



Wie betaalt de rekening?

De ontbrekende les van corona

De Parlementaire Enquêtecommissie Corona onderzoekt hoe Nederland de coronacrisis heeft aangepakt. Tijdens de openbare verhoren blikten ministers, wetenschappers, bestuurders en belangenorganisaties terug op de keuzes die zijn gemaakt. Ook voormalig KHN-voorzitter Robèr Willemsen is verhoord en heeft de pijn en onmacht van de horeca treffend verwoord.

KHN begrijpt dat in de eerste acute fase van de crisis snelheid en uitvoerbaarheid noodzakelijk waren. Er moesten in zeer korte tijd gezondheidsmaatregelen en financiële steunmaatregelen worden ingevoerd. Niet iedere uitzonderingssituatie kon daarbij direct worden ondervangen. Maar een crisisaanpak moet ook ruimte bieden om gaandeweg tekortkomingen te herkennen, de aanpak aan te passen en waar nodig onbedoelde gevolgen te herstellen. En daar ligt volgens KHN een belangrijke ontbrekende les: generieke maatregelen kunnen in een acute crisis noodzakelijk zijn, maar een overheid moet ook in staat zijn om onbedoeld onrecht te herkennen en te herstellen.

Met dit document wil KHN de parlementaire enquêtecommissie, namens de leden van Koninklijke Horeca Nederland, aanvullende input meegeven op dit punt. Op de eerste plaats vragen we aandacht voor een nagenoeg vergeten groep ondernemers: zij die door omstandigheden helemaal niet in aanmerking kwamen voor steun, en tijdens corona ook wel de schrijnende gevallen of de buiten-de-boot-gevallen werden genoemd. De verhalen van twee ondernemers uit die groep geven letterlijk en figuurlijk een gezicht aan wat het coronabeleid voor hun bedrijf heeft betekend. Vervolgens gaat KHN in op wat een kabinet in een vergelijkbare crisis in de toekomst anders en beter kan doen, zonder het belang van de volksgezondheid uit het oog te verliezen. Ten slotte sluiten we af met concrete aanbevelingen.

De vergeten groep die buiten de boot viel

Tijdens de coronacrisis viel een groep ondernemers buiten de steunmaatregelen doordat er helemaal (nog) geen omzet was in de vastgestelde referentieperiode of omdat hun omzet in de referentieperiode geen reëel beeld gaf van hun bedrijf. Bijvoorbeeld door een verbouwing, bedrijfsovername, ziekte of omdat zij vlak voor de crisis waren gestart.

Zij werden net als andere horecaondernemers geraakt door verplichte sluitingen en hadden personeel, vaste lasten en andere financiële verplichtingen. Toch kwamen zij door de gekozen systematiek niet of nauwelijks voor steun in aanmerking.

Achter deze ondernemers gaan gezinnen en persoonlijke verhalen schuil. Zij zochten contact met uitvoeringsorganisaties, ministeries, politici en brancheorganisaties en voerden talloze rechtszaken. Steeds liepen zij tegen hetzelfde probleem aan: hun situatie paste niet binnen de regels van de steunregelingen. Er zijn Kamervragen gesteld en moties ingediend in de Tweede Kamer en ook KHN heeft de problematiek talloze malen aangekaart bij politici, ministeries en uitvoeringsorganisaties. Toch bleef een structurele oplossing uit en is er vrijwel geen enkele aanpassing van de steunmaatregelen, herstel of genoegdoening gekomen.

Daarmee was het uiteindelijk niet meer alleen een onbedoeld gevolg van een in hoog tempo ontworpen regeling, maar ook het gevolg van de bewuste keuze om generieke steunmaatregelen niet verder aan te passen en alsnog maatwerk mogelijk te maken.

Wat een systeemfout in de praktijk betekent

De verhalen van Restaurant Narline en Restaurant áMOI laten zien wat er gebeurt wanneer de werkelijkheid van een onderneming niet past binnen de systematiek van generieke steunmaatregelen.

Restaurant Narline, Zuidwolde

Henriëtte Waaijenberg en Hendrik-Jan Lip

Henriëtte Waaijenberg en Hendrik-Jan Lip kochten in maart 2019 in Zuidwolde een rijksmonumentaal pand. Na een ingrijpende verbouwing, waarin zij samen met de aankoop bijna €3 miljoen in het complex investeerden, openden zij op 10 december 2019 Restaurant Narline. Ruim drie maanden later, op 15 maart 2020, moesten de deuren alweer sluiten.

De eerste lockdown duurde elf weken. Het personeel werd in die periode doorbetaald, en Narline ontving weliswaar steun, maar met 58% ruim minder dan de belofde 90%. Toen Narline op 1 juni weer open mocht, bleek het concept ondanks alle beperkingen goed aan te slaan. Eind september bestond het team uit veertig medewerkers en drie stagiaires.

Daarom kwam de tweede lockdown extra hard aan. Op 14 oktober 2020 moest Narline opnieuw sluiten. Door de toenmalige concernbepaling kwam het bedrijf aanvankelijk niet in aanmerking voor steun. Henriëtte en Hendrik-Jan zagen zich genoodzaakt hun twaalf vaste medewerkers een vaststellingsovereenkomst voor te leggen. Iedere maand zonder omzet liepen alleen de personeelskosten al op tot ongeveer €35.000.



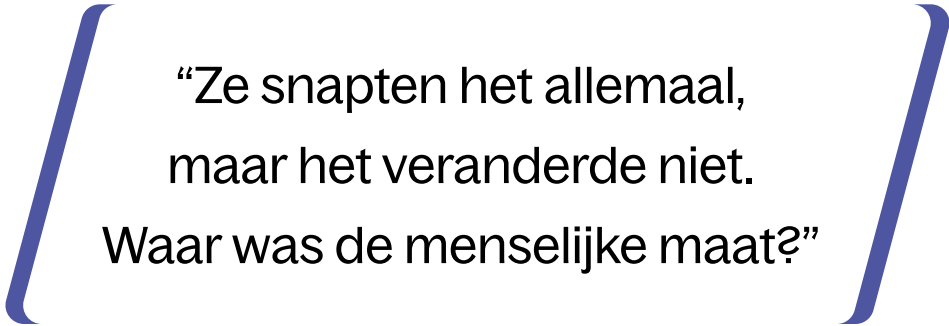
Foto: Restaurant Narline

Vlak voordat de medewerkers daadwerkelijk uit dienst zouden gaan, werd de NOW-regeling aangepast en kon Narline alsnog steun aanvragen. De ontslagen konden worden teruggedraaid.

Bij de TVL bleef hetzelfde probleem terugkomen. Omdat de BV al op 28 maart 2019 was ingeschreven, werd voor verschillende steunperiodes gekeken naar omzet uit perioden waarin Narline nog niet of nauwelijks geopend was. De datum van juridische oprichting werd daarmee behandeld alsof dat ook het moment was waarop het bedrijf daadwerkelijk begon te draaien.

Dat pakte meerdere keren nadelig uit. Voor TVL Q4 2020 kreeg Narline aanvankelijk slechts €4.508 steun. Volgens hun eigen proefberekening zou gebruik van juli tot en met september 2020 als representatievere referentieperiode tot ruim €58.000 steun hebben geleid. Voor TVL Q1 2021 was het resultaat zelfs nul euro, omdat werd gekeken naar omzet in het eerste kwartaal van 2019, toen Narline nog niet geopend was. Met een referentieperiode vanaf de daadwerkelijke opening of een later representatief kwartaal zou de steun volgens hun berekeningen circa €42.000 tot €58.000 hebben bedragen.

Henriëtte en Hendrik-Jan legden zich daar niet bij neer. Henriëtte belde eindeloos met RVO, sprak met bestuurders, collega-ondernemers, zeven Tweede Kamerleden en ministers, en had veelvuldig contact met KHN. Samen met twee Kamerleden schreven ze een initiatiefnota, die uiteindelijk vastliep op Europese regelgeving. Ook trokken ze media-aandacht, van regionale media tot de voorpagina van De Telegraaf.



“Ze snapten het allemaal,
maar het veranderde niet.
Waar was de menselijke maat?”

Narline maakte bezwaar, procedeerde meerdere keren tot aan het College van Beroep voor het bedrijfsleven en werd een van de voorbeeldbedrijven in de rechtszaak van KHN tegen de Staat. Op zolder staat inmiddels een enorme doos vol documenten, en digitaal een even grote verzameling brieven en bezwaren.

De financiële gevolgen waren groot. Alleen al bij Narline BV liepen de maandelijkse kosten in 2020 op tot ruim €68.000: bijna €19.000 huur, ruim €41.000 personeelskosten en nog eens ongeveer €8.500 aan overige kosten.

Om Narline overeind te houden, gebruikten Henriëtte en Hendrik-Jan uiteindelijk ongeveer €800.000 uit hun eigen vermogen. Geld dat bedoeld was als pensioen. Zelf ontvingen zij in 2019, 2020 en 2021 geen inkomen. Pas in de tweede helft van 2022 konden zij dat weer voorzichtig opbouwen.

De coronaschulden, zoals uitgestelde belastingen, zijn inmiddels afgelost. Maar de financiële gevolgen zijn anno 2026 nog steeds voelbaar.

Minstens zo zwaar was de mentale impact. Henriëtte beschrijft slapeloze nachten en de voortdurende teleurstelling bij iedere nieuwe TVL-regeling en iedere aanpassing voor starters. Steeds ontstond opnieuw de hoop dat er nu eindelijk naar hun situatie zou worden gekeken. En steeds vielen zij opnieuw buiten de boot.

Ook de gesprekken met RVO heeft zij als bijzonder zwaar ervaren: “Ze snapt het allemaal, maar het veranderde niet. Waar was de menselijke maat?” Iedere nieuwe regeling betekende opnieuw formulieren invullen en afwachten of er dit keer wél ruimte zou zijn.

Maar hun boodschap aan de Parlementaire Enquêtecommissie is dat die steun niet iedereen bereikte. Henriëtte: “Ik ben supertrots op hoe wij in Nederland in de coronaperiode zoveel ondernemers hebben kunnen helpen. Maar weet dat er een groep ondernemers is die steeds weer buiten de boot viel. Dat voelt nog steeds onrechtvaardig.”

Volgens Henriëtte had de overheid na de eerste acute fase beter moeten luisteren naar ondernemers met oplossingen, en had voor schrijnende gevallen maatwerk mogelijk moeten zijn – niet de datum van KvK-inschrijving leidend, maar het moment waarop een bedrijf daadwerkelijk begon te draaien.

Henriëtte hoopt nog altijd op erkenning en compensatie voor deze groep. Haar les voor een volgende crisis: generieke regelingen zijn soms nodig, maar zodra blijkt dat ondernemers er aantoonbaar buiten vallen, moet er ruimte zijn voor maatwerk, bijvoorbeeld via een lokaal loket bij de gemeente, waar B&W kan beslissen over schrijnende gevallen.

Restaurant áMOI, Gieterveen

Nadia en Joran Haandrikman

Nadia en Joran Haandrikman schreven zich in juli 2019 in bij de Kamer van Koophandel en namen in september dat jaar een oud dorpscafé in Gieterveen over. Hun plan was om daar Restaurant áMOI van te maken. Daarvoor moest het pand eerst grondig worden verbouwd. De riolering en elektriciteit waren niet op orde en ook op andere punten was het pand nog niet klaar om verantwoord open te gaan.

Na maanden verbouwen was het in maart 2020 eindelijk zover: áMOI ging open. Drie dagen later moest het restaurant vanwege corona alweer sluiten.

Op dat moment hadden Nadia en Joran al fors geïnvesteerd. Alleen al de verbouwing en inrichting kostten ruim €260.000. Ook hadden ze personeel aangenomen en liepen de vaste lasten en andere financiële verplichtingen gewoon door. Die vaste bedrijfskosten bedroegen volgens hun eigen reconstructie ongeveer €10.000 per maand.

Omdat ze nog maar drie dagen open waren geweest, ontstond er een probleem met de coronasteun. Bij veel regelingen werd gekeken naar omzet in een eerdere referentieperiode. Maar in die periode waren Nadia en Joran nog volop aan het verbouwen en draaide het restaurant nog geen normale omzet. Tegelijkertijd stonden ze door hun inschrijving in juli 2019 alweer te lang bij de Kamer van Koophandel ingeschreven om voor bepaalde startersregelingen in aanmerking te komen.

Zo vielen ze precies tussen twee systemen in. Op papier was er nauwelijks omzetverlies, omdat er vóór corona nog nauwelijks omzet was geweest. In de praktijk hadden Nadia en Joran wel een volledig restaurant opgebouwd en alle bijbehorende kosten gemaakt.



Foto: Nadia Haandrikman, Restaurant áMOI

Volgens hun eigen reconstructie hadden de steunregelingen bij een representatieve referentieomzet indicatief ongeveer €292.000 kunnen opleveren: circa €112.000 via TOGS/TVL en €180.000 via NOW. Dat bedrag staat juridisch niet vast, maar geeft wel een beeld van de orde van grootte van wat de gekozen systematiek voor hen heeft betekend.

Tijdens corona kregen ze voorschotten uit onder meer de NOW en TVL. Daarmee betaalden ze personeel en vaste lasten en probeerden ze hun bedrijf overeind te houden. Bij de definitieve vaststelling bleek echter dat ze door de gekozen referentieperiodes geen recht hadden op die steun. Alle voorschotten moesten worden terugbetaald. Daar zijn ze in 2026 nog steeds mee bezig.

Om áMOI overeind te houden sloten Nadia en Joran onder meer een familielening van €100.000 af, leenden €10.000 via de gemeente en organiseerden nog circa €70.000 aan aanvullende financiering en inbreng. Daarnaast bracht Joran ruim €115.000 vanuit privé in de onderneming, onder meer uit het loon dat hij naast áMOI in loondienst verdiende. Ook Nadia bracht privégeld in, waaronder een deel van de compensatie die zij als gedupeerde van de toeslagenaffaire had ontvangen.

Ook toen de horeca weer open mocht, waren de gevolgen niet voorbij. De schulden en aflossingen bleven, investeringen moesten worden uitgesteld en er was minder ruimte om extra personeel aan te nemen. Daardoor moesten Nadia en Joran zelf jarenlang veel meer uren in de zaak maken dan gepland.

Dat speelde in een periode waarin hun gezin al zwaar werd belast, omdat hun zoon ernstig ziek was. Nadia en Joran wilden er zoveel mogelijk voor hem en hun gezin zijn, maar moesten tegelijkertijd alles op alles zetten om te voorkomen dat hun restaurant omviel.

“Geld kun je misschien opnieuw verdienen. Een schuld kun je uiteindelijk aflossen. Maar waardevolle tijd met je kind en je gezin, zeker tijdens zo’n ernstige ziekte, krijg je nooit meer terug.”

“Kijk niet alleen naar hoeveel steun er is uitgekeerd, maar ook naar de ondernemers die door de gekozen systematiek buiten de boot vielen en daar jaren later nog steeds de gevolgen van dragen.”

Nadia en Joran hebben in de jaren daarna via allerlei wegen geprobeerd om hun situatie opnieuw te laten beoordelen. Ze deden aanvragen en gingen in bezwaar, vroegen om maatwerk, schreven brieven en zochten contact met uitvoeringsinstanties, de Nationale ombudsman, politici en media. Uiteindelijk schakelden ze ook juridische hulp in en zijn ze zelfs naar de rechtbank gegaan. Helaas heeft ook die juridische weg uiteindelijk niets opgeleverd.

Inmiddels draait áMOI ongeveer €500.000 omzet per jaar. Voor Nadia en Joran bevestigt dat dat hun plan levensvatbaar was. Toch werkt de financiële achterstand uit de coronaperiode nog altijd door.

Hun boodschap aan de Parlementaire Enquêtecommissie is daarom duidelijk: kijk niet alleen naar hoeveel steun er is uitgekeerd, maar ook naar de ondernemers die door de gekozen systematiek buiten de boot vielen en daar jaren later nog steeds de gevolgen van dragen.

Dat er in de eerste hectische fase van de crisis onredelijke uitkomsten ontstonden, kunnen Nadia en Joran begrijpen. Wat voor hen vooral blijft knagen, is dat die later niet alsnog zijn hersteld, toen er meer tijd en kennis was om naar hun werkelijke situatie te kijken.

De ervaringen van deze ondernemers staan niet op zichzelf, maar laten zien welke bredere lessen uit de coronacrisis moeten worden getrokken over de manier waarop overheid, maatregelen en steunregelingen in een langdurige crisis worden ingericht.

Van crisisbestrijding naar crisisbeheersing

In de acute fase van een gezondheids crisis moet een kabinet snel handelen. Dat gebeurde tijdens corona: in korte tijd werden ingrijpende maatregelen genomen en financiële steunpakketten opgetuigd. KHN begrijpt dat daarbij aanvankelijk weinig ruimte was voor nuance en maatwerk. Ondernemers werden bovendien gerustgesteld met de boodschap dat de overheid 'diepe zakken' had en er alles aan zou doen om de economie en ondernemers te steunen.

Maar naarmate de crisis langer duurde, had de aanpak moeten verschuiven van crisisbestrijding naar crisisbeheersing. Dan kan snelheid niet langer de enige leidraad zijn, maar moet ook worden gekeken naar proportionaliteit, neveneffecten en de maatschappelijke en economische gevolgen, zeker voor sectoren als de horeca die langdurig en rechtstreeks door de maatregelen werden geraakt. Dat gold zowel voor de maatregelen om de crisis onder controle te krijgen als voor de financiële steunmaatregelen.

Verdeel de financiële pijn eerlijker

Tijdens zijn verhoor voor de enquêtecommissie wees voormalig KHN-voorzitter Robèr Willemsen erop dat ondernemers een groot deel van de maatschappelijke rekening van de pandemie hebben gedragen.

Met de boodschap dat de overheid 'diepe zakken' had, ontstond bij ondernemers de verwachting dat zij in belangrijke mate zouden worden beschermd tegen de financiële gevolgen van gedwongen sluitingen en andere coronamaatregelen. In werkelijkheid dekte de steun niet de volledige schade.

Bij belangrijke steunmaatregelen als NOW en TVL golden omzetverliesdrempels. Vergoedingen waren gemaximeerd en werden bepaald aan de hand van formules en forfaitaire opslagen, bijvoorbeeld voor werkgeverslasten bij de NOW. Die sloten niet aan op de werkelijke kosten van ondernemers. Vanuit efficiëntie en uitvoerbaarheid is dat wellicht te begrijpen, zeker in de eerste acute fase van een crisis.

Maar het gevolg is dat een aanzienlijk deel van de schade voor rekening van individuele ondernemers bleef. Zij verloren spaargeld, gingen schulden aan of zagen pensioenvoorzieningen verdwijnen. Veel bedrijven kampen nog steeds met de financiële gevolgen uit die periode, terwijl zij tegelijkertijd moeten investeren in verduurzaming, digitalisering, hun bedrijf en hun medewerkers.

De buffers van vóór 2020 zijn daardoor vaak kleiner geworden of verdwenen. Tegelijk maken stijgende personeels-, energie- en inkoopkosten het lastig om nieuwe buffers op te bouwen. Zo kan de rekening van toen nog jarenlang doorwerken. Dat voelt niet eerlijk, het is ook niet eerlijk.

Neem sectoren die rechtstreeks worden getroffen serieus

Tijdens de coronacrisis was er veel contact tussen KHN en het kabinet, maar van een werkelijk gelijkwaardige dialoog was onvoldoende sprake. Zeker na de eerste acute fase had de praktijk kennis van branches nadrukkelijker moeten worden meegewogen bij zowel de totstandkoming van de coronamaatregelen als de vormgeving en uitvoering van de steunmaatregelen. Brancheorganisaties weten immers welke gevolgen beleidskeuzes in de praktijk hebben voor ondernemers.

Wat moet anders?

De Parlementaire Enquêtecommissie heeft de opdracht lessen te trekken uit de coronacrisis. Voor KHN ligt een belangrijke les in de manier waarop een overheid omgaat met de spanning tussen snelheid, uitvoerbaarheid en rechtvaardigheid.

Niemand kan verwachten dat een steunmaatregel die in enkele weken wordt ontworpen vanaf de eerste dag iedere uitzonderingssituatie ondervangt. Maar van een overheid mag wel worden verwacht dat zij blijft kijken naar de werking van een regeling, erkent wanneer de systematiek zijn doel mist en vervolgens ook in staat is om te corrigeren.

Daarom doet KHN de volgende aanbevelingen.

1. Maak na de acute crisisfase bewust de omslag naar crisisbeheersing

Herijk maatregelen periodiek zodra een crisis langer duurt. Weeg daarbij naast volksgezondheid ook maatschappelijke en economische belangen volwaardig mee. Beleid dat in een acute fase noodzakelijk en proportioneel is, hoeft dat enkele maanden later niet nog steeds te zijn.

2. Herijk ook steunmaatregelen tijdens een langdurige crisis

Toets generieke regelingen na de eerste acute fase nadrukkelijk aan de praktijk. Breng in beeld welke groepen buiten de regeling vallen en onderzoek waar onbedoelde uitkomsten ontstaan. Compensatie moet zo volledig mogelijk zijn en in principe moeten alle ondernemers die schade ondervinden daar aanspraak op kunnen maken. Bouw mechanismen in die maatwerk mogelijk maken.

3. Betrek brancheorganisaties structureel bij beleid én uitvoering

Brancheorganisaties kennen de ondernemerspraktijk en kunnen vroeg signaleren waar maatregelen of steunmaatregelen verkeerd uitpakken. Betrek hen daarom niet alleen bij de communicatie over nieuwe maatregelen, maar ook bij de vormgeving, uitvoering en periodieke evaluatie ervan.

4. Specifiek voor de ondernemers die destijds buiten de boot vielen, doet KHN daarnaast de volgende oproep:

- Erken dat een beperkte groep ondernemers buiten de coronasteun is gevallen door het systeem en de uitvoering van de regelingen.
- Zorg voor passend herstel voor ondernemers die aantoonbaar schade hebben geleden, maar geen rechtvaardige compensatie ontvingen.

Over Koninklijke Horeca Nederland

Koninklijke Horeca Nederland (KHN) is de branchevereniging voor de horeca en vertegenwoordigt een kleine 17.000 ondernemers in hotels, restaurants, cafés en andere horecabedrijven door het hele land.

De sector biedt werk aan meer dan 500.000 mensen, vormt een belangrijke pijler voor de leefbaarheid in steden en dorpen en levert een substantiële bijdrage aan de Nederlandse economie door werkgelegenheid, toerisme en lokale bestedingen.

Vanuit deze sleutelpositie in de maatschappij zet KHN zich actief in voor een gezonde, veilige en toekomstbestendige horeca.

Met dit document vragen wij in het bijzonder aandacht voor de ondernemers voor wie de coronasteun niet werkte zoals bedoeld – en voor de lessen die daaruit moeten worden getrokken voor een volgende crisis.