

Vergaderjaar 2021–2022

35 420

Noodpakket banen en economie

BX

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT, DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN, DE MINISTER VAN FINANCIËN EN DE STAATS-SECRETARIS VOOR FISCALITEIT EN BELASTINGDIENST

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2022

Twee jaar geleden brak de coronacrisis uit. We kwamen voor een ongekende opgave te staan. In korte tijd moesten er belangrijke besluiten worden genomen om kwetsbaren te beschermen, om overbelasting in de zorg te voorkomen en om inkomens, banen en bedrijven te ondersteunen. De contactbeperkende maatregelen waren noodzakelijk, maar hebben velen van ons hard geraakt. Contact met vrienden en familie was niet meer vanzelfsprekend, leerlingen en studenten volgden thuis onderwijs, er werd thuisgewerkt, en veel ondernemers moesten hun werk staken. In andere sectoren in de Nederlandse economie moest juist extra werk worden verricht. Veel mensen hebben mentale, fysieke en economische schade geleden. De samenleving is flink op de proef gesteld, maar heeft ook weerbaarheid laten zien. Denk aan de aangepaste kerstvieringen, onlineconcerten of ondernemers die nieuwe manieren vonden om hun producten aan te bieden. Dit geldt ook voor ondernemers in diverse sectoren. Zo heeft de cultuursector zich ontzettend ingespannen om binnen de wisselende contactbeperkingen het Nederlandse publiek zo goed mogelijk te blijven bedienen. Naast de cultuursector mogen bijvoorbeeld ook de horeca, detailhandel, evenementen, contactberoepen, sportscholen, toerisme en recreatie hier niet onvermeld blijven. Zij toonden ongekende veerkracht en creativiteit door Nederland speciale afhaalmenu's, test events, personal shopping, online lessen, click & collect, aangepaste reizen en belevingen te bieden. In de eerste plaats om te blijven ondernemen, en daarbij ook om ons de ervaringen te blijven bieden die het leven leuk maken. Het was zeker niet makkelijk, maar we mogen trots zijn op het getoonde doorzettingsvermogen en creativiteit.

Inmiddels weten we meer over het virus en zijn we steeds beter in staat om met het virus om te gaan. Vaccins en daarmee de opgebouwde immuniteit zijn het afgelopen jaar dé reden geweest dat de samenleving

kon worden heropend en de druk op de zorg is verlicht. De huidige omikronvariant is daarnaast minder ziekmakend. Dat stemt voorzichtig optimistisch, maar we zijn er nog niet. We weten dat corona nog langere tijd onder ons zal zijn, en het is onzeker welke nieuwe varianten er kunnen opduiken. Tegelijkertijd snakken we naar het leven voorafgaand aan corona. We verlangen naar sociaal contact, naar ondernemen, en naar cultuur. Ook dat is onmisbaar voor een gezonde samenleving. Contactbeperkingen op de lange termijn zijn niet houdbaar in sociale, economische en maatschappelijke zin. Daarom zijn er drie handvaten voor het kabinet, te weten: zorgcapaciteit, immuniteit via vaccinatie en contactbeperkende maatregelen.

Voor de toekomst wil het kabinet een andere aanpak. Het beleid zal niet meer primair gevoerd worden vanuit de zorg, maar vanuit een breder perspectief. Daarom heeft het kabinet twee gelijkwaardige doelen geformuleerd: sociaal-maatschappelijke en economische continuïteit/vitaliteit én toegankelijkheid van de gehele zorgketen voor iedereen. We bewegen met de nieuwe doelstellingen weg van «uitsluiting van risico's» naar meer «beheersing» daarvan en naar een zo normaal mogelijke manier van leven. Hierbij wordt het uitgangspunt dat de samenleving open is. Om dit te faciliteren kijkt het kabinet niet alleen naar sectorale maatregelen bij oplevingen van het virus, maar zal ook de inzet van aanvullende maatregelen verkennen, die de vaccinatiegraad verhogen indien dit noodzakelijk zou zijn om een open samenleving, zonder ingrijpende contactbeperkingen, en met een toegankelijke zorg, te waarborgen. Het kabinet blijft daarom steeds afwegen hoe mensen gestimuleerd kunnen worden een weloverwogen keuze te maken en welke prikkels effectief zijn en maatschappelijk wenselijk. Dat heeft niet alleen maatschappelijke, maar ook economische waarde. Immers, de lockdowns hadden grote gevolgen voor bedrijven om te kunnen ondernemen. Uw Kamer heeft vandaag een afschrift van de Kamerbrief «lange termijn aanpak COVID-19» ontvangen. Hierin zet het kabinet haar langetermijnstrategie uit omtrent het openhouden van de samenleving. Conform het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW)¹ anticiperen we op de toekomst op basis van scenario's hoe het virus zich kan ontwikkelen.

In het verlengde van de nieuwe aanpak rondom de coronacrisis komt het kabinet ook met een langetermijnvisie op coronasteun. De Tweede Kamer heeft het kabinet hier ook eerder middels een motie toe opgeroepen². Met deze brief geven we ondernemers en werkenden aan de hand van vier scenario's zo veel mogelijk duidelijkheid en perspectief voor de toekomst. We schetsen wat mensen van de overheid wel en niet kunnen verwachten op het gebied van steun. Dat geeft ondernemers handvatten om in te spelen op de nieuwe structurele situatie en zich hierop voor te bereiden. Zelf aan het roer staan is een voorwaarde voor een open, vitale samenleving. Dat betekent een gedeelde inspanning en verantwoordelijkheid van overheid, bedrijfsleven en burgers. Hier hoort bij dat in de meeste scenario's geen sprake zal zijn van steun. Indien steun in uitzonderlijke omstandigheden toch geboden is, wordt gerichte en bij voorkeur sectorale steun overwogen. Het kabinet zorgt ervoor dat er instrumentarium voorhanden is als deze steun geboden is, bij voorkeur met gerichte en sectorale instrumenten.

Op dit moment trekt de economie aan, maar dat betekent niet dat voor elke ondernemer alle seinen weer op groen staan. Het kabinet heeft hier in

¹ WRR, KNAW (2021) *Navigeren en anticiperen in onzekere tijden*

² Motie Van Haga, Kamerstuk II, 35 420, nr. 438

de transitie naar de nieuwe structurele fase aandacht voor. Het kabinet beseft dat de situatie voor sommige burgers en bedrijven de komende tijd alsnog moeilijk kan zijn. Zo zijn er ondernemers die blijven kampen met de gevolgen van de coronacrisis, bijvoorbeeld vanwege financiële problemen of problematische schulden als gevolg van deze crisis. Voor hen en voor de economie is het belangrijk dat in de kern gezonde ondernemingen met schulden als gevolg van corona waar nodig en waar mogelijk ondersteund worden. Daarnaast heeft het kabinet besloten om de huidige schuldensituatie intensief in de gaten te houden en opties te verkennen die eventueel bij kunnen dragen aan het verder ondersteunen van ondernemers met coronaschulden. Waar mogelijk en nodig trekt het kabinet op met relevante partijen, zoals sociale partners en gemeenten (via bijvoorbeeld VNG en Divosa).

Analyse

Stand van de economie

De Nederlandse economie als geheel staat er – mede dankzij de steunpakketten – op dit moment goed voor. De economie groeit weer snel, in 2021 was dit zelfs +4,8% van het bruto binnenlands product (bbp). Het Centraal Planbureau (CPB) voorspelt een groei van het bbp van 3,6% in 2022³. Historisch gezien is de werkloosheid zeer laag (3,6% in januari van dit jaar). Bedrijven staan te springen om nieuw personeel, zo waren er in het vierde kwartaal van 2021 ongeveer 387 duizend openstaande vacatures⁴. Dit gunstige macroperspectief neemt niet weg dat er ook de komende tijd duidelijke risico's zijn. Zo is de inflatie in heel Europa hoog. Daarnaast leidt de oorlog in Oekraïne tot stijgende prijzen en toenemende onzekerheid ook voor ondernemers. Daarbij dient wel gezegd te worden dat de oorlog in Oekraïne in economische zin van een andere aard is dan de coronagezondheids crisis waar de Nederlandse economie de afgelopen twee jaar aan is blootgesteld. De gevolgen van de oorlog in Oekraïne staan dan ook los van die van de coronacrisis, en worden apart gemonitord.

Generiek steunpakket was verstandig, maar nu niet meer

Het kabinet heeft werkenden en ondernemers met het coronasteun- en herstellepakket bijna twee jaar lang geholpen. De overheid stapte op uitzonderlijke wijze in en kon in onzekere tijden zekerheid bieden aan bedrijven, zelfstandigen en werknemers. Bedrijven moesten door gedwongen sluitingen interen op het eigen vermogen, waardoor ze in de problemen kwamen, terwijl deze op de langere termijn wel levensvatbaar/solvabel waren. De overheid ondersteunde bedrijven in de betaling van loonkosten en vaste lasten. En met succes. Daarmee zijn werkgelegenheid, economische activiteiten en inkomens behouden. De negatieve economische gevolgen van corona zijn mede daarom voor een groot gedeelte beperkt⁵. De Nederlandse economie heeft daarbij veel veerkracht getoond. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat het coronasteunbeleid ook bij innoverende bedrijven is terechtgekomen. Dit heeft mogelijk bijgedragen aan het bestendigen van het innovatievermogen van onze economie⁶.

Het generieke steunpakket was aan het begin weliswaar verstandig, maar nu corona langer onder ons blijft en de samenleving weer open is,

³ CPB (2022), Centraal Economisch Plan, raming maart

⁴ CBS (2022), seizoen gecorrigeerde openstaande vacatures, opgehaald op 23 maart 2022

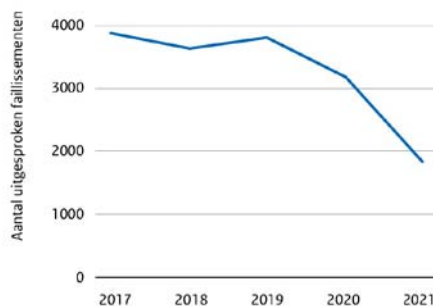
⁵ CPB (2021), Notitie economische analyse steunpakket 2020

⁶ Roelandt et al (2021) *Coronasteunbeleid redt de zwakkere maar ook de innoverende bedrijven*, ESB, 106 (4799)

inmiddels niet meer. Zo was de veronderstelling aanvankelijk dat de crisis kort zou duren en de economie daarna op de oude voet verder kon. In dat geval is het verstandig om banen en bedrijven te beschermen. Deze zijn immers weer nodig als de economie opstart. Dit argument ging echter steeds minder op, omdat bleek dat corona langer onder ons blijft. Eerder heeft het kabinet mede ingegeven door rechtvaardigheidsoverwegingen besloten de steunpakketten toch weer open te stellen, ook toen de economische baten van steun al kleiner waren geworden. Naarmate de coronasteun heeft voortgeduurd, zijn de nadelen ervan voor onze economie en samenleving in toenemende mate gaan overheersen, ook toen er nog wel contactbeperkende maatregelen golden. Deze nadelen zullen hieronder worden toegelicht.

Ten eerste staan lange perioden van overheidssteun economische dynamiek in de weg, waardoor de economie minder toegerust is op de toekomst. Normaliter passen werkenden en bedrijven zich aan op de toekomstige uitdagingen, bijvoorbeeld via prijsvorming of diversificatie binnen de bedrijfsvoering. Op deze manier zijn we als samenleving in staat om stappen voorwaarts te zetten. In economische zin door nieuwe producten te ontwikkelen of slimmer en efficiënter te produceren. Maar ook om maatschappelijke uitdagingen, zoals de klimaat- en energietransitie, tot een succes te maken. De Nederlandse economie heeft te maken met een historisch laag aantal faillissementen. En dat springt temeer in het oog omdat deze daling (zie figuur 1) zich aftekent tegen de achtergrond van een zeer ernstige crisis. Het Centraal Planbureau (CPB) concludeerde eerder dat de economische kosten van het steunbeleid steeds duidelijker worden⁷. In 2021 en 2022 waren aanzienlijk minder faillissementen dan in voorgaande jaren. Faillissementen zijn voor betrokkenen pijnlijk, maar zijn voor een gezonde economische dynamiek wel nodig. Werknemers en investeringen komen dan op de juiste plek terecht, in het bijzonder op plekken waar nu niet aan de vraag kan worden voldaan. Juist in een periode waarin de maatschappij en de economie in hoog tempo veranderen, is deze reguliere economische dynamiek erg waardevol.

Figuur 1: Faillissementen dalen tijdens de coronacrisis



Bron: CBS (2022)

Een nadeel van coronasteun is dat deze dynamiek wordt ondermijnd. Zo liet het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zien dat de dynamiek op de arbeidsmarkt in 2020 lager lag dan in de jaren daarvoor⁸. Het steunbeleid heeft bijgedragen aan het aanhouden van krapte op de arbeidsmarkt en mogelijk ook aan de uitzonderlijk lage faillissementscijfers⁹.

⁷ CPB (2022) *Van coronasteun naar generiek beleid*

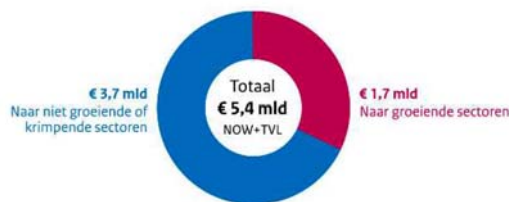
⁸ CBS (2022) *Minder wisseling van baas in coronatijd, vooral in horeca meer uitstroom*, 9 maart 2022

⁹ Erken, Vrieselaar (2021) *Waarom de werkloosheid ondanks de coronacrisis amper opliep*, Rabobank

De NOW-regeling was aan het begin van de crisis nuttig om met loonkostensubsidie banen te behouden, maar belemmert ook dat mensen de overstap maken naar een nieuwe baan waar hun kwaliteiten beter tot hun recht komen en waar hun inzet harder nodig is. Zo bereikte de NOW-5 (november en december) ongeveer 700 duizend werkenden¹⁰. Tegelijkertijd zien we bijvoorbeeld dat de energietransitie wordt bemoeilijkt door krapte op de arbeidsmarkt¹¹. Dit nadeel groeit met de tijd, omdat de economie die aan het begin van de crisis «bevroren» is steeds minder lijkt op de economie van morgen. Een gebrek aan helderheid voor ondernemers over het toekomstperspectief leidt daarnaast tot opbouw van schulden en hindert investeringen. Naarmate corona en een omvangrijk steunbeleid voortduurt, schaadt dit innovatie, economische groei en welvaart in toenemende mate. Het kabinet deelt de analyses van het CPB en De Nederlandsche Bank (DNB)¹² dat generieke steun herstel in de weg zit en het verdienvermogen van ons land ondermijnt.

Ten tweede komt de steun niet altijd op de goede plek terecht. Het CPB liet zien dat een deel van de steun terecht komt bij niet-levensvatbare bedrijven met een lage arbeidsproductiviteit¹³. De analyse van DNB onderschrijft hetzelfde; laagproductieve en hoogproductieve bedrijven ontvingen ongeveer even vaak steun¹⁴. Daarnaast vergoeden de steunmaatregelen in sommige gevallen ook de omzetverliezen die niet gerelateerd zijn aan contactbeperkende maatregelen. Ook pre-corona kende jaarlijks één op de vijf bedrijven in Nederland omzetverliezen van 20% of meer in een kwartaal. Omzetschommelingen horen ook bij ondernemen in een reguliere omgeving. Niet alle steun is dus doelmatig. 15% van de met TVL en NOW gesteunde bedrijven had bijvoorbeeld op jaarbasis omzetgroei, wanneer 2021 met 2019 wordt vergeleken. Uit onderzoek¹⁵ op basis van microdata van het CBS blijkt dat in 2021 ongeveer 43% van de overheidssteun is uitgekeerd aan bedrijven die actief zijn in sectoren die minder omzetverliezen leden dan in 2019 (figuur 2). Steun was dus niet in alle sectoren en niet voor alle bedrijven noodzakelijk, ook macro-economisch gezien.

Figuur 2: Ontvangen steun in 2021 uitgesplitst naar omzet



¹⁰ Kamerstuk II, 35 420, nr. 474 *Negende Monitoring Arbeidsmarkt en Beroep Noodpakket*

¹¹ Ecorys (2022) *Ecorys Insights: Arbeidsmarkt en energietransitie: van signalering en agendering naar praktische oplossingen*, 23 februari 2022

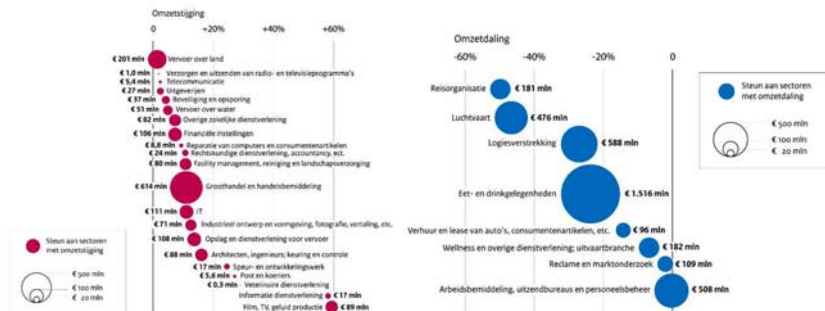
¹² CPB (2022) *Van coronasteun naar generiek beleid*, en DNB (2022), *De invloed van het corona steun- en herstellpakket op het Nederlandse bedrijfsleven*

¹³ CPB (2021), *Notitie economische analyse steunpakket 2020*

¹⁴ DNB (2022), *De invloed van het corona steun- en herstellpakket op het Nederlandse bedrijfsleven*

¹⁵ Eigen onderzoek Ministerie van Financiën (2022) met behulp van CBS-microdata.

Figuur 3: Ontvangen steun in 2021 (TVL en NOW) uitgesplitst naar omzet en sectoren



Dit geldt ook voor het generieke belastinguitstel. 38% van de belasting-schulden zit namelijk bij bedrijven die omzetgroei zagen in 2021 ten opzichte van 2019 (figuur 4 en 5). Overigens is omzetgroei geen relevante voorwaarde voor het gebruik maken van de mogelijkheid tot belasting-uitstel. Bedrijven hebben hier dus, ongeacht hun omzetverloop, recht-matig gebruik van gemaakt. Er is daarnaast in kaart gebracht hoe de belasting-schulden verdeeld zijn. Uit deze analyse blijkt dat ongeveer 26% van de schuld uitstaat bij bedrijven die gemiddeld geen winst over de jaren 2017 tot 2019 maakten.

Figuur 4: Belastinguitstel uitgesplitst naar omzet



Figuur 5: Belastinguitstel uitgesplitst naar omzet en sectoren



Ten slotte zijn de budgettaire uitgaven voor het steunpakket (€ 42,4 miljard voor de jaren 2020–2022, een definitieve afrekening volgt) op langere termijn niet houdbaar. Dat is meer dan € 5.000 per huishouden. Steun kost geld en wordt bekostigd uit publieke middelen. Publieke middelen kunnen maar één keer uitgegeven worden, terwijl er veel verschillende maatschappelijke opgaven zijn waar ook urgentie heerst. Het is daarbij niet mogelijk om alle gevolgen te compenseren, zonder dat bepaalde groepen er op achteruit gaan of volgende generaties deze kosten dragen. De rekening moet op een goed moment betaald worden.

Generieke steun is vanwege bovenstaande redenen op de lange termijn niet houdbaar. Het is vanwege de verstoring van de reguliere economische dynamiek met alle gevolgen onverstandig om bij nieuwe coronaschokken opnieuw generieke overheidssteun te geven. Daarnaast ontstaat er een ongelijk speelveld als goedlopende bedrijven zonder steun de concurrentiestrijd aan moeten gaan met vergelijkbare bedrijven die minder goed draaien, maar daardoor wel steun ontvangen.

Uitgangspunten langetermijnvisie op coronasteun

De langetermijnvisie op corona stoelt op het uitgangspunt dat de samenleving open is. Dit uitgangspunt in combinatie met bovenstaande analyse en het feit dat corona langdurig onder ons is, vraagt om een langetermijnvisie op het coronasteunbeleid. In de wetenschap dat corona helaas aanwezig blijft en dat de generieke steunmaatregelen op de lange termijn onhoudbaar zijn, hoort hierbij dat we terugkeren naar de reguliere economische dynamiek zonder steunpakketten. Daarbij hoort ook dat we terugkeren naar een normale balans voor de verdeling van risico's tussen ondernemers en de samenleving, zoals we die kenden voor de coronacrisis. Met deze brief wil het kabinet voorspelbaarheid bieden aan bedrijven, zodat zij weten wat zij kunnen verwachten. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat ondernemers zich op creatieve wijze aan deze nieuwe omstandigheden aan kunnen passen. We moeten met name die sectoren in het oog houden die mogelijk geraakt kunnen worden, publiek en privaat.

Van bedrijven wordt in de toekomst verwacht dat ze zich aan de meeste contactbeperkende maatregelen kunnen aanpassen zonder steun. Het kabinet deelt dan ook de notie van het CPB¹⁶ dat eventuele nieuwe economische schokken als gevolg van corona het beste kunnen worden opgevangen met regulier beleid (zogenoemde automatische stabilisatoren). Dit past ook bij het voornemen van het kabinet om met sectoren in gesprek te gaan over de vormgeving van preventieve en contactbeperkende maatregelen, zoals aangegeven in de brede coronastrategie. Meer maatwerk in maatregelen geeft sectoren de gelegenheid zelf invulling te geven aan manieren waarop zij denken de verspreiding van het virus te verminderen en om hiervoor eigen verantwoordelijkheid te dragen. Indien steun in uitzonderlijke omstandigheden toch geboden is, wordt gerichte en bij voorkeur sectorale steun overwogen. Het kabinet zorgt ervoor dat er instrumentarium voorhanden is als steun geboden is, bij voorkeur met gerichte en sectorale instrumenten.

Nieuw instrumentarium voor eventuele steun

Op basis van bovenstaande nadelen concludeert het kabinet dat generieke steun in de toekomst geen passende optie is. In die uitzonderlijke gevallen waar steun wel nodig lijkt te zijn, ligt gerichte, en bij voorkeur sectorale, steun meer voor de hand. De uitgangspunten voor gerichte steun zijn dat ze doelmatiger zijn, een minder versturende werking op de economie hebben en dat er meer elementen in zitten die de maximale duur van steun aan individuele bedrijven beperken. Eerdere gerichte sectorale afbakeningen specifiek gericht op de door de overheid opgelegde maatregelen getroffen ondernemingen bleken onder andere vanwege de grote reikwijdte van de maatregelen beperkt of niet uitvoerbaar. Voorbeelden van gerichte steun die het kabinet laat onderzoeken om op de middellange termijn¹⁷ steun af te bakenen op sectoren of activiteiten

¹⁶ CPB (2022) *Van coronasteun naar generiek beleid*,

¹⁷ Zo vraagt een Deeltijd-WW regeling veel van de uitvoering waardoor dit instrument pas laat beschikbaar komt.

zijn sectorale steunregelingen, een garantiefonds en een verzekeringsinstrument. Het kabinet verwacht in de loop van de zomer van dit jaar uw Kamer over de eerste onderzoeksresultaten te kunnen informeren.

Afwegingen om te steunen

Om te bepalen wat het handelingsperspectief zou zijn in die uitzonderlijke omstandigheden, ziet het kabinet twee afwegingen die we hieronder zullen schetsen.

Zoals hiervoor in deze brief beschreven, kent het verlenen van steun in dit stadium een aantal zwaarwegende economisch nadelen. Maar in uitzonderlijke gevallen kan het verlenen van gerichte en bij voorkeur sectorale steun vanuit economisch perspectief toch gerechtvaardigd zijn. Specifiek gaat het daarbij om langdurige sluitingen waarop ondernemers niet kunnen anticiperen en er onvoldoende ruimte tot aanpassing is. Het is namelijk niet efficiënt om van bedrijven te vragen rekening te houden met situaties die ver buiten het hun eigen reguliere risicomodel liggen en die op voorhand erg slecht in te schatten zijn. Daar komt bij dat het op dit moment niet mogelijk is voor bedrijven om zich hiertegen te verzekeren. In dit geval moeten ondernemers zeer grote buffers aanleggen. Dat is economisch niet optimaal.

Bij minder ingrijpende contactbeperkende maatregelen geldt dat de nadelen van steun groter zijn dan de voordelen. Er ontstaat dan een ongelijk speelveld tussen ondernemers die steun ontvangen, en ondernemers die anticiperen en zich aanpassen en daardoor geen steun nodig hebben. Dit is niet alleen onrechtvaardig, maar staat ook aanpassing naar een economische dynamiek die toegerust is op omgaan met corona in de weg.

Concreet betekent dit dat er twee elementen van belang zijn bij het verlenen van steun. Dat zijn de mate waarin ondernemers kunnen anticiperen op contactbeperkende maatregelen en de mate waarin ondernemers zich kunnen aanpassen aan contactbeperkende maatregelen. Deze afwegingen zullen we concretiseren aan de hand van verschillende mede op de WRR en KNAW gebaseerde scenario's.

1. Anticipatie

De ondernemer moet kunnen anticiperen op contactbeperkende maatregelen. Dit vraagt een combinatie van voorspelbaarheid en timing. Voorspelbaarheid realiseren we door helder te communiceren over de verschillende scenario's en de daarbij behorende (preventieve, beperkende en contactbeperkende) maatregelen. Hier kunnen ondernemers zich op voorbereiden. De mate waarin voorspelbaarheid kan worden geboden blijft wel een dilemma. Ondernemers en sectoren dienen zich daarom voor te bereiden op elk scenario. Er is een brede wens voor een aanpak met vaststaande stappen bij gelijke omstandigheden en met sectorbreed gedragen maatregelen, waar organisaties in hun bedrijfsvoering en in hun beleid op kunnen anticiperen. Een onvoorspelbaar virus vraagt tegelijkertijd om flexibiliteit en wendbaarheid. Dit dilemma zal het kabinet laten terugkomen in de gesprekken met sectoren. De mate van voorspelbaarheid van maatregelen impliceert dat in de basis geen steun wordt gegeven.

2. Aanpassingsvermogen

Door bijvoorbeeld de bedrijfsvoering aan te passen kunnen ondernemers zich weerbaarder maken tegen de gevolgen van toekomstige contactbeperkende maatregelen. Hierin draagt de ondernemer zelf een verantwoordelijkheid. Aanpassing van de bedrijfsvoering kan veel verschillende

vormen hebben om de risico's rond corona te mitigeren. Denk aan een hogere prijs voor een drankje of maaltijd in de horeca. Dat het prijsvormingskanaal in principe ook naar behoren functioneert is ook terug te zien in recente prijsstijgingen, waaronder in de horeca. Seizoensgebonden sectoren kunnen hun verdienmodel aanpassen op een kortere periode van omzet gedurende het jaar. Naast het aanpassingskanaal via de prijzen kunnen bedrijven op onzekerheid inspelen door flexibelere bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door het wijzigen van contracten met toeleveranciers, banken en/of vastgoedeigenaren. Ten derde is er aanpassing door diversificatie. We hebben reeds gezien dat horecazaken middels bezorging andere inkomstenbronnen realiseerden of andere openingstijden hanteren. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat bedrijven hun inkomsten op meer verschillende tijdstippen op de dag realiseren of ruimtes meer multifunctioneel worden ingezet. Verder zijn er meer praktische aanpassingen zoals spatschermen en goede ventilatie zodat een zaak open kan blijven.

Scenario's

Het kabinet wil meer voorspelbaarheid in het overheidsbeleid creëren, zodat sectoren zich beter kunnen voorbereiden en weten waar zij aan toe zijn. We gaan net zoals bij de langetermijnaanpak van corona uit van een viertal epidemiologische scenario's die gebaseerd zijn op de scenario's van de WRR en de KNAW¹⁸:

1. *Verkoudheid*

Het coronavirus leidt alleen tot milde klachten, vergelijkbaar met een verkoudheid. Er is geen grote druk op het zorgsysteem.

2. *Er is sprake van (periodieke uitbraken van) een ernstiger, griepachtig verloop. Dit kan tot zware belasting van de zorg leiden, zeker als het virus samenvalt met een stevig griepseizoen.*

3. *Continue strijd*

Er is hoog risico op overbelasting van de zorg, door bijvoorbeeld een nieuwe variant die besmettelijker is, door een onzeker of ernstiger ziektebeeld of als gevolg van afnemende immuniteit.

4. *Worst case*

Een situatie ontstaat van (zeer) hoge ziekte en sterfte, bijvoorbeeld als gevolg van een nieuwe, ernstige variant, die veel slachtoffers eist en waartegen opgebouwde immuniteit en vaccins slechts in beperkte mate beschermen. De kans dat dit scenario zich voltrekt is erg klein, maar bestaat wel. Op dat moment zal de overheid aan de «noodrem» moeten trekken.

Bij elk scenario horen andere acties en alleen bij scenario 3 en 4 horen (zware) contactbeperkende maatregelen en in scenario 4 mogelijk ook sluitingen. De maatregelen in een bepaald scenario proberen overbelasting van de zorg te voorkomen. Dat vraagt wat van werkenden en ondernemers, maar het vraagt ook wat van de overheid. Door in overleg met sectoren vooraf te inventariseren welke maatregelen ingezet zouden kunnen worden in welk scenario, streeft het kabinet naar meer voorspelbaarheid en maatwerk. Daarnaast wil het kabinet meer rust in de besluitvorming.

In de eerste twee scenario's zetten we in op preventie en gaat het vooral om voorzorgsmaatregelen die sectoren zelf willen en kunnen nemen. In overleg met sectoren wordt gekeken welke voorzorgsmaatregelen goed werkbaar en effectief zijn in de eigen sector. Zij weten wat het meest passend is in hun bedrijfsvoering mede ook op basis van de ervaringen van de afgelopen twee jaar. In het scenario «verkoudheid» kan verder

¹⁸ WRR, KNAW (2021) *Navigeren en anticiperen in onzekere tijden*

worden gedacht aan periodieke vaccinatie voor specifieke doelgroepen en thuisblijven bij ziekte. In het scenario «griep+» zijn er aanvullend op het eerste scenario sectorspecifieke preventiepakketten denkbaar.

Naast het op orde hebben van de basis met voorzorgsmaatregelen, ziet de strategie ook op het voorbereiden op ernstigere scenario's waarin meer nodig is dan preventie. In het scenario «continue strijd» zullen (soms stevige) maatregelen nodig zijn om de samenleving open te kunnen houden en om de zorg te ontlasten door het voorkomen van verdere besmettingen. We willen geen beperkingen, maar kunnen die ook niet uitsluiten. Het kabinet is met sectoren in gesprek over de inzet die nodig is mocht onverhoopt sprake zijn van een opleving van het virus en er (contactbeperkende) maatregelen nodig zijn. Door daar nu al met sectoren over na te denken en zoveel mogelijk aan te sluiten op wat het beste werkt in een sector, kan de schade van mogelijke beperkingen worden verminderd.

De kans dat we in het worst-case scenario terechtkomen is gelukkig relatief klein, maar niet geheel uitgesloten. In het «worst-case»-scenario gaat het om een situatie met blijvend hevige uitbraken en maatschappelijke ontwrichting. Inzet van zware en generieke contactbeperkende maatregelen kan in dit scenario noodzakelijk zijn om hoge sterfte en ontwrichting van zorg en maatschappij te voorkomen. Sluiting van sectoren is daarbij niet uitgesloten.

In de meeste scenario's kunnen werkenden en ondernemers anticiperen op contactbeperkende maatregelen en zich hierop aanpassen. De maatregelen die genomen worden om het virus in te dammen zijn vooraf opgesteld en in samenspraak met sectoren tot stand gekomen. Daarbinnen proberen we de verdiencapaciteit van de economie zo veel mogelijk te behouden. Dat betekent dat er in de scenario's «verkoudheid», «griep+» en «continue strijd» geen steun is.

Tabel 1: Overzicht scenario's, maatregelen en bijbehorende steun

	Scenario	Maatregel	Steun
1	Verkoudheid	Niet verplichte voorzorgsmaatregelen	Geen, vraagt voorbereiding van ondernemers.
2	Griep+	Niet verplichte voorzorgsmaatregelen	Geen, vraagt voorbereiding van ondernemers.
3	Continue strijd	(Verplichte) contactbeperkingen (CTB, 1.5m, placering, capaciteit etc.)	Geen, vraagt voorbereiding van ondernemers.
4	Worst-case	Capaciteitsbeperkingen	Geen, vraagt aanpassingsvermogen van ondernemers.
		Gedeeltelijke sluiting	Geen, vraagt aanpassingsvermogen van ondernemers.
		Volledige en langdurige sluiting	Steun, bij voorkeur gericht sectoraal

In het worst-case scenario zal er bij volledige en langdurige sluiting sprake zijn van gerichte bij voorkeur sectorale steun. Het gaat dan om uitzonderlijke omstandigheden waarbij een exceptioneel beroep gedaan wordt op de sector. Te denken valt aan een situatie waarbij een nieuwe gevaarlijke variant zich aandient en het kabinet overgaat tot zware contactbeperkende maatregelen met langdurige en volledige sluiting van sectoren. Het is namelijk moeilijk voor ondernemers om te anticiperen op langdurige

sluiting. Daarom kan dan gerichte, bij voorkeur sectorale steun overwogen worden. Indien sprake is van een kortdurende sluiting zal er geen sprake zijn van steun. Het blijkt namelijk dat omzetschommelingen binnen het jaar niet ongebruikelijk zijn¹⁹. Nu het duidelijk is dat corona onder ons blijft, is het zaak de coronaseizoenen en de daaraan gerelateerde omzetschommelingen te verwerken in het nieuwe ondernemersrisico. De koppeling tussen sluiting en het direct verlenen van steun wordt hiermee losgelaten. De verdeling van de risico's is geconcretiseerd in bovenstaande tabel 1 en gekoppeld aan de hierboven uitgelegde scenario's.

Caribisch Nederland

Voor Caribisch Nederland is de afgelopen twee jaar een vergelijkbare benadering gekozen als in Europees Nederland. Zo zijn de Europees Nederlandse steun- en herstelpakketten, rekening houdend met de lokale situatie, vertaald naar Caribisch Nederland. De in deze brief gestelde doelen van het kabinet bij de langetermijnvisie van Coronasteun gelden dan ook voor Caribisch Nederland, zoals de wijze waarop omgegaan wordt met (belasting)schulden. Waarbij ook op de BES van «uitsluiting van risico's» naar meer «beheersing» daarvan wordt bewogen zodat het normale leven terugkeert en het uitgangspunt is dat de samenleving open is.

Ondernemers met problematische schulden door corona

Met het steunpakket heeft het kabinet ondernemers en bedrijven in getroffen sectoren gedurende een lange periode zoveel en zo snel mogelijk ondersteund. En het effect is zichtbaar: het aantal faillissementen was gedurende de coronacrisis historisch laag, en is dat nog steeds. Voor veel ondernemers en bedrijven is de verwachting dat het terugbetalen van opgebouwde schulden bij de overheid en banken te overzien is en dat dit geen problemen zal opleveren. Zo passen ondernemers hun bedrijfsvoering aan en betaalt 69% van de ondernemers die een eerder ontvangen voorschot uit de NOW (deels) moeten terugbetalen dit in één keer terug²⁰. 28% van de werkgevers spreekt een betalingsregeling af²¹. De meeste van deze werkgevers kiezen ervoor het te veel ontvangen NOW-voorschot binnen één jaar terug te betalen²².

Tegelijkertijd heeft de afgelopen twee jaar veel van ondernemers gevraagd. Een deel van de ondernemers, vooral in de zwaarst getroffen sectoren zoals horeca, de evenementensector, en detailhandel, heeft moeten interen op hun reserves en/of nieuwe (persoonlijke) schulden moeten aangaan. Voor ondernemers die met problematische schulden kampen is de crisis nog niet voorbij. Deze ondernemers staan de komende periode voor de keuze om door te gaan of om te stoppen met hun onderneming.

Probleemschets en mogelijke toename van de problematiek

Het kabinet heeft in samenwerking met DNB de coronaschuldenproblematiek onderzocht om meer inzicht in de schuldpositie van bedrijven en ondernemers te krijgen. Uit de analyse blijkt dat een goed inzicht in de omvang en reden van ontstaan van coronaschulden van ondernemers moeilijk blijft. Gedetailleerde cijfers over de balansposities van bedrijven

¹⁹ Schellekens et al. (2021) Coronasteun compenseerde flink deel reguliere omzetverliezen.

²⁰ Peildatum 16 februari, cijfers nog steeds actueel

²¹ De overige 3% betreft bezwaar- of uitstelgevallen of niet-reageerders.

²² Kamerstuk II, 35 420, nr. 474 *Negende Monitoring Arbeidsmarkt en Beroep Noodpakket*

zijn niet of nauwelijks beschikbaar en de gegevens die beschikbaar zijn laten zich moeilijk combineren. Dit komt onder andere doordat schulden vaak bij meerdere partijen uitstaan (cumuleren), zowel publiek als privaats en zowel zichtbaar (banklening) als onzichtbaar (lening bij vrienden en familie) zijn. Daarbij is het lastig vast te stellen of de schulden veroorzaakt zijn door (aanbodbeperkende) coronamaatregelen, andere factoren, of al problematisch waren voor de coronacrisis.

Uit de beschikbare data en signalen volgt een gemêleerd beeld over de huidige en de verwachte toekomstige omvang van de problematiek. Enerzijds is er op macroniveau, zoals de instroom in schuldhulpverlening en het aantal faillissementen, (nog) geen aanleiding tot zorg. Anderzijds zijn er op basis van een studie van DNB²³ en opgehaalde signalen bij betrokken partijen aanwijzingen dat een substantieel aantal bedrijven in de zwaarst getroffen sectoren kampt met liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen. Er wordt dit jaar een toename in het aantal faillissementen en bedrijfsbeëindigingen verwacht. De omvang daarvan is echter lastig in te schatten.

De doorwerking van mogelijke (problematische) schuldenproblematiek in een toenemend gebruik van schuldhulptrajecten, insolventieroutes en een stijging van het aantal faillissementen kent altijd vertraging. Ondernemers moeten eerst conclusies over de situatie trekken en stromen pas na schuldhulp in de (wettelijke) schuldsanering in. Een faillissement resteert doorgaans als laatste en minst aantrekkelijke optie, indien schuldhulp en insolventieroutes geen soelaas bieden. Er zijn dan ook zorgen van partijen uit het veld (zoals gemeenten, kredietverleners, private schuldeisers, branches en het landelijk overlegorgaan van rechters-commissaris in faillissementen en surseances van betaling (Recofa)) over de toekomstige ontwikkeling van de schuldenproblematiek van door de coronacrisis getroffen bedrijven. Zo zijn er signalen dat een substantieel aantal bedrijven in de door corona getroffen sectoren kampt met liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen. Ondernemingen geven aan hierdoor weinig tot geen ruimte te hebben om te investeren. Liquiditeitsproblemen zijn voor nu (tijdelijk) opgelost door uitstel van belasting, afspraken over uitstel van betalingen aan leveranciers, uitstel of kwijtschelding van huurkosten, inzet van privéreserves, het aangaan van zakelijk krediet, en het lenen van geld in de omgeving. Deze schulden moeten op enig moment worden terugbetaald. Het CPB²⁴ geeft aan dat wanneer de coronasteun stopt en bedrijven aan de uitgestelde belastingverplichtingen moeten gaan voldoen, sommige bedrijven in de problemen zullen komen. Er wordt een toename verwacht in het aantal ondernemers met problematische schulden en in het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening bij gemeenten. Gemeenten hebben immers de wettelijke taak om schuldhulpverlening aan elke inwoner aan te bieden op basis van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). Daarna wordt een toename verwacht in het aantal insolventieprocedures, waaronder faillissementen. Dit komt niet in alle gevallen door corona en de bijbehorende beperkende maatregelen. Het zal in andere gevallen bedrijven betreffen die de afgelopen twee jaar met steunmaatregelen in leven zijn gehouden en dankzij de steun nog niet failliet zijn gegaan.

²³ DNB (2022), *De invloed van het corona steun- en herstellpakket op het Nederlandse bedrijfsleven*

²⁴ CPB (2022) Van coronasteun naar generiek beleid.

DNB heeft voor vennootschappen (bv's en nv's) het gebruik van belastinguitstel en de mogelijkheid om belastingschulden terug te betalen onderzocht²⁵. Dit onderzoek laat zien dat in september 2021 gemiddeld 44% van de vennootschappen uit de zwaarst getroffen bedrijfstakken belastinguitstel heeft aangevraagd. Voor de minst getroffen bedrijfstakken bedroeg dit percentage 18%. Voor circa 7,5% van de vennootschappen in Nederland geldt dat zij meer dan de helft van hun historische bruto maandwinst (2014–2019) zullen moeten aanspreken om hun belasting-schulden in vijf jaar af te lossen. Dit percentage geldt grofweg zowel voor het kleinbedrijf als voor het midden- en grootbedrijf. De gevolgen van zorgwekkende schulden zullen naar verwachting vanaf oktober 2022 zichtbaar worden, wanneer voor ondernemers het terugbetalen van belastingschulden start. In de maanden ervoor zal de schuldenlast ondernemers voor de vraag kunnen stellen of ze wel of niet moeten doorgaan met hun bedrijf.

De openstaande belastingschuld bedraagt op 24 februari 2022 ruim 20 miljard euro bij 278.000 bedrijven. De mogelijkheid tot belastinguitstel geldt sinds maart 2020. Deze uitstelmogelijkheid geldt voor een groot aantal belastingsoorten, waaronder loon- en omzetbelasting, en loopt af op 1 april 2022. De opgebouwde belastingschuld mag in vijf jaar worden afgelost met ingang van 1 oktober 2022. De verdeling van de schuld over sectoren is breed en beperkt zich niet tot de door corona getroffen sectoren. Dit kan mede komen doordat getroffen sectoren minder omzet- en winst hebben gemaakt en daardoor ook automatisch minder omzet- en winstbelasting verschuldigd zijn. De schulden bevinden zich met name bij bv's en nv's waarbij omzet en winst in de regel groter zijn in omvang. Voor belastinguitstel golden geen financiële toegangsvoorwaarden. Dit houdt in dat alle ondernemingen hiervan gebruik konden maken. Bijna de helft van de schulden staat uit bij bedrijven waarvan de omzet is gedaald met meer dan 20%. Tegelijkertijd staat bijna 40% van de schulden uit bij bedrijven waarvan de omzet is gegroeid.

Lage instroom in schuldhelpverlening en weinig faillissementen

De huidige instroom in de schuldhelpverlening en insolventietrajecten is historisch gezien laag. Daarnaast is zoals eerder geconstateerd het aantal faillissementen historisch laag. Ook de achterstanden bij de incassering van rente en aflossingen op leningen, kredieten en leases laten nog geen verontrustend beeld zien. Het percentage niet-presterende leningen²⁶ van Nederlandse banken aan niet-financiële vennootschappen in Nederland was eind 2021 voor bijna alle sectoren gedaald ten opzichte van een jaar eerder²⁷.

Tegelijkertijd is er veel (persoonlijke) casuïstiek van individuele ondernemers die kampen met problematische schulden als gevolg van corona. Het terugbetalen van schulden kan de komende jaren in meer of mindere mate de marges van individuele ondernemingen drukken en daarmee de middelen voor nieuwe investeringen beperken. Het kabinet heeft in het coalitieakkoord aangegeven om, daar waar financieel in de kern gezonde ondernemingen door corona niet vooruitkomen door schulden, tot oplossingen te komen.

²⁵ DNB (2022), *De invloed van het corona steun- en herstellepakket op het Nederlandse bedrijfsleven*

²⁶ Een niet-presterende lening is een lening waarbij meer dan 90 dagen zijn verstreken zonder dat de kredietnemer de overeengekomen aflossingen of rente heeft betaald.

²⁷ Alleen de sector «Overige diensten» laat een geringe stijging zien van 0,49%.

Huidig instrumentarium

Onderscheid tussen bedrijven die moeten stoppen door corona, omdat zij het voor corona al moeilijk hadden, of om andere redenen (zoals toegenomen grondstofprijzen of gestokte leveringen), is op macroniveau niet te maken. Dit zorgt ervoor dat beleid niet specifiek op coronaschulden kan worden toegespitst.

Er zijn momenteel signalen bekend over knelpunten voor ondernemers die willen stoppen met hun bedrijf en voor ondernemers die hun bedrijf willen doorzetten. Bij ondernemers die willen stoppen gaat het onder andere over een voor hen onduidelijk overzicht van de beschikbare hulp, knelpunten rondom het bereiken van schuldenakkoorden, en de kosten die gemoeid gaan met stoppen. Bij doorstarten gaat het vooral om de financieringsmogelijkheden en aflossing van schulden.

Er staat een uitgebreid instrumentarium klaar om ondernemers met problematische schulden te ondersteunen in het saneren van deze schulden. Hierbij kijken gemeenten met de ondernemer naar de beste weg uit de schuldenpositie. Dit kan zijn door het weer winstgevend maken van de onderneming of door het stoppen van hun onderneming en te gaan werken in loondienst, beiden in combinatie met een schuldhulptraject. Bij beide routes kan ondersteuning, scholing en coaching worden ingezet door gemeentelijke Bijstand voor zelfstandigen (Bbz)-loketten, schuldhulpverlening en de Regionale Mobiliteitsteams (RMT's). Ondernemers kunnen daarom op hulp rekenen met passende instrumenten en ondersteuning. In de Kamerbrief van 10 december 2021²⁸ is uiteengezet op welke ondersteuning ondernemers nu en in de toekomst in elk geval kunnen rekenen. Afhankelijk van individuele factoren van de ondernemer en diens onderneming, zoals de rechtsvorm en het toekomstperspectief, kan de ondernemer kiezen uit een aantal mogelijkheden om zijn schuldsituatie aan te pakken.

De Kamer van Koophandel (KVK) werkt in samenspraak met MKB-NL, VNO/NCW, EZK en SZW aan een verbetering van de informatievoorziening voor ondernemers met schulden. Onderdeel hiervan is de ontwikkeling van een stappenplan voor ondernemers met schulden. Via dit stappenplan kan de ondernemer beoordelen hoe de onderneming er financieel voor staat en wordt de ondernemer ook gewezen op de juiste hulp en organisaties passend bij diens individuele schuldsituatie. In dit stappenplan wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de rechtsvorm van de onderneming en of er sprake is van zakelijke en/of privéschulden. Andere partijen en professionals die zich richten op dienstverlening aan ondernemers met schulden, zoals accountants en de gemeentelijke schuldhulpverlening, zullen worden geïnformeerd over het gebruik en de mogelijkheden van dit stappenplan. Het stappenplan is naar verwachting aan het begin van het tweede kwartaal van 2022 gereed. KVK zal vanuit het Programma Zwaar Weer²⁹ naar het stappenplan verwijzen.

Terugbetalen van te veel ontvangen coronasteun en belastinguitstel

Daar waar de overheid schuldeiser is, stelt zij zich coulant op. Ondernemers krijgen ruim de tijd om een opgebouwde schuld bij de overheid als gevolg van corona terug te betalen. De aflossing van opgebouwde

²⁸ Kamerstuk II, 35 420, nr. 450

²⁹ In het kader van het Programma Zwaar biedt de KVK ondernemers informatie, doorverwijzing en advies aan ondernemers in zwaar weer. Ook wordt ondernemers via routewijzers en stappenplannen inzicht op maat geboden hoe hun bedrijf ervoor staat en welke hulp en oplossingsrichtingen beschikbaar zijn bij financiële problematiek en schulden.

belastingenschulden start vanaf 1 oktober 2022 en hiervoor geldt een ruime terugbetalingstermijn van vijf jaar. De tijdelijk verlaagde invorderingsrente van 0,01% gaat in fases terug naar het oorspronkelijke niveau van 4%. Naar aanleiding van motie Mulder³⁰ treedt het kabinet in overleg met het bedrijfsleven over de opgebouwde belastingenschulden vanwege het uitstel van betaling van belastingen. In het kader hiervan zal het kabinet in april van dit jaar een internetconsultatie starten om knelpunten beter in zicht te krijgen. Ook voor terugbetalingen in de NOW, TVL en Tozo gelden ruime betaaltermijnen. Voor de NOW en TVL geldt dat werkgevers tot vijf jaar de tijd kunnen krijgen om het terug te betalen bedrag in termijnen te betalen. Ook is een betaalpauze van één jaar mogelijk. Voor de Tozo-lening geldt een terugbetalingstermijn van zes jaar.

Per 1 april 2022 hervat de Belastingdienst de invordering van de nieuw opkomende betalingsverplichtingen van belastingen voor ondernemers die uitstel van betaling in verband met de coronapandemie hebben genoten. Er zullen niet direct invorderingsmaatregelen worden ingezet als de ondernemers na 1 april nog niet voldoen aan deze nieuwe betalingsverplichtingen. Deze ondernemers worden geïnformeerd over eventuele risico's van het betaalverzuim en wordt handelingsperspectief geboden. Ook voor het aflossen van de opgebouwde coronaschuld geldt dat als er niet aan de voorwaarden voor de betalingsregeling wordt gedaan, er eerst contact wordt opgenomen met de ondernemer. Er wordt dan samen gezocht naar mogelijkheden om toch aan de betalingsregeling te voldoen. De Belastingdienst ziet het belang dat ondernemers zich zo vroeg mogelijk melden als zij schuldproblemen hebben. Daarom zal de Belastingdienst vanaf begin april van dit jaar schuldoverzichten gaan sturen naar ondernemers. Hierdoor hebben ondernemers actueel en duidelijk inzicht in hun schulden aan de Belastingdienst. In deze schuldoverzichten zal de Belastingdienst ondernemers ook wijzen op de handelingsmogelijkheden die een ondernemer heeft, zoals de mogelijkheden van schuldhulp bij instanties als de gemeenten³¹, en verwijzen naar de KVK die in het kader van het Programma Zwaar Weer ondernemers ondersteunt.

Voor ondernemers en particulieren die geen corona-uitstel hebben aangevraagd of anderszins uitstel van betaling hebben, of die niet tot doelgroep van de hersteloperatie Toeslagen behoren, is de invordering van belastingenschulden in 2021 hervat. Ook hier roept de Belastingdienst burgers op om zich zo vroeg mogelijk te melden als zij in de problemen dreigen te raken.

Daarnaast wordt er door SZW, EZK en FIN gewerkt aan grondslagen om de casuïstiektafel, onderdeel van de uitwerking van de motie Aartsen³² inzake schuldenproblematiek rondom de coronasteunmaatregelen, mogelijk te maken. De motie Aartsen vroeg om een ambtenarenteam met mandaat voor terugbetaling om als een centraal aanspreekpunt te fungeren voor ondernemers met terugbetalingsproblemen. De casuïstiektafel is een van de initiatieven die hieruit voortkomt. Het doel is dat de uitvoeringsorganisaties UWV, RVO en Belastingdienst ondernemers in beeld krijgen die in de problemen dreigen te komen door terugbetalingen van verschillende steunregelingen. Door organisatie-overstijgend te overleggen over de casuïstiek, kan wanneer nodig en mogelijk meer integraal naar de schuldenpositie van een ondernemer worden gekeken. Bovenal blijft gelden dat ondernemers voor de NOW en TVL altijd contact kunnen opnemen met de relevante uitvoeringsorganisaties om zo nodig een passende en nog meer coulante betalingsregeling af te spreken. Tot

³⁰ Kamerstuk II 25 295, nr. 1753

³¹ Wanneer de ondernemer een natuurlijk persoon is.

³² Kamerstuk II 35 420, nr. 285

slot zet het kabinet in op het kansrijker maken van onder meer minnelijke saneringsakkoorden doordat de Belastingdienst per 1 augustus 2022 tot en met 30 september 2023 tijdelijk genoeg neemt met een lager deel van de schuld. Een saneringsakkoord komt in principe pas tot stand als alle schuldeisers bereid zijn een offer te brengen door een deel van hun vordering kwijt te schelden³³.

Ook wordt dit voorjaar de invordering van toeslagschulden opgestart. Als gevolg van de coronapandemie is de invordering van toeslagschulden sinds maart 2020 grotendeels gepauzeerd om te voorkomen dat mensen mogelijk verder in de financiële moeilijkheden zouden raken. De invordering wordt gefaseerd hervat door Toeslagen. Burgers met alleen recente vorderingen ontvangen eerst een brief, omdat bij hen de kans op betaalproblemen het kleinst is en daarmee de kans op betaling het grootst. Deze groep ontvangt een vooraankondiging met een toelichting over de gepauzeerde invordering en herstart hiervan. In de brief is een overzicht opgenomen van openstaande toeslagvorderingen. Vervolgens krijgen belanghebbenden een aanbod voor een (nieuwe) standaard betalingsregeling waarin alle openstaande vorderingen zijn meegenomen. Wanneer een standaard betalingsregeling niet haalbaar is, is een persoonlijke betalingsregeling een optie voor burgers met beperkte financiële middelen. Als op dit aanbod, en vervolgens een herinneringsbrief, niet wordt gereageerd, wordt de invordering hervat in de fase waar de vordering voor pauzering was gebleven. Na deze eerste groep wordt de invordering hervat bij burgers met oudere vorderingen, waar voor de coronapandemie reeds invorderingsmaatregelen zijn getroffen, maar de vorderingen niet zijn voldaan. Het is de verwachting dat er bij deze groep meer vragen leven en meer behoefte is aan persoonlijke begeleiding. Door de gefaseerde aanpak wordt hieraan door Toeslagen ruimte gegeven. Om vrijwillige terugbetaling te stimuleren en te voorkomen dat burgers bij toeslagen rente moeten betalen over vorderingen die van overheidswege nog gepauzeerd zijn, is het voornemen om bij toeslagen ook na juli nog geen invorderingsrente te rekenen over toeslagvorderingen die nog niet opgestart zijn. De reguliere invordering wordt hervat na het versturen van de laatste communicatie voor het aanbieden van de standaard betalingsregeling in het kader van de herstart. Vanaf dat moment wordt bij iedereen met nieuwe terugvorderingen het reguliere invorderingsproces gevolgd. Uw Kamer is separaat door de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane meer uitgebreid geïnformeerd over de aanpak van Toeslagen.

Persoonlijke schulden van ondernemers/natuurlijke personen

Ondernemers die privé aansprakelijk zijn voor zakelijke schulden kunnen zich wenden tot de gemeente voor schuldhelpverlening. Gemeenten hebben de wettelijke taak om schuldhelpverlening aan elke inwoner aan te bieden op basis van de Wgs. Dit geldt niet voor rechtspersonen, zoals een bv, maar wel voor ondernemers met een eenmanszaak of een natuurlijk persoon die met een andere vennoot eigenaar zijn van een vennootschap onder firma (vof). Het geldt ook voor de ondernemer die als natuurlijk persoon persoonlijk aansprakelijk is voor schulden van zijn rechtspersoon. De gemeente kijkt samen met de ondernemer welke vorm van schuldhelpverlening nodig is en maakt vervolgens samen met de ondernemer een plan van aanpak. Dat kan bijvoorbeeld bestaan uit een saneringskrediet, schuldbemiddeling of budgetcoaching. Het kan per gemeente verschillen welke hulp wordt aangeboden.

³³ Kamerstuk II 35 420, nr. 412

Als schuldeisers niet instemmen met een minnelijk traject kan de rechtbank worden verzocht om via een dwangakkoord schuldeisers te verplichten om mee te werken. Slaagt de gemeentelijke hulp niet of wil de ondernemer meteen instromen in een wettelijk traject dan is er de mogelijkheid van het Wsnp-traject: schuldsanering via de rechter. Minnelijke trajecten bij een gemeente duren gemiddeld drie jaar, al kan het afhankelijk van de gemeente verkort worden. Een ondernemer is na afloop van het traject schuldenvrij voor de schulden die zijn aangemeld.

Wettelijke trajecten hebben een looptijd van in beginsel 36 maanden, waarna de ondernemer een schone lei heeft. De schone lei houdt in dat ook niet-aangemelde schulden niet meer verhaalbaar zijn op de ondernemer (uitgezonderd schulden die door de rechter zijn uitgesloten van een Wsnp-traject, zoals strafrechtelijke schulden en fraudeschulden). Daarom roept het kabinet ondernemers op om zich indien nodig te melden bij hun gemeente voor hulp en ondersteuning. Het kabinet heeft daarnaast voor 2022 30 miljoen euro vrijgemaakt in het aanvullend sociaal pakket om gemeenten hierbij te ondersteunen. Daarnaast is er 15 miljoen euro beschikbaar voor hulp binnen de bijzondere bijstand. Dit geld is mede bedoeld voor hulp aan eenieder die kampt met schulden.

Schulden bij ondernemingen

Sinds 1 januari vorig jaar is de Wet Homologatie Onderhands Akkoord (WHOA) toegankelijk voor alle ondernemingen. De WHOA helpt ondernemingen om een akkoord met zijn schuldeisers en aandeelhouders tot stand te brengen. Hierbij worden de schulden gesaneerd en wordt een faillissement voorkomen. Deze route is bij uitstek geschikt voor rechtspersonen die geen gebruik kunnen maken van gemeentelijke schuldhulp of de Wsnp. De rechter kan een akkoord bevestigen (homologeren) waarbij schuldeisers die niet met het akkoord hebben ingestemd, toch door het akkoord worden gebonden. Flankerend bij de WHOA is het TOA-krediet geïntroduceerd, ten behoeve van ondernemers (zowel rechtspersonen als natuurlijke personen) die met gebruikmaking van de WHOA hun bedrijf een doorstart kunnen laten maken. Daarnaast is er de turboliquidatie: een snelle manier om een bv, nv, stichting of andere rechtspersoon met schulden te ontbinden als er geen baten meer in de onderneming zitten.

Mogelijkheden voor verdere ondersteuning van ondernemers met coronaschulden

Het kabinet zet zich in om waar mogelijk en wenselijk het effect van een toenemende schuldenlast voor ondernemers als gevolg van corona te beperken.

Goede informatievoorziening aan de ondernemer waaruit blijkt welke ondersteuning er in geval van zakelijke en/of privéschulden specifiek per rechtsvorm beschikbaar is, maakt hier onderdeel van uit. Ondernemers kunnen met hun vragen over oplossingsroutes en welke hulp beschikbaar is bij zakelijke en/of persoonlijke schulden terecht bij de voor veel ondernemers al vertrouwde Kamer van Koophandel (KVK) en bij de gemeente. Zij kunnen daar informatie en advies (zoals over het gebruik en mogelijkheden van insolventieroutes, zoals de WHOA) en doorverwijzing krijgen; ondernemers in zwaar weer worden verder geholpen naar de juiste instantie. Ondernemers kunnen ook terecht voor informatie, doorverwijzing en ondersteuning bij de schuldhulpverlening in hun gemeente, Geldfit.nl, en bij Wsnp-bewindvoerders. Ook zijn er mogelijkheden voor ondernemers voor 1-op-1 klankbordtrajecten bij de ca. driehonderd coaches van het landelijk opererende Ondernemersklankbord, voor hulp bij het voorkomen van faillissementen.

Tabel 2: beschikbare ondersteuning per rechtsvorm

Rechtsvorm	Mogelijkheden
Alle ondernemingen	Wet homologatie onderhands akkoord (WHOA) (met TOA-krediet)
Rechtspersonen	Turboliquidatie
Natuurlijke personen en ondernemers zonder rechtspersoonlijkheid	Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)
Beide (wel/geen rechtspersoonlijkheid)	Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp)
Alle levensvatbare ondernemingen	Ruime betaaltermijnen voor evt. terugbetalingen steunmaatregelen (NOW, TVL, Tozo)
Overig	Belastingdienst neemt genoegen met lager percentage van de opbrengst in sanerings- en herstructureringstrajecten.
	Informatievoorziening via Kamer van Koophandel, Geldfit.nl, Ondernemersklankbord, gemeentelijke schuldhulpverlening en Wsnp-bewindvoerders

Om meer grip op de situatie te krijgen gaat het kabinet aanvullend op het hierboven geschetste instrumentarium ten eerste extra inzetten op het beter integraal monitoren van de schuldenproblematiek. Hiertoe onderzoekt het kabinet of het mogelijk is om betere data te verkrijgen over de schuldenproblematiek en houdt het een vinger aan de pols bij de Belastingdienst over het verloop van de belastingschuld. Het kabinet monitort het effect van de schuldenaanpak. Dit gebeurt onder andere op basis van de rapportages van de Kamer van Koophandel, mede op basis van signalen van ondernemers en andere partijen (zoals branches en accountants). Om regie over de omgang met de schuldenproblematiek te kunnen voeren, stelt het kabinet een aanjager aan. Ook de schuldencausistiektafel voor schrijnende gevallen is hierbij relevant, die elders in deze brief beschreven wordt. Over de voortgang zal het kabinet de Kamer rond de zomer berichten.

Daarnaast zal het kabinet de absorptiecapaciteit van rechtbanken, gemeenten en de Belastingdienst in kaart brengen om te onderzoeken of deze instanties goed zijn uitgerust op een piek in de toestroom van ondernemers met schulden. En ten tweede start het kabinet met het verkennen of er drie pilots mogelijk zijn om ondernemers beter te ondersteunen:

1. Starten van een verkenning naar een verbreding van de al gestarte pilot «toevoeging verzoek Wet sanering natuurlijke personen (Wsnp)»³⁴. In deze pilot krijgen gemeenten de mogelijkheid om de expertise van Wsnp-bewindvoerders in te zetten voor gemeentelijke trajecten. Met deze verkenning wil het kabinet bezien of de Wsnp-bewindvoerder ook voor ondernemers met problematische coronaschulden een aanvraag kan doen voor toelating tot de Wsnp. Deze verbreding ondersteunt daarmee ook de volgende verkenning.
2. Verkenning naar een pilot waarmee ondernemers met problematische coronaschulden voor ondersteuning en hulp rechtstreeks contact kunnen opnemen met een Wet sanering natuurlijke personen (Wsnp)-bewindvoerder. Gezamenlijk wordt gekeken welk instrument (gemeentelijke schuldhulp, wettelijke schuldsanering, WHOA of faillissement) passend is. Naast advies over de schulden kan de ondernemer ook advies krijgen over hoe de onderneming eventueel ordentelijk kan stoppen of welke herstructureringsstappen een ondernemer kan zetten. Dit ontlast ondernemers doordat zij eerder en beter geholpen worden en helpt die gemeenten die niet deze expertise hebben. Daarnaast wordt het instrument dat het beste is voor de ondernemer gericht ingezet. Dat bevordert de doorstroom bij

³⁴ Staatscourant 2021, 19863

- de gemeentelijke schuldhulp. Bijkomend voordeel is dat ondernemers die een levensvatbaar bedrijf hebben dat kunnen voortzetten.
3. Starten van een verkenning naar een pilot voor de verbreding van het waarborgfonds saneringskredieten voor ondernemers. Met een saneringskrediet lost een (gemeentelijke) kredietbank de schulden van de ondernemer bij verschillende schuldeisers in één keer af waardoor de ondernemer nog maar een schuldeiser heeft. De lening wordt in drie jaar afgelost. Het kabinet wil eerst meer onderzoek doen naar de financiële risico's voor het waarborgfonds en beheersingsmogelijkheden van deze risico's door het waarborgfonds.

Met deze extra inzet bovenop het al bestaande instrumentarium komt het kabinet ondernemers tegemoet die problematische schulden hebben. Daarnaast blijft het kabinet oog hebben voor potentiële toekomstige knelpunten.

Het kabinet beseft terdege dat ondernemers uit een zware periode komen en het einde voor sommigen helaas nog lang niet in zicht is. Zoals het kabinet ook heeft aangegeven in het coalitieakkoord zal het kabinet daar waar in de kern gezonde ondernemingen door corona niet vooruitkomen door schulden, zich inspannen om tot oplossingen te komen. Ook zal het kabinet oog hebben voor ondernemers die als gevolg van onhoudbare schulden moeten stoppen en daarbij knelpunten ervaren. Om te komen tot oplossingen die zoveel mogelijk zijn toegesneden op de problematiek en context van de desbetreffende groep ondernemers, zal het kabinet bij de uitwerking van de mogelijke pilots stakeholders en deskundigen betrekken.

Slot

Het kabinet probeert met deze brief perspectief en duidelijkheid te verschaffen aan werkenden en ondernemers waarbij het coronavirus langdurig onder ons blijft. De uitgangspunten van het kabinet rondom corona zijn dat de samenleving zoveel mogelijk open is en dat continuïteit en toegankelijkheid van de zorgketen gewaarborgd is. Daarnaast ziet het kabinet ook dat de coronasteunpakketten op de langere termijn onhoudbaar zijn en dat een terugkeer naar de normale economische dynamiek belangrijk is. Zodat ondernemers kunnen doen waar zij goed in zijn en maximaal kansen kunnen benutten, waarbij op een andere manier wordt omgegaan met de gevolgen van eventuele toekomstige effecten van het coronavirus. In de meeste scenario's zal het kabinet inzetten op de vindbaarheid van ondernemers om met eventuele maatregelen om te gaan. Alleen in het worst-case scenario bij langdurige en volledige sluiting zal steun overwogen worden. Het kabinet spreekt haar vertrouwen uit richting de bedrijven en ondernemers die al twee jaar hebben laten zien zich te kunnen aanpassen aan deze veranderlijke omstandigheden.

Tot slot heeft het kabinet aandacht voor ondernemers die hun schuldenpositie hebben zien toenemen. Er is een breed instrumentarium beschikbaar om ondernemers hierin te helpen. Daarnaast heeft het

kabinet besloten om de huidige schuldensituatie intensief in de gaten te houden en opties te verkennen die eventueel kunnen bijdragen aan het ondersteunen van ondernemers met coronaschulden.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

De Staatssecretaris voor Fiscaliteit en Belastingdienst,
M.L.A. van Rij