

Vergaderjaar 2023–2024

35 420

Noodpakket banen en economie

Nr. 532

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN, VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT EN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 april 2024

Naar aanleiding van een toezegging aan de leden Snels en Bruins stuurden de Ministers van Financiën (FIN), Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) op 18 december 2020 een eerste uitwerking van de beoogde evaluatieaanpak van de sociaaleconomische steunpakketten in verband met de coronacrisis.¹ In de actualisatie van de evaluatieplanning die wij u op 3 maart 2023 stuurden kondigden we daarnaast een synthesestudie aan.² De doelen van deze synthesestudie zijn om overkoepelende lessen te identificeren voor de vormgeving van steunpakketten bij toekomstige crises en om verantwoording af te leggen over de verleende coronasteun.

In reactie op vragen van de commissie voor Rijksuitgaven van de Tweede Kamer hebben wij toegezegd om uw Kamer te informeren over de nadere opzet en de onderzoeksvragen van de synthesestudie.³ In deze brief informeren wij uw Kamer daarom over de planning en opzet van deze synthesestudie.

Synthesestudie

Vanaf het begin van de coronacrisis zijn de steunmaatregelen gemonitord. In de periode 2023–2026 worden daarnaast evaluatiestudies afgerond van de meeste individuele coronasteunmaatregelen. Over de voortgang van de monitorings- en evaluatieactiviteiten hebben wij uw Kamer in de afgelopen jaren jaarlijks geïnformeerd. Gezien de budgettaire omvang en de maatschappelijke impact van de steunmaatregelen wordt ook een

¹ Kamerstuk (35 420, nr. 227) Strategie evaluatie steunpakketten | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

² Kamerstuk (35 420, nr. 521) Evaluatie-aanpak corona steunpakketten.

³ Kamerstuk (35 420, nr. 524) Beantwoording vragen commissie over de evaluatie-aanpak corona steunpakketten.

synthesestudie uitgevoerd op basis van het uitgevoerde (evaluatie)onderzoek. Een eerste stap voor de synthesestudie was het onderzoek dat het Centraal Planbureau (CPB) in 2021 op ons verzoek uitvoerde naar de macro-economische impact van het coronasteunpakket in 2020.⁴ Deze studie concludeerde dat het steunpakket effectief was in het behouden van banen, het steunen van bedrijven en het beperken van vraaguitval en de negatieve gevolgen voor sectoren die niet door sluiting waren getroffen. De studie geeft ook aan dat het Nederlandse steunpakket vergeleken met andere landen relatief groot was ten opzichte van de economische krimp. Ook concludeerde het CPB dat de effectiviteit en doelmatigheid van de generieke maatregelen afnamen met de tijd.

Afbakening van de synthesestudie

In de brief van 3 maart 2023 is toegezegd dat de synthesestudie zich richt op de vier budgettair meest omvangrijke coronasteunmaatregelen op het terrein van EZK, FIN en SZW, te weten:

- *Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL)/Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren (TOGS)*: € 10,2 mld is definitief vastgesteld; in totaal moest er € 0,9 mld aan voorschotten worden terugbetaald;
- *Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW)*: circa € 23,5 mld aan voorschotten uitgekeerd;
- *Tijdelijke overbrugging zelfstandige ondernemers (Tozo)*: € 3,5 mld;
- *Bijzonder uitstel van betalen van belastingen van maart 2020 tot april 2022*: Er is in totaal € 47,7 mld aan belastinguitstel verleend aan 400.000 ondernemers. Vanaf 1 oktober 2022 is de betalingsregeling voor de opgebouwde coronabelastingschuld van kracht en moet er maandelijks worden afgelost. Inmiddels is twee derde van deze schulden afgelost.⁵

Naast deze meer generieke steunmaatregelen zijn er diverse overige steunmaatregelen gericht op specifieke sectoren in het leven geroepen. De steunmaatregelen zijn in een zeer korte tijd tot stand gekomen, waarbij mede om die reden ook risico's op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik zijn geaccepteerd. Het overkoepelende doel van de steunmaatregelen was om ondernemers die buitengewoon hard getroffen werden door de coronamaatregelen te steunen, én banen te behouden. Om lessen te kunnen trekken uit de synthese over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het totale steunpakket moeten de vier genoemde regelingen bezien worden in relatie tot het totale steunpakket. Hoewel de synthese focust op de vier genoemde regelingen, zullen uitkomsten van de monitoring- en evaluatiestudies van de overige steunmaatregelen ook worden meegenomen voor zover deze beschikbaar zijn. De Strategische Evaluatieagenda's (SEA's) van de betrokken departementen bevatten de laatste stand van zaken van de evaluatieplanning van alle steunmaatregelen.⁶

Onderzoeksvragen

Om overkoepelende lessen te identificeren voor de vormgeving van steunpakketten bij toekomstige crises staat bij de synthesestudie de vraag centraal hoe doeltreffend en doelmatig de steunpakketten gezamenlijk zijn

⁴ Kamerstuk (35 420, nr. 453) Kabinetsreactie op CPB analyse steunpakket 2020 en nadere evaluatie aanpak.

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 1337 Stand van zaken betalingsregeling coronabelastingschulden februari 2024.

⁶ De SEA's zijn te raadplegen op de begrotingen van SZW, EZK en FIN. In januari is de Kamerbrief met een reactie op de evaluatie van de Tozo aan de Kamer verzonden (Kamerstuk 35 420, nr. 530).

geweest. We kijken ook naar wat er bekend is over hoe het Nederlandse steunbeleid zich verhoudt tot het steunbeleid in andere landen.

De studie kijkt ook naar de coherentie van het totale steunpakket, in een context waarin regelingen onder hoge druk en met grote spoed via een grootschalige operatie tot stand moesten komen. Met coherentie bedoelen we de wijze waarop de verschillende coronasteunmaatregelen zich tot elkaar verhouden. Was het pakket aan steunmaatregelen complementair, of juist conflicterend? Wat is de (gereconstrueerde) overkoepelende beleidstheorie? Hierbij wordt rekening gehouden met de hierboven beschreven achtergrond.

Onderstaand zijn de beoogde hoofd- en deelvragen van het onderzoek uitgewerkt.

Wat is de beleidstheorie en -coherentie van de meest omvangrijke coronasteunmaatregelen?

- Wat was de overkoepelende beleidstheorie van de steunmaatregelen?
- Wat was de coherentie van de steunmaatregelen (complementair, overlappend, conflicterend, versterkend)?
- Wat zijn de overkoepelende lessen met betrekking tot de coherentie van het steunpakket?

Welke conclusies kunnen worden getrokken over de (overkoepelende) doeltreffendheid en doelmatigheid van de coronasteunpakketten?

- In welke mate waren de individuele regelingen doeltreffend in het ondersteunen van burgers en bedrijven tijdens de coronacrisis? Wat kan er uit de individuele evaluaties en andere studies worden geconcludeerd over de overkoepelende doeltreffendheid van de regelingen?
- In welke mate waren de individuele regelingen doelmatig in het bereiken van de doelstellingen? Wat kan er uit de individuele evaluaties en andere studies worden geconcludeerd over de overkoepelende doelmatigheid van de regelingen? Hoe worden de terugbetalingsregelingen beoordeeld?
- Hoe verhoudt het Nederlandse steunbeleid zich tot het steunbeleid van andere landen, bijvoorbeeld als het gaat om de aard, omvang, doelmatigheid en doeltreffendheid?
- Hoe ontwikkelden de doeltreffendheid en doelmatigheid zich gedurende de coronacrisis? In welke mate speelde het steunbeleid in op veranderingen in de context? Wat kan vanuit dat perspectief gezegd worden over de duur van de steunmaatregelen?
- Wat zijn (of waren) positieve en negatieve neveneffecten van de steunmaatregelen?
- Wat zijn de overkoepelende lessen met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid voor de vormgeving van toekomstige steunpakketten?

Onderzoeksaanpak

Reconstructie overkoepelende beleidstheorie

Voor het onderzoek zal een reconstructie worden gemaakt van de overkoepelende beleidstheorie van de coronasteunmaatregelen.

Syntheseonderzoek

In de tweede plaats zal het onderzoek een synthese maken van de beschikbare monitoringsinformatie, evaluaties, en andere onderzoeken met betrekking tot de coronasteunmaatregelen. Het onderzoek vat de

resultaten van de evaluaties van individuele maatregelen samen en formuleert op basis daarvan overkoepelende conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Voor de studie worden dus geen aanvullende onderzoeken uitgezet. De Kamerbrief van 3 maart 2023 bevat een overzicht van alle geplande evaluatiestudies die beschikbaar zijn op moment dat de synthesestudie van start gaat.^{7, 8}

In ieder geval betreft dit de evaluaties van TVL/TOGS, NOW, Tozo en belastinguitstel. Daarnaast is er een onderzoek uitgevoerd door het CPB naar de economische impact van het coronasteunpakket in 2020.⁹ Voor het internationale perspectief bevat het CPB onderzoek ook een internationale vergelijking. In 2024 wordt dit aangevuld met een internationaal vergelijkend onderzoek naar de effecten van de coronasteunmaatregelen. Tot slot worden ook andere relevante onderzoeken betrokken, zoals onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar coronabelastingsschulden.¹⁰

Uitvoering, begeleiding en onafhankelijkheid

De studie wordt uiterlijk eind 2025 naar de Kamer gestuurd. Voor het onderzoek worden de kwaliteitseisen uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) aangehouden.¹¹ Het onderzoek zal worden begeleid door een begeleidingscommissie. De begeleidingscommissie bewaakt de kwaliteit van het onderzoek en ziet erop toe dat het onderzoek volgens planning verloopt. De begeleidingscommissie wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter, en bevat vertegenwoordigers van de betrokken departementen evenals een onafhankelijke externe expert (met een wetenschappelijke achtergrond).

De onafhankelijke externe expert zal worden gevraagd om een oordeel te geven over de validiteit en betrouwbaarheid van de bevindingen van het uitgevoerde onderzoek. Deze zal als bijlage bij het rapport aan de Kamer worden verzonden.

De Minister van Financiën,
S.P.R.A. van Weyenberg

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

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

⁷ Kamerstuk (35 420, nr. 521) Evaluatie-aanpak corona steunpakketten.

⁸ Eventuele actualisatie van deze planning is opgenomen in de SEA's in de begrotingen van de betrokken departementen.

⁹ Kamerstuk (35 420, nr. 453) Kabinetsreactie op CPB analyse steunpakket 2020 en nadere evaluatie aanpak.

¹⁰ Rekenkamer (2024) Focus op coronabelastingsschulden.

¹¹ Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022.