

Vergaderjaar 2021–2022

35 420

Noodpakket banen en economie

Nr. 453

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2021

De economische en maatschappelijke gevolgen van het coronavirus in Nederland zijn voor iedereen voelbaar. Daarom heeft het kabinet sinds het begin van de crisis vergaande steunmaatregelen getroffen om banen te behouden en faillissementen te voorkomen. En met succes: de economie staat er ondanks de crisis goed voor en ook de prognoses zijn goed. Echter, de steunpakketten hebben niet al het leed weten te voorkomen. Voor ondernemers en sommige werkenden was de afgelopen periode zeer zwaar en zal het ook de komende tijd zwaar blijven.

Inmiddels is in 2020 en 2021 67 miljard euro aan steun begroot en deels gerealiseerd.¹ Het kabinet hecht er belang aan dat de steunmaatregelen, die vaak onder grote druk zijn vormgegeven, worden geëvalueerd op een manier die recht doet aan de aard en omvang van de steun. Het doel van deze evaluaties is om lessen te trekken voor de vormgeving van steunmaatregelen in crisistijd.

Naar aanleiding van een toezegging aan de leden Snels en Bruins stuurden wij op 18 december 2020 een eerste uitwerking van de beoogde evaluatieaanpak van de sociaaleconomische steunpakketten.² Deze aanpak richt zich op de budgettair meest omvangrijke maatregelen op het terrein van SZW, EZK en FIN die zich primair richten op baanbehoud en het steunen van ondernemers die geraakt zijn door de coronacrisis. Hieronder vallen de tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW), de Tijdelijke Ondersteuning Zelfstandig Ondernemers

¹ Dit bedrag kan naar beneden bijgesteld worden afhankelijk van de realisaties.

² Kamerstuk 35 420, nr. 227 Strategie evaluatie steunpakketten | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

(Tozo), de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL), en uitstel van Belastingen. Een overzicht is in de bijlage opgenomen³.

Als onderdeel van de aanpak hebben wij het Centraal Planbureau (CPB) eind 2020 verzocht een overkoepelende macro-economische analyse te maken van de impact van de opeenvolgende sociaaleconomische steunpakketten. Het doel van dit verzoek was om inzicht te krijgen in hoeverre de steunpakketten de economische schade van de maatregelen ter bestrijding van het coronavirus in 2020 hebben beperkt en om daarmee lessen te trekken voor de toekomst over de vormgeving van steunmaatregelen. Het CPB heeft dit onderzoek 28 september jl. gepubliceerd.⁴ Deze brief bevat de kabinetsreactie op het CPB-onderzoek.

Samenvatting van het CPB-onderzoek

Het CPB heeft onderzoek gedaan naar de economische effecten van het steunpakket dat in 2020 is ingezet en onderscheidt hierbij drie doelen van het steunbeleid, namelijk 1) het behoud van werk en het voorkomen van een oploop van de werkloosheid, 2) het overeind houden van bedrijven en 3) het beperken van vraaguitval en de negatieve gevolgen voor sectoren die niet door sluiting zijn getroffen.

Het CPB concludeert dat het coronasteunpakket van 2020 effectief was in het realiseren van bovenstaande doelstellingen. Uit de beschrijvende landenanalyse blijkt dat de omvang van het Nederlandse steunpakket met 3,6 procent van het bruto binnenlands product (bbp) weliswaar iets boven het Europese gemiddelde van 3,3 procent lag.⁵ Maar uit deze analyse blijkt ook dat de daling van het Nederlandse bbp kleiner was dan in de meeste andere Europese landen. Ook de werkloosheid steeg in Nederland minder hard dan in de rest van Europa. De Nederlandse steun was voor een relatief groot gedeelte gericht op baanbehoud (via de NOW-regeling) en ze was ruimhartiger dan vergelijkbare regelingen in Europa. Uit de modelsimulaties van het CPB blijkt dat de werkloosheid in Nederland tussen de 0,7%- en 2%-punt hoger was uitgevallen als de drie grootste steunmaatregelen (NOW, TVL en Tozo) niet waren uitgevoerd. In totaliteit zouden volgens het CPB 65.000 tot 180.000 banen zijn behouden. Daarbij moet aangetekend worden dat het ingewikkeld is om in te schatten hoe de Nederlandse economie en arbeidsmarkt eruit hadden gezien als er geen steunpakket waren geweest, de uitkomsten van de modelsimulaties zijn met de nodige onzekerheid omgeven. Verder waren ook de gevolgen van het steunpakket voor bedrijven in 2020 positief. Zo was het aantal faillissementen in 2020 historisch laag. Het aandeel opheffingen bij bedrijven die steun ontvingen was fors lager dan bij bedrijven die geen gebruik maakten van de steunpakketten. Het CPB merkt op dat het steunbeleid bedrijven overeind heeft gehouden, maar dat dit ten koste is gegaan van de economische dynamiek. Zo is er bijvoorbeeld ook steun terechtgekomen bij bedrijven die voor de coronacrisis al minder levensvatbaar waren. Het CPB geeft ook aan dat dit onvermijdelijk was gezien de omstandigheden.

Het CPB concludeert voorts dat de kosten van het generieke steunbeleid naarmate de tijd verstreek stegen terwijl de baten ervan afnamen. Het CPB stelt dat aanvullende analyses van het steunpakket in 2021 nodig zijn, omdat het steunbeleid in de loop van de tijd van samenstelling en karakter is veranderd. Aanvullende analyses op individueel maatregel-

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁴ Notitie «Economische analyse steunpakket 2020» | CPB.nl.

⁵ Het gaat hier om steun relevant voor het EMU-saldo. Garanties en belastinguitstel zitten hier niet bij.

niveau zijn ook nodig om meer causale uitspraken te doen en de afweging tussen kosten en baten verder in kaart te brengen en uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid van de maatregelen.

Reactie van het kabinet

Het kabinet is het CPB erkentelijk voor de uitgevoerde analyse en onderstreept het belang van goede, onafhankelijke beleidsevaluaties, ook gegeven de schaal en het belang van de verleende economische steun. Op basis van de economische analyse van het CPB constateert het kabinet dat de generieke steunmaatregelen doeltreffend zijn geweest. De toename van de werkloosheid is beperkt gebleven en het bbp daalde minder dan elders in Europa. Verder constateert het CPB dat in totaliteit het steunpakket een toename in werkloosheid van tussen de 65.000 en 180.000 mensen heeft weten te voorkomen in 2020. Hierbij kijkt het CPB naar het aantal mensen wat geen of minder uren heeft gewerkt en gaat ervan uit dat (een deel van) deze mensen werkloos zou worden. Het kabinet vindt dit een logische aanname maar wil benadrukken dat dit waarschijnlijk een onderschatting is van het daadwerkelijke effect. In realiteit zouden bedrijven zonder steun in meer onzekerheid verkeren wat een negatief effect heeft op investeringen en consumptie. Dit in combinatie met daadwerkelijke ontslagen die de onzekerheid vergroten, kan leiden tot een kettingreactie waardoor nog meer mensen werkloos zouden worden. De exacte cijfers zijn met onzekerheden omgeven waardoor de precieze effecten van steun op de werkloosheid moeilijk in kaart gebracht kunnen worden.

De opzet van de generieke steunmaatregelen heeft in grote mate bijgedragen aan de effectiviteit. Tegelijkertijd wist het kabinet dat deze keuze – die in een hele korte tijdsperiode in maart 2020 gemaakt moest worden – ook risico's had voor de doelmatigheid van de maatregelen. Mede vanwege de door het CPB geschetste verstoring van de economische dynamiek, de huidige geconstateerde arbeidsmarktkrapte en de positieve economische vooruitzichten, heeft het kabinet besloten het generieke steunpakket per 1 oktober jl. niet te verlengen. Het is zaak om, zoals het CPB aangeeft, de doelmatigheid van het steunpakket nader te onderzoeken en op individueel maatregelniveau uitvoerig te evalueren. Zoals in de inleiding aangegeven is het kabinet ook voornemens de effecten van de steunmaatregelen die na 2020 actief waren nader te laten onderzoeken.

Het CPB-onderzoek heeft niet gekeken naar verschillende sectorale steunmaatregelen of -pakketten op andere terreinen zoals LNV en OCW. Voor de culturele sector is bijvoorbeeld in totaal 1,7 mld. beschikbaar gesteld in de vorm van subsidies, leningen en een garantiefonds. Overigens heeft de culturele sector daarnaast ook gebruik kunnen maken van de generieke steun voor bedrijven en ZZP'ers.

Verder onderschrijft het CPB de noodzaak van structurele hervormingen op de arbeidsmarkt. De coronacrisis legt volgens het CPB de tweedeling tussen flexibele en vaste arbeidsmarktrelaties nog meer bloot. Het is aan een volgend kabinet om hierin keuzes te maken, hiervoor zijn handvatten aangeboden. Zoals het rapport van de Commissie Regulering van Werk.⁶ De lessen die getrokken worden uit deze crisis kunnen hierop een waardevolle aanvulling zijn.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/23/rapport-in-wat-voor-land-willen-wij-werken>.

Nadere uitwerking evaluatieaanpak

Deze brief gaat tevens in op de nadere uitwerking van de evaluatieaanpak langs drie lijnen. Deze aanpak bestaat uit 1) het doorlopend monitoren van de maatregelen, 2) de strategische planning van individuele en gecombineerde evaluaties en 3) de uitvoering van een meta-evaluatie of synthese om overkoepelend lessen te trekken voor toekomstige crises.

Monitorings- en evaluatieactiviteiten

Het eerste deel betreft monitoring. We ondernemen sinds de start van de crisis doorlopend monitoringsactiviteiten om zoveel mogelijk tijdig inzichten te vergaren in het gebruik van de verschillende maatregelen. Het CBS heeft vanaf mei 2020 inmiddels negen keer een rapportage over het gebruik van bedrijven van de steunmaatregelen gepubliceerd. De laatste dateert van 13 oktober jl.⁷ De rapportages geven onder andere inzicht in het gebruik van de regelingen naar sector, grootteklasse en leeftijd van bedrijven. De rapportages bieden ook inzichten in de omzet- en banenontwikkeling gedurende de coronacrisis bij bedrijven die gebruikmaken van steunmaatregelen vergeleken met bedrijven die daar geen gebruik van maken. De onderliggende data-infrastructuur voor deze monitoringsactiviteiten vormt tevens de basis voor aanvullende analyses uit te laten voeren en voor toekomstige evaluaties. Voor enkele fiscale maatregelen die niet zijn meegenomen door het CBS zijn andere monitoringsactiviteiten opgezet, zoals het analyseren van aangiftegegevens van de Belastingdienst. Het gebruik van een aantal fiscale maatregelen wordt kort besproken in de bijlage bij deze brief.

Evaluatieplanning

Het tweede deel van de aanpak gaat over de evaluatieplanning. In de brief van 18 december 2020 presenteerden wij een overzicht (in tabelvorm) van de beoogde individuele evaluaties van de belangrijkste financiële maatregelen.⁸ Een actueel overzicht per departement is tevens te vinden op de departementale Strategische Evaluatie Agenda's (SEA's) die met de ontwerpbegrotingen voor 2022 zijn meegestuurd. In de bijlage treft u een geactualiseerde versie van de tabel met daarin een overzicht van de monitoringsactiviteiten en geplande evaluaties per maatregel.

Wij ondernemen uiteraard actie om de kwaliteit en onafhankelijkheid van de evaluaties te borgen. Zo zullen alle evaluaties in dit traject uitgevoerd worden volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Hierin zijn eisen opgenomen ten aanzien van de kwaliteit en onafhankelijkheid van evaluaties.

De evaluatie van de financiële steunmaatregelen is niet zonder uitdagingen. Ten eerste zijn de maatregelen in de tijd aangepast op basis van voortschrijdend inzicht en signalen van burgers en bedrijven. Zo is bijvoorbeeld de Tegemoetkoming vaste lasten (TVL) uitgebreid zodat ook bedrijven uit andere sectoren gebruik kunnen maken van de tegemoetkoming. Daarnaast was ook de context waarin de maatregelen werden getroffen aan verandering onderhevig. Zo zijn de contactbeperkende maatregelen meerdere keren gewijzigd tijdens de duur van de maatregelen. Bovendien zijn er maatregelen getroffen die meerjarig ondersteuning bieden (kredieten, garanties, uitstel belastingen) wat ervoor zorgt

⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2021/41/gebruik-van-steunmaatregelen-corona-per-31-augustus> Op de website <https://www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/> is onder het thema impact corona op bedrijvenbeleid meer informatie te vinden.

⁸ Ibid.

dat er op korte termijn nog geen conclusies verbonden kunnen worden aan de effectiviteit van de maatregelen. Omdat er sprake is van een pakket aan maatregelen, zijn effecten op bijvoorbeeld baanbehoud en het aantal faillissementen moeilijk toe te schrijven aan een enkele maatregel. Ook het gedrag van bedrijven en werknemers heeft zich door de tijd ontwikkeld onder invloed van bijvoorbeeld de verwachtingen over het aanhouden van de maatregelen en het succes van de vaccinatiecampagne. Hierdoor kan het effect van een maatregel variëren over de tijd. Als laatste weten we niet hoe de economie zich had ontwikkeld zonder steunmaatregelen waardoor het effect moeilijk te ramen is.

Overkoepelende lessen

Ten derde willen wij overkoepelend lessen trekken. Het hiervoor toegelichte CPB-onderzoek vormt daarvoor de eerste stap. Daarnaast verkennen wij welke evaluaties gecombineerd uitgevoerd kunnen worden en proberen we de planning en opzet van evaluaties zo op elkaar af te stemmen dat een synthese mogelijk wordt. Het kabinet beziet de komende tijd welke overkoepelende evaluaties en synthese-onderzoeken het moet uitzetten om te borgen dat er op tijd voldoende lessen getrokken kunnen worden, in aanvulling op de monitoring en evaluatie van individuele maatregelen zoals in de bijlage van deze brief opgenomen.

Vervolg

Het voornemen is om uw Kamer in het najaar van 2022 weer te berichten over de evaluatie en daarbij in te gaan op de geactualiseerde evaluatie-programmering en de wijze van toetsing door de experts en eventuele tussenresultaten. Gedurende het jaar blijven wij uw Kamer informeren over tussentijdse monitorings- en onderzoeksresultaten.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
S.A. Blok

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A.D. Wiersma