzake het berekenen van winst over een periode die afwijkt van het reguliere boekjaar. Daarnaast is ook het risico op *gaming* aanzienlijk kleiner dan in Voorstellen 1, 2 en 3 aangezien het winstcriterium in Voorstel 4 zich alleen richt op historische winsten. De verwachting is dat de accountants- of derdenverklaring een kortere doorlooptijd heeft (en minder kosten met zich meebrengt) aangezien alleen een verklaring nodig is bij de winst in de referentieperiode en de periode (doorgaans) overeenkomt met een regulier boekjaar waarvan de jaarcijfers reeds door een accountant zijn gecontroleerd. Historische winsten geven echter niet altijd het juiste beeld van de financiële positie van een onderneming ten tijde van crisis. De crisis impact wordt immers niet gemeten in de winsttoets in dit Voorstel. Desondanks wordt toch aangenomen dat de winsttoets in Voorstel 4 doelmatig en doeltreffend is indien de overige subsidievoorwaarden al voorzien in een meting van de crisisimpact. Het uitgangspunt is dat een winstcriterium als 'add-on' wordt toegepast.

De kans is aanwezig dat reeds bij de subsidieaanvraag de winst in de referentieperiode is vastgesteld. Dan kan de winsttoets al worden vastgesteld en is geen risico op terugvordering uit hoofde van het winstcriterium. Afgaande op de beoordelingsmatrix lijkt Voorstel 4 dan ook het best uitvoerbare voorstel voor een winstcriterium, met name wanneer crisissteunmaatregelen tot veel aanvragen leiden.



# 6

## Casuïstiek



## 6 Casuïstiek

In dit hoofdstuk is een fictieve casus uitgewerkt op basis van het winstcriterium beschreven in Voorstel 4 die als illustratie dient van het toepassen van een winstcriterium bij crisissteunregelingen. De casus bevat alle stappen die doorlopen moeten worden in de uitvoering/toetsing met daarbij een onderbouwde uitwerking (met fictieve cijfers) van deze stappen. Hiermee wordt getracht praktisch inzichtelijk te maken welke factoren een rol spelen bij het toepassen van een winstcriterium in een crisissituatie en welke effecten dit kan hebben op de betrokken partijen. Tenslotte wordt een samenvattend overzicht gegeven van de subsidieverstrekking voor elk van de ondernemingen.

In Appendix D is een additioneel rekenvoorbeeld weergegeven op basis van Voorstel 3.

### 6.1 Casus: Fictieve crisis in 2024

Deze casus gaat uit van een fictieve crisis die de omzet van bedrijven negatief beïnvloedt. Gemakshalve gaan we ervan uit dat het EZK hiervoor een subsidieregeling opzet en dat RVO betrokken is als uitvoerder van de subsidieregeling. Het startpunt van de casus is een concept subsidieregeling waar als *add-on* een winstcriterium wordt toegepast. In de concept subsidieregeling is derhalve al gedefinieerd welke ondernemingen gebruik kunnen maken van de subsidieregeling (bijvoorbeeld sector, specifieke karakteristieken van bedrijven, etc.).

*Voor de fictieve crisis wordt kalenderjaar 2022 als referentieperiode gebruikt. Om een realistisch rekenvoorbeeld vorm te geven is middels CBS-data<sup>36</sup> een inschatting gemaakt van de gemiddelde winst van horecaondernemingen (in 2021<sup>37</sup>, het is aannemelijk dat dit in 2022 vergelijkbaar zal zijn). Hieruit is gebleken dat het winstpercentage van horecabedrijven gemiddeld ca. 7,9% bedraagt.*

De doelgroep bestaat uit onderstaande 10 (fictieve) horecaondernemingen. Onderstaand zijn enkele (historische) financiële gegevens genoteerd.

Naam onderneming <sup>38</sup>	Omzet 2022 (x € 1 mln.)	Balanstotaal 2022 (x € 1 mln.)	Winstcriterium van toepassing?	Winst 2022 <sup>39</sup> (x € 1 mln.)
Alpha	5	4	Nee	-
Beta	7	8	Ja	0,5
Charlie	9	5	Nee	-
Delta	11	4	Nee	-
Echo	12	5	Ja	1,0
Foxtrot	15	6	Ja	0,8
Golf	20	8	Ja	0,8
Halo	9	10	Ja	1,1
India	10	5	Nee	-
Juliet	10	4	Nee	-

In (o.a.) Voorstel 4 is ervoor gekozen om een winstcriterium enkel toe te passen op ondernemingen die controleplichtig zijn. De jaarcijfers van deze ondernemingen worden derhalve al door een accountant gecontroleerd. Dit betekent dat de uitvoeringsorganisatie minder belast is met validatie van de cijfers wat bevorderlijk is de uitvoerbaarheid.

Op basis van bovenstaande analyse wordt het winstcriterium enkel toegepast op de (fictieve) ondernemingen Beta, Echo, Foxtrot, Golf en Halo. De overige ondernemingen vallen onder de subsidieregeling waar geen winstcriterium van toepassing is. Voor deze casus gaan we ervan uit dat de onderneming de Groep Verbonden Ondernemingen representeert.

<sup>36</sup> StatLine - Bedrijfsleven; arbeids- en financiële gegevens, per branche, SBI 2008 | CBS.

<sup>37</sup> Laatste beschikbare periode.

<sup>38</sup> Alle ondernemingen hebben tenminste 50 fulltime medewerkers in dienst.

<sup>39</sup> Geen fictieve winst ingevuld in geval het winstcriterium niet wordt toegepast.

Per crisis is het aan de beleidsmakers om een keuze te maken over de hoogte van de mogelijk te ontvangen steun. In dit fictieve scenario is vanwege een omzetcrisis gekozen om de subsidie gelijk te laten zijn aan 10% van de omzet in 2022.

Voor de 5 ondernemingen waarop het winstcriterium van toepassing is, wordt door middel van de volgende winsttoets bepaald of de onderneming (op basis van het winstcriterium) in aanmerking komt voor crisissteun:

<b>Voorwaarde 1</b>	Winst referentieperiode (€) is kleiner of gelijk aan € 'Z' dat is berekend vóór toepassing van het winstcriterium:
	Winst in referentiesperiode $\leq$ Z

De 'Z' is per crisisregeling te bepalen door beleidsmakers. In dit rekenvoorbeeld is 'Z' gelijk aan het subsidiebedrag verondersteld. In onderstaande tabel zijn de winsten van de fictieve ondernemingen in de referentieperiode weergegeven.

Naam onderneming	Omzet 2022 (x € 1 mln.)	Winst 2022 (x € 1 mln.)	Subsidie aanvraag (x € 1 mln.)	Z (x € 1 mln.)	Winst referentieperiode $\leq$ Z	Toe te kennen subsidie (x € 1 mln.)
Beta	7	0,5	0,7	0,7	Ja	0,7
Echo	12	1,3	1,2	1,2	Ja	0
Foxtrot	15	0,8	1,5	1,5	Ja	1,5
Golf	20	0,8	2,0	2,0	Ja	2,0
Halo	9	1,1	0,9	0,9	Nee	0

Om bij toepassing van het winstcriterium in aanmerking te komen voor een subsidievoorschot, moet de onderneming aantonen dat de winst in de referentieperiode kleiner of gelijk is aan 'Z', in dit geval het aangevraagd subsidie bedrag. De ondernemingen Beta, Foxtrot en Golf voldoen aan deze voorwaarde en zullen derhalve – op basis van het winstcriterium – in aanmerking komen voor crisissteun. Bedrijven Echo en Halo zullen – op basis van het winstcriterium – niet in aanmerking komen voor de subsidieregeling.<sup>40</sup>

De subsidie besparing als gevolg van het winstcriterium bedraagt in het voorbeeld € 2,1 mln.

<sup>40</sup> In de casuïstiek is geen rekening gehouden met 'uitzonderingen' als fusies, overnames, grensoverschrijdende activiteiten en/of incidentele uitgaven/inkomsten.





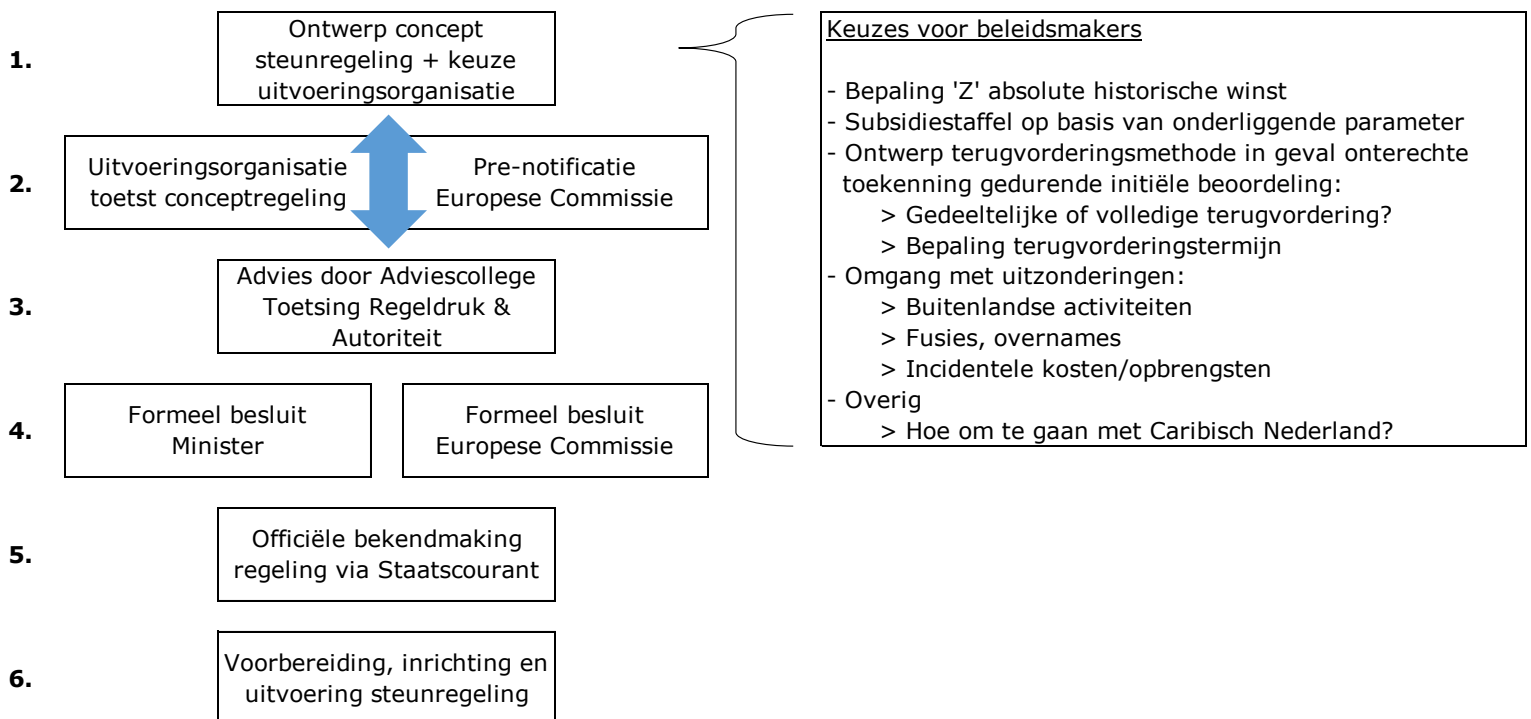
# Roadmap



## 7 Roadmap

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de te ondernemen stappen die nodig zijn bij de invoering van een winstcriterium voor crisissteunregelingen. Dit bestaat enerzijds uit de 'gangbare' ambtelijke procedures voor invoering van dergelijke regelingen (links) én de keuzes die beleidsmakers dienen te maken bij de invoering en verdere vormgeving van het winstcriterium (rechts).

De stappen die moeten worden ondernomen zijn onderstaand visueel in kaart gebracht. Hierbij wordt een beeld van het proces geschept dat nog moet worden doorlopen om implementatie mogelijk te maken. De roadmap en daarbij behorende tekst fungeren als praktische handleiding voor beleidsmakers en andere betrokken partijen om te komen tot een effectieve invoering van een winstcriterium bij toekomstige crisissituaties.



Figuur 5 – Roadmap visueel

### 7.1 Toelichting ambtelijke procedures

#### 7.1.1 Ontwerp concept subsidieregeling en keuze uitvoeringsorganisatie

Bij het ontwerpen van een concept subsidieregeling voor steun in geval van crisis wordt gestart met een gedegen analyse van de te subsidiëren doelgroep en het type crisis. Op basis hiervan worden de doelstellingen vastgesteld en vervolgens wordt een concept crisisregeling opgesteld met specifieke voorwaarden en criteria voor subsidietoekenning. Bij toepassing van een winstcriterium zal dit proces vergelijkbaar zijn met de stappen die doorgaans worden doorlopen. Bij toepassing van een winstcriterium zullen de toetsing van winst, definitie van winst (in bepaalde periode) en hoe om te gaan met uitzonderingen in detail uitgewerkt moeten worden en vastgelegd in de concept regeling.

Het proces is zorgvuldig en vereist een nauwe samenwerking tussen belanghebbenden en de overheid om tot effectieve subsidiemaatregelen te komen die de impact van de crisis beperken. Bij het vormgeven van het ontwerp zal (in samenspraak met de betreffende organisatie) een uitvoeringsorganisatie voor de regeling gekozen worden. Om voor uitzonderingsgevallen maatwerkoplossingen te bieden kan een hardheidsclausule in de regeling opgenomen worden.



### 7.1.2 Uitvoeringsorganisatie toetst concept subsidieregeling

Bij het toetsen van een nieuwe subsidieregeling kijkt de uitvoeringsorganisatie naar verschillende aspecten van de regeling. Hierbij wordt doorgaans op onder meer de volgende punten getoetst:

- **Verenigbaarheid:** De uitvoeringsorganisatie toetst of de nieuwe steunregeling in lijn is met de staatssteunregels van de EU. Hierbij wordt onder meer gekeken naar de omvang van de steun en of deze beperkt blijft tot wat noodzakelijk is.
- **Toegankelijkheid:** Voor een steunregeling geldt dat deze voor een breed publiek toegankelijk moet zijn. De uitvoeringsorganisatie toetst dan ook of de aanvraagprocedure voor de subsidie duidelijk en begrijpelijk is voor de subsidieaanvrager.
- **Duurzaamheid:** De uitvoeringsorganisatie toetst of de steunregeling voldoet aan de duurzaamheidseisen die worden gesteld. Hierbij kan worden gedacht aan duurzaamheidsdoelen zoals het verminderen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot.
- **Kwaliteit:** De uitvoeringsorganisatie kijkt naar de effectiviteit en doelmatigheid van de regeling. Het moet duidelijk zijn wat het beoogde doel van de regeling is en of deze doelstellingen worden gehaald.
- **Innovatie:** Een steunregeling kan gericht zijn op het stimuleren van innovatie. De uitvoeringsorganisatie toetst of de regeling voldoende stimulans geeft voor innovatie en of er voldoende waarborgen zijn om willekeur te voorkomen.
- **Controle en verantwoording:** Het subsidieproces moet controleerbaar en verantwoordelijk zijn. De uitvoeringsorganisatie kijkt of de procedure voor de aanvraag, beoordeling en verantwoording van de subsidie juist is ingericht.

### 7.1.3 Pre-notificatie Europese Commissie

De EC wordt ingelicht (pre-notificatie) over de voorgenomen subsidieregeling. De EC focust op de overeenstemming met de staatssteunregels die van kracht zijn in de Europese Unie. Hetgeen betekent dat er geen sprake mag zijn van concurrentievervalsing op Europees niveau.

Dit wordt getoetst aan de hand van (onder andere) de volgende criteria:

- Een steunregeling mag de handel tussen EU-lidstaten niet belemmeren, en mag geen oneerlijk voordeel bieden aan bedrijven in de betreffende lidstaat.
- Een steunregeling dient noodzakelijk te zijn voor het behaalde doel, en de steun moet proportioneel zijn.
- Een steunregeling mag de concurrentie tussen bedrijven in de EU niet verstoren. Dit betekent dat het staatssteunverbod in beginsel van toepassing is op alle ondernemingen in de EU.

Als de EC bepaalt dat een steunregeling niet in overeenstemming is met de staatssteunregels, kan zij een negatief besluit nemen en een lidstaat verplichten om onrechtmatige steun terug te vorderen. Om die reden is het belangrijk dat nieuwe steunregelingen zorgvuldig worden ontworpen en vooraf worden getoetst om te zorgen dat deze in lijn zijn met de staatssteunregels van de EU.

### 7.1.4 Toetsing door Adviescollege Toetsing Regeldruk & Autoriteit Persoonsgegevens

Bij het invoeren van subsidieregelingen is het belangrijk om te zorgen dat deze regelingen voldoen aan de relevante wet- en regelgeving en dat de regeldruk voor burgers en bedrijven zoveel mogelijk wordt beperkt. Om deze reden wordt bij het ontwerpen van een steunregeling vaak gebruik gemaakt van het Adviescollege Toetsing regeldruk en de Autoriteit Persoonsgegevens.

Het ATR heeft als taak de regeldruk te toetsen en de overheid te adviseren over het verminderen hiervan. Het ATR bekijkt onder meer de administratieve lasten voor burgers en organisaties als gevolg van de steunregeling en geeft hierover advies aan de overheid. Hiermee wordt voorkomen dat de regeling onnodige lasten met zich meebrengt en er ongewenste effecten optreden. De AP houdt toezicht op naleving van de AVG (Algemene verordening gegevensbescherming) en ziet toe op bescherming en verwerking van persoonsgegevens. De AP adviseert bij de ontwikkeling van subsidieregelingen over de privacyaspecten hiervan en beoordeelt of de regeling voldoet aan de privacywetgeving.

Door gebruik te maken van de expertise van het ATR en de AP, kunnen risico's en belemmeringen tijdig worden geïdentificeerd en indien nodig worden verholpen voordat de subsidieregeling in werking treedt en dit zal bijdragen aan de uiteindelijke kwaliteit van de regeling. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de ATR en AP 'slechts' advies geven en geen bindend oordeel vellen. Het advies van de AP is minder vrijblijvend dan het advies van de ATR wegens diens handhavingsbevoegdheid.

#### 7.1.5 Formeel besluit Minister en Europese Commissie

Op basis van de beschikbare informatie en uitgevoerde toetsen beoordelen de Minister en EC de conceptregeling. Indien akkoord bevonden zal dit worden omgezet in een definitieve regeling.

#### 7.1.6 Officiële bekendmaking crisissteunregeling via Staatscourant

Het proces van het publiceren van een steunregeling in de Staatscourant begint nadat de regeling is vastgesteld en goedgekeurd. De verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie dient vervolgens een ontwerpbesluit in bij het verantwoordelijke ministerie.

De inhoud van de regeling zal worden opgenomen in de Staatscourant, inclusief de voorwaarden en criteria voor steuntoekenning. Daarnaast worden de datum van inwerkingtreding en de duur van de regeling vermeld. De publicatie in de Staatscourant markeert het moment waarop de steunregeling in werking treedt.

De bekendmaking van de steunregeling in de Staatscourant is een belangrijke stap in het proces van implementatie. Het zorgt ervoor dat alle betrokken partijen op de hoogte zijn van de nieuwe steunregeling en de randvoorwaarden die daaraan verbonden zijn. Het is daarom van belang dat de publicatie zorgvuldig wordt uitgevoerd en dat de informatie in de Staatscourant duidelijk en begrijpelijk is voor de doelgroep(en) waarvoor de steunregeling is bedoeld.

#### 7.1.7 Voorbereiding, inrichting en uitvoering steunregeling

In de eindfase van het uitwerken van de subsidieregeling zal de uitvoeringsorganisatie alvast voorbereidende werkzaamheden moeten treffen om te zorgen dat alles gereed is bij openstelling van de steunregeling. Dit betreft onder andere de inrichting van (IT) systemen en het inhuren van extra personele capaciteit. Na de officiële bekendmaking van de subsidieregeling in de Staatscourant is de datum van openstelling definitief en bekend en start de uitvoering van de steunregeling.

Op basis van de ervaringen van RVO met eerdere crisissteunregelingen is een inschatting gemaakt van de benodigde inspanningen voor de uitvoering van een winstcriterium conform Voorstel 4. De uitgangspunten en inschatting van de impact op de uitvoerder, de crisisregeling en ondernemingen zijn onderstaand weergegeven:

#### Uitgangspunten:

- Het winstcriterium wordt alleen toegepast op controleplichtige ondernemingen in Nederland;
- De winst wordt alleen gemeten over de referentieperiode (niet over de meetperiode), dit betekent dat er per aanvraag één accountantsverklaring moet worden ingediend;
- Tijdsinschatting gebaseerd op de ervaring van de RVO met accountancy producten zoals gebruikt in de TVL regeling: 5-10 uren per accountantsproduct volgens het 4-ogenprincipe (inclusief opvragen stukken, beantwoording van vragen, etc.);
- De uitvoeringsorganisatie moet een accountantsprotocol opstellen voorafgaand aan de openstelling van de crisisregeling, zodat ondernemers die door hun accountant kunnen laten invullen en aan kunnen leveren bij het indienen van de subsidieaanvraag;
- De uitvoeringsorganisatie moet extra personele capaciteit inhuren voor het uitvoeren van het winstcriterium (5-10 uren per aanvraag indien één accountantsverklaring wordt ingediend). De extra capaciteit moet tijdens de openstellingsperiode van de regeling worden ingezet. Effectief betekent dit dat deze extra capaciteit in bijvoorbeeld een periode van 3 tot 6 maanden beschikbaar moet zijn.

Naast kosten voor personele inzet zullen er ook andere uitvoeringskosten aan het winstcriterium gebonden zijn. Dit zullen zowel overige uitvoeringskosten zijn evenals (eenmalige) ontwikkelingskosten. De uitvoeringskosten van een winstcriterium - die met name gedreven zijn door de extra uren die de

uitvoerder nodig heeft om een aanvraag te beoordelen – komen bovenop de inzet voor een reguliere uitvoeringskosten van een crisisregeling.

#### Impact op de crisisregeling

- De crisisregeling wordt later opengesteld dan gebruikelijk, omdat dit pas kan nadat de regeling tekst is vertaald naar een accountantsprotocol samen met de NBA. De inschatting van RVO is dat dit de openstelling van de crisisregeling met 8 – 12 weken zal vertragen, afhankelijk van de complexiteit van de crisisregeling en de uitvoerbaarheidsbeoordeling door de NBA;
- Een aanvraag voor een crisissubsidie door een controleplichtige onderneming kan pas worden behandeld nadat het accountantsproduct is aangeleverd. De inschatting van RVO is dat dit het tempo van de eerste betaling met enkele weken tot maanden zal vertragen (afhankelijk van hoeveel tijd ondernemers nodig hebben om de informatie op groepsniveau te realiseren en te valideren met een accountant);
- De subsidie aanvragen voor controleplichtige ondernemingen zullen volledig handmatig beoordeeld moeten worden, omdat accountancy producten door hun aard niet geautomatiseerd kunnen worden verwerkt. De verwachting van RVO is dat dit de gemiddelde afhandeltermijn van aanvragen, t.o.v. aanvragen waar geen winstcriterium van toepassing is, met 4 – 6 weken zal vertragen.

#### Impact op de ondernemingen

- Conform het voorstel wordt één subsidieaanvraag ingediend per Groep verbonden ondernemingen. De aanvrager dient uiterlijk voor subsidie vaststelling een accountantsproduct te laten opstellen voor de winst van de Groep verbonden ondernemingen in de referentieperiode. RVO geeft aan dat op dit moment nog geen duidelijke inschatting gemaakt kan worden op de impact op de ondernemingen, maar de verwachting is dat de inspanning al snel enkele tientallen uren inzet van de accountant bedraagt (zeker wanneer delen van de Groep verbonden ondernemingen nog niet eerder met elkaar zijn geconsolideerd);
- De onderneming krijgt – in tegenstelling tot kleinere ondernemingen waar geen winstcriterium van toepassing is – pas later een subsidie beschikking of betaling, omdat de afhandeling van aanvragen niet geautomatiseerd kan verlopen.

### **7.2 Keuzes voor beleidsmakers bij toepassing winstcriterium**

Gedurende het ontwerp van de conceptsubsidieregeling zijn er een aantal keuzes die door beleidsmakers gemaakt dienen te worden. Onderstaand een overzicht met daarbij beknopte uitleg van de te maken keuzes.

#### **7.2.1 Bepaling 'Z' in absolute winst**

De toets die uitgevoerd wordt op bedrijven die in aanmerking komen voor het winstcriterium analyseert of *'Winst in referentieperiode (€) ≤ € Z'*, waarbij de 'Z' nader te bepalen is door de beleidsmakers.

Binnen de voorwaarde fungeert de 'Z' als winstbuffer, waarmee het mogelijk gemaakt wordt dat bedrijven die significante (absolute) winsten maken kunnen worden uitgesloten voor crisissteun. Dit vergroot de doelmatigheid van de steunregeling met betrekking tot het toekennen van steun aan ondernemingen die het echt nodig hebben. Hierbij is de veronderstelling dat ondernemingen die – in absolute mate – grote winsten maken voldoende buffers zullen opbouwen om een crisis te doorstaan.

'Z' zou bijvoorbeeld gerelateerd kunnen worden aan het aangevraagde subsidie bedrag. Voorbeeld: indien een Groep verbonden ondernemingen een aanvraag doet voor € 100.000 subsidie op basis van de reguliere subsidievoorwaarden, dan is 'Z' in dit geval € 100.000. Indien de Groep verbonden ondernemingen in de referentieperiode een winst had van € 600.000, zal de Groep op basis van het winstcriterium in Voorstel 4 niet in aanmerking komen voor subsidie.

### 7.2.2 Werking met een staffel

In de basis is het winstcriterium niet bedoeld om de hoogte van steun of subsidie te bepalen, maar enkel of een aanvrager in aanmerking komt voor de steunregeling. Het is aan beleidsmakers om binnen de steuntoekenningsvoorwaarden te werken met steunverstrekking op basis van binaire beoordeling (wél of géén steun) of middels een staffel (c.q. (gedeeltelijke) toekenning op basis van factoren).

Zoals aangegeven zijn bij de winsttoets in Voorstel 4 ook varianten denkbaar waarbij de hoogte van de subsidie wordt beïnvloed door de hoogte van de winst in de referentieperiode. Bijvoorbeeld: de subsidie wordt verlaagd met iedere euro winst die de Groep in de referentieperiode maakt boven *threshold 'Z'*.

Het werken met een staffel heeft als voornaamste voordeel dat steun geleidelijk en gepast(er) zal worden toegekend. Daarnaast zullen eventuele terugvorderingen beperkter zijn en is mogelijk minder aanleiding tot 'gaming' (bewuste winstverlaging). Het nadeel daarentegen is dat werking met een staffel de complexiteit van de regeling zal vergroten.

### 7.2.3 Voorschot percentage

Het is een keuze aan de beleidsmakers of het gewenst is bij initiële toekenning het gehele subsidiebedrag (100%) als voorschot uit te keren en of een beperkt deel (percentage) hiervan. Doorgaans wordt 80% als voorschot gehanteerd en bij de TEK is bijvoorbeeld gekozen voor een voorschot van 35%.

### 7.2.4 Terugvorderingen

Als bij vaststelling blijkt dat het voorschot hoger is dan de toegekende subsidie, dan zal (een deel van) het voorschot teruggevorderd moeten worden. Indien bij subsidie vaststelling op basis van de winsttoets op de definitieve winst in de referentieperiode blijkt dat een aanvrager geen recht heeft op subsidie, zal het volledig subsidiebedrag teruggevorderd moeten worden. Wanneer de winst over de referentieperiode als is vastgesteld op het moment dat de subsidieaanvraag wordt gedaan, is er in principe geen risico op terugvorderingen uit hoofde van het winstcriterium.

### 7.2.5 Omgang met uitzonderingen

Beleidsmakers dienen keuzes te maken betreffende de omgang met uitzonderingen, denk aan incidentele baten en lasten, grensoverschrijdende activiteiten en fusies, overnames en splitsingen. In Hoofdstuk 0 zijn verschillende uitzonderingen – met daarbij de voorgestelde wijze van omgang met betrekking tot deze - in kaart gebracht.

### 7.2.6 Overig

Bovenstaande visuele Roadmap geeft 2 geïdentificeerde overige aandachtspunten weer waar door beleidsmakers beleid voor gemaakt dient te worden.

De eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba hebben dezelfde status als bijzondere gemeenten in Nederland. De Nederlandse overheid is verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving op deze eilanden. In het geval van bepaalde crisissituaties, zoals de coronapandemie, heeft de Nederlandse overheid ook voor Caribisch Nederland vergelijkbare crisismaatregelen geïmplementeerd als in Europees Nederland. Zo is er een steunpakket beschikbaar gesteld voor ondernemers op de eilanden en zijn er beperkingen opgelegd voor internationaal reisverkeer. Wel moet worden opgemerkt dat bepaalde crisismaatregelen specifiek zijn afgestemd op de lokale omstandigheden en situatie. Hierdoor kunnen er enige verschillen tussen Europees en Caribisch Nederland optreden.

Beleidsmakers zullen een keuze moeten maken óf, en op welke manier, ze Caribisch Nederland willen betrekken bij de te formuleren regeling en winstcriterium.





## Conclusie en aanbevelingen



## 8 Conclusies en aanbevelingen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *'Hoe kan een uitvoerbare variant van een winstcriterium, toepasbaar op crisissteunmaatregelen, worden vormgegeven?'*

Middels de uitvoering van dit onderzoek is getracht een uitvoerbaar en toepasbaar winstcriterium vorm te geven voor toekomstige crisissteunregelingen. In het onderzoek is gebleken dat het gebruiken van 'winst' als criterium bij steunregelingen veel complexiteiten met zich meebrengt. Dit heeft te maken met het feit dat winst als parameter beïnvloedbaar is (risico op *gaming*) en het niet frequent extern wordt gerapporteerd. Dit maakt dat winst niet optimaal geschikt is om de prestaties en de behoefte aan crisissteun van een ondernemer of onderneming te meten. Naast een winstcriterium zijn er mogelijk nog andere instrumenten en methoden om crisissteunregelingen doeltreffender te maken, ook deze dienen onderzocht te worden. Naar aanleiding van de onderzoeksvraag is in het onderzoek echter specifiek gekeken naar hoe een uitvoerbaar winstcriterium dat toepasbaar is op crisissteunmaatregelen eruit zou kunnen zien.

### 8.1 Conclusies

Ten behoeve van het onderzoek is deskresearch gedaan naar historische (crisis)steunregelingen in Nederland en Europa. In de deskresearch is geen steunregeling naar voren gekomen die gebruik maakt van winst (of een afgeleide van winst) als parameter of criterium bij het verlenen van crisissteun. Desondanks zijn wel een aantal steunregelingen in Nederland en Europa onderzocht voor inzichten en inspiratie bij de vormgeving van een winstcriterium. Daarnaast beschrijft het tijdelijk crisiskader van de EC naar aanleiding van de Russische agressie tegen Oekraïne de mogelijkheid tot het verlenen van extra steun onder de voorwaarde dat (onder andere) de onderneming kon aantonen dat de EBITDA met een bepaald percentage was gedaald. In de deskresearch zijn geen voorbeelden van uitgevoerde steunregelingen, die conform het tijdelijk crisiskader op basis van aanvullende voorwaarden ten aanzien van EBITDA extra steun hebben uitgekeerd. Op basis van de deskresearch, interviews en discussies met stakeholders zijn er vier voorstellen uitgewerkt voor een winstcriterium. Twee hiervan zijn gebaseerd op commerciële winst en twee op basis van fiscale winst.

De vier voorstellen zijn op hoofdlijnen beschreven en uitgewerkt. Vervolgens zijn deze aan de hand van het in Hoofdstuk 2 gedefinieerde afwegingskader beoordeeld. In het afwegingskader zijn diverse elementen opgenomen die van belang zijn voor de uitvoerbaarheid van een winstcriterium. Het afwegingskader bevat vier knock-out criteria, dit zijn juridische haalbaarheid, snelheid, rechtmatigheid en beschikbaarheid van data. Indien een voorstel op tenminste één van de knock-out criteria onvoldoende scoort, wordt een voorstel niet uitvoerbaar geacht. De voorstellen zijn zowel in absolute zin als relatief ten opzichte van elkaar vergeleken. De beoordeling heeft plaatsgevonden in samenspraak met stakeholders.

Uit de beoordelingsmatrix blijkt dat een winstcriterium op basis van Voorstel 4 het best passend en uitvoerbaar is. Voorstel 4 is een winstcriterium op basis van commerciële winst waarbij het winstcriterium alleen toegepast wordt op ondernemingen met een controleplicht. De winst wordt hierbij getoetst door middel van (slechts) één voorwaarde: de (absolute) winst in de referentieperiode mag niet groter zijn dan 'Z'. De referentieperiode is gedefinieerd als het meest recente kalenderjaar.

Het heeft de voorkeur om te werken met commerciële winst als definitie, met name omdat deze sneller definitief vast te stellen is in vergelijking met fiscale winst. Vaststelling van steun kan derhalve ook eerder plaatsvinden. Daarmee wordt voorkomen dat jaren na dato nog voorschotten moeten worden teruggevorderd. Bovendien is de kans aanwezig dat de winst over de referentieperiode reeds is vastgesteld bij het indienen van de subsidie aanvraag. In dat geval zal terugvordering als gevolg van het winstcriterium in principe niet aan de orde zijn.

Om de uitvoerbaarheid van een toets op basis van commerciële winstgegevens te waarborgen, is gekozen om alleen een winstcriterium toe te passen op ondernemingen die een controleplicht hebben (middelgrote en grote ondernemingen). Micro en kleine ondernemingen zijn niet verplicht om de

jaarcijfers te laten controleren en om hun winst- en verliesrekening bij de KvK te deponeren. Dit heeft als gevolg dat de commerciële winstcijfers moeilijk te valideren zijn, dit zal zeer kostbaar en tijdsintensief zijn. De keuze om een winstcriterium alleen op controleplichtige ondernemingen toe te passen, betekent dat een groot deel van de Nederlandse ondernemers en ondernemingen niet wordt meegenomen. Omdat controleplichtige ondernemingen de grotere ondernemingen zijn qua omzet, vte en balanstotaal, kan een winstcriterium dat alleen betrekking heeft op deze groep alsnog leiden tot een relatief grote subsidiebesparing.

Aangezien de winsttoets in Voorstel 4 alleen toeziet op de historische winst over het meest recente kalenderjaar, is eventuele problematiek met het bepalen van de winst over een kortere periode en het risico op *gaming* van winsten gemitigeerd. Daarnaast zullen de kosten voor de uitvoering lager zijn omdat slechts één accountantsverklaring benodigd is.

Met Voorstel 4 lijkt de best uitvoerbare vorm van een winstcriterium voor crisissteunregelingen vormgegeven te zijn die het doel – *ondernemers uitsluiten van crisissteun die ten tijde van crisis geen steun nodig hebben* – (deels) realiseert.

Tenslotte is er een Roadmap opgesteld, met daarin de belangrijkste vervolgstappen om tot een toepassing van winstcriterium te komen. Deze bestaan uit zowel reguliere (ambtelijke) stappen ter invoering van een steunregeling (met bijbehorend winstcriterium) als ook de te maken keuzes voor beleidsmakers.

## 8.2 Aanbevelingen

- Voor een betere uitvoerbaarheid van de methode kan er verder onderzoek uitgevoerd worden waarbij betrokken partijen de methode concreet toetsen op uitvoerbaarheid. Dit kan bestaan uit bijvoorbeeld het uitvoeren van pilottesten bij uitvoeringsorganisaties of het organiseren van workshops en feedbacksessies met belanghebbenden. Op deze manier kan er tijdig feedback gegeven worden en kan er tijdens de daadwerkelijke uitvoering van de methode in crisistijd rekening gehouden worden met eventuele knelpunten en aanpassingen.
- Om definitief uitsluitsel over de juridische houdbaarheid te krijgen, kan op informele basis bij de EC getoetst worden hoe ze tegenover een winstcriterium in de voorgestelde vorm staan. Op dit moment zijn echter geen redenen om aan te nemen dat de EC bezwaar heeft bij een winstcriterium in voorgestelde vorm.
- Om snel en efficiënt te kunnen handelen na vaststelling van de definitieve methode, kan al gestart worden met de inrichting van de benodigde IT-omgeving. Dit vereist een gestructureerde aanpak waarbij er ook rekening gehouden wordt met compatibiliteit van de IT-omgeving met andere systemen en instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van de methode. Met name wanneer het huidige IT portfolio overvol is van de uitvoeringsorganisatie en derhalve tijdig zal moeten acteren om de IT-omgeving daar op in te richten.
- Om de uitvoering van een winstcriteriumregeling soepel te laten verlopen, dient de beoogde uitvoeringsorganisatie voorbereid te worden op de snelheid die nodig is voor implementatie en uitvoering van de regeling. Dit betekent bijvoorbeeld dat er voldoende personeel, middelen en capaciteit beschikbaar moet zijn (of op korte termijn beschikbaar gemaakt kan worden) om op tijdig de benodigde werkzaamheden uit te voeren.
- Om de uitvoerbaarheid van het winstcriterium tijdens crisissituaties te waarborgen, dient er een datasysteem ontwikkeld te worden dat op geautomatiseerde wijze data kan koppelen en analyseren. Hierdoor kunnen situaties zoals een grote toestroom van aanvragen en achterstanden in de verwerking voorkomen worden. Het is aanbevolen om dit op tijd te implementeren zodat de organisatie er direct gebruik van kan maken in geval van crisis.
- Om inzicht te krijgen in de behoeften en wensen van bedrijven in crisissituaties, dient er regelmatig contact gezocht te worden met ondernemersorganisaties. Dit kan helpen bij het draagvlak en optimaliseren van de uitvoering van het winstcriterium en zorgt ervoor dat ondernemingen sneller geholpen kunnen worden in tijden van crisis. Dit kan bijvoorbeeld door middel van periodieke overleggen en feedbacksessies met de betrokken partijen.



## Appendix

### Appendix A: Beantwoording deelvragen aan de hand van deskresearch

Vergelijking	
Vragen	Inzichten deskresearch
Zijn er andere regelingen waar een winstcriterium van toepassing is/kan zijn en waarvan geleerd kan worden?	Er zijn over het algemeen geen concrete toepassingen van een winstcriterium als aanvulling op bestaande steunmaatregelen. Echter, bij eerdere crisissen zijn wel methodologische keuzes en aannames gemaakt die relevant kunnen zijn voor de ontwikkeling van een winstcriterium. Zo kunnen Nederlandse steunprogramma's als de Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW), de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) en de Tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief mkb (TEK) als voorbeeld dienen. Ook de overbruggingssteun in Duitsland en de compensatiesteunregeling in Noorwegen zijn bruikbare voorbeelden.
Zijn er voorbeelden in het buitenland en/of bij de EU van wet- en regelgeving bekend waarbij een in het kader van crisismaatregelen bruikbaar winstcriterium wordt toegepast?	In Duitsland is tijdens de CoViD-19 crisis een bruggingssteunmaatregel ingevoerd om ondernemingen, waaronder eenmanszaken en vennootschappen, te compenseren voor de omzetzaling als gevolg van CoViD-19. Deze steun was beschikbaar voor ondernemingen die konden aantonen dat hun omzet tijdens de crisis met ten minste 30 procent was gedaald. Ook in Noorwegen heeft de regering financiële steunprogramma's geïmplementeerd voor ondernemingen die te maken hebben met aanzienlijke omzetzaling als gevolg van de coronapandemie. Hoewel er bij deze steunprogramma's geen winstcriterium wordt toegepast, is het mogelijk om inzicht te krijgen in de beleids- en methodologische keuzes die zijn gemaakt bij het ontwerpen van de omzetzriteria.
Hoe omgaan met ondernemingen die verschillende vestigingen hebben?	Bij de omgang met ondernemingen die meerdere vestigingen hebben, zijn er verschillende regels van toepassing afhankelijk van het type subsidie of steun dat wordt aangevraagd. In Nederland geldt bijvoorbeeld voor de NOW-regeling dat de omzetzaling van de groep als geheel moet worden opgegeven en dat per loonheffingsnummer een aparte aanvraag moet worden gedaan. Bij de TVL-regeling (Q1 2022) kon slechts één aanvraag per groep worden ingediend, waarbij moest worden bepaald welke onderneming binnen de groep de subsidieaanvrager was. Bij TEK moeten alle omzetten van de betrokken ondernemingen worden meegenomen, behalve de omzet tussen aangesloten ondernemingen en van buitenlandse ondernemingen. In Duitsland worden vestigingen van dezelfde onderneming niet beschouwd als juridisch onafhankelijke entiteiten, terwijl in Noorwegen ondernemingen die deel uitmaken van een groep afzonderlijk of gezamenlijk een aanvraag kunnen indienen, waarbij de verantwoordelijke onderneming een groepsoverzicht moet opstellen en verantwoordelijk is voor de verdeling van de subsidie.
Op welk niveau wordt de winst bepaald (niveau fiscale eenheid voor de vennootschapsbelasting of niveau individueel lichaam, niveau vaste inrichting in Nederland of geheel lichaam, hoort het gebruikelijk loon van de directeur groot aandeelhouder (dga) tot de winst, etc.)?	Het niveau waarop de omzet werd bepaald verschilt per maatregel. Voor de NOW wordt de omzet bepaald op basis van de omzetzaling van de natuurlijke of rechtspersoon, waarbij in geval van een groep wordt uitgegaan van de omzetzaling van de groep. Bij de TVL wordt de omzetzaling bepaald op het niveau van de Nederlandse groep voor grote ondernemingen. De TEK is alleen van toepassing op ondernemingen die voldoen aan de Europese mkb-definitie, gevestigd zijn in Nederland en ingeschreven staan in het Handelsregister van KVK. In Duitsland mogen aangesloten bedrijven slechts één aanvraag indienen voor al hun aangesloten bedrijven samen en komt de omzet van een groep ondernemingen niet in aanmerking. In Noorwegen kunnen ondernemingen die deel uitmaken van een groep afzonderlijk of gezamenlijk een aanvraag indienen. Het gebruikelijk loon van de directeur groot aandeelhouder (dga) kan ook tot de omzet behoren, afhankelijk van het niveau waarop de omzet wordt bepaald.
Hoe omgaan met grensoverschrijdende activiteiten van ondernemingen?	In het kader van grensoverschrijdende activiteiten van ondernemingen zijn er verschillende regelingen die van toepassing kunnen zijn. Voor de NOW-regeling geldt hetzelfde als eerder toegelicht. Bij de TVL-regeling moeten ondernemingen een fysieke vestiging hebben in Nederland die geregistreerd is bij de KVK. Buitenlandse ondernemingen binnen de groep verbonden ondernemingen komen niet in aanmerking voor de TEK-regeling, maar de omzet van een Nederlandse onderneming binnen de groep uit handel met een buitenlandse onderneming uit de groep wordt wel meegerekend. In Duitsland komen vennootschappen zonder vaste inrichting of statutaire zetel niet in aanmerking voor de overbruggingssteun. In Noorwegen vallen vestigingen van buitenlandse bedrijven onder de maatregel, maar alleen als het bedrijf dat in Noorwegen actief is belastingplichtig is in Noorwegen. Alle ontvangers moeten belastingplichtig zijn in Noorwegen, en voor bedrijven die als afzonderlijke entiteiten belast worden, moeten de bedrijven in Noorwegen gevestigd zijn voor fiscale doeleinden. Voor vennootschappen die belastingplichtig zijn in Noorwegen geldt dat alleen de vennoten gedekt worden door de maatregel voor het inkomen van het bedrijf.
Hoe omgaan met incidentele maar gebruikelijke wijzigingen in de situatie (zoals wanneer twee ondernemingen tijdens de subsidieperiode fuseren en dit effect heeft op de winstbepaling of een echtpaar met een onderneming in	Wanneer er sprake is van incidentele, maar gebruikelijke wijzigingen in de situatie, zoals bijvoorbeeld een fusie van twee ondernemingen of echtparen die gaan scheiden en gezamenlijk een onderneming hebben, kunnen deze wijzigingen van invloed zijn op de omzetzaling en daardoor ook op de regels en voorwaarden die van toepassing zijn bij subsidies.

<p>de boedel gaat scheiden en dit effect heeft op de winstbepaling)?</p>	<p>Voor de NOW-regeling (Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid) geldt bijvoorbeeld dat als een onderneming tussen 1 januari 2019 en 2 februari 2020 is gestart, er wordt uitgegaan van de omzet in de periode vanaf de start of overname tot en met 29 februari 2020. Als er sprake is van een fusie, afstoting of wijziging van rechtsvorm volgens de Wet overgang van onderneming (Wovon), dan gaat men ook uit van de omzet in de periode vanaf de datum van de start of overname tot en met 29 februari 2020. Als een onderneming tussen 1 januari 2019 en 2 februari 2020 bedrijfsactiviteiten of een bedrijfsonderdeel heeft overgenomen, dan zijn er twee opties: of men gaat uit van de omzet over 2019, of men gaat uit van de omzet vanaf de datum waarop deze wijziging is ingegaan tot en met 29 februari 2020. In alle gevallen dient de uitkomst te worden omgerekend naar 3 volledige kalendermaanden.</p> <p>Bij de TVL-regeling (Tegemoetkoming Vaste Lasten) moet rekening worden gehouden met de referentieomzet van rechtsvoorgangers bij voortzettingen. Het RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) kan niet meer uitgaan van de inschrijfdatum in het Handelsregister van de aanvrager, omdat de onderneming in de referentieperiode weldegelijk omzet heeft gedraaid. Zelfs als een onderneming pas na de referentieperiode is overgenomen, moet daar rekening mee worden gehouden.</p> <p>Bij de TEK-regeling (Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers) is het geen issue, omdat winst geen onderdeel is van de regeling en er geen voorwaarden zijn met betrekking tot fusies, overnames of andere wijzigingen in de situatie.</p> <p>In Duitsland wordt bij de beoordeling van de subsidieaanvraag uitgegaan van de structuur van het bedrijf op 31 oktober 2020. In principe kunnen de omzet en de vaste kosten van bedrijven en onderdelen van bedrijven die reeds zijn verkocht of geen deel meer uitmaken van de groep bedrijven op het moment van de aanvraag, of die hun bedrijfsactiviteiten definitief hebben stopgezet, niet worden meegenomen. Bedrijven die vóór 31 oktober 2020 zijn opgericht maar na die datum zijn verkocht, omgezet of opgesplitst, komen ook in aanmerking om een aanvraag in te dienen, mits het bedrijf op vergelijkbare wijze en in een vergelijkbare omvang wordt voortgezet.</p> <p>In Noorwegen moet bij de aanvraag van de subsidie de status van de onderneming als rechtspersoon op de datum van de aanvraag worden gebruikt. Bij een splitsing of fusie betekent dit dat als de aanvraagdatum vóór de datum valt waarop de splitsing of fusie wordt geregistreerd in het Handelsregister, de onderneming moet worden aangevraagd op basis van haar registratiestatus op de aanvraagdatum, op basis van haar financiële rapporten. Dit geldt zelfs als het boekhoudkundige effect is ingesteld op 1 januari.</p>
<p>Op welk moment in de tijd (voor, na, of tijdens de crisis) moet het winstcijfer worden vastgesteld om tot een uitvoerbaar winstcriterium te komen?</p>	<p>Afhankelijk steunmaatregelen werd de omzetcijfers vastgesteld. In Nederland moeten voor de NOW de omzetcijfers worden gebaseerd op een omzetverlies van minimaal 20% in de periode vanaf 1 maart, 1 april of 1 mei 2020. Bij de TVL kan een onderneming twee kwartalen als referentieperiode gebruiken, bijvoorbeeld het vierde kwartaal 2021 ten opzichte van het derde kwartaal 2021. Bij de TEK moeten de energiekosten minimaal 7% van de omzet over het jaar 2022 bedragen. In Duitsland wordt de berekening per maand apart gemaakt en is er geen overbruggingssteun van toepassing als de omzet niet daalt met minstens 30%. In Noorwegen wordt de referentieperiode berekend aan de hand van de daadwerkelijke omzet van de aanvrager in dezelfde maand van het voorgaande jaar, aangepast met het groeipercentage van januari/februari 2019 tot januari/februari 2020 om seizoensgebonden schommelingen te voorkomen.</p>
<p>Welke invloed heeft het type crisis (bijvoorbeeld een wegvallende vraag versus stijgende kosten) op de uitvoerbaarheid van een winstcriterium?</p>	<p>De uitvoerbaarheid van een winstcriterium is afhankelijk van het type crisis. Doordat er geen eerder voorbeeld van een winstcriterium is toegepast, zijn er geen praktijklessen om op terug te vallen. Er zijn echter wel overwegingen bij verschillende crises. Bij een crisis met een wegvallende vraag kan een winstcriterium gebaseerd op de daling in de winst effectief zijn om de negatieve impact van verminderde vraag weer te geven. Bedrijven die al voor de crisisperiode verlieslatend waren, komen mogelijk niet in aanmerking voor subsidie omdat hun winstdaling niet direct te wijten is aan de crisis. Als de crisis gepaard gaat met aanzienlijke kostenstijgingen, bijvoorbeeld als gevolg van hogere grondstoffenprijzen, kan een winstcriterium dat gebaseerd is op de winstdaling relevant zijn. Het is echter belangrijk om na te gaan in hoeverre deze kostenstijgingen direct het gevolg zijn van de crisis en niet aan andere factoren te wijten zijn. Het vergelijken van kostenstijgingen met voorgaande periodes kan helpen bij het bepalen van de impact van de crisis op de winst.</p>
<p>Wat zijn de voor- en nadelen van een dergelijke definitie? Daarbij worden in ieder geval mogelijke uitvoeringsproblemen en juridische (waaronder EU-rechtelijke) risico's (zoals ongelijke behandeling, willekeur, staatssteun, AVG-aspecten) meegenomen.</p>	<p>Uit deskresearch blijkt dat er geen voorbeelden bekend zijn van winstdefinities die eerder zijn gebruikt in steunregelingen. Het is daarom niet mogelijk om op basis van voorbeelden de mogelijke juridische risico's en uitvoeringsproblemen in kaart te brengen.</p>

Implementatie en uitwerking van een winstcriterium	
Vragen	Inzichten deskresearch
Hoe richt je (tijdens een crisis) het proces in om te komen tot een toets/oordeel of een bedrijf al dan niet in aanmerking komt voor overheidssteun?	Het proces om te bepalen of een bedrijf in aanmerking komt voor overheidssteun tijdens een crisis verschilt per voorbeeld. Voor NOW geldt bijvoorbeeld dat een onderneming 30% omzetverlies in drie opeenvolgende maanden moet hebben. Een accountants- of derdenverklaring kan hiervoor nodig zijn. Voor het berekenen van het omzetverlies wordt de omzet in de periode waarover de onderneming NOW heeft aangevraagd vergeleken met de omzet in een periode voor de coronacrisis. Bij TVL voor mkb-ondernemingen wordt de mkb-toets gebruikt. Voor TEK worden objectieve meetgegevens van de energieleverancier gehanteerd. In Duitsland wordt de aanvraag voor overbruggingssteun gedaan op basis van prognoses en wordt de aanvraag namens de aanvrager ingediend bij subsidieverlenende instanties van de deelstaten door derde partijen die de aanvraag onderzoeken. In Noorwegen heeft de Belastingdienst een geautomatiseerd proces opgezet om steunaanvragen te evalueren en te accepteren. Potentiële ontvangers kunnen een vergoeding aanvragen om verlies te dekken dat is geleden tijdens de voorafgaande maand, waarbij het geautomatiseerde systeem processen bevat om ongefundeerde of frauduleuze claims te detecteren. De Noorse Belastingdienst voert risicogebaseerde ex-post audits uit. Informatie die is verzameld van de begunstigden, in combinatie met informatie die al beschikbaar is binnen de Belastingdienst, zal worden gebruikt voor een analytisch risicogebaseerde selectie van ondernemingen die worden onderworpen aan een audit.
Wat is de (gewenste) hoogte van het winstcriterium en wat zijn de voor- en nadelen en/of de effecten zijn van verschillende denkbare hoogtes?	<p>Uit deskresearch blijkt dat er geen voorbeelden bekend zijn van winstdefinities die eerder gebruikt zijn in steunregelingen. Het is daarom niet mogelijk om op basis van voorbeelden de mogelijke voor- en nadelen en effecten van verschillende denkbare hoogtes in kaart te brengen. Desalniettemin kan op basis van conceptueel denken een inschatting gemaakt worden van de gewenste hoogte van het winstcriterium voor subsidieverlening tijdens crisisperiodes en de mogelijke voor- en nadelen en effecten van verschillende denkbare hoogtes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoog winstcriterium: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Voordelen: Een hoog winstcriterium kan helpen om subsidie te verlenen aan de meest zwaar getroffen bedrijven en organisaties. Het kan ervoor zorgen dat overheidsmiddelen gericht worden ingezet op diegenen die de grootste verliezen hebben geleden en het meest behoefte hebben aan ondersteuning. Het kan ook voorkomen dat bedrijven die slechts een beperkte winstdaling hebben ervaren, in aanmerking komen voor subsidie.</li> <li>○ Nadelen: Een hoog winstcriterium kan leiden tot uitsluiting van bedrijven die weliswaar enige winstdaling hebben ervaren, maar nog steeds in een kwetsbare financiële positie verkeren. Dit kan ertoe leiden dat sommige bedrijven die hulp nodig hebben, buiten de boot vallen. Het kan ook leiden tot klachten of kritiek van bedrijven die net onder de drempel vallen en geen toegang hebben tot ondersteuning.</li> </ul> </li> <li>• Gematigd winstcriterium: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Voordelen: Een gematigd winstcriterium kan een bredere groep bedrijven en organisaties in aanmerking laten komen voor subsidie. Dit kan helpen om een grotere economische impact van de crisis te verzachten en de bredere economie te ondersteunen. Het kan ook zorgen voor een sneller herstel van de economie, omdat meer bedrijven toegang hebben tot financiële steun.</li> <li>○ Nadelen: Een gematigd winstcriterium kan leiden tot een hogere vraag naar subsidie en een groter beslag leggen op de beschikbare financiële middelen van de overheid. Dit kan de uitvoerbaarheid en het vermogen van de overheid om aan alle steunaanvragen te voldoen, beïnvloeden. Het kan ook de verdeling van de subsidie over verschillende bedrijven beïnvloeden, wat kan leiden tot ongelijkheden en klachten over willekeur.</li> </ul> </li> <li>• Laag winstcriterium: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Voordelen: Een laag winstcriterium kan ervoor zorgen dat een groot aantal bedrijven en organisaties toegang hebben tot financiële steun, zelfs als ze slechts een kleine winstdaling hebben ervaren. Dit kan helpen om de algemene economische stabiliteit en veerkracht te behouden. Het kan ook zorgen voor een bredere dekking en gelijkere behandeling van verschillende sectoren en regio's.</li> <li>○ Nadelen: Een laag winstcriterium kan leiden tot een aanzienlijke vraag naar subsidie en een hoger financieel beslag op de overheid. Dit kan de beschikbaarheid van middelen beperken en kan de concentratie van de subsidie op minder zwaar getroffen bedrijven vergroten. Het kan ook de controle op de doeltreffende toewijzing van overheidsmiddelen bemoeilijken.</li> </ul> </li> </ul>
Hoe moet worden omgegaan met incidentele winsten en verliezen?	Bij incidentele gebeurtenissen werd er op verschillende manieren rekening in Duitsland is het mogelijk om in geval van gerechtvaardigde uitzonderlijke operationele

	<p>omstandigheden het gemiddelde maandelijkse omzet van een kwartaal van 2019 te gebruiken als vergelijkbare omzet, of het gemiddelde van alle maanden in 2019 waarin een omzet is behaald. In Noorwegen moet er een causaal verband bestaan tussen de corona-situatie en het omzetverlies, en als de onderneming minder dan één jaar vóór de periode waarvoor subsidie wordt aangevraagd is opgericht, moet de organisatie de omzet van de eerste twee pre-crisis maanden gebruiken als vergelijking.</p>
--	--

## Appendix B: Aanvullende tabellen en overzichten

Tabel 1 – Data voorgaande regelingen

Omzetgrens		TVL (abs.)	(% van totaal)	TEK (abs.)	(% van totaal)
Alle bedrijven	Aanvragen	461.132	100,0%	10.805	100,0%
	Steun (€)	€ 12.875.660.640	100,0%	€ 262.845.850	100,0%
	Terugbetaald (€)	€ 929.477.021	7,2%	Geen data	0,0%
KvK Deponeringsplichtig	Aanvragen	178.103	38,6%	3.473	32,1%
	Steun (€)	€ 9.257.600.000	71,9%	€ 133.000.000	50,6%
	Terugbetaald (€)	Geen data	0,0%	Geen data	0,0%
> € 10 mln.	Aanvragen	9.278	2,0%	217	2,0%
	Steun (€)	€ 1.241.170.431	9,6%	€ 16.500.554	6,3%
	Terugbetaald (€)	Geen data	0,0%	Geen data	0,0%
> € 12 mln.	Aanvragen	7.896	1,7%	176	1,6%
	Steun (€)	€ 1.063.012.295	8,3%	€ 13.576.159	5,2%
	Terugbetaald (€)	Geen data	0,0%	Geen data	0,0%
> € 15 mln.	Aanvragen	6.379	1,4%	130	1,2%
	Steun (€)	€ 889.479.060	6,9%	€ 8.686.441	3,3%
	Terugbetaald (€)	Geen data	0,0%	Geen data	0,0%
> € 50 mln.	Aanvragen	1.746	0,4%	10	0,1%
	Steun (€)	€ 286.693.548	2,2%	€ 160.000	0,1%
	Terugbetaald (€)	Geen data	0,0%	Geen data	0,0%

Tabel 2 - Interviews & gesprekspartners

Gesprekspartners
Ministerie van Economische Zaken & Klimaat
Ministerie van Financien
RVO
Belastingdienst

## Appendix C: Winstcriterium in de vorm van een fiscale heffing

Naast de vier uitgewerkte voorstellen van een toepasbaar winstcriterium bij crisissteunregelingen is nog een alternatief uitgedacht. Het alternatief houdt in dat subsidie (gedeeltelijk) wordt teruggevorderd in de vorm van een fiscale heffing afhankelijk van de hoogte van de winst.

Dit alternatief kent een andere benadering ten opzichte van de bestaande subsidieregelingen. In Voorstel 5 wordt de toetsing van het winstcriterium verlegd van (een onderdeel van de) subsidieregeling naar een (separate) belastingheffing. Initieel zal elke aanvrager (binnen de doelgroep) conform de reguliere subsidieregeling (zonder winstcriterium) steun toegekend krijgen. Afhankelijk van de hoogte van de winst (of winstdaling) in het crisisjaar (ten opzichte van het referentiejaar) zal de subsidie deels worden teruggevorderd in de vorm van een belastingheffing. In dit voorstel is de Belastingdienst de aangewezen partij om deze extra belasting over het ontvangen subsidiebedrag te heffen aangezien het om een fiscale heffing gaat.

Deze nieuwe belasting heeft als (enige) doel het (deels) terugvorderen van subsidies afhankelijk van winst. Dit is een oneigenlijk doel van belasting aangezien het niet zuiver fiscaal is. Subsidies (deels) terugvorderen door het introduceren van een nieuwe belasting over ontvangen subsidies heeft onder meer de volgende implicaties:

- Om een afzonderlijke belasting over de verkregen subsidie te kunnen heffen, naast een belasting over de winst, dient een nieuwe belastingwet te worden opgesteld voor belasting op subsidies. Hierin dient te worden geregeld:
  - Het subject: wie is belastingplichtig;
  - Het object: waarover wordt belasting geheven (de subsidie);
  - Het tarief;
  - De formaliteit: belasting op aangifte of op aanslag;
  - De sanctie bij niet voldoen aan tijdige aangifte en/of betaling.
- De subsidie waarop een winstcriterium wordt toegepast, dient in een aparte rubriek in het aangiftebiljet inzichtelijk te worden gemaakt. Dit vergt een (ICT) aanpassing in het aangifte- en aanslagsysteem.
- Indien tot 100% van het verkregen subsidiebedrag teruggevorderd moet kunnen worden door middel van een separate heffing, dan zal in deze gevallen een zeer progressief heffingstarief gehanteerd moeten worden.
- Subsidie is doorgaans onderdeel van de bepaling van de fiscale winst. Zodoende ontstaat óf een dubbele heffing (bij bepaling van het subsidie heffing tarief dient hier dus rekening mee gehouden te worden), óf dient de subsidie waarop een winstcriterium wordt toegepast vrijgesteld (gedefiscaliseerd) te worden in de bepaling van de belastbare fiscale winst. Dit laatste is mogelijk indien in de Wet IB 2001 en de Wet VpB 1969 een vrijstelling wordt opgenomen;
- Een heffing op ontvangen subsidie behoort momenteel niet tot de fiscale taak van de Belastingdienst. Indien Voorstel 4 uitgevoerd wordt, dient hiervoor een wettelijke grondslag te komen.
- Aangezien subsidies worden 'teruggevorderd' door middel van een separate belasting over de ontvangen subsidie afhankelijk van de winst, komt de teruggevorderde subsidie bij een ander departement binnen dan het departement die de subsidie heeft verstrekt. Echter zal terugvordering door bijvoorbeeld de Belastingdienst enige weerstand oproepen in de praktijk.

Naast bovenstaande implicaties zijn nog de volgende aandachtspunten geïdentificeerd:

- Subsidie defiscaliseren om dubbele heffing te voorkomen (IB/VpB heffing en aparte heffing over verkregen subsidie) leidt tot een vermenging met andere regelingen in de IB en VpB aangifte. Een (niet gedefiscaliseerde) subsidie heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de earningsstripping-maatregel (beperking renteaftrek, art. 15b Wet VpB 1969) omdat de hoogte van de renteaftrek afhankelijk is van de winst, waar de subsidie normaliter deel van uitmaakt. Een (niet gedefiscaliseerde) subsidie heeft daarnaast ook gevolgen voor de aftrek van de verlengstukwinst bij coöperaties (art. 9 Wet VpB 1969).

- Een (zeer) progressief belastingtarief is mogelijk juridisch niet houdbaar in verband met het ongestoord genot van eigendom. Het is de vraag of dit in de rechtspraak wordt gehonoreerd en is uiteraard afhankelijk van de uiteindelijke hoogte van het heffingstarief.

Bovendien is uitvoerig met de begeleidingscommissie en partijen afzonderlijk gesproken over een winstcriterium in de vorm van een belastingheffing over subsidies. Hieruit zijn de volgende (additionele) bezwaren naar voren gekomen.

- Allereerst wordt gesproken over een heffing, terwijl het volgens de Belastingdienst en Ministerie van Financiën maar de vraag is of dit in de rechtspraak daadwerkelijk als een heffing wordt gezien en in plaats daarvan door een rechter wordt beoordeeld als een de facto terugvordering van subsidie (weliswaar uitgevoerd door de Belastingdienst via belastingwetgeving). De aanname is dat het op deze wijze wordt gepercipieerd en dat derhalve een heffing niet juridisch makkelijker of houdbaarder is dan terugvordering van subsidie.
- Daarnaast geven de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën aan dat ondernemingen vertrouwd zijn met het feit dat de belastingaangifte slechts voor fiscale zaken wordt gebruikt. Wanneer het doel van belastingaangifte wordt verlegd (of eventueel aan het doel voorbij gaat) kan de uitvoering van dit voorstel mogelijk leiden tot afname van vertrouwen in de overheid.
- Overigens zou dit voorstel volgens de Belastingdienst en Ministerie van Financiën juridisch kwetsbaar zijn. Immers, in beginsel kunnen in de aangifte enkel gegevens worden uitgevraagd die voor de heffing relevant zijn. Naar verwachting van de Belastingdienst en Ministerie van Financiën is daarmee niet op voorhand te zeggen of de rechter de uitwerking van een winstcriterium in deze vorm kwalificeert als 'heffing'.
- Tenslotte verwachten de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën dat een winstcriterium in de vorm van een belastingheffing op subsidies resulteert in een (noodzakelijke) fundamentele herziening van het aangifte- en belastingsysteem. Op dit moment is de capaciteit zeer beperkt om dergelijke fundamentele ICT-wijzigingen door te voeren, waardoor de implementatieperiode ten tijden van crisis meer dan een jaar in beslag zal nemen. Bovendien is het ICT-portfolio van de Belastingdienst vol, zowel in de VpB als in de inkomensheffingen. Prioritering hiervan zou een politiek akkoord én ingrijpende maar noodzakelijke modernisering van de ICT-systemen vereisen. Derhalve zou prioritering vóór 2026 niet realistisch zijn.

Een winstcriterium in de vorm van een belastingheffing blijkt juridisch onmogelijk al dan niet zeer onwenselijk. Op het moment dat de belastingaangifte wordt verweven met subsidieverstrekking dan zal dit naar verwachting het draagvlak van belastingen niet ten goede komen. Bovendien is het opstellen van een nieuwe belastingwet (en tarief), waarbij subsidies separaat worden belast, complex en ingrijpend. De aanpassingen die bij dit voorstel benodigd zijn, staan derhalve niet in verhouding tot het doel van de nieuwe belasting (namelijk terug heffing van subsidies).



## Appendix D: Voorbeeldberekening Voorstel 3

In deze appendix is een fictieve casus uitgewerkt op basis van het winstcriterium beschreven in Voorstel 3 als illustratie. Deze casus gaat uit van een fictieve crisis die de omzet van bedrijven negatief beïnvloedt. Gemakshalve gaan we ervan uit dat het EZK hiervoor een subsidieregeling opzet en dat RVO betrokken is als uitvoerder van de subsidieregeling. Het startpunt van de casus is een concept subsidieregeling waar als add-on een winstcriterium wordt toegepast. In de concept subsidieregeling is derhalve al gedefinieerd welke ondernemingen gebruik kunnen maken van de subsidieregeling (bijvoorbeeld sector, specifieke karakteristieken van bedrijven, etc.).

*De fictieve crisisperiode is 2023 en de referentieperiode is 2022.*

De doelgroep bestaat uit onderstaande 10 (fictieve) ondernemingen. Onderstaand zijn enkele (historische) financiële gegevens genoteerd.

Naam onderneming <sup>41</sup>	Omzet 2022 (x € 1 mln.)	Balanstotaal 2022 (x € 1 mln.)	Winstcriterium van toepassing?
Alpha	5	4	Nee
Beta	7	8	Ja
Charlie	9	5	Nee
Delta	11	4	Nee
Echo	12	5	Ja
Foxtrot	15	6	Ja
Golf	20	8	Ja
Halo	9	10	Ja
India	10	5	Nee
Juliet	10	4	Nee

In Voorstel 3 is ervoor gekozen om een winstcriterium enkel toe te passen op ondernemingen die controleplichtig zijn. De jaarcijfers van deze ondernemingen worden derhalve al door een accountant gecontroleerd. Dit betekent dat de uitvoeringsorganisatie minder belast is met validatie van de cijfers wat bevorderlijk is de uitvoerbaarheid.

Op basis van bovenstaande analyse wordt het winstcriterium enkel toegepast op de (fictieve) ondernemingen Beta, Echo, Foxtrot, Golf en Halo. De overige ondernemingen vallen onder de subsidieregeling waar geen winstcriterium van toepassing is. Voor deze casus gaan we ervan uit dat de ondernemingen de Groep Verbonden Ondernemingen representeert.

Voor de vijf ondernemingen waarop het winstcriterium van toepassing is, wordt door middel van de volgende winsttoets bepaald of de onderneming (op basis van het winstcriterium) in aanmerking komt voor crisissteun:

<b>Voorwaarde 1</b>	Winst crisisperiode (meetperiode) is kleiner of gelijk aan € 'X':  <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <math display="block">\text{Winst in crisisperiode (€)} \leq \text{€ X}</math> </div>
<b>Voorwaarde 2</b>	Én aanvrager toont aan dat de winstdaling ten minste 'Y%' bedraagt ten opzichte van de referentieperiode (met uitzondering van aanvragers die al een verlies hebben in de referentieperiode).  <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <math display="block">\text{Y\% winstdaling ten opzichte van referentieperiode}</math> </div>

<sup>41</sup> Alle ondernemingen hebben tenminste 50 fulltime medewerkers in dienst.

De 'X' absolute winst en 'Y%' winstdaling zijn per crisis te bepalen door beleidsmakers. In dit rekenvoorbeeld is een fictieve 'X' van € 1.000.000 verondersteld en een fictieve 'Y%' van 20%. In onderstaande tabel zijn de winsten van de fictieve ondernemingen voor zowel crisisperiode (2023) als referentieperiode (2022) weergegeven. Verder wordt uitgegaan van een subsidiebedrag gelijk aan 1,0x de absolute (verwachte) winstdaling. Hierbij is de aanname gedaan dat het voorschot 100% van de subsidie bedraagt

Naam bedrijf	Winst 2022 (x € 1 mln.)	Verwachte winst 2023 (x € 1 mln.)	Winstdaling % (2023 t.o.v. 20232)	Voldoet aan voorwaarde 1?	Voldoet aan voorwaarde 2?	Absolute winstdaling (x € 1 mln.)
Beta	0,5	0,45	-/- 10%	Ja	Nee	0,05
Echo	1,1	0,7	-/- 44%	Ja	Ja	0,4
Foxtrot	1,0	0,75	-/- 25%	Ja	Ja	0,25
Golf	2,0	1,6	-/- 20%	Nee	Ja	0,4
Halo	1,2	0,9	-/- 25%	Ja	Ja	0,3

Om bij toepassing van het winstcriterium in aanmerking te komen voor een subsidievoorschot, moet een onderneming aan zowel voorwaarde 1 als voorwaarde 2 voldoen. Bedrijven Echo, Foxtrot en Halo voldoen aan beide voorwaarden en zullen derhalve – op basis van het winstcriterium – in aanmerking komen voor steun. Bedrijven Beta en Golf zullen – op basis van het winstcriterium – niet in aanmerking komen voor de subsidieregeling.<sup>42</sup>

De hoogte van de te ontvangen subsidie is – in de basis – niet afhankelijk van de winsttoets. Na de beoordeling van de subsidieaanvraag en het verlenen van een subsidie (voorschot) aan de hand van de voorwaarden in de subsidieregeling, vindt op een gegeven moment de vaststelling plaats. Bij de vaststelling wordt nogmaals getoetst of de onderneming conform de subsidievoorwaarden daadwerkelijk recht heeft op het subsidiebedrag wat als voorschot is uitgekeerd. Indien dit het geval is, dan wordt het voorschot omgezet in een definitieve subsidie. Indien dit niet het geval is, dan kan het voorkomen dat de onderneming de subsidie (deels) moet terugbetalen of meer subsidie ontvangt dan het voorschot. Bij de vaststelling zal ook het winstcriterium opnieuw van toepassing zijn en wordt getoetst op basis van de definitieve winstcijfers in de crisisperiode (ten opzichte van definitieve cijfers over de referentieperiode). Dit gebeurt op basis van onderstaande toets:

Vaststelling subsidie aan de hand van het winstcriterium	<p>Bij de vaststelling van de subsidie wordt de winst nogmaals getoetst. Opnieuw wordt gekeken of de aanvrager aan voorwaarde 1 en voorwaarde 2 voldoet, op basis van de definitieve winstcijfers over de crisisperiode (meetperiode) en referentieperiode. Hierbij wordt gekeken naar de winst over de crisisperiode, <u>verminderd met het subsidie voorschot</u>. Vervolgens wordt nog een extra toets gedaan om het bedrag aan eventueel terug te vorderen subsidie te berekenen.</p> <div style="border: 1px solid white; padding: 5px; text-align: center; margin: 10px 0;"> <math display="block">\text{Definitieve winst crisisperiode (€)} \leq \text{Winst referentieperiode (€)}</math> </div> <p>Hierbij wordt gekeken of de definitieve winst in de crisisperiode <u>inclusief het subsidie voorschot</u> (meetperiode), kleiner is dan de winst in de referentieperiode. Het deel van de winst in crisisperiode inclusief subsidie voorschot dat groter is dan de winst in de referentieperiode, wordt teruggevorderd.</p>
--	--

Voor de definitieve vaststelling worden de (fictieve) cijfers op de volgende pagina verondersteld. In deze fictieve casus wordt uitgegaan van een subsidiebedrag gelijk aan 1,0x de absolute (verwachte) winstdaling. Hierbij is de aanname gedaan dat het voorschot 100% bedraagt.

<sup>42</sup> In de casuïstiek is geen rekening gehouden met 'uitzonderingen' als fusies, overnames, grensoverschrijdende activiteiten en/of incidentele uitgaven/inkomsten.

Naam bedrijf	Winst (referentieperiode) 2022 (x € 1 mln.)	Verwachte winst (crisisperiode) 2023 (x € 1 mln.)	Definitieve winst (crisisperiode) 2023 incl. voorschot (x € 1 mln.)	Definitieve winst (crisisperiode) 2023 excl. voorschot (x € 1 mln.)
	A	B	C	D
Echo	1,1	0,7	1,2	0,8
Foxtrot	1,0	0,75	0,9	0,65
Halo	1,2	0,9	1,5	1,2

Naam bedrijf	Subsidie voorschot (x € 1 mln.)	Voldoet aan voorwaarde 1?	Voldoet aan voorwaarde 2?	Definitieve winst (crisisperiode) +/- winst ref. periode? (x € 1 mln.)	Vastgestelde subsidie (x € 1 mln.)	Terugvordering subsidie (x € 1 mln.)
		$D < € 1$ mln.	$[(D-A)/D] \geq 30\%$	$C - A$		
Echo	0,4	Ja	Ja	0,1	0,3	0,1
Foxtrot	0,25	Ja	Ja	-/-0,1	0,25	0
Halo	0,3	Nee	Nee	0,3	0,0	0,3

Echo voldoet bij de definitieve vaststelling aan Voorwaarde 1 en 2 op basis van de definitieve winst in de crisisperiode excl. voorschot (D). De definitieve winst in crisisperiode incl. voorschot (C) valt echter €0,1 mln. hoger uit dan de winst in referentieperiode (A). Hetgeen ertoe leidt dat Echo € 0,1 mln. van het ontvangen subsidie voorschot zal moeten terugbetalen.

Foxtrot voldoet bij definitieve vaststelling ook aan Voorwaarde 1 en 2. Daarnaast is de definitieve winst in crisisperiode incl. voorschot (C) lager dan de winst in de referentieperiode (A). Op basis van het winstcriterium wordt het voorschot omgezet in een definitieve subsidie.

Gezien in bovenstaande tabel de (fictieve) definitieve winst in crisisperiode (excl. voorschot) van Halo gelijk uitkomt aan de winst in de referentieperiode voldoet Halo niet aan de voorwaarde die gesteld wordt aan de definitieve vaststelling van de subsidie. Halo zal derhalve de volledige steun moeten terugbetalen. In onderstaande tabel is een overzicht van de steuntoekenning per bedrijf weergegeven.

Naam bedrijf	Winstcriterium van toepassing?	Initiële (voorschot) steuntoekenning	Definitieve steuntoekenning	Steun zonder winstcriterium	Steun met winstcriterium	Besparing steun door winstcriterium
Beta	Ja	Nee	Nee	0,05	0	0,05
Echo	Ja	Ja	Ja	0,4	0,3	0,1
Foxtrot	Ja	Ja	Ja	0,25	0,25	0,0
Golf	Ja	Nee	Nee	0,4	0	0,4
Halo	Ja	Ja	Nee	0,3	0	0,3

Bovenstaande tabel laat zien dat in deze casus zonder toepassing van het winstcriterium € 1,4 mln. aan subsidie zou zijn uitgekeerd. Na toepassing van het winstcriterium is dit slechts 0,55 mln. in het voorbeeld. Het winstcriterium leidt ertoe dat de twee best presterende bedrijven niet in aanmerking komen voor steun omdat ze niet voldoen aan de gestelde voorwaarden bij de subsidie aanvraag. Daarnaast moeten twee ondernemingen naar aanleiding van het winstcriterium het toegekende voorschot (deels) terugbetalen. De totale besparing komt hierdoor uit op € 0,85 mln. Hetgeen neerkomt op een besparing van 60%.

*NB: dit betreft enkel de bedrijven die in aanmerking komen voor het winstcriterium. Indien dit over de gehele (aangewezen) doelgroep bekeken wordt zal dit percentage lager uitvallen wegens de beperkte selectie van ondernemingen voor de toets).*

## Appendix E: Definitielijst en afkortingen

Definitielijst en afkortingen	
Accountantsverklaring	Een accountantsverklaring is een verklaring van een registeraccountant of een gecertificeerde accountants-administratieconsulent over de betrouwbaarheid van bijvoorbeeld de jaarcijfers. Er zijn 3 soorten accountantsverklaringen: een assurancerapport met een redelijke mate van zekerheid, een assurancerapport met een beperkte mate van zekerheid en een samenstellingsverklaring.
Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)	Organisatie die adviezen geeft over regeldruk in voorgenomen wet- en regelgeving.
Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)	De Europese wetgeving voor gegevensbescherming en privacy.
Autoriteit Persoonsgegevens (AP)	De Nederlandse toezichthouder op de naleving van de wettelijke regels voor bescherming van persoonsgegevens.
Eenmanszaak	Een ondernemingsvorm waarbij één persoon in alle opzichten verantwoordelijk is voor het eigen bedrijf.
Belastingdienst (BD)	De Nederlandse overheidsorganisatie voor het heffen en innen van belastingen.
Besloten Vennootschap (BV)	Een ondernemingsvorm met een in aandelen verdeeld kapitaal.
Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)	Het Nederlandse statistiebureau dat statistieken maakt over onder andere economische processen.
Controleplicht	Op moment van schrijven is een onderneming controleplichtig indien twee boekjaren achtereen is voldaan aan twee van de volgende drie criteria: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De onderneming heeft een netto-omzet van meer dan € 12 miljoen euro.</li> <li>2. De onderneming heeft een balanstotaal van meer dan € 6 miljoen euro.</li> <li>3. De onderneming heeft gemiddeld 50 of meer dan 50 fte in dienst.</li> </ol> Deze definitie staat onder druk, de normen voor omzet en balanstotaal worden mogelijk binnenkort door opgeschroefd.
Coronavirus disease (COVID-19)	Ziekte veroorzaakt door het coronavirus SARS-CoV-2, heeft wereldwijd impact op economie en maatschappij.
Derdenverklaring	Een derdenverklaring is een verklaring van een externe deskundige (zoals een administratiekantoor, financieel dienstverlener of brancheorganisatie) derdenverklaring is een verklaring van een externe deskundige (zoals een administratiekantoor, financieel dienstverlener of brancheorganisatie).

Directeur groot aandeelhouder (dga)	Een directeur met een substantieel belang van aandelen in een BV.
Dutch Generally Accepted Accounting Principles (Dutch GAAP)	De algemeen aanvaarde boekhoudkundige principes in Nederland.
Europese Commissie (EC)	Het uitvoerend orgaan van de Europese Unie.
Fulltime Equivalent (fte)	Een eenheid waarmee de omvang van een arbeidscontract of de bezetting kan worden uitgedrukt.
Green Deal	Een initiatief van de EU om Europa tegen 2050 klimaatneutraal te maken.
Inkomstenbelasting (IB)	De belasting die geheven wordt over het inkomen van personen.
IB-ondernemer	Een belastingplichtige die winst uit onderneming aangeeft in de inkomstenbelasting.
International Financial Reporting Standards (IFRS)	Een set van internationale boekhoudkundige normen voor de opstelling van de jaarrekening.
International Monetary Fund (IMF)	Internationale organisatie die toezien op de stabiliteit van het internationale monetaire systeem.
Kamer van Koophandel (KvK)	Nederlandse overheidsinstantie waar alle bedrijven en rechtspersonen verplicht geregistreerd staan.
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)	Ministerie binnen de Nederlandse overheid verantwoordelijk voor het maken van beleid op het gebied van landbouw, visserij, voedselkwaliteit, et cetera.
Meetperiode	De periode waarover de aanvrager subsidie ontvangt (bijvoorbeeld drie maanden of één jaar).
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)	Ministerie verantwoordelijk voor economisch beleid, energiebeleid en klimaatbeleid.
Ministerie van Financiën	Ministerie dat verantwoordelijk is voor het financieel en economisch beleid van Nederland.
Naamloze Vennootschap	Een ondernemingsvorm met een in aandelen verdeeld kapitaal, die vrij verhandelbaar zijn op de open markt.
Niet-gouvernementele organisatie (NGO)	Een organisatie die onafhankelijk is van overheden.
Omzetbelasting (btw)	Belasting die geheven wordt over de verkoop van producten en diensten.
Opslag Duurzame Energie (ODE)	Een heffing op het verbruik van energie ten behoeve van de financiering van stimuleringsbeleid duurzame energieproductie.
Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ)	Een organisatie die regels opstelt voor de financiële verslaggeving van ondernemingen.
Referentieperiode	Dezelfde periode (bijvoorbeeld drie maanden) één jaar voorafgaand aan de meetperiode.
Rijksoverheid	Het centrale overheidsapparaat van Nederland, inclusief alle ministeries.
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)	Uitvoeringsorganisatie van de overheid die ondernemers ondersteunt en stimuleert bij duurzaam, agrarisch, innovatief en internationaal ondernemen.
Standaard Bedrijfsindeling (SBI)	Een systematische indeling van economische activiteiten.

Tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief mkb (TEK)	Specifieke financiële ondersteuning van de overheid voor het energie-intensieve midden- en kleinbedrijf.
Tegemoetkoming schade CoViD-19 (TOGS)	Financiële maatregel om ondernemingen te compenseren voor vaste lasten tijdens de coronacrisis.
Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL)	Subsidie van de overheid voor mkb-ondernemers en zzp'ers die door de coronacrisis veel omzet verliezen en daardoor in de problemen komen met het betalen van hun vaste lasten.
Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW)	Regeling van de overheid om werkgevers te ondersteunen bij het doorbetalen van werknemers tijdens de coronacrisis.
Tijdelijke Regeling Subsidie Evenementen CoViD-19 (TRSEC)	Tijdelijke subsidieregeling ter compensatie van de risico's van het organiseren van evenementen tijdens de coronacrisis.
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)	Organisatie die werkgevers en werknemers verzekert voor ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.
Vennootschapsbelasting (VpB)	Belasting die geheven wordt over de winst van een onderneming.
Vennootschap Onder Firma (VOF)	Een ondernemingsvorm waarbij minimaal twee personen een bedrijf starten.
Voldtijdequivalenten (vte)	Vte is een maatstaf voor het arbeidsvolume die wordt berekend door alle banen (voltijd en deeltijd) om te rekenen naar voltijdbanen. De vte's zijn berekend door het aantal voltijd dagen in december te delen door het totaal aantal dagen in deze maand (31).
Wet IB 2001	De Nederlandse wet op de inkomstenbelasting, sinds 2001.
Wet VpB 1969 (art. 9, art. 15b)	De Nederlandse wet op de vennootschapsbelasting, sinds 1969.
Zelfstandig bestuursorgaan (zbo)	Een orgaan van de Nederlandse overheid met een bestuurlijke taak dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister.
Zelfstandigen Zonder Personeel (zzp)	Een zelfstandige ondernemer die geen personeel in dienst heeft.



## Appendix F: Literatuurlijst

- Aanvraag uitstel aangifte inkomstenbelasting | Website van de Belastingdienst.
- Aanvragen van NOW subsidie | Website UWV.
- Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) | Contact | Website van de Rijksoverheid.
- Artikel 3.8 Wet inkomstenbelasting 2001. Via artikel 8 Wet op de vennootschapsbelasting 1969.
- Bedrijven; oprichtingen, bedrijfsgrootte, rechtsvorm, bedrijfstak. CBS Statline.
- Commission Regulation (EU) No 651/2014, 17 June 2014 | declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty.
- Defiscalisering voor inkomstenbelasting - Informatiecentrum Watermill.
- Europese Unie | Tijdelijk crisis kader voor staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van de economie na de Russische agressie tegen Oekraïne (2022/C 131 I/01).
- Europese Unie, 2019. Gebruikersgids bij de definitie van kmo's.
- Financiële regelingen, NOW, omzetbegrip in de NOW | Website van de Rijksoverheid.
- IMF, Special series on CoViD-19.
- Inkomstenbelasting voor ondernemers – winst uit onderneming | Website van de Belastingdienst.
- Jaarrekening controleren | Diensten | The Audit generation.
- Jaarrekening wel of niet deponeren? | KVK.
- Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies. Identificatienummer: BWBR0024796.
- Kamerbrief over uitwerking regeling Tegemoetkoming Energiekosten (TEK) voor energie-intensieve mkb-bedrijven | Kamerstuk | Website van de Rijksoverheid.
- Kamerbrief Tweede Kamer. Kamerstuk 35 420, nr. 520
- NOW-regeling klaar loketten bijna open | Website van de Rijksoverheid.
- Overzicht standaard bedrijfsindeling sbi codes voor activiteiten | Website van KVK.
- Staatscourant 2023, 6510 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).
- StatLine - Bedrijfsleven; arbeids- en financiële gegevens, per branche, SBI 2008 | CBS.
- Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) Q1 2021 Grote ondernemingen | Website van RVO.
- Uitstel aanvragen voor belastingconsulenten (beconregeling) | Website van de Belastingdienst.
- Veelgestelde vragen TEK: verbonden ondernemingen | Website van RVO.
- Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op kortlopende exportkredietverzekering (2021/C 473/01).
- Voor- en nadelen van voorwaarden aan crisissteun; De Argumentenfabriek – 2021.
- Waaruit bestaat de jaarrekening? | KVK.
- Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies - BWBR0024796 | Overheid.nl