

EVALUATIE BIJZONDER UITSTEL VAN BETALING BELASTING

**IN OPDRACHT VAN
AUTEUR(S)**

Ministerie van Financiën
Victor Hoornweg, Stijn Zegel, Elmar Cloosterman, Michiel Bosma
en Sieme Gewalt
2 december 2024

DATUM

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inleiding | 11 |
| 1.1 | Aanleiding van deze evaluatie | 11 |
| 1.2 | Korte achtergrond bijzonder uitstel van belasting | 11 |
| 1.3 | Onderzoeksvraag | 11 |
| 1.4 | Scope van de evaluatie | 12 |
| 1.5 | Aanpak | 12 |
| 1.6 | Leeswijzer | 13 |
| 2 | Achtergrond bijzonder uitstel van betaling | 14 |
| 2.1 | Samenvatting en conclusies (zelfde als managementsamenvatting) | 14 |
| 2.2 | Leeswijzer | 14 |
| 2.3 | Beschrijving van de regeling | 15 |
| 2.4 | Beleidstheorie | 19 |
| 3 | Totstandkoming en verloop van de regeling | 21 |
| 3.1 | Samenvatting en conclusies (zelfde als managementsamenvatting) | 21 |
| 3.2 | Onderzoeksvragen en leeswijzer | 21 |
| 3.3 | Beleidsgeschiedenis | 22 |
| 4 | Doelgroepbereik van bijzonder uitstel belasting | 25 |
| 4.1 | Samenvatting en conclusies (zelfde als managementsamenvatting) | 25 |
| 4.2 | Onderzoeksvragen en leeswijzer | 25 |
| 4.3 | Gebruik van de regeling | 26 |
| 4.4 | Financiële situatie van wel/niet gebruikers BUvB in 2019 | 34 |
| 4.5 | Financiële situatie van wel/niet BUvB in 2019 bij zelfstandigen | 36 |
| 4.6 | Ervaring ondernemers van corona en uitstel betaling | 37 |
| 5 | Doeltreffendheid van bijzonder uitstel van betaling | 41 |
| 5.1 | Samenvatting en conclusies (zelfde als managementsamenvatting) | 41 |
| 5.2 | Onderzoeksvragen en leeswijzer | 42 |
| 5.3 | Financiële voordeel voor deelnemende bedrijven | 42 |
| 5.4 | Gevolgen van regeling op bedrijfsvoering en langetermijninvesteringen volgens ondernemers | 50 |
| 6 | Doelmatigheid van bijzonder uitstel van betaling | 51 |
| 6.1 | Samenvatting en conclusies (zelfde als managementsamenvatting) | 51 |
| 6.2 | Onderzoeksvragen en leeswijzer | 53 |
| 6.3 | Budgettaire kosten | 54 |
| 6.4 | Kosten voor de economie | 59 |
| 6.5 | Uitvoeringskosten voor overheid en ondernemers | 61 |
| 7 | Toekomstgerichte analyse | 63 |
| 7.1 | Samenvatting en conclusie (zelfde als managementsamenvatting) | 63 |
| 7.2 | Onderzoeksvragen en leeswijzer | 64 |

| | | |
|-----|----------------|----|
| 7.3 | Succesfactoren | 64 |
| 7.4 | Knelpunten | 64 |
| 7.5 | Lessen | 65 |

| | | |
|-----------|----------------------------|-----------|
| A. | Technische bijlagen | 67 |
|-----------|----------------------------|-----------|

| | | |
|-----|----------------------------------|----|
| A.1 | Data-analyse | 67 |
| A.2 | Enquête | 70 |
| A.3 | Opzet enquête | 71 |
| A.4 | Overzicht geïnterviewde partijen | 76 |

Managementsamenvatting

Het bijzonder uitstel van betaling (BUvB) van belasting is een fiscale maatregel die tijdens de coronacrisis is ingevoerd. De Tweede Kamer is toegezegd dat de evaluatie van de fiscale crisismaatregelen zal plaatsvinden. Het ministerie van Financiën heeft Significant APE en Technopolis opdracht gegeven om deze evaluatie uit te voeren. Dit rapport presenteert de uitkomsten van deze evaluatie.

Beschrijving van de maatregel

Het bijzonder uitstel van betaling van belastingsschulden is op 17 maart 2020 aangekondigd als onderdeel van het eerste noodpakket ten tijde van de coronacrisis. Dit viel samen met de aankondiging van de eerste “intelligente lockdown” waarmee horeca, kinderopvang en scholen moesten sluiten. Het hoofddoel van BUvB was om de liquiditeitspositie van bedrijven te versterken en bedrijfsopheffingen / faillissementen te voorkomen om zo de gevolgen van de economische crisis te dempen.

De **opzet van de regeling kan om meerdere redenen ruimhartig** worden genoemd. Ten eerste omdat het uitstel gold voor tal van belastingtypen, ten tweede omdat het de kosten voor de opgebouwde schuld minimaliseerde, ten derde omdat ondernemers uit iedere sector een aanvraag konden indienen en ten vierde omdat de Belastingdienst niet automatisch overging tot dwanginvordering in het geval van betalingsachterstanden na beëindiging van het uitstel. Ook de wijzigingen in de regeling onderschrijven het ruimhartige karakter ervan. Ondanks het risico op oneigenlijk gebruik, werd een generieke aanpak gehanteerd om snelheid en toegankelijkheid te garanderen.

Om ondernemers tegemoet te komen werden de kosten van de opgebouwde BUvB-schulden geminimaliseerd door de invorderingsrente in maart 2020 te verlagen naar 0,01%. Ondernemers konden vanaf 17 maart 2020 via een online formulier eenvoudig en zonder strenge toegangsvoorwaarden uitstel aanvragen. In latere fases van de regeling waren er wel strengere eisen voor verlengd uitstel, zoals de derdenverklaring die in april 2020 werd ingevoerd, die ondernemers bij een schuld boven de € 20.000 moesten aanleveren. Het afbetalingsproces begon in oktober 2022, waarbij ondernemers vijf jaar de tijd kregen om hun schulden af te lossen. Onder voorwaarden en met een aannemelijke motivering is verlenging tot zeven jaar mogelijk. Ook werd flexibiliteit geboden in de vorm van een betaalpauze en aflossing in kwartaaltermijnen.

De **beleidstheorie** laat zien dat de regeling zowel positieve als negatieve effecten heeft. De regeling helpt bedrijven om hun liquiditeitspositie op peil te houden. Dit kan het aantal bedrijfsopheffingen verminderen, de bedrijvigheid in stand houden en in roerige tijden rust geven aan de economie. Als bedrijven financieel optimale keuzes maken dan kan het uitstellen van het betalen van belastingen geen negatief effect hebben op de financiële toestand van een bedrijf. Toch kunnen er gedragseffecten plaatsvinden waarbij ondernemers makkelijker BUvB-geld uitgeven dan wanneer zij een bancaire lening zouden moeten aanvragen. Dit kan ertoe leiden dat bedrijven meer schulden maken dan gezond voor ze is. Daarnaast kan de regeling een gezonde economische dynamiek in de weg zitten die er anders voor zou zorgen dat niet-levensvatbare bedrijven worden vervangen door nieuwe, innovatieve bedrijvigheid. De verlaging van de invorderings- en betalingsrente had als doel om 'ondernemers tegemoet te komen' en biedt enige financiële verlichting. Het risico is dat de regeling door de renteverlagingen ook aantrekkelijk wordt voor bedrijven die nauwelijks zijn getroffen door de coronacrisis of die voor de crisis al niet meer levensvatbaar waren, terwijl levensvatbare bedrijven die wel werden geraakt door de crisis bereid zouden zijn geweest om de rente te betalen. In de analyse van de doeltreffendheid en doelmatigheid onderzoeken we of we deze theoretische verwachtingen van het beleid ook waarnemen in de praktijk.

Hoe is bijzonder uitstel van betaling tot stand gekomen?

De regeling werd snel en met lichte toegangsvoorwaarden opgezet om zo efficiënt mogelijk ondernemers te ondersteunen. Door het grote aantal verwachte aanvragen koos de Belastingdienst voor een grotendeels geautomatiseerd proces. Dit verhoogde het risico op oneigenlijk gebruik (oftewel: bedrijven die geen last van de crisis hadden, vroegen toch belastinguitstel aan), maar dit werd gezien als een acceptabel compromis in het belang van snelheid en toegankelijkheid.

Hoewel de initiële opzet relatief eenvoudig was, werd de uitvoering op den duur complexer door latere toevoegingen en verlengingen van de regeling in verband met het voortduren van de coronacrisis. Ondernemers moesten bijvoorbeeld middels een derdenverklaring aantonen dat hun financiële problemen door de coronacrisis waren veroorzaakt. De Belastingdienst had echter niet de capaciteit om hier controles op uit te voeren. De systemen waren bovendien niet ingericht om per geval inzicht te geven in de openstaande schulden van bedrijven, wat leidde tot problemen in de communicatie naar ondernemers. Het ontbreken van een bedrag aan nog openstaande schuld en genoemde versoepelingen, in combinatie met de verschillende wijzigingen en verlengingen die de regeling heeft gekend, maakte het voor ondernemers lastig om bij te houden wat de laatste stand van zaken was met betrekking tot de hoogte en de afbetalingsverplichtingen van hun openstaande schuld.

Tijdens de looptijd van de regeling bleek dat het ministerie van Financiën en de Belastingdienst in staat waren om de regeling bij te stellen. De voorwaarden voor uitstel en afbetaling werden herhaaldelijk aangepast en door een kort lijntje tussen het ministerie van Financiën en de Belastingdienst konden beleidsmakers snel reageren op problemen in de uitvoering. Denk hierbij aan wijzigingen in het aanvraag- en afbetalingsproces, zoals versoepelingen en de mogelijkheid tot maatwerkoplossingen voor bedrijven met aanhoudende betalingsproblemen. In mei 2021 werd in een Kamerbrief aangegeven dat de economische rationale voor de steunpakketten steeds kleiner werd, en dat het tijd was om terug te keren naar een gezonde economische dynamiek. Initieel werd in oktober 2021 aangekondigd om het steunpakket af te bouwen. Uiteindelijk is besloten om het steunpakket nogmaals te verlengen als gevolg van een nieuwe coronagolf en de overweging dat het niet rechtvaardig zou zijn om ten tijde van coronarestricties de steun te stoppen.

Wat was het doelgroepbereik van bijzonder uitstel van betaling?

De BUvB-regeling is het meest gebruikt door zelfstandigen, maar de schuld die zij gezamenlijk hebben opgebouwd (€ 2,7 miljard) is van alle grootteklassen het kleinst. Het belastingtype waar de meeste uitgestelde schulden in omgaan zijn loonheffing en omzetbelasting. De horecasector had het hoogste gebruikerspercentage (27%), maar de sector "Groot- en detailhandel, Reparaties van auto's" had de grootste totale uitgestelde schuld (€ 5,2 miljard). Andere sectoren met aanzienlijke schulden zijn "Verhuur van roerende goederen" en "Industrie".

Bedrijven die gebruik maakten van BUvB stonden er in 2019 financieel al slechter voor dan niet-gebruikers. Van alle BUvB-bedrijven had 51,7% al voor de coronacrisis een betalingsachterstand bij de Belastingdienst, tegen slechts 0,6% onder niet-gebruikers. Als we ons richten op BUvB-bedrijven waarvan de financiële gegevens bekend zijn, dan blijkt dat deze bedrijven er in 2019 financieel al slechter voorstonden dan niet-BUvB bedrijven. Ook na correctie voor achtergrondkenmerken (sector, leeftijds- en grootteklasse) had een doorsnee BUvB-bedrijf in 2019 een 0,85 punt lagere liquiditeit, een 21% lagere solvabiliteit, een € 18.000 lagere winst (EBITDA) en een 0,03 lagere rendement op activa (bezittingen).

De belangrijkste reden om van BUvB gebruik te maken is om aan kortlopende betalingsverplichtingen aan leveranciers en kredietverstrekkers te kunnen voldoen (liquiditeitspositie). Dit blijkt uit de enquête die wij onder ondernemers hebben gehouden. De regeling is vooral gebruikt in sectoren die hard werden getroffen door de pandemie. Het uitstel van betaling hielp bedrijven om zich aan te passen aan de nieuwe omstandigheden. Uit de enquête blijkt dat gebruikers van BUvB de coronacrisis veel zwaarder hebben ervaren dan niet-gebruikers.

De ervaringen met de regeling zijn overwegend positief. Ondernemers waren vooral te spreken over het bestaan van de regeling. De voorwaarden van de BUvB-regeling en het gemak waarmee deze kon worden aangevraagd werden ook als prettig ervaren.

Werkgevers die zwaar werden getroffen door de pandemie maakten vaak gebruik van zowel NOW (Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid) als TVL (Tegemoetkoming Vaste Lasten). Voor hen vormde bijzonder uitstel een aanvullende maatregel om hun directe liquiditeitsproblemen op te lossen, zoals blijkt uit onze enquête. Veel ondernemers stellen ook dat de regeling heeft bijgedragen aan het betalen van vaste lasten en het behoud van personeel, hoewel deze doelstellingen voor een deel van de ondernemers ook werden afgedekt door respectievelijk de TVL- en NOW-regelingen. Van alle ondernemingen maakte 4,8% ooit gebruik van NOW, 4,9% van TVL en 10,7% van BUvB. De toegevoegde waarde van het bijzonder uitstel van betaling ten opzichte van NOW en TVL wordt in de volgende paragraaf verder beschreven.

Was bijzonder uitstel van betaling doeltreffend?

Ten aanzien van doeltreffendheid onderzoeken we in welke mate de regeling effectief was in het ondersteunen van bedrijven en het voorkomen van bedrijfsopheffingen en faillissementen.

Bedrijven hebben financieel voordeel gehad van het uitstel van betaling. Op het hoogtepunt in mei 2022 was de gemiddelde BUvB-schuld per bedrijf € 70.206. Het uitstel van betaling van die schuld bij de Belastingdienst heeft geholpen om de liquiditeit op peil te houden zonder dat bedrijven daarvoor andere middelen hoefden aan te wenden. Het is echter moeilijk om *het* effect van de maatregel op de liquiditeit te meten. Dit komt vooral omdat we niet weten hoe bedrijven het uitstel van betaling hebben verwerkt in hun financiën (als kortlopende schuld, als langlopende schuld, of op een andere manier). Daardoor kunnen we niet uitrekenen hoe de liquiditeit eruit zou hebben zien als er geen uitstel van betaling zou zijn geweest. Ook de gevolgen van een verandering in de liquiditeit op het aantal opheffingen en faillissementen zijn niet eenduidig. Uit eerder onderzoek komt naar voren dat liquiditeit een matige voorspeller is van bedrijfsopheffingen en faillissementen.¹ Volgens ondernemers uit de enquête heeft uitstel van betaling geholpen bij de voortzetting van hun bedrijfsvoering. Door het uitstel konden ze hun vaste lasten betalen en personeel behouden. Het uitstel van betaling heeft volgens de meeste respondenten echter niet kunnen helpen bij het doen van noodzakelijke investeringen.

Over de gehele periode 2020-2023 is BUvB geassocieerd met 2.467 minder opheffingen. Hierbij hebben we gecorrigeerd voor gebruik NOW / TVL en financiële en niet-financiële bedrijfskenmerken. Het procentuele verschil in opheffingen tussen wel en niet-gebruikers van BUvB varieert doorgaans weinig voor aparte analyses per sector, leeftijds-, of grootteklasse. Het relatieve aantal **opheffingen** ten opzichte van het aantal bedrijven was voor gebruikers van de regeling in 2020 en 2021 feitelijk lager onder gebruikers van BUvB (0,7%) dan onder niet-gebruikers (5,7%).² Vooral in 2020 was het aantal opheffingen laag onder BUvB-bedrijven. Ook na correctie van bedrijfskenmerken blijkt dat BUvB in 2020 geassocieerd is met 64% minder opheffingen (= 2.559 minder opheffingen). In 2021 is BUvB verbonden met 27% minder opheffingen (= 960 minder opheffingen).³ Vooral in 2020 houdt BUvB dus verband met substantieel minder opheffingen. Vanaf 2022 zijn er, na correctie van bedrijfskenmerken, juist 5% tot 9% meer opheffingen onder BUvB. Een deel van de opheffingen is door BUvB mogelijk dus uitgesteld in plaats van voorkomen. De mogelijkheid dat BUvB voor een deel van bedrijven voor uitstel van opheffingen heeft gezorgd ondersteunt nog steeds het doel van de regeling om aan het begin van de crisis de bedrijvigheid in stand te houden en daarmee een diepere economische crisis te voorkomen.

¹ CPB (2020), B. Soederhuizen et al., '[Analyse van kwetsbare bedrijven en banken in de coronacrisis](#)'.

Ministerie van Financiën (2022), M. Seip et al, [Invloed van financiële coronasteunmaatregelen op bedrijfsopheffingen](#).

² Deze cijfers verwijzen naar ondernemingen waarvan financiële gegevens bekend zijn.

³ We hebben propensity score analyse toegepast om te corrigeren voor financiële en niet-financiële bedrijfskenmerken bij het berekenen van het verschil in opheffingen tussen wel en niet gebruikers van BUvB.

Zoals algemeen bekend was het aantal **faillissementen** historisch laag tijdens de coronacrisis. Minder bekend is dat het percentage faillissementen in 2020 *hoger* was onder gebruikers van BUvB (0,5%) dan onder de niet-gebruikers (0,1%). Ook als we corrigeren voor bedrijfskenmerken is BUvB gerelateerd aan een hoger aantal faillissementen. Dit resultaat komt overeen met eerder onderzoek van het CPB (2023).⁴ Faillissementen zijn wezenlijk andere gebeurtenissen dan bedrijfsopheffingen. In tegenstelling tot faillissementen zijn bedrijfsopheffingen geen juridische procedures maar vrijwillige keuzes die gebaseerd kunnen zijn op strategische overwegingen of op particuliere omstandigheden zoals het bereiken van de pensioenleeftijd. Voor de beoordeling van doeltreffendheid richten wij ons vooral op het aantal opheffingen, omdat het aantal opheffingen (totaal 5.435 in 2020 en 2021) aanzienlijk groter is dan het aantal faillissementen (totaal 761 in 2020 en 2021).

Als we ons enkel richten op bedrijven die gebruik hebben gemaakt van **NOW en/of TVL**, dan zien we dat het gebruik van het bijzonder uitstel van betaling ook voor die bedrijven heeft geholpen om het aantal opheffingen in 2020 en 2021 te verminderen. De relatieve daling in opheffingen door BUvB is in 2020 wel kleiner voor bedrijven die ook gebruik hebben gemaakt van NOW en/of TVL. De generieke maatregel had juist als doel om ook bedrijven te ondersteunen die werden geraakt door de crisis maar wellicht niet in aanmerking kwamen voor andere coronamaatregelen zoals NOW en TVL.

We kunnen niet direct vaststellen in hoeverre de verlaging van de **invorderingsrente** heeft geleid tot meer aanvragen van bijzonder uitstel, omdat de verlaging van de invorderingsrente in dezelfde maand plaatsvond als de start van de regeling. De doelmatigheidsanalyse laat wel zien dat verhogingen van de invorderingsrente na beëindiging van de uitstelregeling gepaard gingen met een hoger aflossingspercentage. Op het hoogtepunt in mei 2022 was het **financiële voordeel** per BUvB-bedrijf als gevolg van de verlaging van de invorderingsrente gemiddeld € 233,43 per maand.

Al met al kan worden geconcludeerd dat de maatregel vooral in 2020 doeltreffend is geweest in het voorzien van liquiditeit, het voorkomen van bedrijfsopheffingen en het in stand houden van de bedrijvigheid in de economie. De doeltreffendheid nam in 2021 sterk af. Na 2022 was BUvB niet doeltreffend in het voorkomen van opheffingen en/of faillissementen.

Was bijzonder uitstel van betaling doelmatig?

Bij het evalueren van de doelmatigheid van de regeling maken we een afweging tussen de doeltreffendheid en de maatschappelijke kosten. Ten aanzien van de maatschappelijke kosten nemen wij budgettaire kosten, kosten voor de economie en uitvoeringskosten in ogenschouw. Rechtvaardigheidsoverwegingen kunnen ook relevant zijn voor het invoeren van bijzonder uitstel van betaling, maar die vallen niet onder het bepalen van doelmatigheid.

De **budgettaire kosten** van de regeling hangen onder meer af van de gerichtheid en de tijdelijkheid van de regeling. Ten aanzien van gerichtheid is het uitstel van betaling terechtgekomen bij de sectoren die het hardst waren getroffen, maar ook bij ondernemers die al voor de crisis niet levensvatbaar waren. Het steunen van deze niet-levensvatbare bedrijven is vanuit budgettaire oogpunt niet doelmatig omdat het de kans vergroot dat BUvB-schulden niet betaald worden. Het was vanuit de uitvoering niet mogelijk om de regeling toe te spitsen op bepaalde sectoren of belastingtypen en de regeling in die zin gericht te maken. Deze overwegingen zijn meegenomen bij de initiële opzet van de regeling, die generiek van aard was.

De regeling had echter wel gericht ingezet kunnen worden door de reguliere invorderings- en betalingsrente in stand te houden. Levensvatbare bedrijven met enige eigen middelen die werkelijk uitstel van betaling nodig hadden, zouden bereid zijn om daar de marktrente voor te betalen. BUvB helpt bedrijven hierbij, omdat banken tijdens de crisis

⁴ CPB 2023: Predicting Firm Exits with Machine Learning: Implications for Selection into COVID-19 Support and Productivity Growth, door Davies, Kattenberg en Vogt.

terughoudend kunnen zijn om een lening te verstrekken.⁵ Kanttekening hierbij is dat de financiële verlichting als gevolg van de renteverlagingen wat geholpen kan hebben voor bedrijven met zeer beperkte eigen middelen. Dit zijn bedrijven die kosten direct voldoen uit maandelijkse inkomsten. Maar door de invorderings- en betalingsrente praktisch gelijk te stellen aan nul wordt de regeling sneller gebruikt door bedrijven die het niet nodig hebben of die al voor een crisis niet levensvatbaar zijn. De misgelopen rente van regulier uitstel van betaling bedraagt naar schatting € 331 miljoen.

Gegeven de acute crisissituatie was het tijdig starten van de regeling een zeer belangrijke kracht van het overheidsingrijpen, maar de overheid is er niet goed in geslaagd om de regeling tijdig te stoppen. Voor het tijdig stoppen van een regeling is het van belang om in de beginfase *exit strategy* te formuleren. De *exit strategy* beschrijft het moment en de manier waarop de regeling ten einde komt. De regeling is aanvankelijk zeer snel en onder hoge druk opgezet, maar in de maanden daarna was er de mogelijkheid om een *exit strategy* te bepalen en die in het openbaar te publiceren. Uiteindelijk is de regeling meerdere malen verlengd. Vanuit economisch perspectief was het echter niet nodig om de regeling na het eerste coronajaar te laten voortduren omdat de economie toen al voldoende veerkracht toonde en de onzekerheid voor veel bedrijven afnam. Door het herhaaldelijk verlengen van BUvB zal de overheid belastinginkomsten zijn misgelopen, omdat de kans op betaling afloopt naarmate de schuld oploopt. Vanuit het ministerie van Financiën en daarbuiten kwam dan ook het advies om de regeling niet te verlengen. Vanwege rechtvaardigheidsoverwegingen en een nieuwe coronagolf is anders besloten.

Op 1 februari 2024 moest € 11,1 miljard van de totale openstaande belastingschulden van € 15 miljard nog worden betaald. De Belastingdienst geeft aan dat momenteel € 579 miljoen als oninbaar beschouwd wordt. Daarnaast heeft de Belastingdienst € 3,4 miljard uit de BUvB-regeling gehaald omdat die schulden onder faillissementen, sanering, dwanginvordering of een nieuwe lopende regeling vallen. Ten aanzien van de openstaande BUvB-schulden die *niet* uit de regeling zijn gehaald blijkt uit onze analyse dat € 1,1 miljard afkomstig is van bedrijven die zowel een betalingsachterstand hebben als financieel gezien een hoog risico vormen. Samen levert dit € 4,5 miljard aan schuld op die een hoog risico vormt om niet terugbetaald te worden. Dit bedrag is een grove, onzekere schatting. Het oninbare bedrag van € 579 miljoen is hierbij niet meegerekend, want dat bedrag kan sowieso afgeschreven worden.

Naast budgettaire kosten zijn er ook **kosten voor de economie**. De (verlengde) regeling heeft waarschijnlijk bijgedragen aan economische stabiliteit gedurende een uitzonderlijke crisis. De bijkomstige verstoring van de bedrijvendynamiek heeft ervoor gezorgd dat niet-levensvatbare bedrijven in stand zijn gehouden, waardoor de ruimte voor nieuwe opkomende bedrijven zijn beperkt. Het doorsnee bedrijf dat gebruik maakte van BUvB was de gehele coronaperiode winstgevend, maar had in 2020 wel een terugval in winst en rendement. In 2021 was het doorsnee (mediane) bedrijf hier alweer volledig van hersteld. De solvabiliteit en liquiditeit bleven stabiel tussen 2019 en 2022. Niet-gebruikers van de regeling stonden er voor de crisis al een stuk sterker voor dan BUvB-gebruiker. Tijdens de crisis is hun financiële positie gemiddeld genomen zelfs verbeterd. Zo'n 25% van de BUvB-ondernemers in onze enquête ervaart nu nog betalingsproblemen. Daar komt bij dat zo'n 40% minder investeringsruimte (*debt-overhang*) ervaart en 30% 'door BUvB' moeite heeft met het verkrijgen van krediet. Die laatste groep zou momenteel mogelijk nog meer moeite hebben gehad met het verkrijgen van krediet indien zij een bancaire lening hadden moeten afsluiten in plaats van gebruik te maken van BUvB.

De uitvoeringskosten voor de Belastingdienst tot dusver zijn niet met zekerheid vast te stellen, maar onze schatting komt uit op € 30 miljoen. De toegangsvoorwaarden van de regeling zijn bewust eenvoudig gehouden, waardoor ondernemers de regeling snel en gemakkelijk konden aanvragen. Dit was essentieel gezien de urgentie van de situatie en het grote aantal bedrijven dat werd getroffen door de coronacrisis. De automatisering van het aanvraagproces en het gebruik van bestaande systemen binnen de Belastingdienst droegen bij aan een soepele uitvoering, waardoor de

⁵ Het CBS (Financieringsmonitor 2023) schrijft dat er na de coronacrisis in 2020 een terugloop was van nieuwe kredietverlening door banken aan het bedrijfsleven: "Deels ontstond dit door verminderde investeringsbereidheid van bedrijven zelf. Anderzijds gaf een meerderheid van de banken aan zelf ook voor het eerst de acceptatiecriteria weer te hebben aangescherpt, na een periode van versoepelingen."

administratieve kosten laag bleven. Ruim 4 van de 5 ondernemers uit onze enquête waren (zeer) tevreden over de algemene uitvoering van de regeling door de Belastingdienst. Alleen de communicatie en afhandeling van vragen hadden beter gekund.

Al met al bedragen de overheidskosten van de regeling *momenteel* € 0,9 miljard als we de oninbare schulden, de misgelopen rente van regulier uitstel van betaling en de uitvoeringskosten optellen. Dit bedrag zal in de toekomst oplopen gegeven de eerder gepresenteerde grove schatting van € 4,5 miljard aan openstaande belastingschulden met hoog risico.

De vraag is nu of, **alles in overweging nemende**, bijzonder uitstel van betaling een doelmatig instrument is om rust in de economie te brengen, bedrijvigheid in stand te houden en opheffingen te voorkomen. Als enkel gekeken wordt naar opheffingen, dan lijkt de maatregel op het eerste oog niet doelmatig te zijn. Volgens onze schatting is BUvB in totaal geassocieerd met 2.467 minder opheffingen in de periode 2020-2023. Hierbij hebben we opheffingen vergeleken tussen gebruikers en niet-gebruikers en gecorrigeerd voor financiële en niet-financiële achtergrondkenmerken van voor de crisis. Ten opzichte van de *huidige* kosten van € 0,9 miljard komt dit neer op een investering van afgerond € 370.000 per 'voorkomen' opheffing. Dat is een fors bedrag en dat bedrag zal nog verder oplopen. De financiële kosten van BUvB lijken dus niet in verhouding te staan tot de vermindering in het aantal opheffingen dat geassocieerd is met BUvB. Hierbij kan echter worden opgemerkt dat (1) BUvB heeft bijgedragen aan het geven van rust aan de economie, (2) dat BUvB gestopt had moeten worden toen de economie voldoende weerbaar bleek en (3) dat de kosten lager zouden uitvallen als de invorderings- en betalingsrente niet verlaagd waren.

Allereerst kan het gegeven dat BUvB geassocieerd is met minder opheffingen ten opzichte van niet-gebruikers van BUvB er ook aan hebben bijgedragen dat de economie als geheel niet heeft gefaald tijdens de coronacrisis. Bedrijven die geen gebruik hebben gemaakt van BUvB hebben er in die zin ook van geprofiteerd, omdat een falende economie ook hen zou treffen. In totaal hebben 306.650 CBS-ondernemingen gebruik gemaakt van BUvB. De gemiddelde overheidskosten van BUvB bedragen momenteel dus € 2.964 per onderneming. Dit bedrag zal nog verder oplopen, maar is (nog) niet extreem hoog voor het geven van rust aan de economie tijdens de coronacrisis.

Vanuit economisch perspectief zou BUvB alleen ingezet moeten worden als er significante risico's heersen over het functioneren van de economie, waardoor marktstructuren en/of een aanzienlijk deel van het bedrijvenbestand kunnen falen. Toen het eerste coronajaar ten einde kwam, rond maart 2021, werd het duidelijk dat de economie voldoende weerbaar was en de klappen van de coronacrisis kon opvangen – het aantal faillissementen was bijvoorbeeld historisch laag. De lange duur van het uitstel is een belangrijke reden waarom de kosten zo zijn opgelopen. De helft van de BUvB-bedrijven had in 2019 tenslotte al een schuld bij de Belastingdienst.

De kosten zouden ook lager zijn geweest als de invorderings- en betalingsrente niet verlaagd zouden zijn. Dit scheelt direct al € 331 miljoen aan renteopbrengsten van regulier uitstel van betaling die nu zijn misgelopen. Indirect zou de instandhouding van de invorderings- en betalingsrente nog veel meer kunnen schelen. De reguliere rentes verhogen namelijk de drempel op deelname van bedrijven die niet-hulpbehoevend of niet-levensvatbaar zijn, terwijl deze drempel goed te overzien was voor levensvatbare bedrijven met enige beschikbare financiële middelen.

Wij concluderen dat BUvB in het eerste coronajaar doelmatig was gezien de reële dreiging voor het functioneren van de Nederlandse economie in het eerste jaar van de coronacrisis. Vanaf het tweede coronajaar was BUvB niet doelmatig omdat toen duidelijk was dat de economie voldoende weerbaar was. De verlaging van de invorderings- en betalingsrente beoordelen wij over de gehele coronaperiode als ondoelmatig. Door de renteverlaging stegen de overheidskosten en werd BUvB minder gericht ingezet op levensvatbare bedrijven die werden getroffen door de coronacrisis.

Wat zijn de belangrijkste succesfactoren, knelpunten en lessen voor de toekomst?

Het grootste succes van bijzonder uitstel van betaling is dat de overheid snel en effectief liquiditeit heeft kunnen verstrekken tijdens een economische en maatschappelijke noodsituatie. Het instrument heeft zijn nut bewezen om bedrijven te ondersteunen in tijden van acute financiële stress. Het was effectief in het overbruggen van een kritieke periode voor veel bedrijven en heeft bijgedragen aan het behoud van economische stabiliteit. Echter, enkele aanpassingen zijn noodzakelijk om eventuele toekomstige implementaties soepeler te laten verlopen en de risico's beter te beheersen.

De eerste **succesfactor** is dat het ontwerp van de regeling eenvoudig was. Een tweede succesfactor is dat signalen vanuit de werkvloer van de Belastingdienst snel werden opgepakt door de beleidsmakers van het ministerie.

Het belangrijkste **knelpunt** van de regeling zijn de IT-systemen en processen van de Belastingdienst, die niet zijn ingericht om op zo'n grote schaal uitstel van betaling te verlenen. Eén van de lessen voor de toekomst is dan ook om deze systemen te evalueren en waar mogelijk toekomstbestendig te maken.

De voornaamste **lessen** hebben betrekking op het vormgeven van de regeling. Allereerst is het raadzaam om in de maanden na de start van de maatregel een exit strategy te formuleren, waarin wordt aangegeven hoe en wanneer de regeling gestopt wordt. Hierbij is het van belang om vooraf een evaluatiemoment in te plannen. Voor het (tussentijds) evalueren van de regeling zou het helpen als de uren en kosten beter geregistreerd worden. In het kader van monitoring en evaluatie zou het ten slotte raadzaam zijn om de vereisten van reguliere programmageden ook van toepassing te maken voor het verlenen van bijzonder uitstel van betaling. Het bijzonder uitstel is geen kostenpost zoals een subsidie. Afgezien van de misgelopen rentes kost het op de korte termijn betrekkelijk weinig geld. Juist omdat de kosten naar de toekomst worden geschoven is het belangrijk om daar een goede verantwoording voor te geven.

Het is raadzaam om **bijzonder uitstel van betaling in de toekomst alleen in uitzonderlijke gevallen toe te passen** voor het acuut ondersteunen van de liquiditeit van bedrijven. Zoals beschreven in de doelmatigheidsanalyse wegen de maatschappelijke kosten van bijzonder uitstel van betaling alleen af tegen de baten als er significante risico's heersen voor het functioneren van economie waardoor marktstructuren en/of een aanzienlijk deel van het bedrijvenbestand kunnen falen. Dergelijke risico's zijn tekenend voor beperkte beschikbaarheid tot private financiering (bankleningen, et cetera). Daarnaast is het raadzaam om bijzonder uitstel van betaling niet langer dan een jaar in te zetten omdat de kosten en schulden anders te veel oplopen. Ook zou de reguliere invorderings- en betalingsrente gehandhaafd moeten worden om kosten te besparen en ongerichtheid te voorkomen. Verder is BUvB tijdens de coronacrisis ingezet omdat er slechts een tijdelijke winstdaling verwacht werd als gevolg van de tijdelijke lockdowns. Het is niet raadzaam om BUvB in te zetten wanneer de bedrijfskosten door een crisis structureel hoger worden (zoals deels het geval bij de recente energiecrisis). Bij structureel hogere kosten is de kans te groot dat een deel van de bedrijven de schuld niet kan betalen gezien zij zich niet kunnen aanpassen aan een nieuwe realiteit met hogere kosten. De hierboven genoemde lessen, zoals het formuleren van een duidelijke *exit strategy*, het verbeteren van IT-capaciteit en processen, en het zorgvuldig monitoren en registreren van kosten en uren, dienen daarbij in acht genomen te worden om de effectiviteit en duurzaamheid van het beleid te waarborgen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van deze evaluatie

Het bijzonder uitstel van betaling (BUvB) van belasting is een fiscale maatregel die tijdens de coronacrisis is ingevoerd. De Tweede Kamer is toegezegd dat de evaluatie van de fiscale crisismaatregelen in 2023 zou plaatsvinden. Vanwege de schaal en aard van het uitstel van betaling ten opzichte van andere crisismaatregelen wordt het echter afzonderlijk geëvalueerd. Onder de evaluatie vallen het totstandkomingsproces, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de BUvB-regeling. Het ministerie van Financiën heeft Significant APE en Technopolis gevraagd om de evaluatie van bijzonder uitstel uit te voeren.

1.2 Korte achtergrond bijzonder uitstel van belasting

Het BUvB is op 17 maart 2020 aangekondigd als onderdeel van het eerste noodpakket ten tijde van de coronacrisis. Dit was tegelijkertijd met de aankondiging van de eerste "intelligente" lockdown waarmee horeca, kinderopvang en scholen moesten sluiten. Om te voorkomen dat ondernemingen aan de financiële gevolgen van de lockdown ten onder zouden gaan, werd de BUvB in het leven geroepen.

Doordat veel ondernemingen tijdelijk moesten sluiten en op indirecte of andere manieren nadelen ondervonden van de aangekondigde maatregelen, werd verwacht dat veel ondernemers op korte termijn betalingsproblemen zouden krijgen. Om te voorkomen dat deze ondernemers failliet zouden gaan ten gevolge van de overheidsmaatregelen, hadden ze op korte termijn geld nodig ("liquide middelen"). De BUvB hielp de liquiditeit van ondernemers te verbeteren door hen de mogelijkheid te geven belastingbetalingen uit te stellen. Hiermee bouwden zij een schuld op bij de Belastingdienst. Als onderdeel van de regeling werd de rente op deze opgebouwde schuld sterk verlaagd van 4% naar 0,01%. In eerste instantie konden ondernemers uitstel aanvragen voor een periode van 3 maanden. Na meerdere wijzigingen kon uitstel worden aangevraagd tussen 12 maart 2020 en 1 april 2022. De afbetalingsverplichting startte vanaf 1 oktober 2022. BUvB was geldig voor veel verschillende soorten belasting die ondernemers verplicht zijn te betalen, waaronder loonheffing, omzet- en vennootschapsbelasting.

1.3 Onderzoeksvraag

Het onderzoek heeft als doel om antwoord te geven op de onderzoeksvragen zoals die gedefinieerd zijn in de offerteaanvraag van het ministerie van Financiën.

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Waren de bijzondere uitstel van betaling van belastingen vanwege de coronacrisis en de tijdelijke verlaging van invorderings- en belastingrente doeltreffend en doelmatig in het voorkomen van de ondergang van bedrijven?

Doeltreffendheid geeft weer in welke mate de beleidsdoelstelling dankzij de BUvB wordt gerealiseerd. Doelmatigheid betreft de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd. Hierbij wordt de Richtlijn Periodiek Evalueren (RPE) gevolgd. Deelvragen hebben betrekking op totstandkoming, doelgroepbereik, doeltreffendheid, doelmatigheid en lessen. Deze deelvragen worden in de relevante hoofdstukken benoemd.

1.4 Scope van de evaluatie

Deze evaluatie van bijzonder uitstel van betaling richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van BuvB? De invorderingsmethoden voor het innen van de uitgestelde belastingschulden is geen onderdeel van de evaluatie en komt alleen ter sprake in zoverre het de doelmatigheid van de regeling betreft.

De evaluatie van de BUvB loopt tegelijk met de evaluatie van twee andere coronamaatregelen: de tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor werkgelegenheid (NOW) en de tegemoetkoming vaste lasten ("TVL"). De gevolgen van NOW en TVL staan niet centraal in deze evaluatie, maar er wordt wel voor gecontroleerd.

1.5 Aanpak

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een *mixed-methods* benadering van kwalitatieve en kwantitatieve methoden. Onder de kwalitatieve methode vallen een deskstudie, interviews en een enquête onder ondernemers. Beschrijvende statistieken en econometrische analyses vormen de kwantitatieve methoden. In het beantwoorden van de onderzoeksvragen kunnen de uitkomsten van de verschillende methoden leiden tot verschillende perspectieven die de conclusies ondersteunen of nuanceren. Hier volgt een korte beschrijving per methode.

1.5.1 Deskstudie

De deskstudie richt zich op het verzamelen en analyseren van alle relevante documenten, zoals wetenschappelijke artikelen, memories van toelichting, overige kamerstukken en beleidsdocumenten. Dit leidt tot:

- a. Een uiteenzetting van de werking en inrichting van de regeling;
- b. Een uitgebreide beschrijving (inclusief tijdlijn) hoe en op welke manier de regeling tot stand is gekomen;
- c. Een overzicht van wijzigingen die zijn doorgevoerd binnen de regeling;
- d. Een analyse van de uitvoeringsprocessen en -kosten;
- e. Het beschrijven van de interventielogica van de regeling.

1.5.2 Interviews

In het onderzoek zijn online interviews uitgevoerd om kwalitatieve inzichten te verkrijgen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling. Tijdens de interviews zijn verbeteringen aan een eventuele toekomstige regeling eveneens besproken. We hebben twintig interviews gevoerd met beleidsmakers, experts en branchevertegenwoordigers en tien interviews met gebruikers van de regeling.

1.5.3 Enquête

Om een breder zicht te verkrijgen op de ervaringen van bedrijven met betrekking tot BUvB hebben we naast interviews een enquête uitgevoerd onder bedrijven. Deze enquête richtte zich voornamelijk op het verder kwantificeren van de ervaringen van ondernemers met de regeling. Voor de enquête is gebruikgemaakt van het ondernemerspanel van Ipsos I&O. Dit panel bestaat uit ondernemers met beslissingsbevoegdheid binnen het bedrijf, zoals directeuren en eigenaren en vormt een representatieve steekproef van de landelijke populatie bedrijfsvestigingen op basis van sector, regio en bedrijfsomvang. Bij de selectie van ondernemers voor de enquête is rekening gehouden met het gebruik van BUvB per grootteklasse en sector. In totaal is de enquête ingevuld door 564 ondernemers, waarvan 110 gebruikers van BuvB. Verdere beschrijving van de enquête staat in bijlage A.2.

1.5.4 *Data-analyse*

De data-analyse bestaat uit beschrijvende statistieken en econometrische analyses. Beide zijn gebaseerd op microdata van het CBS en gegevens van de Belastingdienst. Hiermee maken we gebruik van de gehele populatie van bedrijven in Nederland. De beschrijvende statistieken geven feiten over het gebruik van de regeling, uitgesplitst naar bedrijfseigenschappen als sector, omvang, financiële situatie en leeftijd. We hebben twee econometrische analyses uitgevoerd. Met een propensity score analyse hebben we onderzocht in hoeverre het gebruik van BUvB geassocieerd is met meer/minder opheffingen of faillissementen ten opzichte van bedrijven die geen gebruik hebben gemaakt van BUvB, waarbij we gecorrigeerd hebben voor verschillen in bedrijfskenmerken tussen wel en niet-gebruikers van BUvB. De tweede econometrische analyse geeft een inschatting van de levensvatbaarheid van bedrijven die nog een openstaande BUvB-schuld hebben. Zie bijlage A.1 voor een uitgebreidere beschrijving van de methodologie.

1.5.5 *Integrale analyse*

In de integrale analyse worden de resultaten van de verschillende methoden naast elkaar gelegd en wordt onderzocht in hoeverre deze resultaten elkaar versterken of tegenspreken.

1.6 **Leeswijzer**

Dit evaluatierapport is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 2 geeft uitleg over hoe de regeling in elkaar zit. Hoofdstuk 3 beschrijft hoe de regeling tot stand is gekomen en wat de beleidstheorie achter de regeling is. Vervolgens bepalen we in hoofdstuk 4 in hoeverre het gelukt is om de doelgroepen te bereiken. In hoofdstukken 5 en 6 onderzoeken we de doeltreffendheid en doelmatigheid van bijzonder uitstel van betaling. Hoofdstuk 0 geeft de toekomstgerichte analyse.

2 Achtergrond bijzonder uitstel van betaling

2.1 Samenvatting en conclusies (zelfde als managementsamenvatting)

Het bijzonder uitstel van betaling van belastingschulden is op 17 maart 2020 aangekondigd als onderdeel van het eerste noodpakket ten tijde van de coronacrisis. Dit viel samen met de aankondiging van de eerste “intelligente lockdown” waarmee horeca, kinderopvang en scholen moesten sluiten. Het hoofddoel van BUvB was om de liquiditeitspositie van bedrijven te versterken en bedrijfsopheffingen / faillissementen te voorkomen om zo de gevolgen van de economische crisis te dempen.

De **opzet van de regeling kan om meerdere redenen ruimhartig** worden genoemd. Ten eerste omdat het uitstel gold voor tal van belastingtypen, ten tweede omdat het de kosten voor de opgebouwde schuld minimaliseerde, ten derde omdat ondernemers uit iedere sector een aanvraag konden indienen en ten vierde omdat de Belastingdienst niet automatisch overging tot dwanginvordering in het geval van betalingsachterstanden na beëindiging van het uitstel. Ook de wijzigingen in de regeling onderschrijven het ruimhartige karakter ervan. Ondanks het risico op oneigenlijk gebruik, werd een generieke aanpak gehanteerd om snelheid en toegankelijkheid te garanderen.

Om ondernemers tegemoet te komen werden de kosten van de opgebouwde BUvB-schulden geminimaliseerd door de invorderingsrente in maart 2020 te verlagen naar 0,01%. Ondernemers konden vanaf 17 maart 2020 via een online formulier eenvoudig en zonder strenge toegangsvoorwaarden uitstel aanvragen. In latere fases van de regeling waren er wel strengere eisen voor verlengd uitstel, zoals de derdenverklaring die in april 2020 werd ingevoerd, die ondernemers bij een schuld boven de € 20.000 moesten aanleveren. Het afbetalingsproces begon in oktober 2022, waarbij ondernemers vijf jaar de tijd kregen om hun schulden af te lossen. Onder voorwaarden en met een aannemelijke motivering is verlenging tot zeven jaar mogelijk. Ook werd flexibiliteit geboden in de vorm van een betaalpauze en aflossing in kwartaaltermijnen.

De **beleidstheorie** laat zien dat de regeling zowel positieve als negatieve effecten heeft. De regeling helpt bedrijven om hun liquiditeitspositie op peil te houden. Dit kan het aantal bedrijfsopheffingen verminderen, de bedrijvigheid in stand houden en in roerige tijden rust geven aan de economie. Als bedrijven financieel optimale keuzes maken dan kan het uitstellen van het betalen van belastingen geen negatief effect hebben op de financiële toestand van een bedrijf. Toch kunnen er gedragseffecten plaatsvinden waarbij ondernemers makkelijker BUvB-geld uitgeven dan wanneer zij een bancaire lening zouden moeten aanvragen. Dit kan ertoe leiden dat bedrijven meer schulden maken dan gezond voor ze is. Daarnaast kan de regeling een gezonde economische dynamiek in de weg zitten die er anders voor zou zorgen dat niet-levensvatbare bedrijven worden vervangen door nieuwe, innovatieve bedrijvigheid. De verlaging van de invorderings- en betalingsrente had als doel om 'ondernemers tegemoet te komen' en bood enige financiële verlichting. Het risico is dat de regeling door de renteverlagingen ook aantrekkelijk wordt voor bedrijven die nauwelijks zijn getroffen door de coronacrisis of die voor de crisis al niet meer levensvatbaar waren, terwijl levensvatbare bedrijven die wel werden geraakt door de crisis bereid zouden zijn geweest om de rente te betalen. In de analyse van de doeltreffendheid en doelmatigheid onderzoeken we of we deze theoretische verwachtingen van het beleid ook waarnemen in de praktijk.

2.2 Leeswijzer

Dit hoofdstuk geeft allereerst een gedetailleerde beschrijving van de regeling en bespreekt vervolgens de beleidstheorie.

2.3 Beschrijving van de regeling

In deze paragraaf beschrijven we dat de doelgroep niet op sectorniveau is afgebakend en gaan we in op het voornaamste doel van de regeling. Vervolgens laten we zien dat de regeling ruimhartig is opgezet als gekeken wordt naar het aanvraagproces, het uitvoeringsproces, het afbetalingsproces en de wijzigingen in de regeling.

2.3.1 *Aandacht voor specifieke sectoren, maar doelgroep niet afgebakend op sectorniveau*

De belangrijkste doelgroep van de BUvB-regeling bestaat uit ondernemers, waaronder zelfstandigen, zzp'ers, en eigenaren van kleine tot (middel)grote ondernemingen. Zij ervoeren significante verstoringen in de bedrijfsvoering als gevolg van de pandemie. Dit omvat bedrijven in sectoren die direct en indirect werden getroffen door overheidsmaatregelen ter bestrijding van het coronavirus, zoals verplichte sluitingen van niet-essentiële winkels, horecagelegenheden en recreatieve faciliteiten. De regeling stond daarnaast ook open voor grotere bedrijven die, vanwege hun omvang en rol in de economie, een belangrijke rol spelen voor de werkgelegenheid en economische stabiliteit.

Binnen de doelgroep was aandacht voor sectoren die disproportioneel werden getroffen door de pandemie. Dit betrof onder andere de horeca, detailhandel, cultuur en evenementen, en de toeristische sector. Ondernemers in deze sectoren zagen hun omzet drastisch dalen door de beperkende maatregelen en het uitblijven van recreatie en toeristen. Hierdoor kwam hun liquiditeitspositie sterk onder druk te staan: ze konden moeilijker voldoen aan de kortlopende betaalverplichtingen. De regeling was echter zo ingericht dat er geen afbakening was op bijvoorbeeld sectorniveau om te bepalen wie de regeling kon aanvragen. Wel waren op verschillende momenten binnen de looptijd van de regeling de voorwaarden voor aanvraag aangepast, zoals de mate waarin ondernemers moesten aantonen in hoeverre ze geraakt werden door de crisis. Hier wordt in paragraaf 1.2.4 verder op ingegaan.

2.3.2 *Liquiditeitspositie en gezonde bedrijfsdynamiek voornaamste doelstellingen van de regeling*

De regeling voor bijzonder uitstel van betaling van belastingschulden is oorspronkelijk ingevoerd om ondernemers te ondersteunen die als gevolg van de coronacrisis in acute liquiditeitsproblemen waren gekomen. In de Kamerbrief van 12 maart 2020 werd in het kader van de coronamaatregelen gesteld dat 'vertraging in de productie en consumptie van goederen en diensten kan leiden tot liquiditeitsproblemen voor ondernemers'. Het primaire doel was liquiditeitspositie van deze bedrijven te versterken door de druk van belastingverplichtingen tijdelijk te verlichten, zodat zij zich konden richten op het overeind houden van hun onderneming.

Naarmate de crisis voortduurde, werd echter duidelijk dat niet alleen de liquiditeit, maar ook het behoud van bedrijvigheid essentieel was. De regeling werd daarom niet alleen gezien als een noodmaatregel, maar ook als een strategisch instrument om de onderliggende economische structuur te beschermen. In dit licht is de doelstelling van de regeling aangescherpt en gericht op het voorkomen van onnodige faillissementen en het ondersteunen van een duurzaam economisch herstel.

In latere fasen van de crisis, zoals beschreven in de Kamerbrief van 27 mei 2021, werd benadrukt dat het noodzakelijk was om de steun geleidelijk af te bouwen en de economische zelfstandigheid van bedrijven te herstellen. Het wordt van belang gezien om te voorkomen dat bedrijven afhankelijk zouden blijven van overheidssteun, wat de terugkeer naar een gezonde economische dynamiek zou kunnen hinderen. Binnen deze Kamerbrief wordt gesproken over een nieuwe fase in de coronacrisis, waarin 'voorzichtig licht aan het einde van de tunnel gloort' en 'de economische rationale voor de steunpakken steeds kleiner wordt'. Hierbij wordt gesproken over 'de terugkeer naar een gezonde economische dynamiek'. Hierin wordt ook gerefereerd aan het (onnodig) ondersteunen van bedrijven die ook zonder de coronacrisis liquiditeitsproblemen hadden gehad. Meer specifiek, in de Kamerbrief van 28 januari 2022 over de verlenging van de deadline van de regeling wordt daarover het volgende gesteld: "Het is van belang dat schulden niet verder oplopen dan noodzakelijk, om problematische schuldsituaties te voorkomen. Door de lange duur van het uitstel kunnen de

belastingsschulden van ondernemers toenemen tot niveaus die investeringen en economisch herstel kunnen belemmeren. Bovendien bestaat het risico dat het uitstel van betaling in toenemende mate van toepassing is op ondernemingen die het uitstel niet (meer) nodig hebben of ondernemingen die niet meer in de kern gezond zijn.”

2.3.3 Een ruimhartige opgezette regeling die vaak is verlengd

De opzet van de regeling kan om meerdere redenen ruimhartig genoemd worden. Ten eerste omdat het geldig was voor tal van belastingen, ten tweede omdat het de kosten voor de opgebouwde schuld minimaliseerde, ten derde konden ondernemers uit iedere sector een aanvraag indienen en ten vierde ging de Belastingdienst niet automatisch over tot dwanginvordering in het geval van betalingsachterstanden. Ook de wijzigingen in de regeling onderschrijven het ruimhartige karakter ervan.

Bijzonder uitstel van betaling van belastingen was geldig voor tal van belastingen, namelijk: loonheffingen, omzetbelasting, inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen, inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet, vennootschapsbelasting, kansspelbelasting, assurantiebelasting, verhuurderheffing, milieubelastingen (energiebelasting en opslag duurzame energie- en klimaattransitie (ODE), kolenbelasting, afvalstoffenbelasting, belasting op leidingwater), accijnzen, verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en vanaf mei 2020 ook belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM) voor vergunningshouders .

Door de betaling van deze belastingen uit te stellen, verbeterde de liquiditeit van ondernemers (zij hielden direct geld over), maar bouwden zij een schuld op bij de Belastingdienst. Hierbij werd de invorderingsrente en de belastingrente verlaagd van 4% naar 0,01%. De *invorderingsrente* is de rente die de Belastingdienst in rekening brengt als de belastingaanslag niet binnen de wettelijke termijn is betaald. *Belastingrente* kan in rekening gebracht worden als een aanslag niet op tijd of niet op het juiste bedrag kan worden vastgesteld. De belastingrente geeft ondernemers een prikkel om op tijd aangifte te doen, maar kan ook een grote kostenpost vormen en daarmee de financiële gezondheid van een onderneming negatief beïnvloeden.

In eerste instantie werd uitstel verleend voor een periode van 3 maanden. Dit is daarna verlengd tot uiterlijk 1 april 2022. Ondernemers konden uitstel aanvragen tussen 12 maart 2020 en 1 april 2022.

De invorderingsrente is tussen 1 juli 2022 en 1 januari 2024 gefaseerd teruggebracht tot de originele 4% in de volgende stappen:

- a. 1% vanaf 1 juli 2022;
- b. 2% vanaf 1 januari 2023;
- c. 3% vanaf 1 juli 2023 en
- d. 4% vanaf 1 januari 2024.

In het kader van de werking van de regeling bespreken we het aanvraagproces, het uitvoeringsproces, de afbetaling en het afbetalingsproces.

Aanvraagproces

Per 12 maart 2020 konden ondernemers een schriftelijk aanvraag voor uitstel van betaling indienen bij de Belastingdienst. De aanvragen werden ingediend nadat de bedrijven hun aanslagen hadden ontvangen. Ook moesten de aanvragen voorzien worden van een motivatie waaruit blijkt dat het bedrijf door de coronamaatregelen in betalingsproblemen is gekomen. De Belastingdienst verleende automatisch drie maanden uitstel van betaling en zette, bij het binnenkrijgen van het verzoek, automatisch de invordering van belasting stil. Inhoudelijke beoordeling van het verzoek zou later plaatsvinden.

Vanaf 2 april 2020 konden aanvragen worden gedaan via een online formulier. Ondernemers konden met DigiD inloggen en uitstel aanvragen. Uitstelverlening was een (vrijwel) geautomatiseerd proces. Er waren geen financiële toegangsvoorwaarden. Alle ondernemers konden hier aanspraak op maken. Wanneer ondernemers langer dan 3 maanden uitstel wilden en een schuld boven de € 20.000 hadden, was er een 'verklaring van een derde-deskundige' nodig. Uit deze verklaring moest ook blijken dat de betalingsproblemen kwamen door de coronacrisis. Bovendien moest een liquiditeitsprognose aangeleverd worden.

Uitvoeringsproces

De regeling voor bijzonder uitstel van betaling moest snel en efficiënt worden uitgevoerd om ondernemers te ondersteunen die getroffen waren door de coronacrisis. Gezien de verwachte omvang van de aanvragen, werd besloten een generieke aanpak te hanteren met lichte toegangsvoorwaarden. Dit maakte het mogelijk om het aanvraagproces grotendeels te automatiseren, waardoor de doorlooptijd kort bleef en de benodigde capaciteit beperkt bleef. De eenvoudige toegangsvoorwaarden verhoogden echter het risico op oneigenlijk gebruik, omdat bedrijven relatief eenvoudig steun konden aanvragen zonder strikte controles vooraf.

Hoewel het risico op misbruik aanwezig was, werd dit gezien als een acceptabel compromis, aangezien de Belastingdienst de mogelijkheid behield om bedrijven die hun betalingsproblemen niet konden relateren aan de coronacrisis, de bijzondere afbetalingstermijn van vijf jaar te ontzeggen. In de praktijk betekende dit dat de nadruk bij de uitvoering van de regeling lag op snelheid, toegankelijkheid en uitvoerbaarheid, terwijl het beheer van risico's mogelijk op een later moment zou plaatsvinden, bijvoorbeeld bij de afbetaling.

Afbetaling en afbetalingsproces

Met de invoering van de afbetalingsregeling vanaf 1 oktober 2022 kregen ondernemers de verplichting om hun opgebouwde schulden in maximaal 60 maanden (vijf jaar) terug te betalen. Voor bedrijven met grotere schulden, boven de € 10.000, was er de mogelijkheid om een verlenging van de afbetalingsperiode tot 84 maanden (zeven jaar) aan te vragen. Daarnaast konden bedrijven in liquiditeitsproblemen een betaalpauze van maximaal zes maanden aanvragen, verzoeken om aflossing in kwartaaltermijnen en bestond een tijdelijke verruiming van een schuldsanering. Deze flexibiliteit in de afbetalingsvoorwaarden was bedoeld om bedrijven de ruimte te geven om hun financiële verplichtingen na te komen, zelfs als zij nog steeds de gevolgen van de crisis ondervonden.

Indien een ondernemer niet aan de voorwaarden van de afbetalingsregeling kon voldoen, werd er niet direct overgegaan tot dwanginvordering. In plaats daarvan nam de Belastingdienst contact op met de ondernemer om mogelijke oplossingen te bespreken. Dit zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot een herziening van de betalingsregeling of een verlenging van de betaaltermijn.

Voor ondernemers die na 1 april 2022 niet in staat waren om aan hun nieuwe verplichtingen te voldoen, bleef de mogelijkheid bestaan om betalingsregelingen te treffen. Echter, deze ondernemers moesten wel voldoen aan specifieke voorwaarden om in aanmerking te komen voor de versoepelingen, zoals de betaalpauze of de verlengde afbetalingsperiode. De Belastingdienst stond ook open voor maatwerkoplossingen in gevallen van aanhoudende betalingsproblemen, waarbij rekening werd gehouden met de specifieke omstandigheden van de ondernemer. Deze aanpak benadrukt het streven om enerzijds streng te handhaven, maar anderzijds ook steun te blijven bieden aan bedrijven die door de crisis zijn geraakt en moeite hadden om hun verplichtingen na te komen.

Wijzigingen in de regeling

Na de eerste invoering van de BUvB zijn er regelmatig wijzigingen doorgevoerd. Wij geven daarvan hier een overzicht.

12 maart 2020: In de brief van 12 maart heeft het kabinet aangekondigd dat de Belastingdienst bijzonder uitstel van betaling zal verlenen aan alle ondernemers die door de coronacrisis in liquiditeitsproblemen zijn gekomen of zullen komen.

20 maart 2020: Ondernemers konden, nadat zij hun aanslagen hadden ontvangen, een **schriftelijk** verzoek indienen bij de Belastingdienst waarin de ondernemer aangeeft dat deze door de uitbraak van corona in betalingsproblemen is gekomen. De Belastingdienst verleende automatisch drie maanden uitstel van betaling. Wanneer een ondernemer meer dan drie maanden uitstel nodig had, moest een verklaring van een deskundige worden meegestuurd.⁶

2 april 2020: De Belastingdienst heeft een **online formulier** 'Verzoek bijzonder uitstel van betaling voor 3 maanden' gepubliceerd. Ondernemers kunnen met DigiD inloggen en uitstel aanvragen.⁷

4 april 2020: Eis voor een verklaring van derde-deskundige is alleen vereist bij een aanvraag voor meer dan drie maanden uitstel, wanneer de totale belastingschuld meer dan € 20.000 is.⁸ Een derde-deskundige is bijvoorbeeld een externe consultant, externe financier, een brancheorganisatie, belastingadviseur of accountant. Een dergelijke verklaring bestaat uit de volgende elementen⁹:

- a. Een verklaring dat aannemelijk is dat er sprake is van werkelijke betalingsproblemen op het moment van het verzoek om uitstel of naar verwachting op korte termijn daarna. Bij 'korte termijn' valt te denken aan de periode waarin de actuele beperkingen van het kabinet ten aanzien van de betreffende ondernemer gelden.
- b. Een verklaring dat aannemelijk is dat deze betalingsproblemen hoofdzakelijk door de coronacrisis zijn ontstaan.
- c. Een liquiditeitsprognose die volgens de derde-deskundige plausibel is. Deze prognose is opgesteld aan de hand van de feiten en omstandigheden die op het moment van het indienen van het verzoek om uitstel van betaling bekend zijn.

21 mei 2020: BUvB wordt verlengd tot 1 september 2020. Ondernemer kan verzoek indienen bij Belastingdienst voor verlenging via online formulier of schriftelijk verzoek.

28 mei 2020: BUvB wordt verlengd tot 1 oktober 2020. Betalingstermijnen van 24 maanden gaan in op uiterlijk 1 januari 2021.

28 augustus 2020: Verlaging invorderingsrente wordt verlengd tot 31 december 2021. Belastingrente gaat wel naar 4%.

30 september 2020: BUvB wordt verlengd tot 1 januari 2021. Uiterlijke start van de afbetaling van de schuld wordt verplaatst naar 1 juli 2021 en wordt verlengd naar maximaal 36 maanden.

9 december 2020: BUvB wordt verlengd tot 1 april 2021.

21 januari 2021: BUvB wordt verlengd tot 1 juli 2021. Uiterlijke start afbetaling verschuift naar 1 oktober 2021. Aflossing van de schuld is in maximaal 36 maanden (onveranderd).

⁶ <https://coronaregelingen.nl/update-bijzonder-uitstel-van-betaling-van-belastingen-20-3-2020/>.

⁷ <https://coronaregelingen.nl/update-bijzonder-uitstel-van-betaling-van-belastingen-2-4-2020/>.

⁸ <https://coronaregelingen.nl/update-bijzonder-uitstel-van-betaling-van-belastingen-4-4-2020/>.

⁹ Staatscourant (2020). Fiscale tegemoetkomingen naar aanleiding van de coronacrisis; (besluit noodmaatregel coronacrisis).

27 mei 2021: Uiterlijke start betaling verschuift naar 1 oktober 2022. Aflossing van de schuld kan in maximaal 60 maanden (5 jaar). Invorderingsrente gaat naar 1% vanaf 1 januari 2022 en wordt ieder jaar met een procent verhoogd naar 4% op 1 januari 2024 (het oude niveau).

29 juni 2021: BUvB wordt verlengd tot 1 oktober 2021.

26 november 2021: BUvB wordt verlengd tot 1 februari 2022.

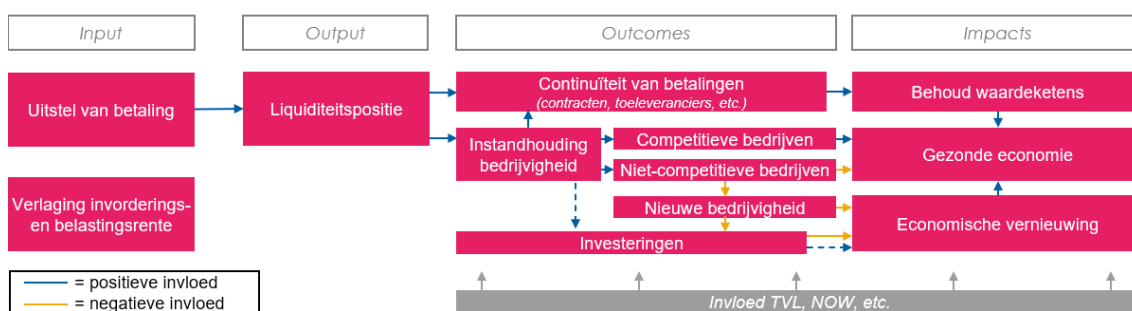
28 januari 2022: BUvB wordt verlengd tot 1 april 2022 in verband met een nieuwe lockdown.

2.4 Beleidstheorie

De steun die vanuit de overheid geboden werd tijdens de coronacrisis betrof een flinke ingreep in de economie. De overheidssteun is ingezet via verschillende instrumenten. Denk hierbij aan het bijzonder uitstel van betaling, maar ook aan de NOW, TOGS en TVL-regelingen (en additionele regelingen voor bijvoorbeeld de evenementensector, sportsector, sierteelt, et cetera). Bij dergelijk overheidsingrijpen in de economie is er, naast effecten op gerichte doelen, al snel sprake van onbedoelde neveneffecten. De economie is voor een deel een zelf-organiserend systeem dat mede via concurrentie en financiële markten in balans wordt gehouden. Het ingrijpen van de overheid heeft deze balans met opzet verstoord om zo in tijden van crisis de ondergang van (al dan niet levensvatbare) bedrijven te voorkomen. Daarnaast wilde de overheid tegemoetkomen aan bedrijven die door uitzonderlijke restricties vanuit de overheid met omzetverlies te maken kregen.

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het bijzonder uitstel van betalingen in kaart te brengen, is het van belang inzicht te verschaffen in mogelijke effecten op de liquiditeits- en solvabiliteitspositie van bedrijven die gebruik hebben gemaakt van het uitstel van betaling. Daarnaast geven we ook aandacht aan de bredere effecten die hierdoor in de economie zijn ontstaan. Bij de analyse van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling proberen we zo goed mogelijk te onderzoeken of deze theoretische verwachtingen ook zijn uitgekomen.

De BUvB-regeling versterkte de liquiditeit van bedrijven door hun betalingsverplichtingen uit te stellen. Dit hielp bedrijven om op korte termijn aan hun operationele verplichtingen te voldoen zonder hun eigen vermogensreserves te hoeven aanspreken. Hierdoor werd voorkomen dat levensvatbare bedrijven failliet zouden gaan als gevolg van acute liquiditeitsproblemen. Deze maatregel versterkte dus de continuïteit van betalingen in de hele waardeketen (zoals betalingen aan leveranciers en dienstverleners).



Figuur 1. Beleidstheorie van bijzonder uitstel van betaling

De regeling heeft dus duidelijk een positieve (beoogde) invloed op de liquiditeit van bedrijven. Het effect van het uitstel van betaling op de solvabiliteitspositie van een bedrijf is minder eenduidig.¹⁰ Vanuit economisch perspectief wordt een bedrijf niet minder solvabel omdat het langer mag doen om belastingen te betalen. Met behulp van BUvB kunnen bedrijven die financiële problemen verschuiven van de korte termijn (liquiditeit) naar de lange termijn (solvabiliteit).

¹⁰ Solvabiliteit: eigen vermogen / (eigen vermogen/vreemd vermogen).

Het uitstel van betaling is niet de oorzaak van eventuele langetermijnproblemen, dat is corona. Eventuele *debt overhang* is in deze zin dus ook niet het gevolg van BUvB, maar van corona. Door de verlaging van de invorderings- en betalingsrente is de solvabiliteit zelfs beter dan wanneer bedrijven een bancaire lening hadden moeten afsluiten tegen het rentetarief van de markt.

Door gedragseffecten van bedrijven die in een crisissituatie niet-optimale financiële keuzes maken zou de solvabiliteit van een bedrijf echter kunnen verslechteren als gevolg van BUvB. Bedrijven hadden wellicht niet dezelfde risico's genomen indien ze in plaats van een BUvB-schuld een private lening hadden moeten afsluiten om dezelfde kosten te maken. Horecabedrijven moesten bijvoorbeeld keuzes maken over inkopen en het aanhouden van personeel, terwijl het onzeker was of er nog een lockdown zou volgen of niet. Zij hadden mogelijk meer behoudende keuzes gemaakt indien zij voor de bekostiging daarvan een bancaire lening moesten afsluiten. Dit gedragseffect is vooral van toepassing op levensvatbare bedrijven die door een beperkt eigen vermogen sterke impact op hun solvabiliteitspositie ervaren als gevolg van de uitstaande betalingen.

In de beleidsstukken is bijzonder weinig geschreven over het doel van de verlagingen van de invorderings- en belastingrente, behalve dat het doel was om 'ondernemers tegemoet te komen'.¹¹ De rentebesparing geeft enige financiële verlichting, maar verlaagt ook de drempel om gebruik te maken van BUvB voor bedrijven die het niet nodig hebben, of voor bedrijven die al voor de crisis niet-levensvatbaar waren.

In het algemeen kan BUvB ervoor zorgen dat niet-competitieve bedrijven te lang in leven worden gehouden, waardoor nieuwe bedrijvigheid en innovatieve investeringen afnemen. In een gezonde markt zorgen opheffingen/faillissementen van inefficiënte bedrijven voor ruimte voor meer competitieve bedrijven en nieuwe toetreders. Door de steunmaatregelen worden deze marktmechanismen verstoord, wat mogelijk een rem kan zetten op de economische vernieuwing op lange termijn.

¹¹ [Kamerstuk 35420, nr. 2.](#)

3 Totstandkoming en verloop van de regeling

3.1 Samenvatting en conclusies (zelfde als managementsamenvatting)

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat de BUvB-regeling tijdens de coronapandemie werd opgezet om ondernemers in liquiditeitsproblemen te ondersteunen en faillissementen te voorkomen. De invorderingsrente werd tijdelijk verlaagd, en de regeling stond open voor alle sectoren, waaronder zwaar getroffen branches zoals horeca en detailhandel. In dit hoofdstuk richten we ons op de totstandkoming van de regeling en het verdere verloop ervan.

De regeling werd snel en met lichte toegangsvoorwaarden opgezet om zo efficiënt mogelijk ondernemers te ondersteunen. Door het grote aantal verwachte aanvragen koos de Belastingdienst voor een grotendeels geautomatiseerd proces. Dit verhoogde het risico op oneigenlijk gebruik (oftewel: bedrijven die geen last van de crisis hadden, vroegen toch belastinguitstel aan), maar dit werd gezien als een acceptabel compromis in het belang van snelheid en toegankelijkheid.

Hoewel de initiële opzet relatief eenvoudig was, werd de uitvoering op den duur complexer door latere toevoegingen en verlengingen van de regeling in verband met het voortduren van de coronacrisis. Ondernemers moesten bijvoorbeeld middels een derdenverklaring aantonen dat hun financiële problemen door de coronacrisis waren veroorzaakt. De Belastingdienst had echter niet de capaciteit om hier controles op uit te voeren. De systemen waren bovendien niet ingericht om per geval inzicht te geven in de openstaande schulden van bedrijven, wat leidde tot problemen in de communicatie naar ondernemers. Het ontbreken van een bedrag aan nog openstaande schuld en genoemde versoepelingen, in combinatie met de verschillende wijzigingen en verlengingen die de regeling heeft gekend, maakte het voor ondernemers lastig om bij te houden wat de laatste stand van zaken was met betrekking tot de hoogte en de afbetalingsverplichtingen van hun openstaande schuld.

Tijdens de looptijd van de regeling bleek dat het ministerie van Financiën en de Belastingdienst in staat waren om de regeling bij te stellen. De voorwaarden voor uitstel en afbetaling werden herhaaldelijk aangepast en door een kort lijntje tussen het ministerie van Financiën en de Belastingdienst konden beleidsmakers snel reageren op problemen in de uitvoering. Denk hierbij aan wijzigingen in het aanvraag- en afbetalingsproces, zoals versoepelingen en de mogelijkheid tot maatwerkoplossingen voor bedrijven met aanhoudende betalingsproblemen. In mei 2021 werd in een Kamerbrief aangegeven dat de economische rationale voor de steunpakketten steeds kleiner werd, en dat het tijd was om terug te keren naar een gezonde economische dynamiek. Initieel werd in oktober 2021 aangekondigd om het steunpakket af te bouwen. Uiteindelijk is besloten om het steunpakket nogmaals te verlengen als gevolg van een nieuwe coronagolf en de overweging dat het niet rechtvaardig zou zijn om ten tijde van coronarestricties de steun te stoppen.

3.2 Onderzoeksvragen en leeswijzer

| Hoe is bijzonder uitstel van betaling tot stand gekomen? | |
|--|---|
| 1 | Hoe en onder welke omstandigheden zijn de regelingen tot stand gekomen? Hoe hebben die omstandigheden invloed gehad op de vormgeving van de regelingen? |
| 2 | Hoe zijn de latere wijzigingen (in de termijn van uitstel, de structuur van de afbetaling en de duur/afbouw van de rentes) in de regelingen tot stand gekomen (is hierbij gekeken naar het buitenland, is er een tussenevaluatie geweest, et cetera)? |

3 Wat vroeg de inrichting van de regelingen van de uitvoering en hoe heeft de uitvoerbaarheid van de regelingen een rol gespeeld in het opzetten ervan?

4 Hoe zijn Financiën en de Belastingdienst in staat geweest tussentijds bij te sturen op de vormgeving en uitvoering van de regelingen als gevolg van signalen uit de politiek en de samenleving (responsiviteit)?

Dit hoofdstuk is geheel gericht op de beleidsgeschiedenis.

3.3 Beleidsgeschiedenis

De beleidsgeschiedenis geeft een beschrijving van omstandigheden waarin de regeling is ontworpen en voortgezet. We bespreken het ontwerp en de inrichting van de regeling, de verlenging van de regeling en de voortzetting van het noodpakket in 2021 en het herstel in 2022.

3.3.1 *Ontwerp en inrichting van een unieke regeling binnen de Belastingdienst*

BUvB kwam relatief snel tot stand en kon ook snel worden uitgevoerd. In maart 2020 werden binnen het ministerie van Financiën de eerste mogelijkheden verkend voor het opzetten van fiscale steunmaatregelen, kort na de aankondiging van de eerste intelligente lockdown. De verspreiding van het coronavirus en de economische impact daarvan creëerden een situatie waarin snelle en ingrijpende maatregelen noodzakelijk waren om een liquiditeitscrisis bij ondernemers te voorkomen. Deze maatregelen werden gebundeld in het 'noodpakket banen en economie', waarbinnen de regeling voor bijzonder uitstel van betaling een belangrijk onderdeel uitmaakte.

De BUvB-regeling bouwde voort op een reeds bestaande regeling voor bijzonder uitstel, die eerder werd ingezet bij crises zoals de varkenspest en wateroverlast. Het gebruik van bestaande instrumenten was essentieel om de regeling snel en efficiënt op te zetten. Het noodpakket werd onder hoge druk en met een grote mate van urgentie ontwikkeld, waarbij het beteugelen van onzekerheid en paniek en het voorkomen van een economische ketenreactie als belangrijkste doelen werden geïdentificeerd.

De inrichting van de BUvB-regeling vereiste een hoge mate van uitvoerbaarheid, waarbij gebruik werd gemaakt van bestaande systemen binnen de Belastingdienst. De regeling moest breed toegankelijk en grotendeels geautomatiseerd zijn, gezien de beperkte capaciteit van de Belastingdienst om handmatige controles uit te voeren. Een afbakening per sector werd niet uitvoerbaar geacht.

Hoewel de opzet van de regeling relatief eenvoudig was, werd deze uitvoeringstechnisch complexer naarmate er nieuwe voorwaarden werden toegevoegd, zoals we in de volgende paragraaf zullen aangeven. De initiële opzet van de regeling en de uitvoeringsprocessen werden opgesteld met het idee dat het om een kortlopende regeling zou gaan, die slechts drie maanden zou bestaan en kortstondig druk zou leggen op de uitvoering. Het was een unieke regeling voor de Belastingdienst, niet eerder werd een regeling van dergelijke schaal opgezet waarbij belastingbetaling voor een bepaalde periode volledig werd opgeschort voor een grote groep aanvragers.

Een specifiek voorbeeld van de uitvoeringsuitdagingen bij het ontwerp van de regeling betrof de invorderingsrente. Deze rente, die normaal op 4% stond, werd verlaagd naar 0,01%. Deze verlaging was noodzakelijk omdat de systemen van de Belastingdienst een rente van 0% technisch niet konden verwerken. Dit leidde tot complicaties binnen andere processen, waaronder het correct berekenen van de betalingskorting, wat uiteindelijk werd opgelost door de rentes te ontkoppelen via een algemene maatregel van bestuur.

In brede zin wordt er door zowel het ministerie van Financiën als de Belastingdienst positief teruggekeken naar de periode waarin de regeling is opgezet. Er werd snel geschakeld, de lijntjes tussen het ministerie en de uitvoeringsorganisatie waren kort en de samenwerking verliep prettig. Hierbij wordt ook gesteld dat het opzetten van de

regeling ook ná de crisis tot een structureel verbeterde samenwerking heeft gezorgd waarin men elkaar beter kan vinden en sneller geschakeld kan worden.

3.3.2 *Verlengingen van de regeling mogelijk negatieve effecten op de economie*

Al snel werd duidelijk dat de economische en sociale onttrichting door de pandemie langer aanhield dan aanvankelijk verwacht. In mei 2020 werd de BUvB-regeling daarom verlengd tot 1 september 2020. Met deze verlenging erkende het kabinet dat doorlopende steun noodzakelijk was om faillissementen en massale werkloosheid te voorkomen.

Ondernemers kregen drie maanden extra uitstel vanaf het moment van aanvraag, maar moesten, zoals eerder aangegeven, aantonen dat hun financiële problemen specifiek door de coronacrisis waren veroorzaakt. Daarnaast werd een nieuwe voorwaarde geïntroduceerd voor langer uitstel: ondernemers moesten verklaren dat zij geen dividenden of bonussen zouden uitkeren. Deze maatregel werd ingevoerd om ervoor te zorgen dat de steun gericht was op het ondersteunen van de bedrijfsvoering en het behoud van liquiditeit binnen bedrijven.

De wijzigingen in de regeling kwamen voort uit maatschappelijke en politieke druk om zowel de regeling specifieker te maken (i.e. het steunen van de 'juiste' bedrijven) als deze langer en breder te steunen vanuit het gelijkheidsprincipe (i.e. alle ondernemingen steunen die getroffen waren door de coronacrisis). De regeling was initieel opgezet om kortdurend te zijn, maar de ontwikkelingen van het virus in Nederland en de verschillende beperkende maatregelen zorgden ervoor dat de regeling gaandeweg meerdere malen werd verlengd.

De regeling heeft grote druk gelegd op de uitvoeringscapaciteit van de Belastingdienst. Aanvankelijk was er veel oog voor wat uitvoeringstechnisch haalbaar was. Door effectieve afstemming tussen de Belastingdienst en het ministerie van Financiën werden geluiden vanuit de werkvloer van de Belastingdienst snel opgepakt door beleidsmakers. Bij latere wijzigingen kwam de praktische haalbaarheid onder druk te staan. Bij de derdenverklaring moesten ondernemers bijvoorbeeld documenten uploaden om aan te tonen dat zij in aanmerking kwamen voor uitstel. De capaciteit van de Belastingdienst om deze documenten adequaat te controleren was echter beperkt. Enkel in uitzonderlijke gevallen, zoals bij ondernemingen met langdurige uitstaande schulden, werden diepgaandere controles uitgevoerd om bijvoorbeeld fraude op te sporen.

Daarnaast legde de toenemende complexiteit van de regeling de technische beperkingen van de Belastingdienst bloot. De systemen waren niet ingericht om per geval inzicht te geven in de openstaande schulden van bedrijven, wat leidde tot problemen in de communicatie. Het was voor de Belastingdienst bijvoorbeeld lange tijd niet mogelijk om naar ondernemers breed en accuraat te communiceren welke schuld zij nog open hadden staan en voor welk deel daarvan de corona betalingsregeling zou gaan gelden. Dit, in combinatie met de verschillende wijzigingen en verleningen die de regeling heeft gekend, maakte het voor ondernemers lastig om bij te houden wat de laatste stand van zaken was met betrekking tot hun openstaande schuld.

Hoewel de regeling gedurende haar looptijd diverse keren is bijgesteld op basis van signalen uit de maatschappij en politiek, kan er kritisch worden gekeken naar de relatie tussen de aanpassingen en de doelmatigheid van de regeling. Experts stellen dat de regeling te lang is doorgezet, wat heeft geleid tot een grote hoeveelheid schuld die relatief lang uitstaat. Dit kan negatieve gevolgen hebben gehad voor de doelmatigheid van de regeling, vooral gezien de stijgende hoeveelheid niet-afbetaalde schuld en de bredere maatschappelijke kosten die daarmee gepaard gaan.¹²

3.3.3 *Voortzetting noodpakket in 2021 en herstel in 2022*

Na verschillende verlengingen en aanpassingen in de regeling werd medio 2021 ingezet op een geleidelijke afbouw van de steunmaatregelen en het langetermijnherstel van de economie. In mei 2021 werd in een Kamerbrief aangegeven dat

¹² Zie bijvoorbeeld het CPB artikel "Economische effecten van het coronasteunbeleid met lessen voor toekomstige crises" van 18 juni 2024 ([link](#)).

de economische rationale voor de steunpakketten steeds kleiner werd, en dat het tijd was om terug te keren naar een gezonde economische dynamiek. Initieel werd in oktober 2021 aangekondigd om het steunpakket af te bouwen, echter werd er door een nieuwe coronagolf en beperkende maatregelen toch besloten om het steunpakket door te zetten.

In 2022 werd definitief besloten om het steunpakket in brede zin niet te verlengen. Het virus was beter onder controle, en de negatieve economische en maatschappelijke effecten namen af. De afbouw van de regeling was gericht op het herstellen van de economische dynamiek, waarbij de overheid zich als schuldeiser coulant zou opstellen bij ondernemingen met problematische schulden.

Gedurende de looptijd van de regeling zijn er meerdere wijzigingen aangebracht in de structuur van de afbetalingen. De momenten waarop bedrijven moesten beginnen met afbetalen werden herhaaldelijk verschoven en de termijnen werden verlengd. Deze aanpassingen brachten extra druk op de Belastingdienst, die nu forse uitdagingen ondervindt bij het innen van de nog openstaande schulden. Het innen van deze schulden vereist veel tijd en mankracht, wat een bijkomend risico met zich meebrengt: hoe langer schulden openstaan, hoe kleiner de kans dat deze nog (volledig) geïnd kunnen worden. Langer openstaande schulden bouwen namelijk op (door de rentes) en een lang uitstaande belastingschuld verhoogt het risico op faillissement.¹³

Tot dusver hebben we beschreven wat de regeling inhoudt en hoe de regeling tot stand is gekomen. Voordat we evalueren of de regeling ook doeltreffend en doelmatig is geweest, beschrijven we eerst welke ondernemers feitelijk gebruik hebben gemaakt van de regeling.

¹³ Zie p12 van Algemene Rekenkamer (2024). Focus op coronabelastingschulden.

4 Doelgroepbereik van bijzonder uitstel belasting

4.1 Samenvatting en conclusies (zelfde als managementsamenvatting)

De BUvB-regeling is het meest gebruikt door zelfstandigen, maar de schuld die zij gezamenlijk hebben opgebouwd (€ 2,7 miljard) is van alle grootteklassen het kleinst. Het belastingtype waar de meeste uitgestelde schulden in omgaan zijn loonheffing en omzetbelasting. De horecasector had het hoogste gebruikerspercentage (27%), maar de sector “Groot- en detailhandel, Reparaties van auto’s” had de grootste totale uitgestelde schuld (€ 5,2 miljard). Andere sectoren met aanzienlijke schulden zijn “Verhuur van roerende goederen” en “Industrie”.

Bedrijven die gebruik maakten van BUvB stonden er in 2019 financieel al slechter voor dan niet-gebruikers. Van alle BUvB-bedrijven had 51,7% al voor de coronacrisis een betalingsachterstand bij de Belastingdienst, tegen slechts 0,6% onder niet-gebruikers. Als we ons richten op BUvB-bedrijven waarvan de financiële gegevens bekend zijn, dan blijkt dat deze bedrijven er in 2019 financieel al slechter voorstonden dan niet-BUvB bedrijven. Ook na correctie voor achtergrondkenmerken (sector, leeftijds- en grootteklasse) had een doorsnee BUvB-bedrijf in 2019 een 0,85 punt lagere liquiditeit, een 21% lagere solvabiliteit, een € 18.000 lagere winst (EBITDA) en een 0,03 lagere rendement op activa (bezittingen).

De belangrijkste reden om van BUvB gebruik te maken is om aan kortlopende betalingsverplichtingen aan leveranciers en kredietverstrekkers te kunnen voldoen (liquiditeitspositie). Dit blijkt uit de enquête die wij onder ondernemers hebben gehouden. De regeling is vooral gebruikt in sectoren die hard werden getroffen door de pandemie. Het uitstel van betaling hielp bedrijven om zich aan te passen aan de nieuwe omstandigheden. Uit de enquête blijkt dat gebruikers van BUvB de coronacrisis veel zwaarder hebben ervaren dan niet-gebruikers.

De ervaringen met de regeling zijn overwegend positief. Ondernemers waren vooral te spreken over het bestaan van de regeling. De voorwaarden van de BUvB-regeling en het gemak waarmee deze kon worden aangevraagd werden ook als prettig ervaren.

Werkgevers die zwaar werden getroffen door de pandemie maakten vaak gebruik van zowel NOW (Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid) als TVL (Tegemoetkoming Vaste Lasten). Voor hen vormde bijzonder uitstel een aanvullende maatregel om hun directe liquiditeitsproblemen op te lossen, zoals blijkt uit onze enquête. Veel ondernemers stellen ook dat de regeling heeft bijgedragen aan het betalen van vaste lasten en het behoud van personeel, hoewel deze doelstellingen voor een deel van de ondernemers ook werden afgedekt door respectievelijk de TVL- en NOW-regelingen. Van alle ondernemingen maakte 4,8% ooit gebruik van NOW, 4,9% van TVL en 10,7% van BUvB. De toegevoegde waarde van het bijzonder uitstel van betaling ten opzichte van NOW en TVL wordt in de volgende paragraaf verder beschreven.

4.2 Onderzoeksvragen en leeswijzer

Wat was het doelgroepbereik van bijzonder uitstel van betaling?

- 5 Wat was het gebruik van bijzondere uitstel in termen van aantal ondernemingen, omvang uitgestelde betalingen, opbouw van uitgestelde betalingen en aflossing van uitgestelde betalingen? En hoe verhoudt zich dit tot de sectoren en andere bedrijfskenmerken?
- 6 Wat voor soort onderneming heeft gebruik gemaakt van bijzondere uitstel (denk aan omvang onderneming, leeftijd onderneming, liquiditeit, solvabiliteit, leverage)?

- | | |
|---|---|
| 7 | Hoeveel bedrijven hebben uitstel ontvangen terwijl ze ook voor de coronacrisis al een betalingsachterstand/liquiditeitsproblemen kenden? |
| 8 | Waarom vroegen ondernemers bijzonder uitstel aan? En wat was de ervaring van ondernemers met het bijzondere uitstel? |
| 9 | Waarom hebben werkgevers besloten wel of geen bijzondere uitstel aan te vragen terwijl zij wel of niet gebruik maakten van NOW en/of TVL? |

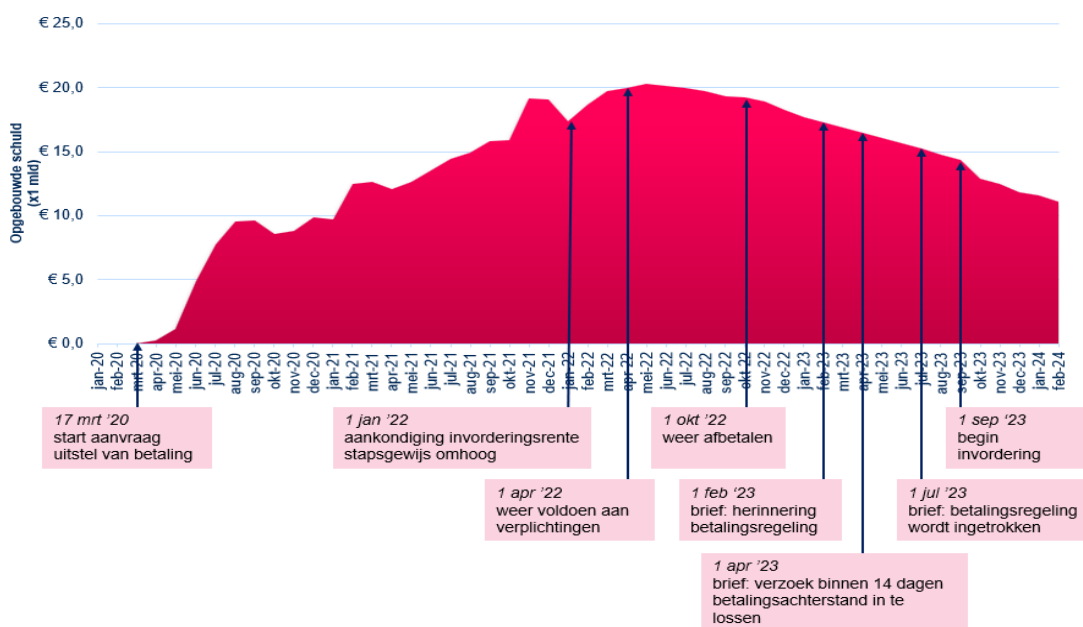
Dit hoofdstuk bespreekt het doelgroepbereik van de regeling voor bijzonder uitstel van belasting. We beginnen met algemene statistieken en uitsplitsingen naar grootteklasse, belastingtype en sector. Vervolgens beschrijven we de financiële situatie van bedrijven voor aanvang van de coronacrisis (in 2019) in aparte paragrafen voor bedrijven waarvan financiële gegevens bekend zijn en voor zelfstandigen. Als laatste bespreken we hoe ondernemers de coronacrisis en het uitstel van betaling hebben ervaren.

4.3 Gebruik van de regeling

Allereerst bespreken we algemene statistieken. Vervolgens maken we uitsplitsingen naar grootteklasse (op basis van het aantal werknemers), type belasting en bedrijvensector (SBI 21-delings).

4.3.1 Gebruikerstrends

We tonen ontwikkeling in de totaal opgebouwde BUvB-schuld, het aantal bedrijven dat start met de regeling en de gemiddelde schuld per bedrijf. Het onderstaande figuur 2 toont de totaal opgebouwde BUvB-schuld in een gegeven maand, samen met een tijdlijn van de belangrijkste beleidswijzigingen. Vanaf de start van BUvB in maart 2020 liep de totale BUvB-schuld snel op tot zo'n 9 miljard in juni 2020. Vervolgens steeg de schuld gestaag tot zo'n € 20 miljard op april 2022. Vanaf dat moment moest bedrijven weer voldoen aan de verplichtingen. De BUvB schuld daalde vanaf mei 2022 gestaag. Na het begin van de invordering op 1 september 2023 zien we een zeer kortstondige versnelling van de betaling.

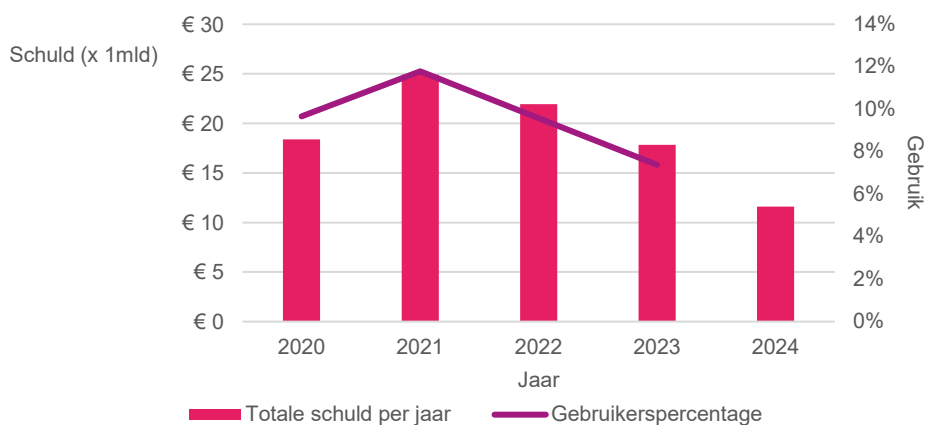


Figuur 2. Totaal opgebouwde schuld bijzonder uitstel van betaling (x 1 miljard). Bron: Belastingdienst, bewerkt door Significant APE en Technopolis

De grootste piek in het aantal bedrijven dat in een gegeven maand startte met de BUvB-regeling ligt in juni 2020, zoals figuur 3 laat zien. Toen waren er 11.788 bedrijven die een schuld bij de Belastingdienst kregen. Vanaf augustus 2022 ligt het aantal bedrijven dat in een gegeven maand *start* met een betalingsachterstand bij de Belastingdienst niet hoger dan voor de crisis. Eén van de onderzoeksvragen gaat over de gevolgen van het verlagen van de invorderingsrente op het aantal nieuwe BUvB-aanvragen. Dit effect kunnen wij niet analyseren, gezien de verlaging van de invorderingsrente in dezelfde maand viel als de start van de regeling (maart 2020). Paragraaf 6.3.4 laat wel zien dat verhogingen van de invorderingsrente gepaard gaan met een hoger aflossingspercentage.



Figuur 3. Maandelijks aantal bedrijven dat start met betalingsachterstand bij de Belastingdienst. Bedrijven met een schuld voor 1 april 2020 hadden al een betalingsachterstand voor de start van de BUvB regeling. Bron: Belastingdienst, bewerkt door Significant APE en Technopolis

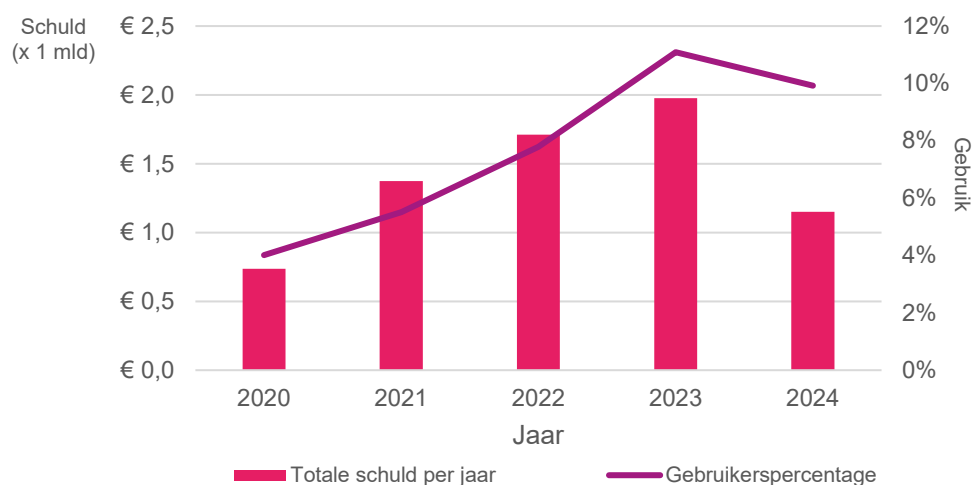


Figuur 4. Jaarlijks totale schuld en gebruikerspercentage van bedrijven die gekoppeld konden worden aan CBS-bedrijven. Om de totale schuld van alle bedrijven te berekenen is de maximale schuld gebruikt die ieder bedrijf in een jaar had

Waar figuur 3 zich richt op de maandelijkse schuld van bedrijven, toont figuur 4 per jaar de totale schuld en het gebruikerspercentage (aantal gebruikers/aantal bedrijven). Voor het berekenen van de totale schuld is een optelling gemaakt van de maximale schuldbedragen die bedrijven in een jaar hadden. Figuur 4 richt zich bovendien op bedrijven die we konden koppelen aan CBS bedrijven (het gebruik van bedrijven die we niet konden koppelen volgt hierna).

Deze totale maximale schuld was op zijn hoogst in 2021, met zo'n 25 miljard aan uitstel van betaling. Het gebruikerspercentage vertoont een vergelijkbaar patroon.¹⁴ Tijdens de piek in 2021 maakte 12% van de bedrijven gebruik van de regeling en dit gebruikerspercentage daalde in de daaropvolgende jaren. De gemiddelde schuld per bedrijf (niet getoond) schommelt door de jaren heen rond de € 100.000. In 2024 kunnen we overigens geen gebruikerspercentage berekenen omdat de bedrijvendataset in de CBS-microdata tot 2023 loopt.

Het onderstaande figuur 5 geeft het schuldniveau weer van bedrijven in de data van de Belastingdienst die *niet* gekoppeld konden worden aan de microdata van CBS. De totale schuld piekt in 2023 tot € 2 miljard en daalt vervolgens in 2024. De schuld van niet-gekoppelde bedrijven vertegenwoordigt ongeveer 11% van de totale schuld in 2023. Verdere analyses van deze schulden zijn niet mogelijk vanwege het ontbreken van aanvullende bedrijfsinformatie.



Figuur 5. Gebruik van de regeling door juridische eenheden die niet gekoppeld konden worden aan CBS-bedrijven.
Bron: Belastingdienst en CBS, bewerkt door Significant APE en Technopolis

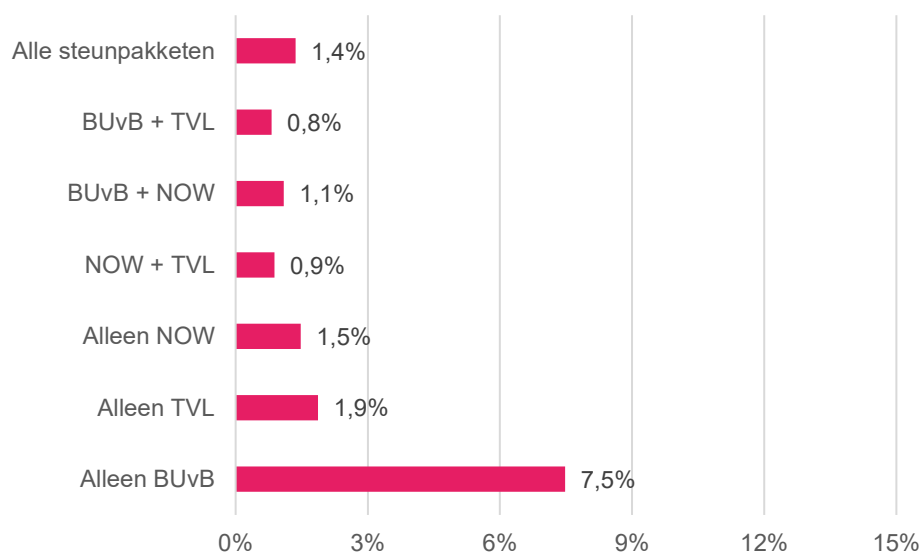
Van alle BUvB-bedrijven in de CBS-dataset had in 2019 al 51,7% een schuld bij de Belastingdienst, tegenover 0,6% van de bedrijven zonder BUvB. Dit gaat dus zowel om bedrijven waarvan de financiële data bekend zijn als om zelfstandigen. Verdere informatie over de financiële levensvatbaarheid van bedrijven volgt in paragraaf 4.4.

Nu we een beeld hebben gegeven van ontwikkelingen door de jaren heen, maken we in de volgende paragrafen uitsplitsingen naar overige steunmaatregelen, grootteklasse, belastingtype en bedrijvensector.

4.3.2 Deelname aan andere steunmaatregelen van zelfstandigen en bedrijven met financiële gegevens

10,7% van de bedrijven die in CBS voorkomen heeft gebruik gemaakt van de BUvB regeling. Daarmee is het vaker gebruikt dan andere coronamaatregelen zoals NOW (4,8%) en TVL (4,9%). Een groot deel van de bedrijven (85%) heeft geen gebruik gemaakt van één van de steunmaatregelen.

¹⁴ Het gebruikerspercentage wordt berekend als: aantal bedrijven met openstaande schuld in gegeven jaar / totaal aantal bedrijven dat bestond in jaar $\times 100\%$. We berekenen het gebruikerspercentage op deze manier omdat elk bedrijf dat in een jaar heeft bestaan de kans heeft gehad om mee te doen aan de regeling. Dit percentage ligt hoger dan het aandeel bedrijven dat op een gegeven moment in het jaar heeft bestaan, omdat er ook bedrijven zijn die binnen hetzelfde jaar starten en stoppen met de regeling.



Figuur 6. Combinaties van coronasteunpakketten. Bron CBS en Belastingdienst, bewerkt door Significant APE en Technopolis

Het bovenstaande figuur geeft aan in hoeverre bedrijven van meerdere steunmaatregelen tegelijk gebruik maakten. Veel bedrijven hebben alleen BUvB aangevraagd, wat benadrukt dat de BUvB de meest generieke maatregel is. De combinatie TVL en BUvB komt minder vaak voor dan de combinatie BUvB en NOW.

4.3.3 Gebruik per grootteklasse: zelfstandigen hebben meeste gebruikers maar kleinste totale schuld

Bij de uitsplitsing van het gebruik naar grootteklasse van het bedrijf maken we gebruik van de CBS-indeling die gebaseerd is op het aantal medewerkers in een bedrijf, zoals tabel 1 laat zien. Eerst bespreken we de gebruiksstatistieken voor het jaar 2021 (toen het gebruikerspercentage het hoogst was) op basis van tabel 1 en vervolgens tonen we trends per grootteklasse.

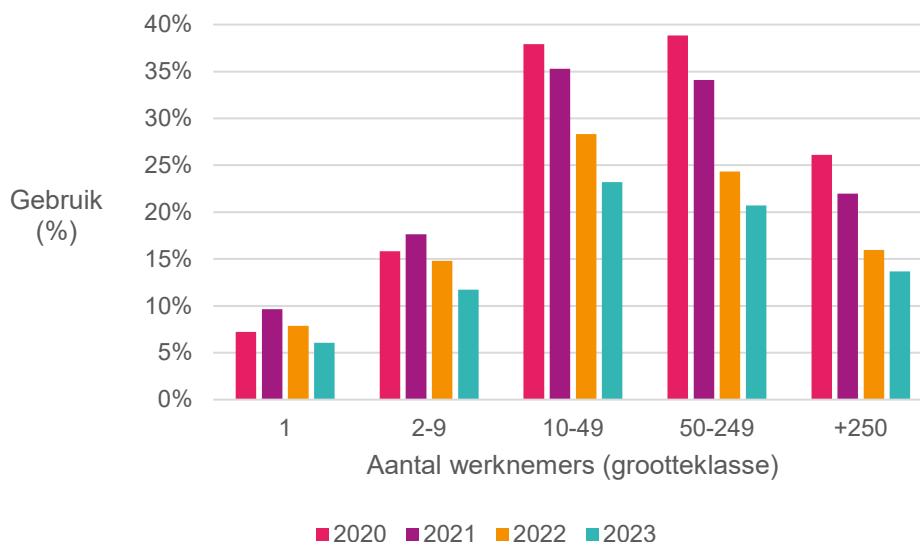
| Grootte-klasse | Aantal werknemers | Aantal geregistreerde bedrijven (CBS) | Aantal bedrijven gebruik BUvB | Gebruik (%) | Gemiddelde max. schuld | Totale max. schuld |
|----------------|-------------------|---------------------------------------|-------------------------------|-------------|------------------------|--------------------|
| 1 | 1 (zelfstand.) | 1.724.757 | 166.229 | 10% | € 16.252 | € 2,7 miljard |
| 2 | 2-9 | 367.965 | 64.893 | 18% | € 56.947 | € 3,7 miljard |
| 3 | 10-49 | 54.490 | 19.227 | 35% | € 257.045 | € 4,9 miljard |
| 4 | 50-249 | 10.714 | 3.654 | 34% | € 1.132.079 | € 4,1 miljard |
| 5 | 250 of meer | 3.236 | 711 | 22% | € 10.708.432 | € 7,6 miljard |

Tabel 1. Gebruik regeling in 2021 per grootteklasse (aantal werknemers). Bron: Belastingdienst en CBS, bewerkt door Significant APE en Technopolis

Het absolute gebruik van de regeling is hoog onder kleinere bedrijven. Binnen de groep zelfstandigen maakt echter nog geen 10% gebruik van de regeling en bij bedrijven tussen de 2 en 9 werknemers ligt dat percentage op 18%. De belastingschuld die een klein bedrijf in 2021 maximaal had uitstaan is eveneens betrekkelijk laag, waardoor het totaal van deze maximale schulden in 2021 neerkomt op 2,7 miljard voor zelfstandigen en € 3,7 miljard voor bedrijven met tussen de 2 en 9 werknemers.

Binnen de grootteklassen 4 en 5 is het gebruikerspercentage respectievelijk 34% en 22%. De gemiddelde schuld die zij in 2021 maximaal hadden uitstaan ligt aanzienlijk hoger dan bij kleine bedrijven, waardoor het totaal van deze schulden in 2021 neerkomt op 4,1 miljard (50-249 werknemers) en 7,6 miljard (250 of meer werknemers).

Het is niet verwonderlijk dat grote bedrijven grotere schulden hebben, maar wel opmerkelijk dat kleine bedrijven procentueel minder gebruik maken van de regeling. Wellicht hebben kleine bedrijven minder structurele kosten, waardoor zij flexibeler kunnen inspelen op veranderende omstandigheden.



Figuur 7. Percentage gebruik van de BUvB-regeling per aantal werknemers (grootteklasse). Bron: Belastingdienst en CBS, bewerkt door Significant APE en Technopolis

Het bovenstaande figuur laat zien dat de piek in het gebruik van BUvB voor kleine bedrijven (minder dan 10 werknemers) in 2021 lag, maar dat het gebruik bij (middel)grote bedrijven het hoogst was in het eerste jaar van de regeling, in 2020. Voor iedere grootteklasse zijn de BUvB-schulden in 2023 lager dan in eerdere jaren. De relatieve afname in het aantal gebruikers is het grootst bij bedrijven met meer dan 250 werknemers.

In de volgende paragraaf splitsen we het gebruik van de regeling uit naar belastingtype.

4.3.4 Gebruik belastingtype: grootste schuld bij loonheffing en omzetbelasting

De tweede uitsplitsing van het gebruik van BUvB is het type belasting, waarbij we onderscheid maken tussen loonheffing, omzetbelasting, vennootschapsbelasting en inkomensheffing. Loonheffing is de belasting die een werkgever namens een werknemer betaalt en is de verzamelnaam voor loonbelasting, premie volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen, inkomensafhankelijke bijdrage en de Zorgverzekeringswet.¹⁵ Loonheffing is een voorheffing van de inkomensheffing.¹⁶ Zelfstandigen hebben niemand in dienst en betalen dus geen loonheffing, maar wel inkomensheffing (inkomstenbelasting). Besloten vennootschappen (bv's) en naamloze vennootschappen (nv's) betalen belasting over winst (vennootschapsbelasting).

We bespreken wederom eerst het gebruik van de regeling in 2021 en vervolgens de ontwikkeling door de tijd. Uit tabel 2 blijkt dat in 2021 veruit de grootste BUvB-schuld is opgebouwd binnen de loonheffing (€ 11,6 miljard), gevolgd door de omzetbelasting (€ 6,8 miljard) en de vennootschapsbelasting (€ 4,1 miljard). De totale schuld aan vennootschapsbelasting was niet per se hoog als je het vergelijkt met de schuld aan omzetbelasting, gezien in 2021 de ontvangen belastingen voor omzetbelasting (€ 65,4 miljard) aanzienlijk hoger zijn dan de ontvangen

¹⁵ Zie

https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/internationaal/personeel/u_bent_niet_in_nederland_gevestigd_loonheffingen_inhouden/wat_zijn_loonheffingen.

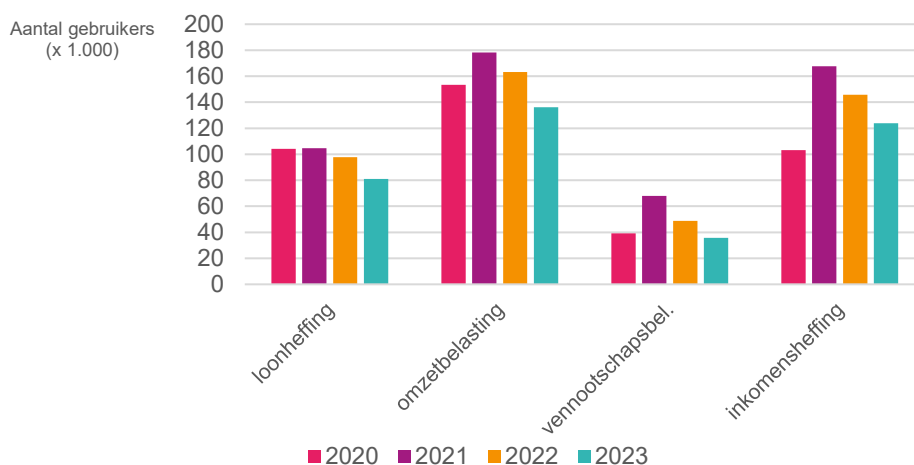
¹⁶ Inkomensheffing is de berekende belasting over het verzamelinkomen van een belastingplichtige zonder toepassing van de heffingskortingen en voorheffingen.

vennootschapsbelasting (€ 30,7 miljard). De gemiddelde schuld bij de inkomensheffing is laag en dit komt omdat hier veel zelfstandigen en eenmanszaken onder vallen. Het gevolg is dat de totale schuld binnen de inkomensheffing relatief laag uitvalt.

| Type belasting | Aantal bedrijven gebruik BUvB | Gemiddelde max. schuld | Totale max. schuld (x 1mld) |
|------------------------|-------------------------------|------------------------|-----------------------------|
| Loonheffing | 104.602 | € 111.111 | € 11,6 |
| Omzetbelasting | 178.233 | € 37.972 | € 6,8 |
| Vennootschapsbelasting | 68.109 | € 59.882 | € 4,1 |
| Inkomensheffing | 167.620 | € 14.588 | € 2,4 |

Tabel 2. Gebruik regeling in 2021 per type belasting. Bron: data Belastingdienst en CBS, bewerkt door Significant AP en Technopolis

In de interviews die we hebben gehouden met experts, beleidsmedewerkers en uitvoerders werd soms gemengd gereageerd op het bijzonder uitstel van de omzetbelasting. Sommigen vonden dat omzetbelasting uitgesloten zou moeten worden van uitstel, gezien deze belasting al is doorberekend aan de klant. Anderen vonden dat deze uitstel bijdraagt aan het versterken van de liquiditeit van ondernemingen, waardoor het dus bijdraagt aan het primaire doel van de regeling. Praktisch gezien was het vanuit de Belastingdienst niet mogelijk om omzetbelasting uit te sluiten.



Figuur 8. Gebruik van de BUvB regeling per soort belasting: inkomensheffing (IH), loonheffing (LH), omzetbelasting (OB) en vennootschapsbelasting (VPB). Deze grafiek is niet afgezet tegen het totaal aantal bedrijven, maar geeft in absolute termen het aantal bedrijven weer dat gebruikt heeft gemaakt voor een soort belasting

Het bovenstaande figuur toont de ontwikkeling van het absolute aantal gebruikers door de tijd. Wat opvalt, is dat het aantal gebruikers bij loonheffing rond de 100.000 ligt in zowel 2020 als 2021, terwijl de overige belastingvormen de algemene trend volgen met een piek in 2021. Hier zijn verschillende redenen voor te bedenken. Bij de uitsplitsingen naar grootteklasse zagen we al dat het gebruikerspercentage in 2020 het hoogst was voor bedrijven met meer dan 10 werknemers. Het is bijvoorbeeld ook mogelijk dat bedrijven die door loonkosten in de problemen kwamen direct gebruik maakten van de regeling, terwijl andere bedrijven eerst hebben afgewacht om het effect van corona op de financiële resultaten in te schatten.

4.3.5 *Top 5 sectoren SBI gebruik in 2021: hoogste gebruikerspercentage bij de horecasector "Logies, maaltijd en drankverstrekking" en grootste schuld bij "Groot- en detailhandel, Reparatie van auto's"*

Als laatste splitsen we de gebruikersstatistieken uit naar bedrijvensector. We gebruiken hierbij de SBI 21 indeling van het CBS. Eerst richten we ons weer op statistieken uit 2021 en daarna tonen we de trends.

| Sectoren SBI | Aantal geregistreeerde bedrijven (ABR) | Aantal bedrijven gebruik BUvB | Gebruik (%) | Gemiddelde max. schuld | Totale max. schuld (x 1 miljoen) |
|---|--|-------------------------------|-------------|------------------------|----------------------------------|
| Groot- en detailhandel, Reparatie van Auto's | 289.577 | 40.883 | 14% | € 126.063 | € 5.154 |
| Vervoer en Opslag | 58.957 | 11.022 | 19% | € 286.254 | € 3.155 |
| Verhuur van roerende goederen en overige zakelijke dienstverlening | 98.835 | 15.601 | 16% | € 170.682 | € 2.663 |
| Industrie | 95.819 | 12.050 | 13% | € 202.754 | € 2.443 |
| Advisering, Onderzoek en Overige Specialistische Zakelijke Dienstverlening | 417.092 | 39.547 | 9% | € 57.868 | € 2.289 |
| Bouwnijverheid | 231.829 | 34.230 | 15% | € 49.605 | € 1.698 |
| Logies, Maaltijd en Drankverstrekking | 72.219 | 19.755 | 27% | € 79.069 | € 1.562 |
| Informatie en Communicatie | 113.377 | 11.519 | 10% | € 107.815 | € 1.242 |
| Gezondheidszorg en Welzijnzorg | 198.603 | 14.959 | 8% | € 70.727 | € 1.058 |
| Cultuur, Sport en Recreatie | 127.064 | 11.946 | 9% | € 59.191 | € 707 |
| Financiële Instellingen | 113.932 | 10.421 | 9% | € 54.046 | € 563 |
| Overige Dienstverlening | 124.486 | 14.418 | 12% | € 20.905 | € 301 |
| Verhuur en handel in ontroerend goed | 32.443 | 3.069 | 9% | € 96.752 | € 297 |
| Onderwijs | 118.094 | 10.348 | 9% | € 26.402 | € 273 |
| Landbouw, bosbouw en Visserij | 62.047 | 4.009 | 6% | € 54.413 | € 218 |
| Winning en Distributie van Water, Afval en afvalwaterbeheer en sanering | 1.983 | 445 | 22% | € 282.620 | € 126 |
| Winning van delfstoffen | 560 | 82 | 15% | € 542.152 | € 44 |
| Productie en Distributie van Handel in elektriciteit, aardgas, stoom en gekoelde lucht | 2.320 | 130 | 6% | € 220.946 | € 29 |
| Openbaar Bestuur, Overheidsdiensten en Verplichte Sociale Verzekeringen | 756 | 25 | 3% | € 187.117 | € 5 |

Tabel 3. Gebruik regeling in 2021 per bedrijvensector (SBI 21)

Bovenstaande tabel 3 laat zien dat het gebruik van de regeling hoog is onder bedrijven die tijdens de lockdown moesten sluiten, zoals horeca en fysieke winkels (detailhandel). De horecasector "Logies, maaltijd en drankverstrekking" heeft het hoogste gebruikerspercentage (27%). De totale opgebouwde schuld in deze sector zit echter niet in de top-5, omdat de gemiddelde BUvB-schuld per horecabedrijf in 2021 onder het gemiddelde ligt van € 141.862 per sector. De horeca is

wel de sector die het meeste steun heeft ontvangen vanuit NOW en TVL (NOW: € 3,8 miljard, TVL: € 2,2 miljard).¹⁷ De sector met de grootste opgebouwde BUvB-schuld, "Groot- en detailhandel, Reparatie van Auto's", heeft absoluut gezien ook de meeste gebruikers van de regeling. Ook deze sector heeft relatief veel NOW-steun en TVL-steun ontvangen (NOW: € 3,7 miljard, TVL: € 1,5 miljard).

Onder sectoren die veel gebruik hebben gemaakt van de regeling zijn ook sectoren die vooral hard werden getroffen door (internationale) reisbeperkingen. Denk hierbij aan de sector "Vervoer en Opslag" of de "Verhuur van roerende goederen", waar auto's en andere transportmiddelen onder vallen. De "Industrie" heeft ook een hoge BUvB-schuld opgebouwd van € 2.4 miljard. Europees gezien was vooral april 2020 een maand met een scherpe daling in productie, en dan met name bij kapitaalgoederen (goederen die gebruikt worden om andere goederen en diensten te produceren) en duurzame consumptiegoederen (auto's, meubels en huishoudelijke apparaten).¹⁸

Sectoren met activiteiten die zijn vrijgesteld van btw hebben een BUvB-gebruikerspercentage van 10% of minder. Dit zijn onder meer de sectoren "Gezondheidszorg en welzijnszorg", "Onderwijs", "Cultuur, sport en recreatie", "Financiële dienstverlening" en "Informatie en communicatie". Vrijstelling van btw kan een verschil maken, gezien, in het jaar 2021, 27% van het totale uitgestelde bedrag van omzetbelasting afkomstig is (zie vorige paragraaf). Men zou wellicht verwachten dat het gebruikerspercentage bij de sector "Cultuur, sport en recreatie" hoger zou liggen dan de 9% die wij observeren. De sector is tenslotte hard geraakt door de lockdown. Zo is het aantal gewerkte uren in de sector met 11% gedaald tussen 2019 en 2020.¹⁹ De sector heeft ook relatief veel gebruik gemaakt van NOW en TVL (NOW: € 1,5 miljard, TVL: € 1,0 miljard). Naast de btw-vrijstelling kan spelen dat er in deze sector relatief veel zzp'ers en vrijwilligers werkzaam zijn, waardoor de kosten bij afname in productie sneller kunnen dalen.²⁰

Slechts 82 bedrijven van de sector "Winning van delfstoffen" hebben een BUvB-schuld, maar hun gemiddelde schuld per bedrijf is wel veruit het hoogst van alle sectoren (€ 542.152).

Uit verdere analyse van DNB blijkt dat de sectoren die het hardst zijn geraakt door de crisis ook de meeste BUvB-steun hebben ontvangen (DNB, 2022).²¹ Bedrijven uit sectoren die het minst zijn geraakt door de crisis waren doorgaans minder levensvatbaar. Zij zijn minder productief en moeten vaker meer dan 50% van hun maandelijkse winst inzetten om hun maandelijkse BUvB-schulden te betalen. Dit laatste heeft (negatieve) gevolgen voor de doelmatigheid van de regeling.

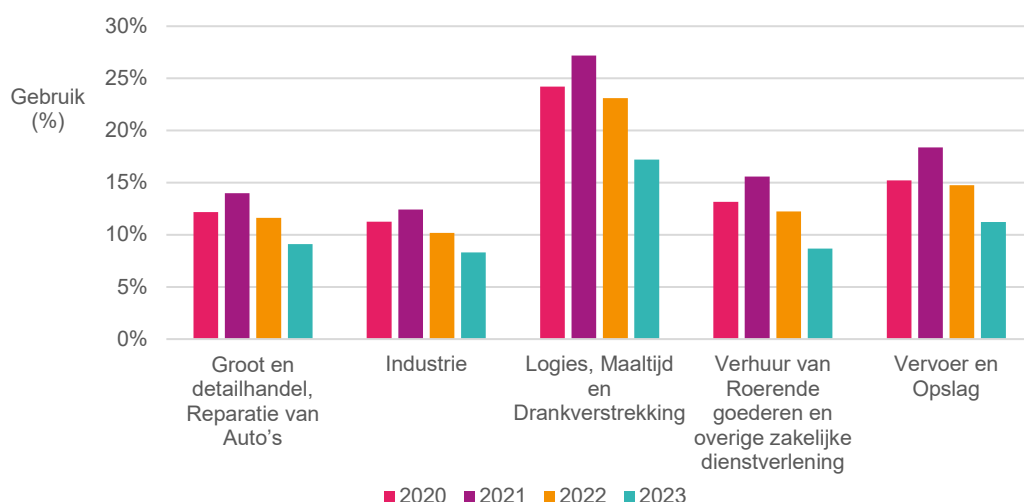
¹⁷ De cijfers zijn gebaseerd op de voorschotten voor NOW en TVL. De cijfers kunnen daarom licht afwijken van de gepubliceerde cijfers in onderstaande bron: <https://longreads.cbs.nl/twee-jaar-coronasteun/gebruik-vier-grootste-regelingen-nader-bekeken/>.

¹⁸ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:EU_development_of_industrial_production_January_2020_to_January_2022_16-03-2022.png.

¹⁹ <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84166NED/line?dl=92DEA&ts=1729766894711>.

²⁰ <https://longreads.cbs.nl/twee-jaar-coronasteun/gebruik-vier-grootste-regelingen-nader-bekeken/>.

²¹ De Nederlandse Bank (2022) De invloed van het corona steun- en herstelpakket op het Nederlandse bedrijfsleven.



Figuur 9. Ontwikkeling gebruikerspercentage in 2021 bij sectoren met hoog gebruikerspercentage en/of hoge totale BUvB-schuld. Bron: Belastingdienst en CBS microdata, bewerkt door Significant APE en Technopolis

Het bovenstaande figuur toont de ontwikkeling van het gebruik van sectoren met de hoogste totale BUvB-schuld en/of het hoogste gebruikerspercentage in 2021. De patronen komen sterk overeen met het patroon van kleine ondernemingen met minder dan 10 werknemers. Na de piek in 2021 neemt het gebruik van de regeling in 2022 en 2023 af.

4.4 Financiële situatie van wel/niet gebruikers BUvB in 2019

Verschillende onderzoeksvragen gaan over verdere (financiële) eigenschappen van bedrijven die wel of juist niet hebben deelgenomen aan de BUvB-regeling. In de komende paragrafen richten we ons hierbij op (1) bedrijven waarvan de financiële gegevens bekend zijn bij het CBS en op (2) op zelfstandigen waarvan de jaarinkomsten bekend zijn bij het CBS.²² Tabel 4 toont, voor het jaar 2021, enkele verschillen tussen bedrijven waarvan de financiële gegevens wel of niet bekend zijn. Zoals al bleek bij de uitsplitsing naar grootteklasse hebben de zelfstandigen de meeste gebruikers maar is hun gemiddelde schuld die zij maximaal in 2021 hadden aanzienlijk lager.

| | Aantal geregistreerde bedrijven (ABR) | Aantal bedrijven gebruik BUvB | Aantal bedrijven geen BUvB | Gebruik (%) | Gemiddelde schuld |
|--|---------------------------------------|-------------------------------|----------------------------|-------------|-------------------|
| Alle bedrijven | 2.161.162 | 254.714 | 1.906.448 | 11,8% | € 97.812 |
| Bedrijven met beschikbare financiële gegevens | 282.251 | 60.968 | 221.283 | 21,6% | € 242.290 |
| Zelfstandigen met bekende inkomsten uit onderneming | 1.187.985 | 152.070 | 1.035.915 | 12,8% | € 21.165 |

Tabel 4. Vergelijking in jaar 2021 tussen alle bedrijven, bedrijven met financiële gegevens bekend en zelfstandigen. Bron CBS en Belastingdienst, bewerkt door Significant APE en Technopolis. Bij de gemiddelde schuld

²² In de microdata van het CBS komen de financiële gegevens van bedrijven uit het bestand Niet-financiële ondernemingen (NFO). Gegevens van zelfstandigen komen uit Zelfstandigenmndbedragbus.

berekenen we de maximale schuld die een bedrijf in 2021 aan schuld heeft gehad en nemen daar het gemiddelde van.

De beschrijvende data uit deze paragraaf geeft een beeld of de BUvB terecht is gekomen bij bedrijven die de hulp het meest nodig hadden en/of dat bedrijven er vooral gebruik van hebben gemaakt die nauwelijks nog levensvatbaar waren. Het zijn ook deze data die we gebruiken om het effect van BUvB op het aantal bedrijfsopheffingen te meten, waarbij we corrigeren voor verschillen tussen bedrijven die wel of niet gebruik hebben gemaakt van de regeling.

4.4.1 Al in 2019 stonden BUvB-bedrijven er financieel slechter voor dan bedrijven die geen gebruik maakten van BUvB

In deze paragraaf beantwoorden we de onderzoeksvraag over de financiële gezondheid in 2019 (vóór de crisis) van wel/geen BUvB-bedrijven. De ontwikkeling tijdens de coronacrisis van de financiële gezondheid van wel/niet BUvB bedrijven wordt beschreven in paragraaf 6.4.1.

| Variabele (2019) | Beschrijving | Met BUvB | Zonder BUvB | mediaan BUvB – mediaan geen BUvB (ongecorrigeerd) | mediaan BUvB – mediaan geen BUvB (gecorrigeerd) |
|----------------------|--|----------|-------------|---|---|
| EBITDA (x1000) | <i>Inkomsten voor aftrek van rente, belastingen, afschrijvingen op activa en afschrijvingen op leningen en goodwill.</i> | 14 | 24 | -10 | -18 |
| ROA | <i>Rendement op activa (bezittingen)</i> | 0,05 | 0,08 | -0,03 | -0,03 |
| Liquiditeit | <i>Ratio van kortlopende activa (bezittingen) op kortlopende passiva (schulden)</i> | 1,2 | 2,4 | -1,2 | -0,85 |
| Solvabiliteit | <i>Ratio van eigen vermogen op totaal vermogen</i> | 32% | 57% | -25% | -21% |
| Betalingsachterstand | <i>Percentage bedrijven dat voor ingang van de BUvB regeling al een betalingsachterstand bij de Belastingdienst had</i> | 37% | 0,2% | N.v.t. | N.v.t. |

Tabel 5. Mediaan van financiële gegevens. Bron CBS en Belastingdienst, bewerkt door Significant APE en Technopolis

Uit de cijfers van tabel 5 blijkt dat gebruikers van bijzonder uitstel van betaling er al in 2019 slechter voorstonden dan niet-gebruikers als we kijken naar de winst, rendement op bezittingen, liquiditeit en solvabiliteit. De tabel toont de mediaan van deze indicatoren en geeft ook aan wat het mediane verschil is tussen wel/niet gebruikers als gecorrigeerd wordt voor achtergrondkenmerken als sector, leeftijds- en grootteklasse. In 2019 was de doorsnee liquiditeit 1,2 voor gebruikers van BUvB, wat betekent dat een BUvB-bedrijf in 2019 gemiddeld 20% meer kortlopende bezittingen had dan kortlopende schulden. Voor niet-gebruikers was de liquiditeit twee keer zo hoog: 2,4. Na correctie van achtergrondkenmerken is de doorsnee liquiditeit van BUvB-gebruikers nog steeds 0,85 lager dan niet-gebruikers. Wat men verstaat onder een gezonde liquiditeit kan verschillen per sector, maar een verschil van 0,85 is aanzienlijk. De Rabobank stelt bijvoorbeeld dat een liquiditeit van ten minste 1,5 over het algemeen wordt beschouwd als financieel gezond.²³

²³ <https://www.rabobank.nl/bedrijven/groei/financien/liquiditeit-bepalen>.

Waar de liquiditeitspositie aangeeft in hoeverre een bedrijf aan de kortlopende betalingsverplichtingen kan voldoen, geeft de solvabiliteit aan in hoeverre een bedrijf ook de langlopende betalingsverplichtingen kan verrichten. De solvabiliteitspositie van BUvB-bedrijven is gemiddeld 32%, wat betekent dat gemiddeld 32% van het vermogen van een BUvB-bedrijf afkomstig is van het eigen vermogen, en 68% gefinancierd wordt uit vreemd vermogen (schulden). Dit percentage ligt boven de 25%-ondergrens van een gezonde solvabiliteit (Rabobanknorm), maar is wel 25%-punt lager dan de solvabiliteit van niet-BUvB bedrijven.²⁴

We kunnen dus concluderen dat bedrijven die betaling van belasting hebben uitgesteld al *meer schulden of vreemd vermogen* hadden in 2019 dan bedrijven die geen belasting hebben uitgesteld. Dit vertaalt zich ook in het feit dat gebruikers van BUvB *al in 2019 veel vaker een schuld hadden bij de Belastingdienst* dan niet-gebruikers (37% tegen 0,2%, voor bedrijven waarvan financiële gegevens bekend zijn). De inkomsten en het vermogensrendement van BUvB bedrijven was eveneens lager dan van bedrijven die geen gebruik hebben gemaakt van BUvB. Zo was de EBITDA (*inkomsten voor aftrek van rente, belastingen, afschrijvingen op activa en afschrijvingen op leningen en goodwill*) € 10.000 lager en na correctie van achtergrondkenmerken zelfs € 18.000 lager. En ook de ROA (*rendement op activa*) is 60% hoger voor bedrijven zonder belastinguitstel, ook na correctie van achtergrondkenmerken. BUvB-bedrijven genereerden dus *minder inkomsten en vermogensrendement*.

Ook na correctie van sector, leeftijds- en grootteklasse blijkt dus dat BUvB-bedrijven er slechter voorstonden dan niet-BUvB bedrijven. Vooral de lage doorsnee liquiditeit van 1,2 en het hoge percentage bedrijven met een betalingsachterstand bij de Belastingdienst suggereren dat mogelijk veel bedrijven gesteund zijn die op voorhand beperkt levensvatbaar waren.

4.4.2 BUvB-bedrijven relatief vaak grote ondernemingen ten opzichte van niet-gebruikers

BUvB-bedrijven bestaan betrekkelijk vaak uit ondernemingen met minder dan 50 werknemers, terwijl bedrijven zonder BUvB relatief vaak minder dan 10 werknemers hebben. De leeftijd van de bedrijven verschilt niet wezenlijk tussen bedrijven die wel of geen gebruik hebben gemaakt van BUvB, zoals de onderstaande tabel laat zien.

| Grootteklasse | Beschrijving | Met BUvB | Zonder BUvB |
|-----------------|---------------------|----------|-------------|
| Leeftijd | Aantal jaren oud | 7,7 | 7,5 |
| Grootteklasse 1 | 1 werknemer | 27% | 59% |
| Grootteklasse 2 | 2-9 werknemers | 39% | 28% |
| Grootteklasse 3 | 10 - 49 werknemers | 27% | 11% |
| Grootteklasse 4 | 50 - 249 Werknemers | 6% | 2% |
| Grootteklasse 5 | 250+ Werknemers | 2% | 1% |

Tabel 6. Basisgegevens bedrijven. Bron CBS en Belastingdienst, bewerkt door Significant APE en Technopolis

4.5 Financiële situatie van wel/niet BUvB in 2019 bij zelfstandigen

Onder de zelfstandigen in onze data heeft 14% gebruik gemaakt van BUvB en dat is lager dan de 22% BUvB-gebruikers onder bedrijven waarvan de financiële gegevens bekend zijn. We richten ons hierbij op de 1.116.881 zelfstandigen waarvan de inkomsten uit de onderneming in 2019 bekend waren.

²⁴ <https://www.rabobank.nl/bedrijven/groei/financien/solvabiliteit-bepalen>.

| Indicator | BUvB | Geen BUvB | Vershil |
|-----------------------------|----------|-----------|---------|
| Zelfstandigen Jaarinkomsten | € 39.986 | € 31.169 | € 8.817 |
| Minder dan 6 jaar oud | 48% | 46% | 1% |
| Tussen 6 en 15 jaar oud | 37% | 39% | -2% |
| Meer dan 15 jaar oud | 15% | 14% | 1% |
| NOW | 13% | 2% | 11% |
| TVL | 18% | 4% | 14% |
| Betalingsachterstand | 55,4% | 0,4% | 55% |

Tabel 7. Basisgegevens zelfstandigen met en zonder BUvB in 2019. Bron: CBS en Belastingdienst, bewerkt door Significant APE en Technopolis.

Bovenstaande tabel 7 toont de verschillen onder zelfstandigen. De jaarinkomsten van BUvB-zelfstandigen ligt gemiddeld op € 39.986 en dat is zo'n 28% hoger dan de jaarinkomsten van zelfstandigen die niet hebben meegedaan aan de regeling. De leeftijdsverschillen tussen wel/geen BUvB-zelfstandigen zijn klein. Als een zelfstandige gebruik heeft gemaakt van de BUvB, dan is de kans aanzienlijk groter dat diegene ook vaker gebruik maakt van NOW of TVL. Van de BUvB-gebruikers heeft 13% ook NOW gebruikt en 18% ook TVL. Voor zelfstandigen die geen gebruik hebben gemaakt liggen deze percentage aanzienlijk lager, met 2% voor NOW en 4% voor TVL.

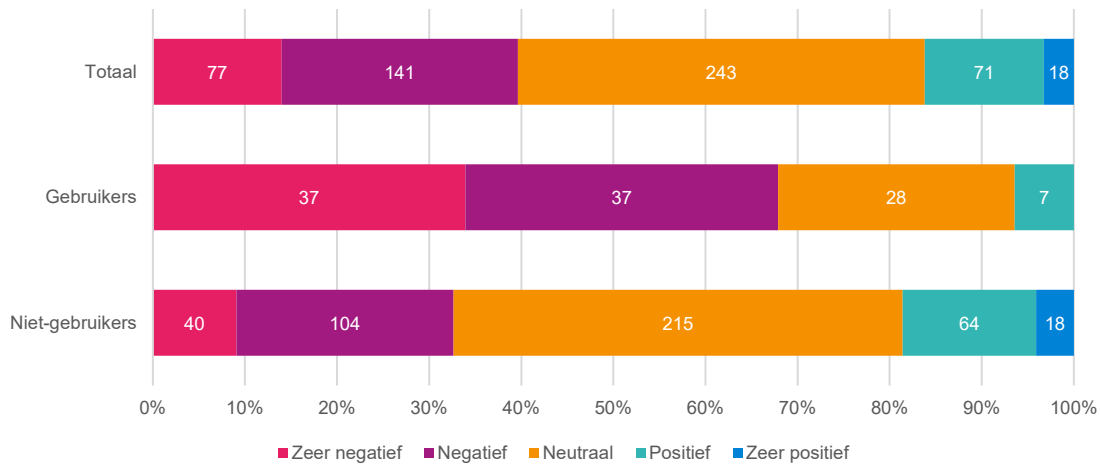
4.6 Ervaring ondernemers van corona en uitstel betaling

Uit het bovenstaande komt naar voren dat de liquiditeitspositie minder goed was van bedrijven waarvan de financiële gegevens bekend zijn. Maar was de impact van corona op de liquiditeitspositie volgens bedrijven zelf ook de belangrijkste reden om gebruik te maken van BUvB?

4.6.1 BUvB-ondernemers veel negatiever over gevolgen van corona op liquiditeit dan niet-gebruikers en overwegend positief over bestaan van regeling

BUvB-ondernemers geven aanzienlijk vaker aan dat de impact van de coronacrisis (zeer) negatief was voor hun bedrijf (zie figuur 10). Bijna 70% van de gebruikers van de regeling rapporteerde een negatieve impact, terwijl dit percentage onder niet-gebruikers rond de 35% lag. Opvallend is echter dat zelfs onder de gebruikers van de regeling ongeveer 5% aangeeft dat de impact van de coronacrisis juist positief is geweest voor hun bedrijf.

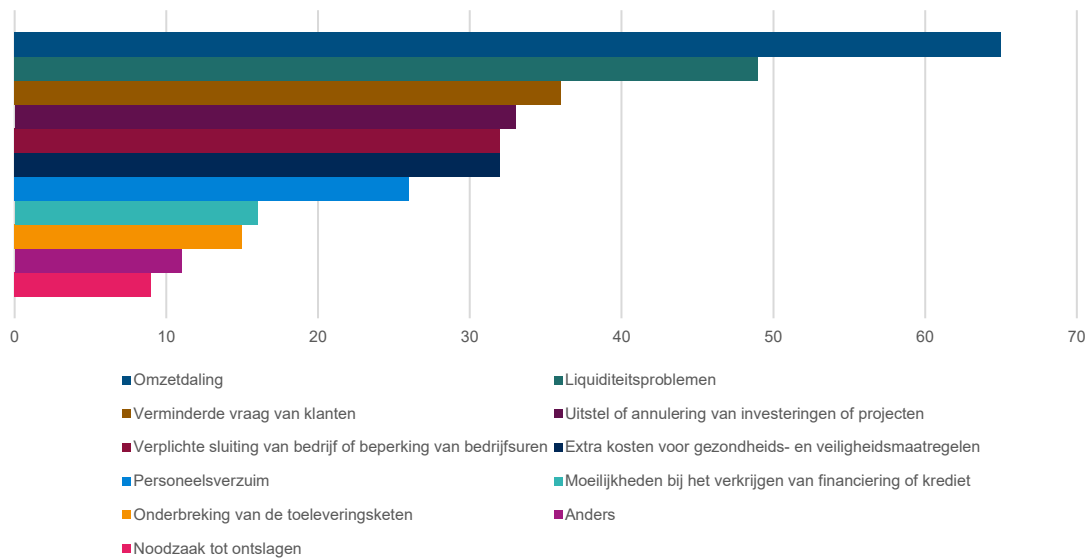
Hoe zou u de impact van de COVID-19 crisis op uw bedrijfsactiviteiten beoordelen?



Figuur 10. Impact coronacrisis op bedrijfsactiviteiten volgens ondernemers. Bron: enquête uitgevoerd door Significant APE en Technopolis (2024)

De gevolgen van corona werden verschillend ervaren door ondernemers die wel of juist geen gebruik hebben gemaakt van de regeling.

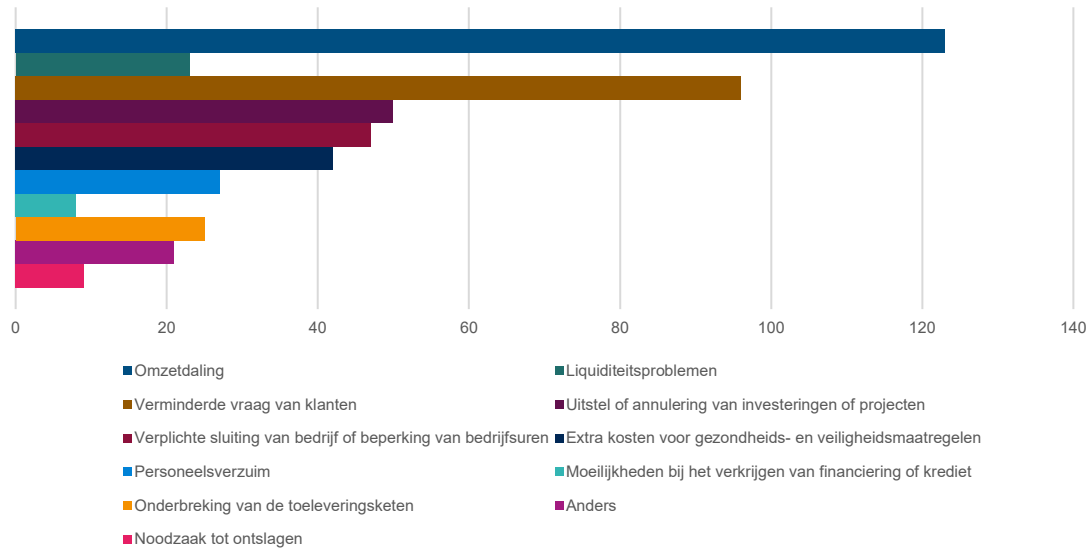
Gebruikers - Op welke manieren heeft de negatieve impact van de COVID-19 crisis zich geuit?



Figuur 11. Negatieve impact corona volgens BUvB-ondernemers. Bron: enquête uitgevoerd door Significant APE en Technopolis (2024)

Figuur 11 toont hoe BUvB-ondernemers de negatieve impact van corona hebben ervaren. Zij melden voornamelijk omzetdalingen, liquideitsproblemen en verminderde vraag van klanten als de belangrijkste gevolgen van de crisis. Liquiditeit- en kredietproblemen worden veel minder vaak genoemd door niet-gebruikers van de regeling, zoals blijkt uit het onderstaande figuur. Dit verschil duidt erop dat de regeling met name bedrijven heeft geholpen die werden geraakt in hun cashflow en liquiditeit.

Niet-gebruikers - Op welke manieren heeft de negatieve impact van de COVID-19 crisis zich geuit?



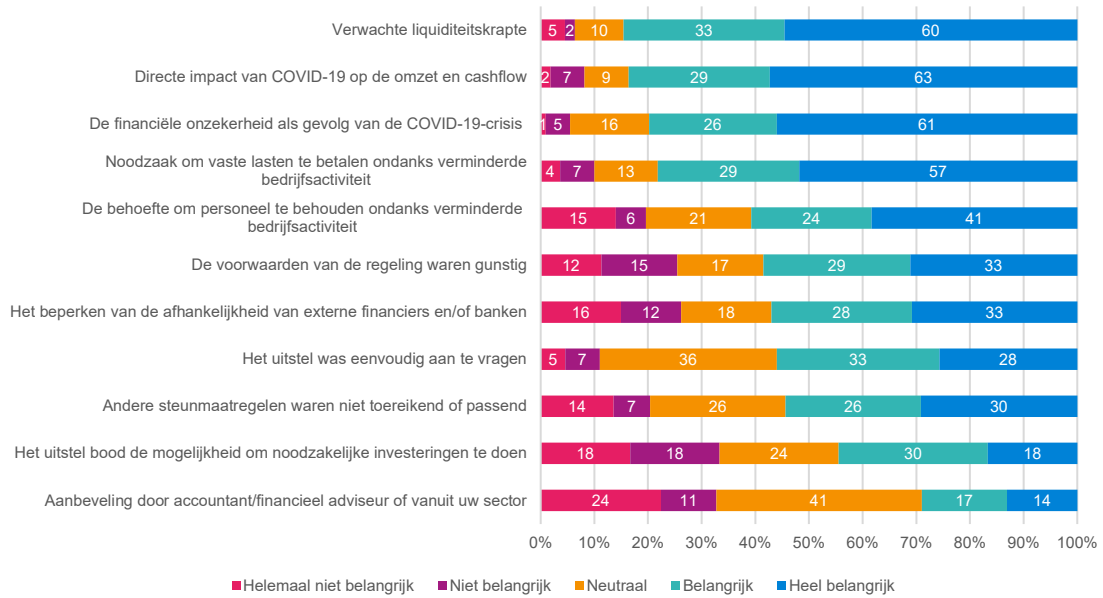
Figuur 12. Negatieve impact corona volgens ondernemers die geen gebruik hebben gemaakt van BUvB. Bron: enquête uitgevoerd door Significant APE en Technopolis (2024)

4.6.2 Liquiditeitspositie volgens ondernemers belangrijkste reden om bijzonder uitstel van betaling aan te vragen

De ervaringen van de gebruikers van de BUvB-regeling zijn overwegend positief. Uit enquêtes blijkt dat de belangrijkste redenen voor het aanvragen van uitstel te maken hadden met de directe impact op omzet en cashflow, financiële onzekerheid en verwachte liquideitskrapte (zie onderstaande figuur). Ook werd aangegeven dat de vaste lasten zwaar drukten op de bedrijfsvoering, een aspect dat mede werd ondersteund via de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) regeling. Soortgelijk komt ook het behoud van personeel relatief sterk terug, dit werd mede ondersteund via de Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) regeling.

Hoewel de voorwaarden van de BUvB-regeling en het gemak waarmee deze kon worden aangevraagd als belangrijk werden gezien, waren ze niet doorslaggevend voor de beslissing om gebruik te maken van de regeling. Ondernemers waren vooral te spreken over het bestaan van de regeling en over het aanvraagproces, dat over het algemeen als eenvoudig werd ervaren.

In hoeverre waren de volgende zaken voor uw bedrijf belangrijk bij de beslissing om gebruik te maken van bijzonder uitstel van betaling?



Figuur 13. Redenen voor ondernemers om gebruik te maken van bijzonder uitstel van betaling. Bron: enquête uitgevoerd door Significant APE en Technopolis (2024)

5 Doeltreffendheid van bijzonder uitstel van betaling

5.1 Samenvatting en conclusies (zelfde als managementsamenvatting)

Ten aanzien van doeltreffendheid onderzoeken we in welke mate de regeling effectief was in het ondersteunen van bedrijven en het voorkomen van bedrijfsopheffingen en faillissementen.

Bedrijven hebben financieel voordeel gehad van het uitstel van betaling. Op het hoogtepunt in mei 2022 was de gemiddelde BUvB-schuld per bedrijf € 70.206. Het uitstel van betaling van die schuld bij de Belastingdienst heeft geholpen om de liquiditeit op peil te houden zonder dat bedrijven daarvoor andere middelen hoefden aan te wenden. Het is echter moeilijk om *het* effect van de maatregel op de liquiditeit te meten. Dit komt vooral omdat we niet weten hoe bedrijven het uitstel van betaling hebben verwerkt in hun financiën (als kortlopende schuld, als langlopende schuld, of op een andere manier). Daardoor kunnen we niet uitrekenen hoe de liquiditeit eruit zou hebben zien als er geen uitstel van betaling zou zijn geweest. Ook de gevolgen van een verandering in de liquiditeit op het aantal opheffingen en faillissementen zijn niet eenduidig. Uit eerder onderzoek komt naar voren dat liquiditeit een matige voorspeller is van bedrijfsopheffingen en faillissementen.²⁵ Volgens ondernemers uit de enquête heeft uitstel van betaling geholpen bij de voortzetting van hun bedrijfsvoering. Door het uitstel konden ze hun vaste lasten betalen en personeel behouden. Het uitstel van betaling heeft volgens de meeste respondenten echter niet kunnen helpen bij het doen van noodzakelijke investeringen.

Over de gehele periode 2020-2023 is BUvB geassocieerd met 2.467 minder opheffingen. Hierbij hebben we gecorrigeerd voor gebruik NOW / TVL en financiële en niet-financiële bedrijfskenmerken. Het procentuele verschil in opheffingen tussen wel en niet-gebruikers van BUvB varieert doorgaans weinig voor aparte analyses per sector, leeftijds-, of grootteklasse. Het relatieve aantal **opheffingen** ten opzichte van het aantal bedrijven was voor gebruikers van de regeling in 2020 en 2021 feitelijk lager onder gebruikers van BUvB (0,7%) dan onder niet-gebruikers (5,7%).²⁶ Vooral in 2020 was het aantal opheffingen laag onder BUvB-bedrijven. Ook na correctie van bedrijfskenmerken blijkt dat BUvB in 2020 geassocieerd is met 64% minder opheffingen (= 2.559 minder opheffingen). In 2021 is BUvB verbonden met 27% minder opheffingen (= 960 minder opheffingen).²⁷ Vooral in 2020 houdt BUvB dus verband met substantieel minder opheffingen. Vanaf 2022 zijn er, na correctie van bedrijfskenmerken, juist 5% tot 9% meer opheffingen onder BUvB. Een deel van de opheffingen is door BUvB mogelijk dus uitgesteld in plaats van voorkomen. De mogelijkheid dat BUvB voor een deel van bedrijven voor uitstel van opheffingen heeft gezorgd ondersteunt nog steeds het doel van de regeling om aan het begin van de crisis de bedrijvigheid in stand te houden en daarmee een diepere economische crisis te voorkomen.

Zoals algemeen bekend was het aantal **faillissementen** historisch laag tijdens de coronacrisis. Minder bekend is dat het percentage faillissementen in 2020 *hoger* was onder gebruikers van BUvB (0,5%) dan onder de niet-gebruikers (0,1%). Ook als we corrigeren voor bedrijfskenmerken is BUvB gerelateerd aan een hoger aantal faillissementen. Dit resultaat komt overeen met eerder onderzoek van het CPB (2023).²⁸ Faillissementen zijn wezenlijk andere gebeurtenissen dan bedrijfsopheffingen. In tegenstelling tot faillissementen zijn bedrijfsopheffingen geen juridische procedures maar

²⁵ CPB (2020), B. Soederhuizen et al., '[Analyse van kwetsbare bedrijven en banken in de coronacrisis](#)'.

Ministerie van Financiën (2022), M. Seip et al, [Invloed van financiële coronasteunmaatregelen op bedrijfsopheffingen](#).

²⁶ Deze cijfers verwijzen naar ondernemingen waarvan financiële gegevens bekend zijn.

²⁷ We hebben propensity score analyse toegepast om te corrigeren voor financiële en niet-financiële bedrijfskenmerken bij het berekenen van het verschil in opheffingen tussen wel en niet gebruikers van BUvB.

²⁸ CPB 2023: Predicting Firm Exits with Machine Learning: Implications for Selection into COVID-19 Support and Productivity Growth, door Davies, Kattenberg en Vogt.

vrijwillige keuzes die gebaseerd kunnen zijn op strategische overwegingen of op particuliere omstandigheden zoals het bereiken van de pensioenleeftijd. Voor de beoordeling van doeltreffendheid richten wij ons vooral op het aantal opheffingen, omdat het aantal opheffingen (totaal 5.435 in 2020 en 2021) aanzienlijk groter is dan het aantal faillissementen (totaal 761 in 2020 en 2021).

Als we ons enkel richten op bedrijven die gebruik hebben gemaakt van **NOW en/of TVL**, dan zien we dat het gebruik van het bijzonder uitstel van betaling ook voor die bedrijven heeft geholpen om het aantal opheffingen in 2020 en 2021 te verminderen. De relatieve daling in opheffingen door BUvB is in 2020 wel kleiner voor bedrijven die ook gebruik hebben gemaakt van NOW en/of TVL. De generieke maatregel had juist als doel om ook bedrijven te ondersteunen die werden geraakt door de crisis maar wellicht niet in aanmerking kwamen voor andere coronamaatregelen zoals NOW en TVL.

We kunnen niet direct vaststellen in hoeverre de verlaging van de **invorderingsrente** heeft geleid tot meer aanvragen van bijzonder uitstel, omdat de verlaging van de invorderingsrente in dezelfde maand plaatsvond als de start van de regeling. De doelmatigheidsanalyse laat wel zien dat verhogingen van de invorderingsrente na beëindiging van de uitstelregeling gepaard gingen met een hoger aflossingspercentage. Op het hoogtepunt in mei 2022 was het **financiële voordeel** per BUvB-bedrijf als gevolg van de verlaging van de invorderingsrente gemiddeld € 233,43 per maand.

Al met al kan worden geconcludeerd dat de maatregel vooral in 2020 doeltreffend is geweest in het voorzien van liquiditeit, het voorkomen van bedrijfsopheffingen en het in stand houden van de bedrijvigheid in de economie. De doeltreffendheid nam in 2021 sterk af. Na 2022 was BUvB niet doeltreffend in het voorkomen van opheffingen en/of faillissementen.

5.2 Onderzoeksvragen en leeswijzer

| Was bijzonder uitstel van betaling doeltreffend? | |
|--|--|
| 10 | Hoe groot was het financiële voordeel voor de ondernemers die gebruik hebben gemaakt van deze maatregel? Wat voor effect had dit op de liquiditeit? En hoe verhoudt dit zich tot de bedrijfskenmerken? |
| 11 | In hoeverre heeft de bijzondere uitstel bijgedragen aan het voorkomen van faillissementen en/of bedrijfsbeëindigingen van bedrijven? |
| 12 | In hoeverre is het gebruik van bijzonder uitstel additioneel geweest aan het gebruik van NOW/TVL? Hoe groot is het financiële voordeel geweest van de verschillende steunmaatregelen? In hoeverre is een eventuele ontoereikendheid van NOW/TVL opgevangen door het gebruik van bijzonder uitstel? |
| 13 | In hoeverre heeft de verlaging van de invorderingsrente geleid tot meer aanvragen van bijzonder uitstel? |
| 14 | Hoe groot was het financiële voordeel van de verlaging van de invorderings- en belastingrente voor ondernemers die gebruik maakten van bijzonder uitstel? Wat voor effect had dit op de liquiditeit? |
| 15 | In hoeverre zijn de aanpassingen in het bijzondere uitstel doeltreffend geweest? |

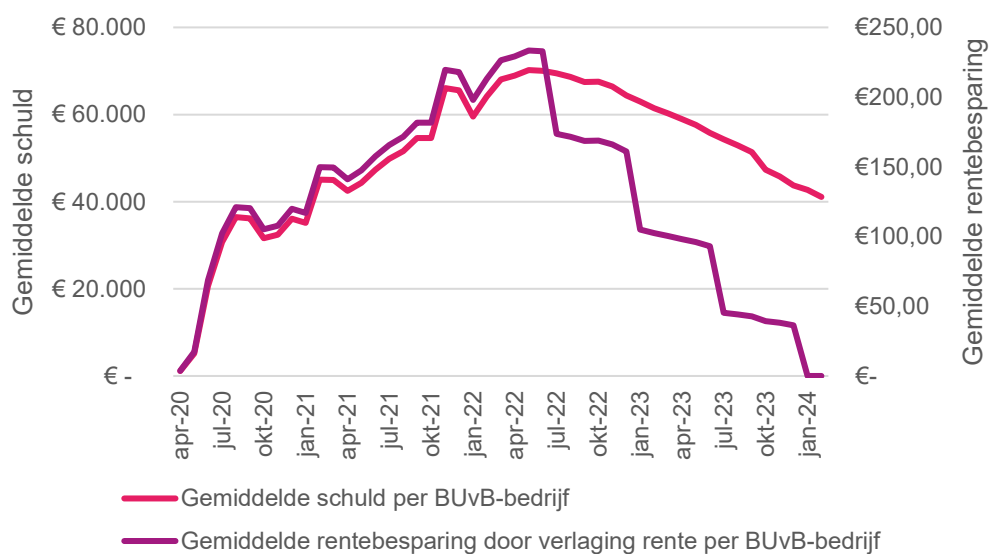
Paragraaf 5.3 bespreekt de financiële voordelen aan de hand van analyses van CBS data en paragraaf 5.4 bespreekt de voordelen op basis van de enquête.

5.3 Financiële voordeel voor deelnemende bedrijven

We bespreken de hoogte van liquiditeitssteun van BUvB aan de hand van de grootte van de schuld en de gemiddelde rentebesparing, aan de mogelijke impact op de liquiditeit, en aan de hand van het effect van BUvB op het aantal opheffingen en faillissementen.

5.3.1 Op hoogtepunt in mei 2022 was de gemiddelde schuld € 70.206 en de gemiddelde rentebesparing € 233,43 per maand

De hoogte van de liquiditeitssteun kan op de korte termijn worden berekend aan de hand van de gemiddelde belastingschuld per BUvB-bedrijf en de gemiddelde rentebesparing als gevolg van de verlaagde invorderingsrente. Het aangaan van een langdurige belastingschuld houdt liquide middelen in het bedrijf of voorkomt dat een bedrijf op andere manieren aan liquide middelen moet komen, zoals het interen op het eigen vermogen of het aangaan van een (bancaire) lening. De gemiddelde schuld van bedrijven is in mei 2022 op zijn hoogst met een bedrag van € 70.206. De gemiddelde maandelijkse rentebesparing is dan € 233,43. Vanaf 1 juli 2022 is de invorderingsrente 1% en stijgt de invorderingsrente ieder halfjaar met 1% totdat de rente weer terug is op het niveau van 4% in januari 2024. Vanaf dat moment is er geen rentebesparing over het openstaande bedrag meer, terwijl de gemiddelde schuld per BUvB-bedrijf dan nog € 42.713 is.²⁹



Figuur 14. Gemiddelde schuld per bedrijf (linker as) en de gemiddelde rentebesparing (rechter as)

5.3.2 Liquiditeit onder BUvB-bedrijven op peil gebleven tijdens crisis, maar verdere impact van BUvB op liquiditeit is niet goed te meten

Uit paragraaf 6.4.1 blijkt wel dat de liquiditeit en solvabiliteit van BUvB-ondernemers niet achteruit zijn gegaan tijdens de crisis, in tegenstelling tot de winst (EBITDA) en rendement op activa. Het is echter niet goed mogelijk om een verdere inschatting te geven van de impact van BUvB op de liquiditeit van een bedrijf.

Neem, als voorbeeld, de volgende *zeer ruwe* inschatting van de impact van BUvB op de liquiditeit. Bij deze inschatting berekenen we hoe de liquiditeit van BUvB-bedrijven zou zijn geweest als ze geen BUvB zouden hebben gehad. Dit doen we door de BUvB-schuld volledig op te tellen bij de kortlopende betalingsverplichtingen. Als de bedrijven geen BUvB zouden hebben ontvangen, dan zou de liquiditeit in dat hypothetische geval gemiddeld met 1,3 punt lager liggen in de periode tussen juni 2020 en april 2022. Het kan per sector afhangen wat als een gezonde liquiditeit wordt gezien, maar over het algemeen geldt een liquiditeit van 1,5 punt volgens de Rabobank als gezond. De BUvB-schuld kan volgens deze zeer ruwe inschatting dus het verschil maken tussen wel of geen goede liquiditeitspositie.

Deze analyse kent drie belangrijke beperkingen. Ten eerste is het mogelijk dat voor een groot deel van de bedrijven de liquiditeitspositie weinig verandert als zij geen BUvB zouden hebben gehad, ondanks dat liquiditeit voor hen de

²⁹ In zekere zin is er nog wel een rentebesparing van januari 2024, omdat het openstaande bedrag lager uitvalt door de verlaagde invorderingsrente van voor januari 2024.

belangrijkste reden is om gebruik te maken van het BUvB. Als een bedrijf geraakt wordt door de crisis dan kan het bedrijf de liquiditeit op peil houden door in te teren op het eigen vermogen of door op een andere manier vreemd vermogen aan te trekken.

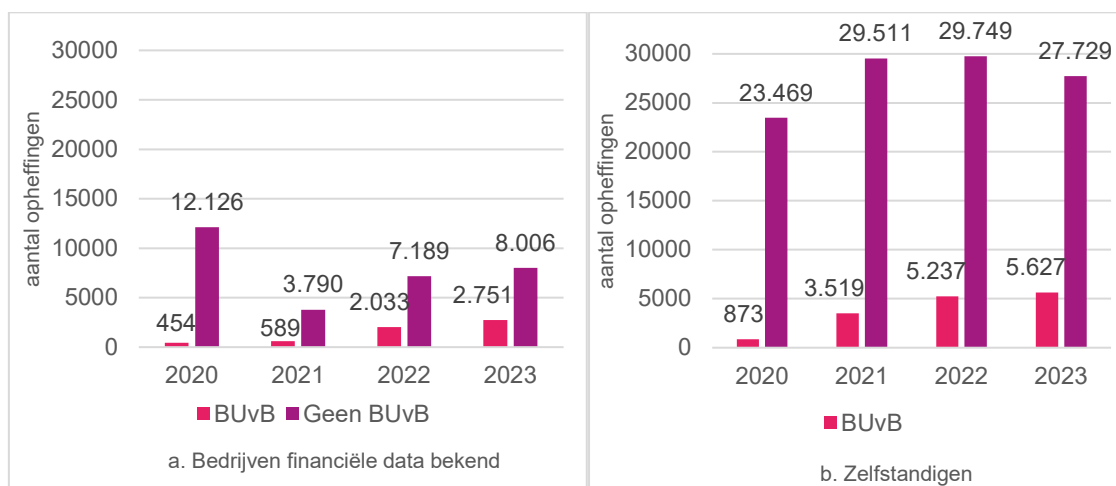
De tweede beperking bouwt hierop voort en gaat over de veronderstelde relatie tussen liquiditeit en opheffingen/faillissementen. Uit analyses van het CPB en het ministerie van Financiën blijkt dat de initiële liquiditeit van een bedrijf vaak geen significante voorspeller is van faillissementen en opheffingen, terwijl de doorgaans stabielere solvabiliteit dat wel is.³⁰

Het derde en laatste punt is dat het niet mogelijk om uit de microdata van het CBS te achterhalen hoe individuele bedrijven het bijzonder uitstel van betaling hebben verwerkt in hun financiële boekhouding: als kortlopende of (deels) langlopende schuld, of wellicht in het geheel niet. Als het onduidelijk is hoe de BUvB-schuld is verwerkt in de boekhouding, dan is het ook niet goed mogelijk om uit te rekenen hoe de boekhouding eruit zou hebben gezien indien het bedrijf geen BUvB-schuld zou hebben gehad.

Om het effect van BUvB op het aantal opheffingen te schatten maakt de volgende paragraaf gebruik van een analyse waarbij de impact op liquiditeit niet direct gemeten hoeft te worden.

5.3.3 BUvB geassocieerd met 64% minder opheffingen onder BUvB-gebruikers in 2020 en 27% minder opheffingen in 2021, maar in 2022 en 2023 houdt BUvB juist verband met 5 tot 9% meer opheffingen

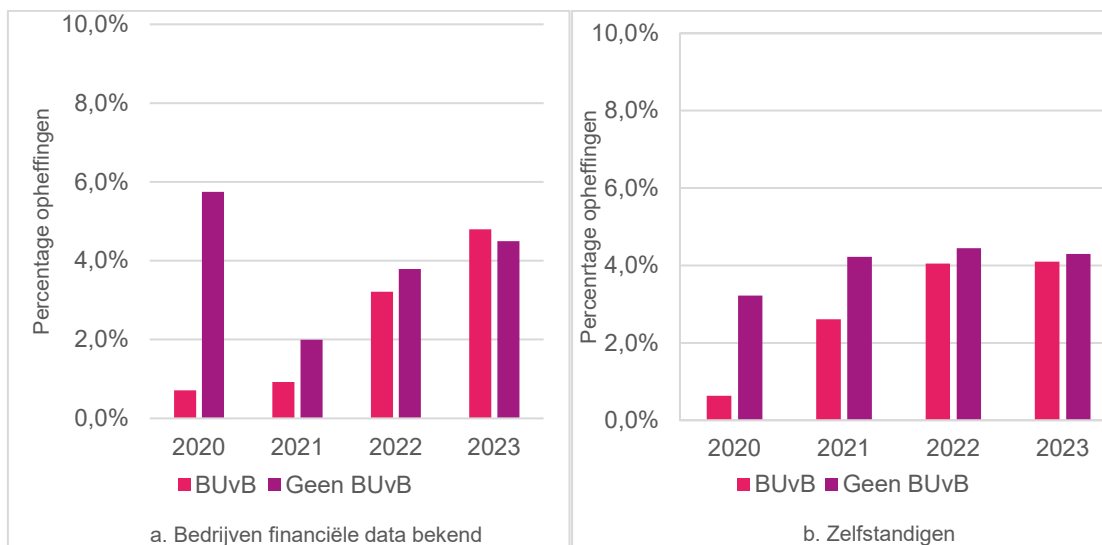
In deze paragraaf onderzoeken we het verschil in het aantal opheffingen tussen wel/niet gebruikers van BUvB en corrigeren daarbij voor tal van financiële en niet-financiële achtergrondkenmerken. Op die manier kunnen we inschatten in hoeverre het gebruik van BUvB geassocieerd is met meer/minder opheffingen. We bespreken allereerst de ontwikkelingen van de feitelijk geobserveerde verschillen in opheffingen tussen wel/niet gebruikers van BUvB. Vervolgens presenteren we het geschatte verschil na correctie van bedrijfskenmerken, waarbij we de analyse ook enkel uitvoeren voor ondernemers die gebruik hebben gemaakt van NOW en/of TVL. Daarna bespreken we uitsplitsingen per sector, leeftijds- en grootteklasse. Als laatste benoemen we de beperkingen van de analyse.



Figuur 15. Aantal opheffingen BUvB en niet-BUvB-bedrijven 2020 t/m 2023 voor (a) bedrijven waarvan financiële gegevens bekend zijn en voor (b) zelfstandigen

³⁰ CPB (2020), B. Soederhuizen et al., 'Analyse van kwetsbare bedrijven en banken in de coronacrisis'.

Ministerie van Financiën (2022), M. Seip et al., 'Invloed van financiële coronasteunmaatregelen op bedrijfsopheffingen'.



Figuur 16. Percentage opheffingen BUvB en niet-BUvB-bedrijven 2020 t/m 2023 voor (a) bedrijven waarvan financiële gegevens bekend zijn en voor (b) zelfstandigen

Om inzicht te geven in de relatie tussen bijzonder uitstel en het aantal opheffingen, beginnen we met de ontwikkeling van het feitelijke aantal opheffingen. De twee bovenstaande figuren tonen het absolute en relatieve aantal opheffingen van wel/niet gebruikers van BUvB. In absolute aantallen waren er veel minder opheffingen onder gebruikers van BUvB dan onder niet-gebruikers van BUvB. Het percentage opheffingen is vooral in 2020 substantieel lager onder gebruikers (<1%) dan niet-gebruikers van BUvB (>3%). In 2021 zijn er procentueel gezien ook nog minder opheffingen onder BUvB gebruikers. In 2022 is er bijna geen verschil meer tussen wel/niet BUvB en in 2023 zijn er zelfs meer opheffingen onder BUvB gebruikers dan niet-BUvB gebruikers.

| Type data | Jaar | Aantal niet-BUvB in data voor analyse | Aantal BUvB in data voor analyse | Percentage meer/minder opheffingen door BUvB (schatting) | Aantal meer/minder opheffingen BUvB (schatting) | 95% betrouwbaarheids-interval meer / minder opheffingen |
|-----------|------|---------------------------------------|----------------------------------|--|---|---|
| Fin. | 2020 | 226.872 | 58.694 | - 75% *** | - 1371 *** | [- 1440 , - 1303] |
| Fin. | 2021 | 219.612 | 69.155 | - 32% *** | - 169 *** | [- 225 , - 113] |
| Fin. | 2022 | 237.523 | 71.840 | 2% | - 30 | [- 93 , 153] |
| Fin. | 2023 | 230.491 | 69.846 | 8% *** | 283 *** | [126 , 441] |
| Zel. | 2020 | 794.169 | 95.586 | - 58% *** | - 1188 *** | [- 1256 , - 1121] |
| Zel. | 2021 | 819.267 | 141.987 | - 19% *** | - 791 *** | [- 924 , - 659] |
| Zel. | 2022 | 871.051 | 144.576 | 6% *** | 268 *** | [- 110 , 426] |
| Zel. | 2023 | 842.278 | 139.659 | 10% *** | 531 *** | [354 , 707] |

Tabel 8. Relatie opheffingen en bijzonder uitstel van betaling onder bedrijven met financiële gegevens en zelfstandigen.

Schattingen zijn gebaseerd op propensity score weging ((balans uitstekend, met mean standardized deviation < 0.03, zie technische bijlage A). Voor 2020 hebben we alleen opheffingen vanaf de start van de coronacrisis meegenomen. Het verschil in opheffingen in 2023 is relatief aan de bedrijven in 2022 (over 2023 is er geen bedrijfsinformatie beschikbaar). De * geven aan of een schatting significant afwijkend is van 0 bij een significantieniveau van 1% (***), 5% (**) of 10% (*). Bron: De Belastingdienst en CBS microdata, analyse uitgevoerd door Significant APE & Technopolis

De vraag is nu in hoeverre het lagere aantal opheffingen onder BUvB-gebruikers in 2020 en 2021 het gevolg is van het uitstel van betaling. De verschillen in het aantal opheffingen kunnen tenslotte ook komen doordat bedrijven die gebruik hebben gemaakt van BUvB er al in 2019, dus voor corona, anders voorstonden dan niet-gebruikers. Denk hierbij aan verschillen in financiële kenmerken (jaarinkomen voor zelfstandigen en liquiditeit, solvabiliteit, et cetera voor bedrijven met financiële data), sector, grootteklasse, leeftijdsklasse en gebruik NOW/TVL. We hebben een propensity score analyse toegepast om te controleren voor verschillen in bedrijfskenmerken tussen wel en niet-gebruikers van BUvB bij het schatten van de associatie van BUvB met het aantal opheffingen, zie technische bijlage A.

Volgens onze inschatting is bijzonder uitstel in 2020 geassocieerd met 75% minder opheffingen onder bedrijven waarvan de financiële gegevens bekend zijn (zie bovenstaande tabel). Daarnaast houdt het gebruik van BUvB verband met 58% minder opheffingen onder zelfstandigen. In totaal komt dit neer op 64% minder opheffingen (= 2.559 minder opheffingen). In 2021 is BUvB nog maar verbonden met 27% minder opheffingen (= 960 minder opheffingen). In 2022 draait het beeld om. Na correctie van bedrijfskenmerken zijn er onder zelfstandigen dan juist meer opheffingen onder BUvB-bedrijven en is er geen significant effect voor bedrijven met financiële data. In 2023 zijn er, na correctie van bedrijfskenmerken, 9% meer opheffingen (= 814 bedrijven) onder BUvB gebruikers.

Na correctie van bedrijfskenmerken waren er in totaal in de eerste twee coronajaren naar schatting 3.519 minder opheffingen onder BUvB-gebruikers, maar een deel van de opheffingen is dus uitgesteld in plaats van voorkomen. Door de maatregel zijn ook bedrijven gesteund die al in 2019 niet levensvatbaar waren, waardoor uitstel van betaling voor een deel slechts uitstel van opheffing opleverde. Aan de andere kant zijn er ook bedrijven geholpen die in 2019 nog wel levensvatbaar waren, door corona in moeilijkheden zijn gekomen, en ondanks BUvB het niet hebben gered.

| Jaar | Totaal (en procent) geschatte verschil aantal opheffing door BUvB | Totaal (en procent) geschatte verschil aantal opheffing door BUvB wanneer ook gebruik van NOW/TVL |
|------|---|---|
| 2020 | - 2.559 (- 64%) | - 153 (- 39%) |
| 2021 | - 960 (- 27%) | - 157 (- 21%) |
| 2022 | 238 (5%) | n.s. |
| 2023 | 814 (9%) | 235 (13%) |

Tabel 9. Totaal aantal opheffingen meer/minder door bijzonder uitstel van betaling. Alleen significante aantallen zijn opgeteld. Bron: De Belastingdienst en CBS microdata, analyse uitgevoerd door Significant APE & Technopolis

Bovenstaande tabel 9 toont per jaar de schattingen van het aantal opheffingen meer/minder onder BUvB-gebruikers, na correctie van bedrijfskenmerken. Om uit te rekenen wat het extra effect van BUvB is ten opzichte van bedrijven die ook al gebruik maakten van NOW en/of TVL, hebben we een aparte analyse gedaan waarin alleen bedrijven geselecteerd zijn die gebruik maakten van NOW en/of TVL. Ook in dat geval zien we dat BUvB verband houdt met minder opheffingen in 2020 en 2021. Als de daling in opheffingen in procent wordt gemeten, dan blijkt dat het effect van BUvB wel kleiner is voor bedrijven die ook gebruik maakten van NOW en/of TVL. In 2020 waren er naar schatting 39% minder opheffingen door BUvB wanneer ook gebruik is gemaakt van NOW/TVL, ten opzichte van 64% minder opheffingen door BUvB. Als generieke maatregel is BUvB er dus in geslaagd om juist die bedrijven te ondersteunen die geen gebruik konden maken van NOW en/of TVL, maar mogelijk wel getroffen werden door de crisis.

We hebben de analyses ook per sector, leeftijdsklassen en grootteklasse uitgevoerd. In tabel 10 tonen we de sectoren waarbij BUvB in 2020 het sterkst verband houdt met de daling in het aantal opheffingen. Hierbij richten we ons op bedrijven waarvan de financiële data bekend zijn. De sectoren in de lijst zijn ook de sectoren die het meeste gebruik hebben gemaakt van de regeling, zoals blijkt uit paragraaf 4.3.5. Het percentage voorkomen opheffing ligt voor de meeste sectoren zo rond de 75%, wat overeenkomt met de algemene daling in opheffingen dat verbonden is met BUvB voor bedrijven waarvan de financiële gegevens bekend zijn. Bij de sector "Gezondheidszorg en welzijnzorg" is BUvB

minder sterk geassocieerd met het verminderen van opheffingen dan de overige sectoren (48% minder opheffingen). Tijdens de coronacrisis was de vraag naar producten en diensten vanuit de gezondheidszorg en welzijnzorg juist sterk.

| Sector | Geschatte verschil aantal opheffingen door BUvB | Geschatte verschil perc. opheffingen door BuvB |
|---|---|--|
| Advisering en onderzoek | - 400 *** | - 78% *** |
| Groot- en detailhandel, Reparatie van auto's | - 287 *** | - 79% *** |
| Verhuur van Roerende goederen en overige zakelijke dienstverlening | - 129 *** | - 75% *** |
| Informatie en communicatie | - 114 *** | - 77% *** |
| Bouwnijverheid | - 80 *** | - 69% *** |
| Logies, Maaltijd en Drinkverstreking | - 75 *** | - 71 % *** |

Tabel 10. Verschil opheffingen door BUvB per sector in jaar 2020 en voor bedrijven met financiële data.

Onderstaande tabel 11 geeft de uitkomsten van aparte analyses per leeftijds- en grootteklasse. Ook hier zien we dat BUvB voor de meeste subgroepen in 2020 geassocieerd is met rond de 75% minder opheffingen voor bedrijven waarvan de financiële gegevens bekend zijn. Onder relatieve jonge bedrijven is het absolute verschil in het aantal opheffingen relatief hoog (-825 bedrijven) omdat er nu eenmaal relatief veel jonge bedrijven zijn. Binnen de grootteklasse is het absolute verschil in aantal opheffingen om diezelfde reden vooral groot onder bedrijven met 1 werknemer. In grootteklasse 3, met 10-49 werknemers, is het percentage opheffingen dat is voorkomen door BUvB echter het hoogst (77%). Grootteklassen 4 en 5 leverden geen significante resultaten op, waarschijnlijk door het lage aantal bedrijven in deze categorieën.³¹

| Subgroep | Geschatte verschil aantal opheffingen door BUvB | Geschatte verschil perc. opheffingen door BuvB |
|-------------------------|---|--|
| < 6 jaar oud | - 825 *** | - 75% |
| 6-15 jaar oud | - 337 *** | - 71% |
| >15 jaar oud | - 138 *** | - 74% |
| 1 werknemer | - 953 *** | - 74% |
| 2-9 werknemers | - 173 *** | - 69% |
| 10-49 werknemers | - 121 *** | - 77% |

Tabel 11. Verschil opheffingen door BUvB per leeftijds- en grootteklasse in jaar 2020 en voor bedrijven met financiële data

We gaan nu in op de beperkingen van de analyse, waarbij we het aantal opheffingen van BUvB hebben vergeleken met niet-BUvB bedrijven door te corrigeren voor vele financiële en niet-financiële variabelen. Deze benadering houdt geen rekening met de mogelijkheid dat BUvB ook een positief effect gehad zou kunnen hebben op niet-gebruikers van BUvB, omdat de maatregel voor rust en liquiditeit voor de economie zorgde. Het werkelijke aantal opheffingen dat is voorkomen door BUvB zou daardoor mogelijk hoger kunnen uitvallen dan de schattingen uit deze paragraaf.

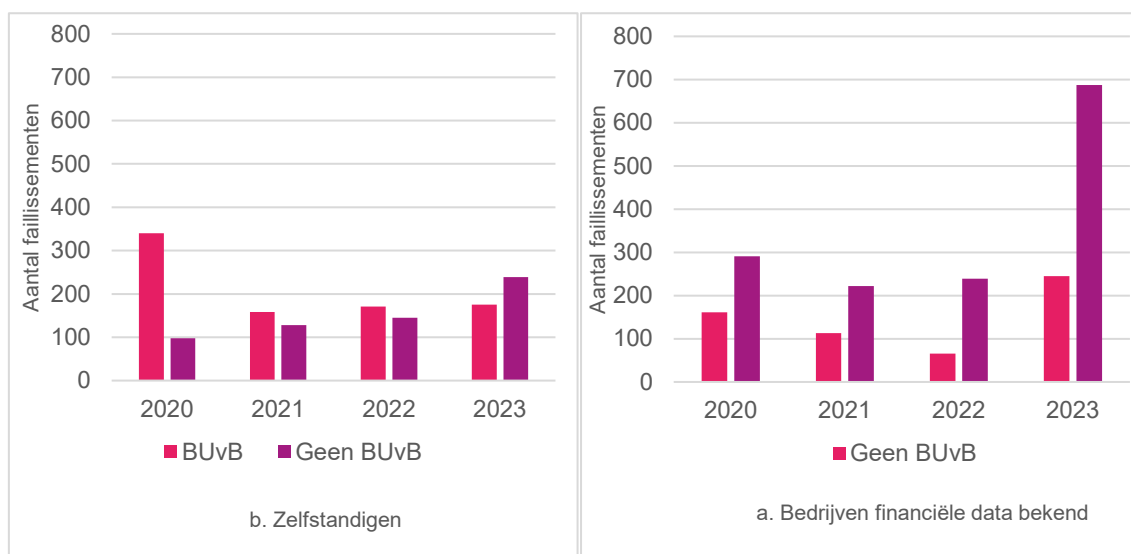
³¹ Als we alle veranderingen in opheffingen als gevolg van BUvB optellen per sector, komen we uit op 1.345 minder opheffingen, wat erg in de buurt komt van 1.371 minder opheffingen bij de totaal-analyse. Bij leeftijdsklassen komt het totaal uit op 1.300 en bij grootteklasse op 1.247 (hier zijn grootteklassen 4 en 5 niet meegerekend gezien die resultaten niet significant zijn).

Daarnaast konden we voor ten minste één eigenschap niet controleren en dat is het hebben van een betalingsachterstand bij de Belastingdienst in 2019.³² Als we ervanuit gaan dat bedrijven er financieel minder goed voorstaan als ze een betalingsachterstand hebben bij de Belastingdienst hebben, dan zou het aantal opheffingen dat is voorkomen door BUvB naar schatting hoger uitvallen indien we wel zouden kunnen corrigeren voor het hebben van een betalingsachterstand. De (ongetoetste) aanname hierbij is dat een betalingsachterstand vooral verband houdt met financiële levensvatbaarheid van een bedrijf en niet, zeg, met administratieve volwassenheid. Een verdere analyse in paragraaf 6.3.3 geeft aan dat de relatie tussen financiële levensvatbaarheid en het hebben van een betalingsachterstand beperkt lijkt te zijn.

Verder hebben bedrijven mogelijk geen gebruik gemaakt van BUvB omdat ze, als gevolg van corona, toch al besloten hadden dat ze niet meer door wilden gaan. Om die reden hebben ze mogelijk ook geen uitstel van betaling aangevraagd. Het aantal opheffingen onder niet-gebruikers zou lager uitvallen als we hiervoor zouden corrigeren, en het geschatte effect van BUvB dus kleiner. We hebben echter ook een analyse gedaan waarbij enkel bedrijven zijn meegenomen die ook hebben deelgenomen aan NOW en/of TVL en in die zin dus gemotiveerd waren om voort te bestaan. Hieruit bleek dat, ook ten opzichte van NOW/TVL-bedrijven, BUvB geassocieerd is met minder opheffingen in 2020 en 2021.

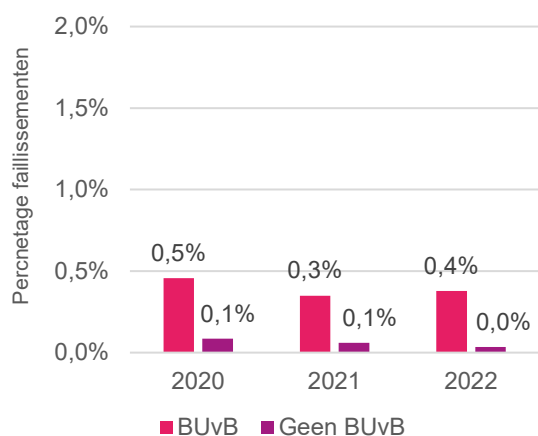
5.3.4 Zeer laag aantal faillissementen, zeker onder bedrijven die geen bijzonder uitstel van betaling hadden

Zoals algemeen bekend was het faillissementspercentage tijdens de coronaperiode historisch laag. Minder bekend is dat het percentage faillissementen in 2020 *hoger* was onder gebruikers van BUvB (0,5%) dan onder de niet-gebruikers (0,1%), zie onderstaande figuur. Bij bedrijfsopheffingen was dit juist andersom.



Figuur 17. Aantal faillissementen BUvB en niet-BUvB-bedrijven 2020 t/m 2023 voor (a) bedrijven waarvan financiële gegevens bekend zijn en voor (b) zelfstandigen

³² De reden is dat nagenoeg alle bedrijven die een betalingsachterstand hadden in 2019 in 2020 gebruik hebben gemaakt van het BUvB. Deze bedrijven kunnen niet vergeleken worden met niet-gebruikers met een betalingsachterstand in 2019, omdat die er vrijwel niet waren. Daardoor kunnen we dus niet controleren voor het hebben van een betalingsachterstand.



Figuur 18. Percentage faillissementen BUvB en niet-BUvB-bedrijven 2020 t/m 2023 voor bedrijven waarvan financiële gegevens bekend zijn. Voor zelfstandigen zijn alle percentages 0,0%.

Onze schattingen geven ook aan dat BUvB al in de beginjaren van corona verband houdt met *meer* faillissementen, zie tabel 12. Deze resultaten komen overeen met een CPB-onderzoek naar de relatie tussen onder meer BUvB en bedrijfsopheffingen en faillissementen.³³ Het CPB paste een andere methode toe waaruit eveneens bleek dat het gebruik van BUvB de kans op opheffingen verlaagt maar de kans op faillissementen verhoogt.

| Type data | Aantal niet-BUvB in data voor analyse | Aantal BUvB in data voor analyse | Percentage meer/minder faillissementen door BUvB (schatting) | Geschatte verschil faillissementen door BUvB (schatting) | 95% betrouwbaarheidsinterval meer / minder opheffingen |
|-----------|---------------------------------------|----------------------------------|--|--|--|
| Fin. | 226.872 | 58.694 | 22% *** | 87 *** | [20, 153] |
| Fin. | 219.612 | 69.155 | 160% *** | 307 *** | [244, 370] |
| Fin. | 237.523 | 71.840 | 232% *** | 479 *** | [411, 548] |
| Fin. | 230.491 | 69.846 | 263% *** | 344 *** | [287, 402] |
| Zel. | 794.213 | 95.589 | 45% *** | 14 * | [-1, 28] |
| Zel. | 819.592 | 142.035 | 137% *** | 38 *** | [20, 56] |
| Zel. | 871.411 | 144.650 | 260% *** | 53 *** | [36, 71] |
| Zel. | 842.278 | 139.659 | 241% *** | 23 *** | [11, 34] |

Tabel 12. Relatie faillissementen en bijzonder uitstel van betaling onder bedrijven met financiële gegevens en zelfstandigen. Naast werkelijke aantallen ook schattingen van aantal opheffingen voorkomen door BUvB op basis van propensity score weighting (zie technische bijlage A). Voor 2020 hebben we alleen faillissementen vanaf de start van de coronacrisis meegenomen. Het verschil in faillissementen in 2023 is relatief aan de bedrijven in 2022 (over 2023 is er geen bedrijfsinformatie beschikbaar). De * geven aan of een schatting significant afwijkend is van 0 bij een significantieniveau van 1% (***) , 5% (**) of 10% (*). Bron: De Belastingdienst en CBS microdata, analyse uitgevoerd door Significant APE & Technopolis

Faillissementen en bedrijfsopheffingen zijn wezenlijk andere gebeurtenissen. Faillissementen doen zich voor als een bedrijf financiële problemen heeft en er een juridische procedure is gestart door de eigenaren of de schuldeisers. Bedrijfsopheffingen hebben doorgaans echter een vrijwillig karakter dat bijvoorbeeld kan worden ingegeven door

³³ Centraal Planbureau (2024). Predicting Firm Exits with Machine Learning: Implication for Selection into COVID-19 Support and Productivity Growth.

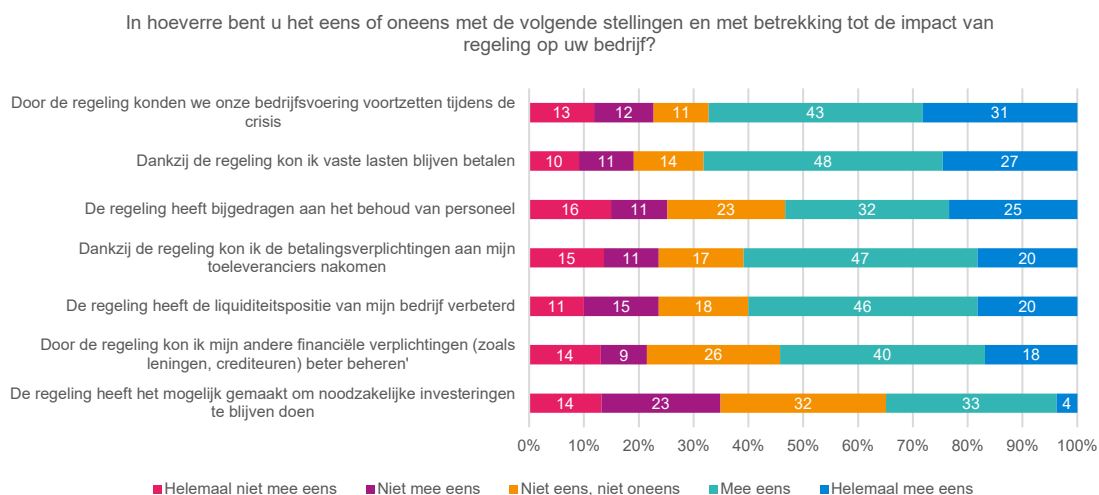
pensionering van de eigenaar, strategische bedrijfskeuze en onvoldoende winstgevendheid. Tussen 2013 en 2019 zijn slechts 3,7% van de opheffingen in het jaar daarvoor voorafgegaan door een faillissementsprocedure.

Verder dient opgemerkt te worden dat de analyse niet kon corrigeren voor het gegeven dat 37% van de BUvB-bedrijven in 2019 al een betalingsachterstand bij de Belastingdienst had. Mogelijk zouden de schattingen van het extra aantal faillissementen door BUvB lager uitvallen als we hier wel voor konden corrigeren, omdat deze bedrijven voor corona er financieel al slecht voorstonden. De analyse houdt echter wel rekening met andere variabelen die de financiële levensvatbaarheid van een bedrijf meten.

5.4 Gevolgen van regeling op bedrijfsvoering en langetermijninvesteringen volgens ondernemers

Uit de bovenstaande econometrische analyse blijkt dat het bijzonder uitstel in de beginjaren van corona verband houdt met minder opheffingen. Door het bijzonder uitstel konden zij dus hun bedrijfsvoering voortzetten. Een aanzienlijk deel van de ondernemers uit onze enquête geeft eveneens aan dat het bijzonder uitstel ervoor zorgde dat zij hun bedrijfsvoering konden voortzetten, zoals blijkt uit het onderstaande figuur. Veel ondernemers stellen ook dat de regeling heeft bijgedragen aan het betalen van vaste lasten en het behoud van personeel, hoewel deze doelstellingen voor een deel van de ondernemers ook werden afgedekt door respectievelijk de TVL- en NOW-regelingen.

Slechts 35% van de respondenten was het eens met de stelling dat de regeling hen in staat stelde om noodzakelijke investeringen te doen. Dit wijst erop dat de regeling vooral heeft bijgedragen aan het voortbestaan van bedrijven tijdens de crisis, maar dat deze niet echt heeft bijgedragen aan langetermijninvesteringen. Dat laatste zou je vooral verwachten bij bedrijven die het uitstel van betaling als goedkope lening hebben gebruikt.



Figuur 19. Ondernemers over impact van bijzonder uitstel van betaling op bedrijf. Bron: enquête uitgevoerd door Significant APE en Technopolis (2024)

In aanvulling op deze enquêteresultaten bespreken we in paragraaf 6.4 van het volgende hoofdstuk de financiële ontwikkeling van bedrijven tijdens de coronajaren op basis van CBS-cijfers. Daarnaast behandelen we, op basis van onze enquête, de huidige problemen onder BUvB-gebruikers bij betaling, investering of het verkrijgen van krediet.

6 Doelmatigheid van bijzonder uitstel van betaling

6.1 Samenvatting en conclusies (zelfde als managementsamenvatting)

Bij het evalueren van de doelmatigheid van de regeling maken we een afweging tussen de doeltreffendheid en de maatschappelijke kosten. Ten aanzien van de maatschappelijke kosten nemen wij budgettaire kosten, kosten voor de economie en uitvoeringskosten in ogenschouw. Rechtvaardigheidsoverwegingen kunnen ook relevant zijn voor het invoeren van bijzonder uitstel van betaling, maar die vallen niet onder het bepalen van doelmatigheid.

De **budgettaire kosten** van de regeling hangen onder meer af van de gerichtheid en de tijdelijkheid van de regeling. Ten aanzien van gerichtheid is het uitstel van betaling terechtgekomen bij de sectoren die het hardst waren getroffen, maar ook bij ondernemers die al voor de crisis niet levensvatbaar waren. Het steunen van deze niet-levensvatbare bedrijven is vanuit budgettair oogpunt niet doelmatig omdat het de kans vergroot dat BUvB-schulden niet betaald worden. Het was vanuit de uitvoering niet mogelijk om de regeling toe te spitsen op bepaalde sectoren of belastingtypen en de regeling in die zin gericht te maken. Deze overwegingen zijn meegenomen bij de initiële opzet van de regeling, die generiek van aard was.

De regeling had echter wel gericht ingezet kunnen worden door de reguliere invorderings- en betalingsrente in stand te houden. Levensvatbare bedrijven met enige eigen middelen die werkelijk uitstel van betaling nodig hadden, zouden bereid zijn om daar de marktrente voor te betalen. BUvB helpt bedrijven hierbij, omdat banken tijdens de crisis terughoudend kunnen zijn om een lening te verstrekken.³⁴ Kanttekening hierbij is dat de financiële verlichting als gevolg van de renteverlagingen wat geholpen kan hebben voor bedrijven met zeer beperkte eigen middelen. Dit zijn bedrijven die kosten direct voldoen uit maandelijkse inkomsten. Maar door de invorderings- en betalingsrente praktisch gelijk te stellen aan nul wordt de regeling sneller gebruikt door bedrijven die het niet nodig hebben of die al voor een crisis niet levensvatbaar zijn. De misgelopen rente van regulier uitstel van betaling bedraagt naar schatting € 331 miljoen.

Gegeven de acute crisissituatie was het tijdig starten van de regeling een zeer belangrijke kracht van het overheidsingrijpen, maar de overheid is er niet goed in geslaagd om de regeling tijdig te stoppen. Voor het tijdig stoppen van een regeling is het van belang om in de beginfase *exit strategy* te formuleren. De *exit strategy* beschrijft het moment en de manier waarop de regeling ten einde komt. De regeling is aanvankelijk zeer snel en onder hoge druk opgezet, maar in de maanden daarna was er de mogelijkheid om een *exit strategy* te bepalen en die in het openbaar te publiceren. Uiteindelijk is de regeling meerdere malen verlengd. Vanuit economisch perspectief was het echter niet nodig om de regeling na het eerste coronajaar te laten voortduren omdat de economie toen al voldoende veerkracht toonde en de onzekerheid voor veel bedrijven afnam. Door het herhaaldelijk verlengen van BUvB zal de overheid belastinginkomsten zijn misgelopen, omdat de kans op betaling afloopt naarmate de schuld oploopt. Vanuit het ministerie van Financiën en daarbuiten kwam dan ook het advies om de regeling niet te verlengen. Vanwege rechtvaardigheidsoverwegingen en een nieuwe coronagolf is anders besloten.

Op 1 februari 2024 moest € 11,1 miljard van de totale openstaande belastingschulden van € 15 miljard nog worden betaald. De Belastingdienst geeft aan dat momenteel € 579 miljoen als oninbaar beschouwd wordt. Daarnaast heeft de Belastingdienst € 3,4 miljard uit de BUvB-regeling gehaald omdat die schulden onder faillissementen, sanering, dwanginvordering of een nieuwe lopende regeling vallen. Ten aanzien van de openstaande BUvB-schulden die *niet* uit

³⁴ Het CBS (Financieringsmonitor 2023) schrijft dat er na de coronacrisis in 2020 een terugloop was van nieuwe kredietverlening door banken aan het bedrijfsleven: "Deels ontstond dit door verminderde investeringsbereidheid van bedrijven zelf. Anderzijds gaf een meerderheid van de banken aan zelf ook voor het eerst de acceptatiecriteria weer te hebben aangescherpt, na een periode van versoepelingen."

de regeling zijn gehaald blijkt uit onze analyse dat € 1,1 miljard afkomstig is van bedrijven die zowel een betalingsachterstand hebben als financieel gezien een hoog risico vormen. Samen levert dit € 4,5 miljard aan schuld op die een hoog risico vormt om niet terugbetaald te worden. Dit bedrag is een grove, onzekere schatting. Het oninbare bedrag van € 579 miljoen is hierbij niet meegerekend, want dat bedrag kan sowieso afgeschreven worden.

Naast budgettaire kosten zijn er ook **kosten voor de economie**. De (verlengde) regeling heeft waarschijnlijk bijgedragen aan economische stabiliteit gedurende een uitzonderlijke crisis. De bijkomstige verstoring van de bedrijvendynamiek heeft ervoor gezorgd dat niet-levensvatbare bedrijven in stand zijn gehouden, waardoor de ruimte voor nieuwe opkomende bedrijven zijn beperkt. Het doorsnee bedrijf dat gebruik maakte van BUvB was de gehele coronaperiode winstgevend, maar had in 2020 wel een terugval in winst en rendement. In 2021 was het doorsnee (mediane) bedrijf hier alweer volledig van hersteld. De solvabiliteit en liquiditeit bleven stabiel tussen 2019 en 2022. Niet-gebruikers van de regeling stonden er voor de crisis al een stuk sterker voor dan BUvB-gebruiker. Tijdens de crisis is hun financiële positie gemiddeld genomen zelfs verbeterd. Zo'n 25% van de BUvB-ondernemers in onze enquête ervaart nu nog betalingsproblemen. Daar komt bij dat zo'n 40% minder investeringsruimte (*debt-overhang*) ervaart en 30% 'door BUvB' moeite heeft met het verkrijgen van krediet. Die laatste groep zou momenteel mogelijk nog meer moeite hebben gehad met het verkrijgen van krediet indien zij een bancaire lening hadden moeten afsluiten in plaats van gebruik te maken van BUvB.

De uitvoeringskosten voor de Belastingdienst tot dusver zijn niet met zekerheid vast te stellen, maar onze schatting komt uit op € 30 miljoen. De toegangsvoorwaarden van de regeling zijn bewust eenvoudig gehouden, waardoor ondernemers de regeling snel en gemakkelijk konden aanvragen. Dit was essentieel gezien de urgentie van de situatie en het grote aantal bedrijven dat werd getroffen door de coronacrisis. De automatisering van het aanvraagproces en het gebruik van bestaande systemen binnen de Belastingdienst droegen bij aan een soepele uitvoering, waardoor de administratieve kosten laag bleven. Ruim 4 van de 5 ondernemers uit onze enquête waren (zeer) tevreden over de algemene uitvoering van de regeling door de Belastingdienst. Alleen de communicatie en afhandeling van vragen hadden beter gekund.

Al met al bedragen de overheidskosten van de regeling *momenteel* € 0,9 miljard als we de oninbare schulden, de misgelopen rente van regulier uitstel van betaling en de uitvoeringskosten optellen. Dit bedrag zal in de toekomst oplopen gegeven de eerder gepresenteerde grove schatting van € 4,5 miljard aan openstaande belastingschulden met hoog risico.

De vraag is nu of, **alles in overweging nemende**, bijzonder uitstel van betaling een doelmatig instrument is om rust in de economie te brengen, bedrijvigheid in stand te houden en opheffingen te voorkomen. Als enkel gekeken wordt naar opheffingen, dan lijkt de maatregel op het eerste oog niet doelmatig te zijn. Volgens onze schatting is BUvB in totaal geassocieerd met 2.467 minder opheffingen in de periode 2020-2023. Hierbij hebben we opheffingen vergeleken tussen gebruikers en niet-gebruikers en gecorrigeerd voor financiële en niet-financiële achtergrondkenmerken van voor de crisis. Ten opzichte van de *huidige* kosten van € 0,9 miljard komt dit neer op een investering van afgerond € 370.000 per 'voorkomen' opheffing. Dat is een fors bedrag en dat bedrag zal nog verder oplopen. De financiële kosten van BUvB lijken dus niet in verhouding te staan tot de vermindering in het aantal opheffingen dat geassocieerd is met BUvB. Hierbij kan echter worden opgemerkt dat (1) BUvB heeft bijgedragen aan het geven van rust aan de economie, (2) dat BUvB gestopt had moeten worden toen de economie voldoende weerbaar bleek en (3) dat de kosten lager zouden uitvallen als de invorderings- en betalingsrente niet verlaagd waren.

Allereerst kan het gegeven dat BUvB geassocieerd is met minder opheffingen ten opzichte van niet-gebruikers van BUvB er ook aan hebben bijgedragen dat de economie als geheel niet heeft gefaald tijdens de coronacrisis. Bedrijven die geen gebruik hebben gemaakt van BUvB hebben er in die zin ook van geprofiteerd, omdat een falende economie ook hen zou treffen. In totaal hebben 306.650 CBS-ondernemingen gebruik gemaakt van BUvB. De gemiddelde overheidskosten van BUvB bedragen momenteel dus € 2.964 per onderneming. Dit bedrag zal nog verder oplopen, maar is (nog) niet extreem hoog voor het geven van rust aan de economie tijdens de coronacrisis.

Vanuit economisch perspectief zou BUvB alleen ingezet moeten worden als er significante risico's heersen over het functioneren van de economie, waardoor marktstructuren en/of een aanzienlijk deel van het bedrijvenbestand kunnen falen. Toen het eerste coronajaar ten einde kwam, rond maart 2021, werd het duidelijk dat de economie voldoende weerbaar was en de klappen van de coronacrisis kon opvangen – het aantal faillissementen was bijvoorbeeld historisch laag. De lange duur van het uitstel is een belangrijke reden waarom de kosten zo zijn opgelopen. De helft van de BUvB-bedrijven had in 2019 tenslotte al een schuld bij de Belastingdienst.

De kosten zouden ook lager zijn geweest als de invorderings- en betalingsrente niet verlaagd zouden zijn. Dit scheelt direct al € 331 miljoen aan renteopbrengsten van regulier uitstel van betaling die nu zijn misgelopen. Indirect zou de instandhouding van de invorderings- en betalingsrente nog veel meer kunnen schelen. De reguliere rentes verhogen namelijk de drempel op deelname van bedrijven die niet-hulpbehoevend of niet-levensvatbaar zijn, terwijl deze drempel goed te overzien was voor levensvatbare bedrijven met enige beschikbare financiële middelen.

Wij concluderen dat BUvB in het eerste coronajaar doelmatig was gezien de reële dreiging voor het functioneren van de Nederlandse economie in het eerste jaar van de coronacrisis. Vanaf het tweede coronajaar was BUvB niet doelmatig omdat toen duidelijk was dat de economie voldoende weerbaar was. De verlaging van de invorderings- en betalingsrente beoordelen wij over de gehele coronaperiode als ondoelmatig. Door de renteverlaging stegen de overheidskosten en werd BUvB minder gericht ingezet op levensvatbare bedrijven die werden getroffen door de coronacrisis.

6.2 Onderzoeksvragen en leeswijzer

| Was bijzonder uitstel van betaling doelmatig? | |
|---|--|
| 16 | In hoeverre heeft bijzonder uitstel bedrijven in leven gehouden die zonder de crisis niet stand zouden houden? En in hoeverre is er uitstel verleend aan bedrijven die juist heel weinig risico liepen? |
| 17 | Heeft het verhogen van de invorderingsrente geleid tot een versnelling van afbetaling van belastingschulden? |
| 18 | Hoe groot is het deel van de openstaande schuld op 1 februari 2024 dat een hoog risico loopt om niet afbetaald te worden? |
| 19 | Hoe verhoudt de ontwikkeling van ondernemingen in termen van omzetontwikkeling, liquiditeit, solvabiliteit en winstgevendheid na aanvraag van bijzondere uitstel zich tot vergelijkbare bedrijven die geen bijzonder uitstel hebben aangevraagd? |
| 20 | In hoeverre kan het bijzondere uitstel leiden tot (toekomstige) betalingsproblemen bij bedrijven? Hoe verhoudt dit zich tot de gezondheid van deze bedrijven voor/tijdens de coronarestricties (omzetontwikkeling, liquiditeit, solvabiliteit en winstgevendheid)? |
| 21 | Wat is het effect van belastingschulden op investeringen (debt overhang)? |
| 22 | In hoeverre heeft de aanvraag en stand van bijzonder uitstel geleid tot een afname in krediet van kredietverstrekkers? Indien dit gebeurt, welke factoren spelen hierin een rol? |
| 23 | Tegen welke (budgettaire, maatschappelijke, uitvoerings-, etc.) kosten zijn de doelstellingen van de regelingen behaald? |

In het vervolg van dit hoofdstuk behandelen we respectievelijk de budgettaire kosten, de kosten voor de economie en de uitvoeringskosten in meer detail.

6.3 Budgettaire kosten

We bespreken allereerst hoe tijdigheid, gerichtheid en tijdelijkheid relateren aan budgettaire kosten. Daarna brengen we de openstaande BuvB-schuld in kaart en geven we een schatting van welk deel van de schuld een hoog risico heeft om niet terugbetaald te worden. Vervolgens bespreken we hoe het aflossingspercentage heeft gereageerd op de stapsgewijze stijging van de invorderingsrente.

6.3.1 Bijzonder uitstel van betaling tijdig ingevoerd, maar gerichtheid en tijdelijkheid beperkt

Belangrijke criteria voor het evalueren van de budgettaire kosten van de regeling zijn tijdigheid, gerichtheid en tijdelijkheid. De regeling was zoals beschreven tijdig ingezet, maar de gerichtheid en vooral de tijdelijkheid van de regeling lieten te wensen over.

Gegeven de acute crisissituatie was de tijdigheid van de regeling een zeer belangrijke kracht van het overheidsingrijpen. Dit is ook door alle gesprekspartners benadrukt in de uitgevoerde interviews. Dit geldt zowel voor het ondersteunen van bedrijven die geraakt werden door de crisis en de beperkende maatregelen vanuit de overheid als voor het adresseren van de onzekerheid die in de markt heerste.

De gerichtheid van de regeling kent twee kanten. De regeling is in zekere mate gericht omdat het erin is geslaagd om vooral die sectoren te ondersteunen die het hardst werden getroffen door de crisis (DNB, 2022).³⁵ Aan de andere kant werden veel bedrijven gesteund die al voor de crisis niet levensvatbaar waren, zo volgt uit ons onderzoek en dat van DNB en CPB.³⁶ Op die manier werden niet-levensvatbare bedrijven in stand gehouden, wat een gezonde bedrijvendynamiek verstoort. Bovendien vallen de kosten van de regeling hoger uit wanneer niet-levensvatbare bedrijven gesteund worden, omdat de kans op afbetaling bij deze bedrijven lager is. De ongerichtheid waardoor niet-levensvatbare bedrijven gesteund werden kwam mede door uitdagingen in de uitvoering. De Belastingdienst was niet ingericht op het uitvoeren van een uitstelregeling op deze schaal en had ook niet de capaciteit om bijvoorbeeld de derdenverklaringen te controleren of om per casus een levensvatbaarheidsanalyse te doen. De ongerichtheid kan zich ook voordoen als gezonde bedrijven BUVB-steun ontvingen terwijl ze niet werden getroffen door de crisis.

Het verlagen van de invorderings- en betalingsrente was schadelijk voor de gerichtheid van de regeling. Levensvatbare bedrijven met enige eigen middelen die werkelijk uitstel van betaling nodig hadden zouden bereid zijn om daar de marktrente voor te betalen. BUVB helpt bedrijven hierbij, omdat banken tijdens de crisis terughoudend kunnen zijn om een lening te verstrekken. De financiële verlichting als gevolg van de renteverlagingen kan wel geholpen hebben voor bedrijven met zeer beperkte eigen middelen. Dit zijn bedrijven die kosten direct voldoen uit maandelijkse inkomsten. Door de invorderings- en betalingsrente praktisch gelijk te stellen aan nul wordt de regeling sneller gebruikt door bedrijven die het niet nodig hebben of die al voor een crisis niet levensvatbaar zijn.

Wat in het kader van tijdelijkheid wel voorkomen had kunnen worden is dat de regeling vele malen werd verlengd. Een jaar na de eerste corona-uitbraak was het wel duidelijk dat de economie veerkrachtig bleek te reageren op de crisis en dat veel bedrijven hun bedrijfsvoering konden aanpassen aan de nieuwe realiteit. Het risico voor bedrijven nam in die tijd ook af aangezien bedrijven een scherper beeld hadden van de beperkingen en mogelijke negatieve impact op hun bedrijfsvoering. De BUVB-steun werd daardoor minder noodzakelijk. Een jaar na de crisis had de regeling afgebouwd of sterk afgeslankt kunnen worden. Dit was ook het advies van economen, zowel binnen het ministerie van Financiën als daarbuiten. Vanuit een deel van de maatschappij werd het echter als onrechtvaardig ervaren om steunmaatregelen af te

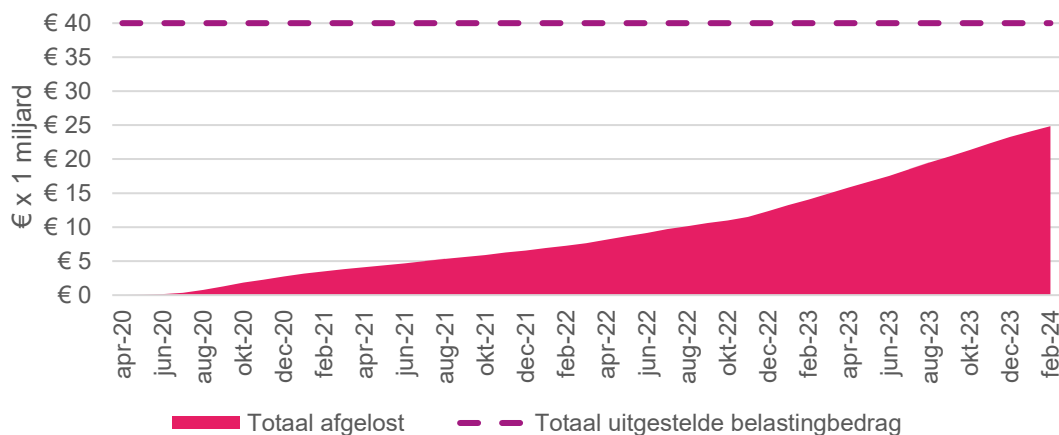
³⁵ De Nederlandse Bank (2022). De invloed van het corona steun- en herstellepakket op het Nederlandse bedrijfsleven.

³⁶ Centraal Planbureau (2024). Predicting Firm Exits with Machine Learning: Implication for Selection into COVID-19 Support and Productivity Growth.

bouwen terwijl de coronarestricties nog van kracht waren.³⁷ Het langer openstellen van de regeling heeft voor extra kosten gezorgd, zowel voor de overheid als via het verstoren van de bedrijvendynamiek.

6.3.2 € 15 miljard aan openstaande belastingschuld waarvan € 579 miljoen oninbaar

Het onderstaande figuur toont de ontwikkeling van het totaal afgeloste bedrag ten opzichte van de € 40 miljard aan totaal uitgestelde betalingen. Dat laatste bedrag is gebaseerd op een optelsom van definitieve belastingaangiftes (waar wij geen gegevens over hebben).³⁸



Figuur 20. Totaal afgeloste bedrag tegenover het totaal uitgestelde belastingbedrag. Bron: Belastingdienst, bewerkt door Significant APE en Technopolis

Van de € 40 miljard aan uitgestelde belastingen is € 15 miljard in februari 2024 nog niet betaald (37,5%). De Algemene Rekenkamer heeft eerder opgemerkt dat € 2,2 miljard aan BUvB-schulden uit de BUvB-regeling was onttrokken.³⁹ Dit lijkt te gaan om schulden van bedrijven die ook in CBS voorkomen. Uit onze analyse blijkt dat nog eens € 1,8 miljard aan schulden zijn onttrokken uit de BUvB-regeling onder bedrijven die *niet* in CBS voorkomen. Totaal komt dit neer op € 4 miljard dat is onttrokken uit de regeling. Daarnaast zijn er nog € 331 miljoen kosten aan misgelopen rente van reguliere uitstel van betaling (€ 0,3 miljard).

| Soort kosten | Kosten |
|---|----------------|
| Openstaande betaling februari 2024 | € 11,1 miljard |
| BUvB-schuld dat uit de BUvB-regeling is gehaald (voor bedrijven die ook in CBS voorkomen) | € 2,2 miljard |
| BUvB-schuld dat uit de BUvB-regeling is gehaald (voor bedrijven die <i>niet</i> in CBS voorkomen) | € 1,8 miljard |
| Misgelopen rente van reguliere uitstel van betaling | € 0,3 miljard |

Tabel 13. Budgettaire kosten bijzonder uitstel van betaling op februari 2024

³⁷ Centraal Planbureau (2024). Economische effecten van het coronasteunbeleid met lessen voor toekomstige crises.

³⁸ Algemene rekenkamer (2023). Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX) - Rapport bij het jaarverslag 2023.

³⁹ Algemene Rekenkamer, IX Financiën en Nationale Schuld Rijksbegroting 2023, pp 53,

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2024/05/15/financien-en-nationale-schuld-2023>.

De uiteindelijke kosten van het bijzonder uitstel van betaling hangen af van de mate van afbetaling. Aangezien de betalingsregelingen lopen tot uiterlijk 2029 kunnen pas op dat moment de definitieve kosten vastgesteld worden.

De Belastingdienst geeft aan dat € 579 miljoen op 23 oktober 2024 als oninbaar beschouwd moet worden. Bij het grootste deel van de € 4 miljard wordt nog een dwanginvordering ingezet. Dan is er nog zo'n kwart van de € 4 miljard dat valt onder faillissementen of sanering en hiervoor kan nog een slotuitkering volgen. Verder is er nog een deel dat opnieuw wordt ondergebracht in een korte lopende rekening. Dit gebeurt vaak wegens het toevoegen van nieuwe schulden bij een tijdelijk financieel probleem.

Onze inschatting van de misgelopen rente van het reguliere uitstel van betaling is € 0,3 miljard. Als we de schulden optellen die door de Belastingdienst momenteel als oninbaar beschouwd worden, dan komen we uit op € 0,8 miljard budgettaire kosten die we op dit moment kunnen vaststellen.

Momenteel kunnen we de € 3,4 miljard die uit de regeling is onttrokken als een hoog risico beschouwen. Momenteel zijn er echter ook bedrijven waarvan de schulden niet uit de regeling zijn onttrokken, maar die wel een hoog risico lopen op betalingsproblemen. In de eerstvolgende deelparagraaf geven we een inschatting hiervan. Daarna beschrijven we hoe het aflossingspercentage verband houdt met de verhoging van de invorderingsrente. Als derde bespreken we, op basis van onze enquête, hoe ondernemers het effect van langlopende schulden ervaren met betrekking tot betalingen, investeringen en het verkrijgen van krediet.

6.3.3 *Naar schatting € 4,5 miljard aan schuld met een verhoogd risico op betalingsproblemen*

Zoals eerder aangegeven is op 1 februari 2024 de totaal openstaande belastingsschuld van bedrijven € 15 miljard. Zo'n € 11 miljard aan openstaande schuld is nog niet uit de regeling onttrokken. We willen een inschatting maken welk deel van dit bedrag mogelijk niet terugbetaald zal worden. Eerdere onderzoekers hebben risicoanalyses uitgevoerd op basis van betalingsachterstanden of op basis van financiële indicatoren. In deze paragraaf laten we zien dat er een relatief klein deel van bedrijven is met zowel een betalingsachterstand als een verhoogd financieel risico. Na extrapolatie vertegenwoordigen deze bedrijven zo'n € 1,1 miljard aan openstaande schuld. Tel dit op bij de € 3,4 miljard aan inbare schuld dat uit de regeling is gehaald en het totale risicobedrag komt neer op € 4,5 miljard.

Een eerdere analyse op basis van betalingsachterstand is verricht door de Algemene Rekenkamer.⁴⁰ Zij stellen dat € 8,3 miljard nog betaald moet worden door bedrijven die op momenteel voorlopen of bij zijn met aflossen. Hiervan is de verwachting dat het bedrag grotendeels zal binnenkomen. Daarnaast zijn er € 5,7 miljard aan schulden onder bedrijven die achterlopen (€ 2,8 miljard), niets hebben betaald (€ 0,7 miljard), of uit de regeling zijn gezet (€ 2,2 miljard).⁴¹

De tweede analyse richt zich op de financiële positie van een bedrijf. Hierbij bouwen we voort op een analyse van De Nederlandse Bank, die een risicoanalyse heeft gedaan op basis van de capaciteit van bedrijven om hun schulden te betalen (2022).⁴² We stellen dat een bedrijf een verhoogd financieel risico heeft indien ten minste één van de volgende criteria opgaat:

- a. Als een bedrijf ten minste 50% van de verwachte maandwinst moet aanwenden om de maandelijkse BUvB-schuld af te lossen (DNB, 2022);
- b. Als een bedrijf in het meest recente jaar waarover we gegevens hebben (2022) een negatieve winst heeft;
- c. Als een bedrijf volgens ons levensvatbaarheidsmodel een aanzienlijke kans heeft om failliet te gaan (geldt alleen voor bedrijven waarvan financiële gegevens bekend zijn).

⁴⁰ Algemene Rekenkamer (2024). Focus op coronabelastingsschulden en Algemene Rekenkamer (2024), IX Financiën en Nationale Schuld Rijksbegroting 2023.

⁴¹ Algemene rekenkamer (2023). Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX) - Rapport bij het jaarverslag 2023.

⁴² De Nederlandse Bank (2022) De invloed van het corona steun- en herstelpakket op het Nederlandse bedrijfsleven.

Het eerste criterium is gebaseerd op de analyse van DNB (2022). Om de verwachte maandwinst te schatten hebben we de gemiddelde winst berekend in 2017-2019 en 2020-2022 en vervolgens de hoogste gemiddelde waarde daarvan gekozen. De pre-corona winst in 2017-2019 kan representatief zijn voor de winst in de jaren na de coronacrisis. Als de gemiddelde winst in 2020-2022 echter hoger is dan in 2017-2019, dan is het meer voor de hand liggend om de gemiddelde winst van 2020-2022 te gebruiken. Hierin wijken we af van DNB, die alleen de gemiddelde winst pre-corona gebruikt. De maandelijkse aflossing hebben we berekend door de totaal openstaande schuld op 1 februari 2024 te delen door het totaal aantal maanden van februari 2024 tot het einde van betalingsregeling (1 oktober 2027). Verdere uitleg over het levensvatbaarheidsmodel (criterium c) wordt gegeven in bijlage A.1.3.

| | | Betalingsachterstand (x 1 mld) | | |
|------------------------|-----------------|---------------------------------------|------------|---------------|
| | | Geen | Wel | Totaal |
| Risicocategorie | Laag | 52% | 15% | 66% |
| | Verhoogd | 29% | 5% | 34% |
| | Totaal | 80% | 20% | 86.887 |

Tabel 14. Uitsplitsing aantal bedrijven naar risicocategorie en betalingsachterstand van bedrijven en openstaande schuld op 1 februari 2024. De percentages zijn relatief aan het totaal aantal bedrijven van 86.887

Uit het onderzoek van DNB (2022) kwam naar voren dat 47% van de bedrijven op 1 oktober 2022 een verhoogd risico had op betalingsproblemen. Dit percentage met een verhoogd risico ligt op 34% in onze analyse, zoals tabel 14 laat zien. Het grootste deel daarvan had *geen* betalingsachterstand. Opvallend is dat er zelfs een negatief verband lijkt te zijn tussen de risicocategorie en het hebben van een betalingsachterstand. Bij bedrijven zonder betalingsachterstand valt ruim de helft in de verhoogde risicocategorie en bij bedrijven met betalingsachterstand valt ongeveer een derde in de verhoogde risicocategorie.

Om deze verschillen beter te begrijpen hebben we in aparte modellen onderzocht hoe de kans op faillissement afhangt van de betalingsachterstand en financieel risico.⁴³ Bedrijven met een betalingsachterstand in 2022 hebben niet significant meer kans op een faillissement in 2023, maar bedrijven met een verhoogd financieel risico in 2022 hebben in 2023 wel 2,6 keer meer kans op een faillissement dan bedrijven met een laag financieel risico (bij een significantieniveau van 1%). Het levensvatbaarheidsmodel (criterium c van de risicocategorie) is geschat zodat het faillissementen zo goed mogelijk voorspelt. Zonder het levensvatbaarheidsmodel zou de financiële risicocategorie geen significante resultaten opleveren.

Verder onderzoek is nodig om de relatie tussen het hebben van een betalingsachterstand, de financiële risicocategorie en het uiteindelijk wel of niet betalen van de BUvB-schulden te bepalen. Gezien de onzekerheid in het bepalen van de bedrijven die een risico lopen om hun BUvB-schuld niet af te betalen gaan we uit van een conservatieve schatting. Hierbij heeft een bedrijf een hoge kans op betalingsproblemen indien het zowel financieel risico loopt als een betalingsachterstand heeft. Daarnaast hebben bedrijven een hoog risico op betalingsproblemen als zij uit de betalingsregeling zijn onttrokken.

⁴³ Om dit te meten hebben we logistisch modellen geschat met sector, leeftijds- en grootteklasse als covariaten.

| | | Betalingsachterstand (x € 1 mld) | | |
|-----------------|----------|---|------|--------|
| | | Geen | Wel | Totaal |
| Risicocategorie | Laag | 0,78 | 0,26 | 1,03 |
| | Verhoogd | 5,30 | 0,71 | 6,02 |
| | Totaal | 6,08 | 0,97 | 7,05 |

Tabel 15. Openstaande schuld (x € 1 mld) uitgesplitst naar risicocategorie en betalingsachterstand voor zelfstandigen en bedrijven waarvan financiële gegevens bekend zijn

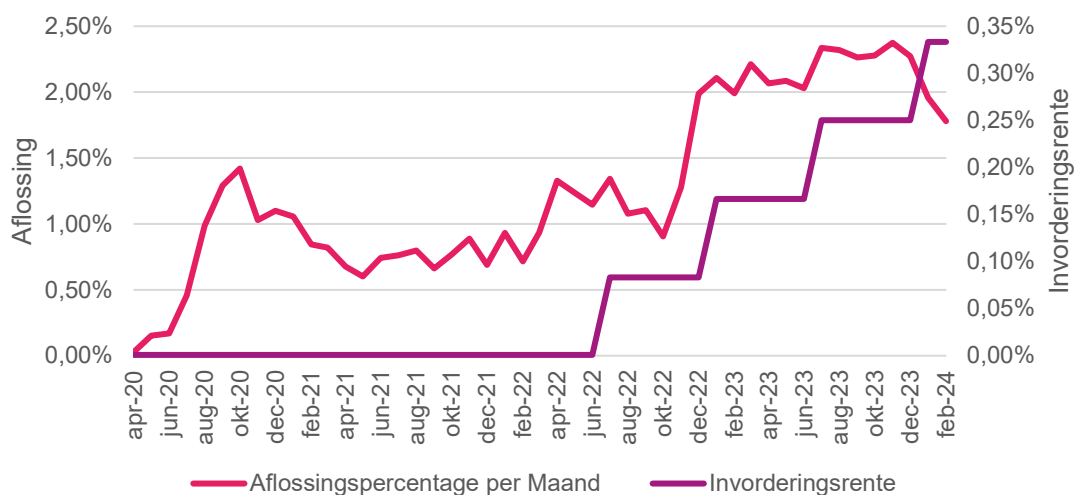
In 2022 was het de inschatting van de DNB dat € 7,58 miljard van de openstaande schuld een verhoogd risico had om niet terugbetaald te worden. In 2024 hebben wij van 86.887 bedrijven voldoende informatie om een risico-inschatting te geven. Zij vertegenwoordigen een totaal openstaande schuld van € 7,05 miljard. Daarvan valt € 6,02 miljard onder de verhoogde risicocategorie, zie tabel 15.⁴⁴

Binnen de groep zonder betalingsachterstand zijn er twee keer zo veel bedrijven met een laag financieel risico dan een verhoogd financieel risico, maar de schuld van de eerste groep (€ 0,78 miljard) is aanzienlijk lager dan de schuld van de tweede groep (€ 5,30 miljard) en dit komt omdat de gemiddelde schuld van de tweede groep veel hoger is. De totale schuld is € 0,71 miljard van bedrijven die zowel een betalingsachterstand hebben als een verhoogde risicocategorie. Als we dit bedrag doortrekken naar de totale openstaande schuld van € 11,1 miljard, dan komt dit grofweg neer op € 1,1 miljard. Opgeteld bij de € 3,4 miljard aan inbare schulden die uit de betalingsregeling is gehaald, komen we uit op een totaal van € 4,5 miljard aan schuld met een hoog risico.

6.3.4 Aflossingspercentage springt van 1% naar 2% na tweede verhoging van invorderingsrente

Het onderstaande figuur toont de relatie tussen het aflossingspercentage en verhogingen van de invorderingsrente. Een eerste piek in het aflossingspercentage is in oktober 2020, een halfjaar na het begin van de regeling. In die eerste periode van ongeveer augustus 2020 tot april 2021 zien we een eerste groep bedrijven versneld aflossen. Dit is waarschijnlijk de groep bedrijven die BUvB heeft aangevraagd vanwege de grote onzekerheid die heerste aan het begin van de crisis. Na deze eerste piek van 1,4% daalt het aflossingspercentage naar zo'n 0,75%. Zodra, op 1 januari 2022, de verhoging van de invorderingsrente wordt aangekondigd stijgt het aflossingspercentage weer tot ruim 1%. De tweede verhoging van de invorderingsrente gaat samen met een stijging van het aflossingspercentage naar ruim 2%. Op 1 januari 2024 is de invorderingsrente weer op het gebruikelijke niveau van 4%, maar die sprong gaat niet gepaard met een verhoging van het aflossingspercentage. In februari 2024 daalt het aflossingspercentage zelfs tot onder de 2%.

⁴⁴ Indien we voor de risicoschatting alleen gebruik maken van het eerste criterium (>50% maandelijkse winst inzetten voor maandelijkse schuld), dan valt € 4,77 miljard onder de hoge risicocategorie in plaats van € 5,30 miljard.



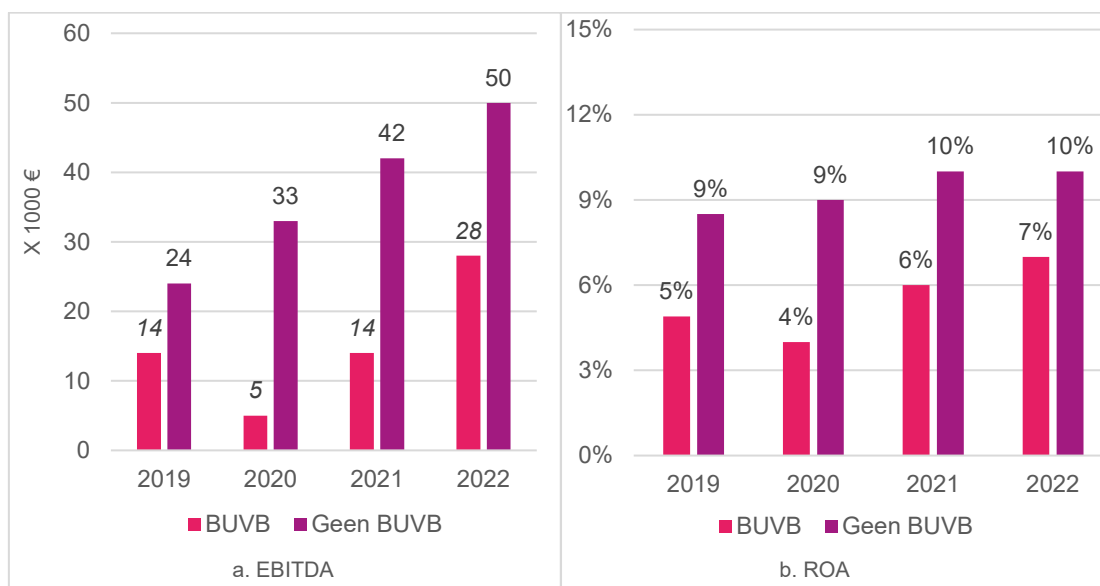
Figuur 21. Ontwikkeling aflossingspercentage en invorderingsrente

6.4 Kosten voor de economie

De kosten voor de economie brengen wij in kaart aan de hand van financiële resultaten van bedrijven met en zonder BUvB en aan de hand van wat ondernemers zelf zeggen over de mate waarin zij nu nog problemen ervaren met betalingen, investeringen en het aantrekken van krediet.

6.4.1 BUvB-bedrijven hadden in 2020 een terugval in winst en rendement op bezittingen, maar solvabiliteit en liquiditeit bleef stabiel

We vergelijken de financiële ontwikkeling van bedrijven die wel of niet gebruik hebben gemaakt van BUvB. Eerst tonen we ontwikkelingen in winst, rendement, solvabiliteit en liquiditeit. Deze verschillen in winst, rendement, solvabiliteit en liquiditeit zijn niet gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken als sector, grootteklasse, leeftijdsklasse, zoals in paragraaf 4.4.1. Dat is ook minder relevant omdat we hier vooral geïnteresseerd zijn in ontwikkelingen door de tijd.



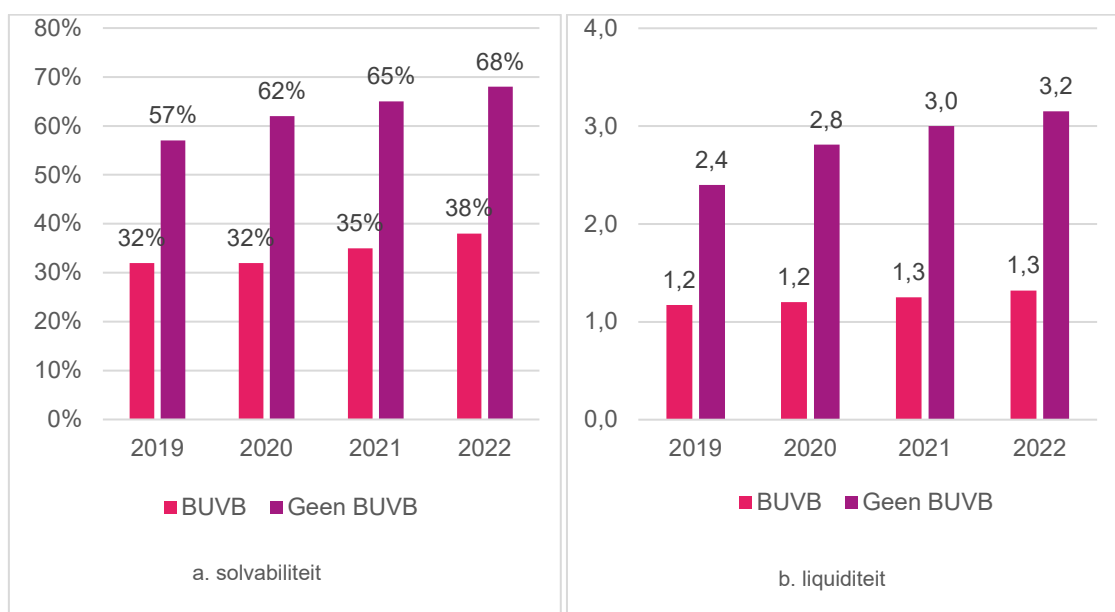
Figuur 22. Mediaan van EBITDA (x 1000)⁴⁵ (a) en ROA⁴⁶ (b) voor bedrijven met en zonder BUvB voor 2019 t/m 2022.

Bron: Belastingdienst en CBS microdata, bewerkt door Significant APE en Technopolis

⁴⁵ EBITDA: Winst vóór aftrek van rentekosten, belastingen, afschrijving en afboekingen.

⁴⁶ ROA: Rendement op activa.

De mediane gebruiker van BUvB was gedurende de coronaperiode winstgevend. Dat blijkt uit deel a van het bovenstaande figuur, waar de winst wordt getoond voor aftrek van rentekosten, belastingen, afschrijvingen en afboekingen (EBITDA). Wel blijkt uit dit figuur dat de doorsnee gebruiker een duidelijke terugval had van € 14.000 in 2019 naar € 5.000 in 2020. In het jaar daarna was deze winst alweer op hetzelfde niveau als in 2019. Het rendement op bezittingen (ROA) daalt ook iets in 2020 ten opzichte van 2019, maar verbetert in de jaren daarna. Bedrijven die geen gebruik hebben gemaakt van BUvB stonden er voor de crisis al beter voor en laten tijdens de crisis zelfs een stijging van de winst zien.



Figuur 23. Mediaan van solvabiliteit⁴⁷ (a) en liquiditeit⁴⁸ (b) voor bedrijven met en zonder BUvB voor 2019 t/m 2022.

Bron: Belastingdienst en CBS-microdata, bewerkt door Significant APE en Technopolis

De solvabiliteit en de liquiditeit zijn tijdens de coronacrisis opmerkelijk stabiel gebleven voor bedrijven die gebruik hebben gemaakt van de regeling. De niet-gebruikers stonden er in 2019 al beter voor en die voorsprong is verder uitgebreid tijdens de coronacrisis.

6.4.2 Uit enquête blijkt: van de BUvB-ondernemers ondervindt 25% nu nog betalingsproblemen, heeft 40% minder investeringsruimte en heeft 30% moeite met het verkrijgen van krediet

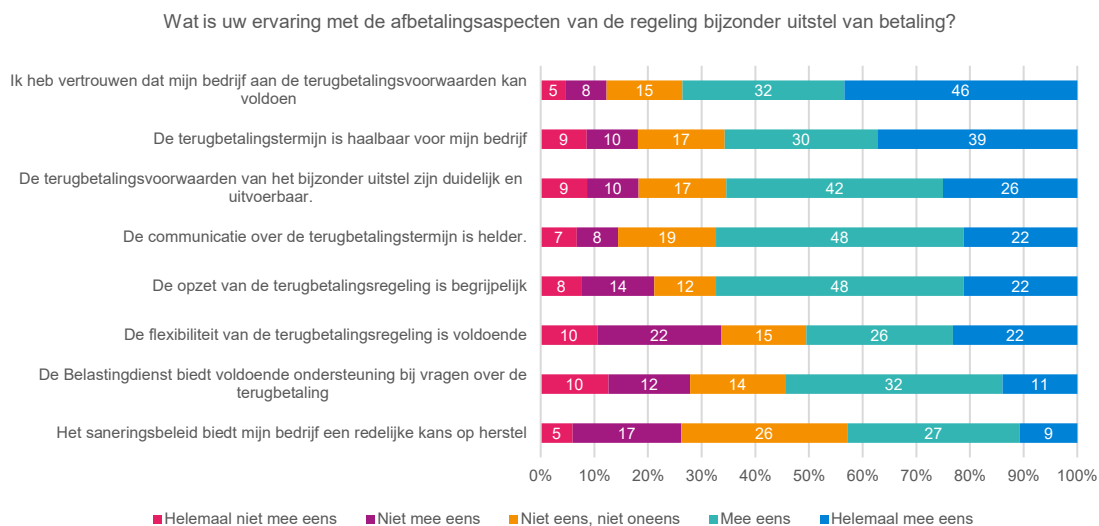
Ongeveer een kwart van de ondernemers uit onze enquête ervaart momenteel betalingsproblemen als gevolg van de regeling. Een even groot deel van de respondenten verwacht in de toekomst problemen te krijgen met het voldoen aan belastingverplichtingen. Problemen met betalingsverplichtingen beperken de mogelijkheid om te investeren. Ten aanzien van investeringen blijkt dat zo'n 40% van de respondenten heeft moeten bezuinigen op investeringen door het gebruik van de regeling. Dit wordt *debt overhang* genoemd, oftewel de schuldenlast die toekomstige groei belemmert.

Verschillende brancheorganisaties uiten zorgen over de toekomstige impact hiervan, vooral met betrekking tot verplichte investeringen. Bijvoorbeeld, ondernemers in de retailsector kunnen moeite hebben om te voldoen aan toekomstige regelgeving omtrent groen vervoer. Deze situatie drukt op de ondernemingen en zorgt ervoor dat noodzakelijke investeringen minder of minder snel worden gedaan, wat de concurrentiekracht van deze bedrijven op de lange termijn kan verzwakken.

⁴⁷ Solvabiliteit is de verhouding tussen het vreemd vermogen en het eigen vermogen.

⁴⁸ De verhouding tussen de vlottende activa (voorraden, debiteuren, en kasmiddelen) en de vlottende passiva (crediteuren en kortlopende schulden).

Daarnaast geeft circa 30% van de respondenten aan dat het voor hen moeilijker is geworden om krediet te verkrijgen van kredietverstrekkers. Dit suggereert dat de regeling mogelijk heeft bijgedragen aan een verslechterde kredietwaardigheid van deze bedrijven, waardoor hun toegang tot financiering is beperkt en hun groeipotentieel is verminderd. Als er echter geen BUvB zou zijn geweest, dan zou een deel van de bedrijven bancaire leningen moeten afsluiten om aan hun betalingsverplichtingen te voldoen, waardoor zij er nog slechter voor zouden staan.



Figuur 24. Ervaring met afbetalingsaspecten van Bijzonder uitstel van betaling. Bron: enquête uitgevoerd door Significant APE en Technopolis (2024)

6.5 Uitvoeringskosten voor overheid en ondernemers

We bespreken de uitvoeringskosten van de Belastingdienst en van ondernemers in aparte paragrafen.

6.5.1 Uitvoeringskosten Belastingdienst ruw ingeschat op minimaal € 30 miljoen

De Belastingdienst heeft aangegeven dat een groot deel van de organisatie op enig moment betrokken is geweest bij de uitvoering van de regeling. Er is geen exacte uren-/kostenregistratie bijgehouden voor de regeling. Dit maakt het moeilijk om een precies inzicht te krijgen in de totale uitvoeringskosten, en daarmee in de directe doelmatigheid van de regeling. Schattingen van de Belastingdienst geven aan dat er meer dan 400.000 uur is besteed aan de uitvoering van de regeling, exclusief nog ontbrekende schattingen. Uitgaande van een gemiddelde kostenpost van 75 euro per arbeidsuur, kan worden gesteld dat de regeling zeker meer dan 30 miljoen euro heeft gekost aan uitvoering binnen de Belastingdienst.

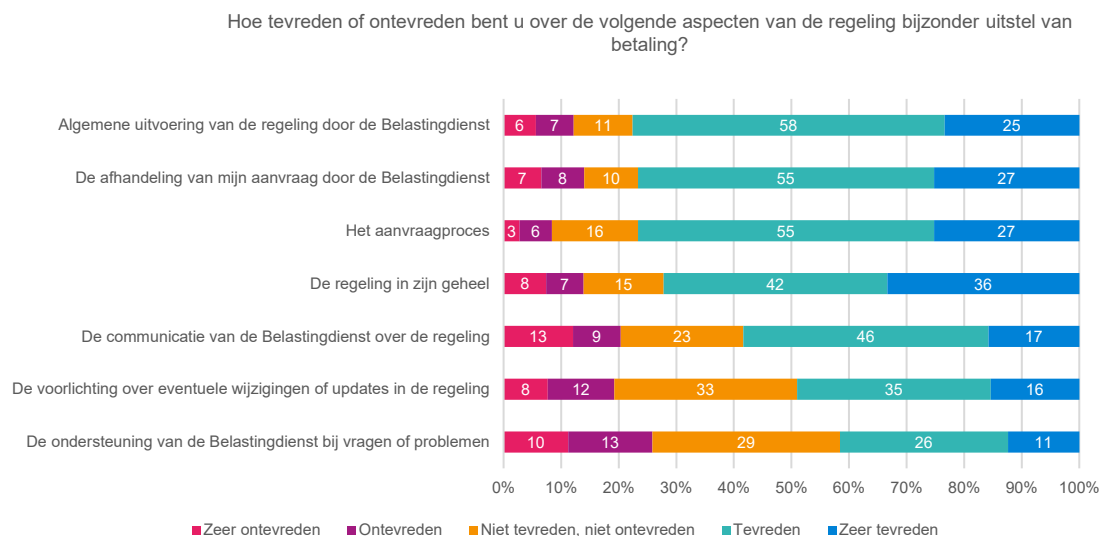
6.5.2 Ondernemers overwegend positief over uitvoering bijzonder uitstel van betaling

Ruim 80% van de ondervraagde ondernemingen is tevreden tot zeer tevreden over de algemene uitvoering van de regeling door de Belastingdienst (zie onderstaande figuur). Die mate van tevredenheid geldt ook voor het aanvraagproces en de afhandeling van een aanvraag door de Belastingdienst.

De mate van tevredenheid van ondernemers is lager ten aanzien van de communicatie (60%), voorlichting over eventuele wijzigingen of updates (50%) en de ondersteuning van de Belastingdienst bij vragen of problemen (40%). Op deze aspecten is tussen de 20% en 25% van de ondervraagde ondernemers ontevreden of zeer ontevreden. Uit interviews met brancheverenigingen en sectororganisaties komt naar voren dat kleinere bedrijven de regeling als

complexer ervoeren dan grotere bedrijven. Grote bedrijven hebben vaak toegang tot eigen accountants, adviseurs en financiële afdelingen en zijn meer gewend om administratieve processen door te lopen. Voor kleinere bedrijven was dit vaak nieuw, wat leidde tot relatief meer hulpvragen bij de Belastingdienst.

Desondanks wordt door de brancheorganisaties gesteld dat de regeling in brede zin goed heeft gefunctioneerd, gezien de context waarin deze werd opgezet en de schaal waarop deze werd uitgevoerd. De enquêteresultaten ondersteunen deze positieve beoordeling; ondernemers gaven aan dat het uitstel hen in veel gevallen ademruimte bood om zich aan te passen aan de nieuwe omstandigheden en bijvoorbeeld hun bedrijfsactiviteiten aan te passen aan de op dat moment heersende coronamaatregelen.



Figuur 25. Tevredenheid BUvB. Bron: enquête uitgevoerd door Significant APE en Technopolis (2024)

Uit interviews met ondernemers komt een hardnekkig sentiment terug dat het verleende uitstel ooit nog zou worden kwijtgescholden. Dit idee bleef bestaan, ondanks de herhaalde nadruk van de overheid dat kwijtschelding niet aan de orde was. Brancheorganisaties suggereren dat dit sentiment werd gevoed door de herhaalde verlenging van de regeling en het uitstel van afbetaling, wat leidde tot de gedachte 'van uitstel komt afstel'. Wat mogelijk ook heeft bijgedragen is dat vertegenwoordigers van instellingen zoals De Nederlandse Bank signalen hebben afgegeven dat mogelijke kwijtschelding tot de beleidsmatige opties zou kunnen behoren.⁴⁹

⁴⁹ <https://www.rtl.nl/economie/business/artikel/5212333/wopke-hoekstra-belasting-kwijtschelden-klaas-knot-ondernemers>.

7 Toekomstgerichte analyse

7.1 Samenvatting en conclusie (zelfde als managementsamenvatting)

Het grootste succes van bijzonder uitstel van betaling is dat de overheid snel en effectief liquiditeit heeft kunnen verstrekken tijdens een economische en maatschappelijke noodsituatie. Het instrument heeft zijn nut bewezen om bedrijven te ondersteunen in tijden van acute financiële stress. Het was effectief in het overbruggen van een kritieke periode voor veel bedrijven en heeft bijgedragen aan het behoud van economische stabiliteit. Echter, enkele aanpassingen zijn noodzakelijk om eventuele toekomstige implementaties soepeler te laten verlopen en de risico's beter te beheersen.

De eerste **succesfactor** is dat het ontwerp van de regeling eenvoudig was. Een tweede succesfactor is dat signalen vanuit de werkvloer van de Belastingdienst snel werden opgepakt door de beleidsmakers van het ministerie.

Het belangrijkste **knelpunt** van de regeling zijn de IT-systemen en processen van de Belastingdienst, die niet zijn ingericht om op zo'n grote schaal uitstel van betaling te verlenen. Eén van de lessen voor de toekomst is dan ook om deze systemen te evalueren en waar mogelijk toekomstbestendig te maken.

De voornaamste **lessen** hebben betrekking op het vormgeven van de regeling. Allereerst is het raadzaam om in de maanden na de start van de maatregel een *exit strategy* te formuleren, waarin wordt aangegeven hoe en wanneer de regeling gestopt wordt. Hierbij is het van belang om vooraf een evaluatiemoment in te plannen. Voor het (tussentijds) evalueren van de regeling zou het helpen als de uren en kosten beter geregistreerd worden. In het kader van monitoring en evaluatie zou het ten slotte raadzaam zijn om de verantwoordingseisen van reguliere programmagelden ook van toepassing te maken voor het verlenen van bijzonder uitstel van betaling. Het bijzonder uitstel is geen kostenpost zoals een subsidie. Afgezien van de misgelopen rentes kost het op de korte termijn betrekkelijk weinig geld. Juist omdat de kosten naar de toekomst worden geschoven is het belangrijk om daar een goede verantwoording voor te geven.

Het is raadzaam om **bijzonder uitstel van betaling in de toekomst alleen in uitzonderlijke gevallen toe te passen** voor het acuut ondersteunen van de liquiditeit van bedrijven. Zoals beschreven in de doelmatigheidsanalyse wegen de maatschappelijke kosten van bijzonder uitstel van betaling alleen af tegen de baten als er significante risico's heersen voor het functioneren van economie waardoor marktstructuren en/of een aanzienlijk deel van het bedrijvenbestand kunnen falen. Dergelijke risico's zijn tekenend voor beperkte beschikbaarheid tot private financiering (bankleningen, et cetera). Daarnaast is het raadzaam om bijzonder uitstel van betaling niet langer dan een jaar in te zetten omdat de kosten en schulden anders te veel oplopen. Ook zou de reguliere invorderings- en betalingsrente gehandhaafd moeten worden om kosten te besparen en ongerichtheid te voorkomen. Verder is BUvB tijdens de coronacrisis ingezet omdat er slechts een tijdelijke winstdaling verwacht werd als gevolg van de tijdelijke lockdowns. Het is niet raadzaam om BUvB in te zetten wanneer de bedrijfskosten door een crisis structureel hoger worden (zoals deels het geval bij de recente energiecrisis). Bij structureel hogere kosten is de kans te groot dat een deel van de bedrijven de schuld niet kan betalen gezien zij zich niet kunnen aanpassen aan een nieuwe realiteit met hogere kosten. De hierboven genoemde lessen, zoals het formuleren van een duidelijke *exit strategy*, het verbeteren van IT-capaciteit en processen, en het zorgvuldig monitoren en registreren van kosten en uren, dienen daarbij in acht genomen te worden om de effectiviteit en duurzaamheid van het beleid te waarborgen.

7.2 Onderzoeksvragen en leeswijzer

Wat zijn de belangrijkste succesfactoren, knelpunten en lessen voor de toekomst?

24 Welke lessen kunnen worden getrokken voor de toekomst?

25 Welke succesfactoren kunnen worden meegenomen bij toekomstige regelingen?

26 Welke knelpunten kunnen bij toekomstige regelingen vermeden worden en hoe kan dat worden bereikt?

De succesfactoren, knelpunten en lessen worden in de komende paragrafen verder uitgewerkt.

7.3 Succesfactoren

Het bijzonder uitstel van betaling bleek een effectief middel te zijn om de liquiditeitspositie van bedrijven aanzienlijk en snel te verbeteren, waardoor een diepere economische crisis kon worden afgewend. De Belastingdienst speelde hierbij een belangrijke rol door snel een regeling op te zetten die bedrijven toegang gaf tot liquiditeit via belastinguitstel. De Belastingdienst is in staat geweest om de regeling snel op te zetten en heeft een bijzondere positie om krediet (via uitstel van belastingen) te kunnen verlenen bij bedrijven. Eenvoudig ontwerp en inbedding binnen breder belastingsysteem.

Het ontwerp van de BUvB-regeling was relatief eenvoudig, wat de uitvoering in crisistijd vergemakkelijkte. De regeling stond open voor vrijwel elk bedrijf om zo snel steun te kunnen verlenen zonder administratieve drempels. Echter, de complexiteit ontstond door de inbedding van de regeling binnen het bredere belastingstelsel, waarin verschillende belastingtypen en regelingen elkaar beïnvloeden. Voor toekomstige regelingen kan het nuttig zijn om te overwegen of een dergelijke regeling meer losgekoppeld kan worden van bestaande systemen om de uitvoering eenvoudiger en beheersbaarder te maken.

7.3.1 Operationele samenwerking tussen Financiën en Belastingdienst

Uit interviews met de Belastingdienst en het ministerie van Financiën komt naar voren dat geluiden van de werkvloer van de Belastingdienst snel werden opgepakt door de beleidsmakers van het ministerie van Financiën. De goede samenwerking is belangrijk geweest voor het aanvankelijke succes ervan. Men kijkt tevreden terug naar de samenwerking en stellen in sommige gevallen dat de samenwerking ook na de crisis is verbeterd door de intensieve samenwerking.

7.4 Knelpunten

7.4.1 Technische beperkingen Belastingdienst

De IT-systemen van de Belastingdienst waren niet ingericht om belastinguitstel op grote schaal te verwerken, waardoor de regeling operationeel complex werd. De systemen boden beperkte mogelijkheden voor gerichte communicatie met ondernemers over hun uitstaande schulden, wat leidde tot verwarring en onduidelijkheid. Ook was de infrastructuur niet flexibel genoeg om diverse wijzigingen en verlengingen efficiënt te implementeren. De systemen konden bijvoorbeeld geen rentetarief van 0% verwerken, wat tot juridische en technische aanpassingen leidde. Door beperkte capaciteit en verouderde processen kon de Belastingdienst de vereiste documenten voor derdenverklaringen niet effectief controleren. Deze beperkingen zorgden ervoor dat de regeling minder doelmatig was en verhoogden het risico op fouten en onduidelijke communicatie.

7.5 Lessen

7.5.1 *Zorg dat IT-systemen en -processen Belastingdienst beter zijn afgesteld op een grootschalige uitstel van betaling*

De Belastingdienst had nog nooit op zo'n grote schaal uitstel van betaling georganiseerd, en de systemen en processen waren hier niet op voorbereid. Een grondige evaluatie van de uitvoeringscapaciteit is essentieel om voorbereid te zijn op toekomstige crises. Dit zou kunnen leiden tot gerichte investeringen in IT-systemen en processen, om de schaalbaarheid en flexibiliteit van de uitvoering te verbeteren. Daarnaast is het belangrijk om de automatisering van aanvragen en controles te versterken, zodat de Belastingdienst in staat is om efficiënt en snel te reageren op onverwachte situaties. Een verbeterde inrichting van systemen kan bijdragen aan een gerichtere en consistentere ondersteuning van ondernemers tijdens toekomstige grootschalige steunmaatregelen.

7.5.1 *Verbeter gerichtheid van de regeling*

Met betrekking tot de gerichte afbakening van de doelgroep is het voor toekomstige regelingen aan te bevelen om vooraf duidelijke criteria vast te stellen voor het verlenen van steun. In de volgende regeling kan overwogen worden of het logisch is om uitstel te geven van omzetbelasting, gezien de ondernemer deze belasting al heeft doorgerekend aan de klant. Als het doel is om levensvatbare bedrijven te steunen, dan kan overwogen worden of het mogelijk is om bedrijven te steunen die op dat moment nog geen belastingschuld hebben. De makkelijkste manier om de regeling gericht te maken is om de invorderings- en betalingsrente niet te verlagen.

7.5.1 *Inbouwen van een exit strategie*

Een andere belangrijke les is het belang van een duidelijke *exit strategie* in crisisregelingen. Bij het ontwerp en de uitvoering van de BUvB-regeling werd relatief weinig stilgestaan bij de vraag wanneer de regeling zou moeten ophouden te bestaan. Het einde van een crisis is vaak diffuus en kent verschillende naweeën. Door geen duidelijke exit strategie te communiceren, bestaat het risico dat steunmaatregelen te lang worden voortgezet, onder het maatschappelijke sentiment dat elke onderneming gesteund moet worden ten tijde van crisis. De lange voortzetting van de regeling verhoogt de kosten, werkt nieuwe bedrijvigheid tegen en verhoogt op lange termijn de schuldenlast van bedrijven. In de toekomst zou een duidelijke exit strategie moeten worden ingebouwd en gecommuniceerd om te voorkomen dat steunmaatregelen langer doorgaan dan noodzakelijk. Hier past ook bij dat het beoogde doel van de regeling helder wordt gecommuniceerd en dat helder wordt aangegeven of er redenen zijn van dit doel af te wijken. De doelomschrijving van BUvB en het verlagen van de invorderings- en betalingsrente waren zeer beperkt.

7.5.2 *Behoeft aan flexibiliteit en 'pas op de plaats' tijdens de crisis*

De BUvB-regeling werd oorspronkelijk ontworpen als een kortlopende maatregel, maar werd meerdere malen verlengd vanwege de aanhoudende crisis. Als onderdeel van de exit strategie kan het nuttig zijn om bij het ontwerp van crisismaatregelen rekening te houden met een gering aantal verlengingen, waarna een evaluatiemoment (c.q. 'pas op de plaats') wordt ingepland om te beoordelen of de regeling nog passend is. Deze evaluatie biedt de mogelijkheid om de regeling grondig te herzien of om een nieuwe, meer geschikte regeling op te zetten. Een voorbeeld hiervan is het initieel bestaan van de TOGS om breed ondernemers te ondersteunen om hen tegemoet te komen in hun vaste lasten. De TOGS is later voortgezet in de minder generieke TVL-regeling.

7.5.3 *Houd voor toekomstige evaluaties de uren- en kostenregistratie beter bij*

Een effectieve monitoring en evaluatie van de regeling is van groot belang. Het gebrek aan gedetailleerde uren- en kostenregistratie maakte het binnen de evaluatie moeilijk om de precieze doelmatigheid van de regeling vast te stellen. Voor een grotere analyse is ook het gebruik, de omvang van de schulden en het aantal opheffingen nodig. Toekomstige

regelingen zouden baat hebben bij het specifiekere bijhouden van deze gegevens, zodat beleidsmakers beter in staat zijn om de effectiviteit en doelmatigheid van de maatregelen te beoordelen en indien nodig tijdig bij te sturen.

7.5.4 *Verantwoordingseisen zoals bij reguliere programmagelden en overige financiële risico's*

Een belangrijk kenmerk van de BUvB-regeling is dat het geen subsidie, financiering of directe uitkering betrof, maar een tijdelijke opschorting van belastingbetalingen. Hierdoor kent de regeling geen formele programmagelden zoals bij andere steunmaatregelen, en hoeft een ministerie minder formele verantwoording af te leggen over de kosten van de regeling. In plaats van directe uitgaven, verplaatste de regeling belastinginkomsten naar de toekomst. Hoewel dit op korte termijn voordeliger was voor de overheidsbegroting dan een directe subsidie, is het risico op niet-terugbetaalde bedragen een significante kostenpost geworden. De niet-inbare schulden die voortvloeien uit de regeling kunnen op termijn worden beschouwd als de werkelijke "kosten" van de regeling. Dit onderscheidt de BUvB-regeling van andere crisismaatregelen, waarbij het financiële risico voor de overheid zich pas na verloop van tijd manifesteert.

Hoewel dergelijke maatregelen de overheidsfinanciën op korte termijn kunnen ontzien, moeten beleidsmakers zich bewust zijn van de mogelijke langetermijnrisico's, zoals het niet kunnen innen van uitgestelde betalingen. Toekomstige crisismaatregelen zouden daarom baat hebben bij een grondige verantwoording van de regeling, met een risicoanalyse van de potentiële kosten, inclusief de kans op oninbare schulden, en het ontwikkelen van strategieën om deze risico's te beperken. Dit kan in de eerste maanden van de regeling gedaan worden en onderdeel vormen van de *exit strategy*.

A. Technische bijlagen

A.1 Data-analyse

A.1.1 Data CBS en Belastingdienst

Bedrijven vormen de doelgroep van de bijzonder uitstel van betalingen. Het algemeen bedrijven register (ABR) van het CBS kent drie bedrijfsniveaus:

- Ondernemingengroep (OG): de feitelijke actor in financiële processen;
- Bedrijfseenheid (BE): de feitelijke actor in het productieproces;
- Lokale bedrijfseenheid (CBS persoon): de vestigingen van de BE.

Lokale bedrijfseenheden vallen onder bedrijfseenheden en bedrijfseenheden onder ondernemingengroepen. Onze analyse is gericht op het niveau van ondernemingengroep (OG) omdat financiële keuzes centraal staan in ons onderzoek. Veel databronnen zijn echter gemeten op het niveau van de bedrijfseenheden (BE).

Bedrijfsopheffingen berekenen we op basis van de eventbijdragentabel. We selecteren de eventactie "Afvoering" en bepalen of de afvoering van een bedrijf het gevolg is van de eventbijdrage "sterfte"; of dat het bedrijf om andere redenen is afgevoerd, zoals fusie, overname of herstructurering. Bedrijfsopheffing komt dus overeen bij bedrijven die volgens de eventbijdragentabel zijn "gestorven". Bedrijven die om andere redenen zijn afgevoerd dan "sterfte" verwijderen we bij de effectmetingen uit de dataset. Als secundaire analyse nemen we faillissementen als uitkomstvariabele. Faillissementen worden op BE niveau gemeten. We gaan ervanuit dat een OG failliet is gegaan als alle BE's die onder de OG vallen failliet zijn gegaan.

De Belastingdienst heeft op BE niveau databestanden geleverd over het gebruik van BUvB en NOW/TVL. Hiermee hebben we gegevens over het moment dat bedrijven van de regelingen gebruik gingen maken, wat de uitstaande schuld is, in hoeverre de schuld is gekenmerkt als afbetaald, kwijtscholden, verrekend, verminderd, of oninbaar.

Het NFO databestand bevat financiële indicatoren van een ondernemingengroep (OG). Op basis van deze indicatoren maken wij indicatoren om de financiële toestand van een bedrijf in kaart te brengen. We definiëren onder meer standaard financiële indicatoren zoals liquiditeit, solvabiliteit, ROA en EBITDA. Daarnaast gebruiken we financiële ratio's van Altman (2017). Deze indicatoren worden typisch gebruikt om de kans op faillissement te voorspellen. De enige relevante financiële informatie die we van zelfstandigen (kunnen) gebruiken is het opgegeven inkomen uit onderneming bij inkomstenbelasting. De volgende tabel toont per variabele in de analyse hoe die berekend is.

| variabele (per OG per jaar) | berekening / toelichting |
|---------------------------------|--|
| datum ontstaan OG | |
| leeftijd OG | huidige jaar – jaar ontstaan |
| leeftijdscategorie OG | <6 jaar; tussen 6 en 15 jaar; ouder dan 15 jaar |
| sterfte | indicaties: gestorven in jaar t , $t + 1$, $t + 2$, $t + 3$ |
| aantal werknemers | Som aantal werknemers per OG |
| grootteklasse | Categorie op basis van aantal werknemers OG |
| SBI Sector | SBI 21 sector-indeling |
| faillissement | OG failliet als alle BE onder OG failliet zijn |
| NOW startdatum | Eerste datum dat bedrijf gebruik maakte van een vorm van NOW. <i>Toelichting: Bedrijven konden een voorschot op de regeling krijgen, maar moesten die soms enkele maanden later terugbetalen als de aanvraag niet werd toegekend. Wij beschouwen het ontvangen van een voorschot als deelname aan de regeling (ongeacht of de aanvraag uiteindelijk is toegekend of niet). Als startdatum nemen wij dus ook de datum dat een bedrijf een voorschot heeft ontvangen.</i> |
| TVL startdatum | Eerste datum dat bedrijf gebruik maakte van een vorm van TVL |
| uitstel van betaling startdatum | Eerste datum dat bedrijf gebruik maakte van een vorm van BUvB |

| variabele (per OG per jaar) | berekening / toelichting |
|---|--|
| jaarbedrag uitstel van betaling | We gaan uit van de maximaal uitgestelde schuld dat een bedrijf in een jaar had, waarbij alle bedrijfseenheden (BE) van een ondernemingsgroep (OG) worden opgeteld. |
| schuld wel/geen BUvB, betaling wel/geen BUvB, vermindering wel/geen BUvB, oninbaar wel/geen BUvB, verrekening wel/geen BUvB, kwijtschelding geen BUvB, overig wel/geen BUvB | <i>Toelichting: de belastingschuld wordt teniet gedaan bij kwijtschelding. Bij oninbaar blijft de schuld formeel bestaan ("geparkeerd") en kunnen er nog invorderingsmaatregelen worden getroffen, al is de verwachting dat de schuld niet betaald kan worden. Verrekend betekent dat teruggaven van belastingen niet worden uitbetaald, maar worden afgeboekt op de openstaande schuld. Verminderd betekent dat het verschuldigde belastingbedrag of eventuele boete bij een bepaalde aanslag wordt verminderd in verband met een bezwaar-of-beroepschrift of bij een voorlopige of een definitieve aanslag waarbij er een verzoek is gedaan voor vermindering.</i> |
| kortlopende activa | activa kortlopende vorderingen + activa handelingsdebiteuren + activa liquide middelen <i>Toelichting: Activa (bezittingen) met een looptijd korter dan een jaar, zoals voorraden, kortlopende vorderingen en liquide middelen.</i> |
| kortlopende passiva | passiva kortlopende schulden + passiva handelscrediteuren <i>Toelichting: passiva (schulden) die binnen 1 jaar moeten worden afgelost aan leveranciers, kredietverleners, Belastingdienst of andere crediteuren/schuldeisers</i> |
| liquiditeit | kortlopende activa / kortlopende passiva <i>Toelichting: mate waarin onderneming aan lopende betalingsverplichtingen kan voldoen</i> |
| solvabiliteit | passiva eigen vermogen / balanstotaal <i>Toelichting: mate waarin onderneming aan lange termijn betalingsverplichtingen en schulden kan voldoen</i> |
| EBITDA | bedrijfsresultaat + afschrijvingen <i>Toelichting: EBITDA staat voor Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortization (winst vóór rente, belastingen, afschrijvingen en amortisatie). EBITDA geeft indicatie van operationele winstgevendheid van een onderneming. Amortisatie (afschrijving van immateriële activa zoals goodwill, patenten) is geen NFO variabele en is dus niet opgeteld bij de bedrijfsresultaten en afschrijvingen.</i> |
| ROA | netto resultaat / balanstotaal <i>Toelichting: ROA staat voor Return on Assets (rendement op activa). Het geeft aan hoe efficiënt een bedrijf zijn activa gebruikt om winst te genereren. Bij een hogere ROA is het bedrijf beter in staat is om zijn activa te benutten om inkomsten te genereren.</i> |
| werkkapitaal t.o.v. balanstotaal | Altman ratio: (kortlopende activa – kortlopende passiva) / balanstotaal <i>Toelichting: Toont hoe goed een bedrijf met zijn kortlopende activa (bezittingen) aan zijn kortlopende betalingsverplichtingen kan voldoen. Een hogere ratio duidt op een lager risico op insolventie.</i> |
| marktwaarde eigen vermogen t.o.v. boekwaarde totale verplichtingen | Altman ratio: balans passiva / (balanstotaal – balans passiva) <i>Toelichting: toont hoeveel de aandeelhouders het bedrijf waarderen in verhouding tot de schuldverplichtingen. Een hogere ratio duidt op een lager risico op insolventie.</i> |
| EBIT t.o.v. balanstotaal | Altman ratio: bedrijfsresultaat / balanstotaal <i>Toelichting: toont hoeveel inkomsten een bedrijf uit zijn activa (bezittingen) kan genereren voordat rente en belastingen worden betaald. Een hogere ratio duidt op een lager risico op wanbetaling.</i> |
| omzet t.o.v. balanstotaal | Altman ratio: netto omzet / balanstotaal <i>Toelichting: toont hoe goed een bedrijf zijn activa (bezittingen) kan gebruiken om omzet te genereren. Een hogere ratio duidt op een lager risico op faillissement.</i> |
| opgegeven inkomen uit onderneming | <i>Inkomen van zelfstandigen.</i> |

Tabel 16. Overzicht variabelen evaluatie bijzonder uitstel van betaling

Bij de financiële variabelen hebben we een winsor-transformatie toegepast. Alle waarden van een variabele lager dan de 5% laagste waarde worden hierbij gelijkgesteld aan de 5% laagste waarden, en hetzelfde voor de hoogste waarde. De winsor-transformatie is gebruikelijk in paneldata waar extreme waarden het gevolg kunnen zijn van fouten in de data.

A.1.2 Propensity score analyse

Propensity score analyse is een verzameling van statistische technieken die gebruikt worden om de effecten van een (overheids)interventie te schatten en daarbij te corrigeren voor verschillen in achtergrondkenmerken tussen deelnemers en niet-deelnemers van de interventie. In een klassiek experiment stel je de treatment groep (die de interventie krijgt) en de controlegroep willekeurig samen, waardoor ze op basis van randomisatie vergelijkbare achtergrondkenmerken hebben. Bij een propensity score analyse weeg (of match) je de deelnemers in de treatment- en controlegroep op zo'n manier dat hun achtergrond kenmerken vergelijkbaar zijn.

In de eerste stap schatten we hoe de kans op het gebruik van BUvB afhangt van bedrijfskenmerken. Deze geschatte kans op BUvB-deelname heet de propensity score. Als bedrijfskenmerken gebruiken we de sector, grootteklasse, leeftijdsklasse en gebruik NOW/TVL. Voor NFO-bedrijven voegen we daar financiële variabelen aan toe (liquiditeit, liquiditeit², solvabiliteit, ROA, EBITDA, Altman ratio's) en voor zelfstandigen het opgegeven inkomen uit onderneming.

Het idee achter propensity score analyse is dat bedrijven met een vergelijkbare propensity score waarschijnlijk sterk op elkaar lijken, omdat de propensity score gebaseerd is op bedrijfskenmerken. Bedrijven die geen gebruik hebben gemaakt van BUvB geven we vervolgens een hoger gewicht als zij op basis van hun propensity score wel sterk lijken op BUvB-bedrijven.

In de laatste stap schatten we hoe de uitkomstvariabele (bedrijfsopheffing) afhangt van wel of geen gebruik maken van BUvB, waarbij we de wegen op basis van propensity scores gebruiken.

Een belangrijke voorwaarde voor het slagen van een propensity score analyse is dat er na weging met propensity scores geen verschillen meer zijn in bedrijfskenmerken tussen wel en niet gebruikers van BUvB. In het algemeen is het per toepassing afhankelijk welke variant van de propensity score analyse (PSA) de beste balans bereikt. Onze keuze van de primaire schattingsmethode hebben wij daarom laten afhangen van de modelresultaten. We namen hierbij verschillende varianten in ogenschouw:

- a. Propensity score weighting en propensity score matching;
- b. Propensity score analyse met een traditionele logit of PSA met elastic net;
- c. Propensity score analyse met gradient boosting.

Voor het vergelijken van methoden hebben we gekeken naar de "balans van de covariaten" en de toepasbaarheid. Naast het maken van overlap plots hebben we berekend in hoeverre de gemiddelde waarde van een covariaat verschilt tussen de treatment- en controlegroep. Hiervoor gebruikten we standardized mean differences (SMD). Lage SMD-waarden zijn een indicatie dat de balans van de covariaten goed is. Door het gebruik van winsor-transformaties van financiële variabelen en de toevoeging van liquiditeit² was de SMD voor verschillende alternatieven uitstekend (<0,03).

We hebben uiteindelijk gekozen voor propensity score weighting met een traditioneel logitmodel. PSA met gradient boosting viel af omdat het niet goed toegepast kan worden in de analyse van subgroepen (sectoren, grootteklassen, leeftijdsklassen), waarbij het aantal observaties klein is. De verschillen waren beperkt tussen weighting en matching en tussen traditionele logit en elastic net. De elastic net voert onder meer automatische variabele selectie uit, maar in ons onderzoek selecteerde elastic net alle variabelen.

A.1.3 *Levensvatbaarheidsmodel*

Voor het bepalen van de kans op faillissement in jaar $T + 1$ hebben we een logistisch model geschat met financiële en niet-financiële gegevens uit jaar T en $T - 1$. De financiële variabelen zijn liquiditeit, liquiditeit², solvabiliteit, ROA, EBITDA en de Altman ratio's. De niet-financiële variabelen zijn sector, leeftijds- en grootteklasse.

Eerst hebben we het model getraind met data uit de periode 2006 tot en met 2015. Met dit model hebben we schattingen gemaakt van de kans op faillissement voor de periode 2016 tot en met 2019. Vervolgens hebben we bepaald bij welke grenswaarde de kans op faillissement hoog genoeg is om het bedrijf als verhoogd risico te categoriseren. In het bepalen van de grenswaarde optimaliseerden we de balans tussen sensitivity (correct voorspelde faillissementen) en specificity (correct voorspelde niet-faillissementen), wat leidde tot een optimale grenswaarde voor de kans op faillissement.

Daarna hebben we geschat welke bedrijven in 2022 een verhoogd financieel risico hadden. Hiervoor hebben we allereerst het model geschat voor de periode 2006 t/m 2019. Op basis van dit model hebben we de kansen voor de

periode 2022 bepaald. Met behulp van de gekozen grenswaarde hebben we vervolgens voor ieder bedrijf bepaald of het onder de verhoogde risicogroep viel.

A.2 Enquête

Voor het uitzetten van de enquête is gebruik gemaakt van het ondernemerspanel van IPSOS I&O. Dit panel bestaat uit circa 4500 ondernemers en vormt een representatieve afspiegeling van de landelijke populatie, gebaseerd op sector en bedrijfsomvang.

In totaal hebben 564 ondernemers deelgenomen aan de enquête. Hiervan hadden 110 ondernemers gebruik gemaakt van de regeling voor bijzonder uitstel van betaling (BUvB), terwijl 344 respondenten de regeling wel kenden, maar er geen gebruik van hadden gemaakt. Daarnaast was er een groep van 110 ondernemers die de regeling niet kende. Bij het opsplitsen van de resultaten naar sectoren (zie tabel 17), zien we dat de sectoren *Advisering, onderzoek en gespecialiseerde zakelijke dienstverlening* en *Logies-, maaltijd- en drankverstreking* goed vertegenwoordigd zijn in de totale respondentenpopulatie. Binnen de groep gebruikers van de BUvB-regeling zien we dat vooral de sector *Logies-, maaltijd- en drankverstreking* relatief sterker is vertegenwoordigd. Dit is niet onverwacht gezien de impact die de coronacrisis op deze sector heeft gehad.

Opgesplitst naar bedrijfsomvang zien we dat vrijwel alle respondenten tot het mkb behoren (minder dan 250 werknemers). Opvallend is dat bedrijven met 2 tot 50 werknemers oververtegenwoordigd zijn in de groep die gebruik heeft gemaakt van de BUvB-regeling. Dit suggereert dat vooral kleine tot middelgrote bedrijven in deze grootteklasse gebruik hebben gemaakt van de liquiditeitssteun die de regeling bood, mogelijk vanwege de grotere impact die de coronamaatregelen op hun bedrijfsvoering hebben gehad.

| | Totale respondentenpopulatie | | Gebruikers BUvB | |
|---|------------------------------|-------------|-----------------|-------------|
| | Aantal | % | Aantal | % |
| Landbouw, bosbouw en visserij | 4 | 1% | 1 | 1% |
| Industrie | 30 | 5% | 10 | 9% |
| Productie, distributie, handel in elektriciteit en aardgas | 1 | 0% | 0 | 0% |
| Winning/distributie van water; afval(water)beheer,sanering | 3 | 1% | 0 | 0% |
| Bouwnijverheid | 15 | 3% | 3 | 3% |
| Groot- en detailhandel; reparatie van auto's | 114 | 20% | 15 | 14% |
| Vervoer en opslag | 10 | 2% | 4 | 4% |
| Logies-, maaltijd- en drankverstreking | 40 | 7% | 20 | 18% |
| Informatie en communicatie | 12 | 2% | 8 | 7% |
| Financiële instellingen | 2 | 0% | 0 | 0% |
| Verhuur van en handel in onroerend goed | 1 | 0% | 0 | 0% |
| Advisering, onderzoek, special. zakelijke dienstverlening | 292 | 52% | 34 | 31% |
| Verhuur van roerende goederen, overige zakel. dienstverl. | 2 | 0% | 0 | 0% |
| Onderwijs | 4 | 1% | 2 | 2% |
| Gezondheids- en welzijnszorg | 12 | 2% | 6 | 5% |
| Cultuur, sport en recreatie | 14 | 2% | 5 | 5% |
| Overige maatschappelijke dienstverlening | 8 | 1% | 2 | 2% |
| Totaal | 564 | 100% | 110 | 100% |

Tabel 17. Respondentenpopulatie en gebruik BUvB per sector

| | Totale respondentenpopulatie | | Gebruikers BUvB | |
|--------------------------------------|------------------------------|-------------|-----------------|-------------|
| | Aantal | % | Aantal | % |
| Geen werkzame personen | 16 | 3% | 2 | 2% |
| 1 werkzame persoon | 246 | 44% | 20 | 18% |
| 2 t/m 4 werkzame personen | 88 | 16% | 21 | 19% |
| 5 t/m 9 werkzame personen | 42 | 7% | 12 | 11% |
| 10 t/m 19 werkzame personen | 94 | 17% | 37 | 34% |
| 20 t/m 49 werkzame personen | 59 | 10% | 15 | 14% |
| 50 t/m 99 werkzame personen | 12 | 2% | 1 | 1% |
| 100 t/m 199 werkzame personen | 4 | 1% | 2 | 2% |
| 200 t/m 499 werkzame personen | 2 | 0% | 0 | 0% |
| 500 t/m 799 werkzame personen | 1 | 0% | 0 | 0% |
| Totaal | 564 | 100% | 110 | 100% |

Tabel 18. Respondentenpopulatie en gebruik BUvB per grootteklasse

A.3 Opzet enquête

A.3.1 Introductie

Wij nodigen u uit om deel te nemen aan het evaluatieonderzoek naar de coronasteunmaatregel 'bijzonder uitstel van betaling belastingen' (BuVB). Dit onderzoek is bedoeld om inzicht te krijgen in uw ervaringen en de impact van deze maatregel op uw bedrijfsvoering tijdens de COVID-19-crisis.

De regeling 'bijzonder uitstel van betaling voor belastingen' werd ingevoerd om ondernemers te ondersteunen die financiële moeilijkheden ondervonden als gevolg van de pandemie. Het bood bedrijven de mogelijkheid om uitstel aan te vragen voor de betaling van belastingaanslagen, waardoor zij meer financiële ruimte kregen om de crisis het hoofd te bieden.

Uw deelname aan deze enquête is van grote waarde. De resultaten zullen ons helpen om de effectiviteit van de regeling te beoordelen en toekomstige steunmaatregelen te verbeteren. De enquête is opgedeeld in twee delen: een voor gebruikers van de regeling en een voor niet-gebruikers. Afhankelijk van uw situatie wordt u naar de juiste vragen geleid.

Het invullen van de enquête duurt ongeveer 10 minuten. Uw antwoorden worden anoniem verwerkt en vertrouwelijk behandeld. Als u aan het einde van de enquête aangeeft dat u openstaat voor een kort telefonisch interview, zullen we contact met u opnemen voor verdere toelichting.

Hartelijk dank voor uw tijd en waardevolle bijdrage aan dit onderzoek.

A.3.2 Routing

1. Heeft u gebruik gemaakt van de coronasteunmaatregel bijzonder uitstel van betaling voor belastingen?
 - i) Ja [Respondent gaat door naar enquête voor gebruikers]
 - ii) Nee, maar ik ben wel bekend met de regeling [Respondent gaat door naar enquête voor niet-gebruikers]
 - iii) Nee, ik ben ook niet bekend met de regeling [Respondent gaat door naar 1a]
 - iv) Weet ik niet [Enquête stopt]

1a. Bent u wel bekend met andere steunmaatregelen? Zo ja, welke? [meerkeuze, meerdere antwoorden mogelijk – behalve 'nee']

- i) Nee
- ii) Ja, de NOW (Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid)
- iii) Ja, TVL (Tegemoetkoming Vaste Lasten)
- iv) Ja, TOGS (Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren COVID-19)
- v) Ja, andere steunmaatregelen

A.3.3 Enquête gebruikers regeling

1. Hoe zou u de impact van de COVID-19 crisis op uw bedrijfsactiviteiten beoordelen?

- i) Zeer negatief
- ii) Negatief
- iii) Neutraal
- iv) Positief
- v) Zeer positief
- vi) Weet ik niet/ geen antwoord

1a. U geeft aan dat de COVID-19 crisis negatieve impact heeft gehad op uw bedrijfsactiviteiten. **Op welke manieren heeft zich dit geuit? Let op: hierbij gaat het nog niet over de (effecten van de) steunmaatregelen vanuit de overheid.**

[meerkeuze, meervoudige antwoorden]

- i) Omzetsdaling
- vii) Liquiditeitsproblemen
- viii) Onderbreking van de toeleveringsketen
- ix) Verplichte sluiting van bedrijf of beperking van bedrijfsuren
- x) Personeelsverzuim
- xi) Noodzaak tot ontslagen
- xii) Extra kosten voor gezondheids- en veiligheidsmaatregelen
- xiii) Verminderde vraag van klanten
- xiv) Moeilijkheden bij het verkrijgen van financiering of krediet
- xv) Uitstel of annulering van investeringen of projecten
- xvi) Anders, namelijk: [Open veld voor antwoord]

2. Hoe zou u de huidige financiële positie van uw bedrijf beoordelen?

- i) Zeer slecht
- ii) Slecht
- iii) Neutraal
- iv) Goed
- v) Zeer goed
- vi) Weet ik niet/geen antwoord

3. In hoeverre waren de volgende zaken voor uw bedrijf belangrijk bij de beslissing om gebruik te maken van bijzonder uitstel van betaling?

[Matrixvraag met Likert-schaal; Helemaal niet belangrijk – Heel erg belangrijk, incl. weet niet] – randomisatie antwoorden

- i) Directe impact van COVID-19 op de omzet en cashflow
- ii) De financiële onzekerheid als gevolg van de COVID-19-crisis
- iii) Verwachte liquiditeitskrapte
- iv) De voorwaarden van de regeling waren gunstig
- v) Het uitstel was eenvoudig aan te vragen

-
- vi) Andere steunmaatregelen waren niet toereikend of passend
 - vii) Het uitstel bood de mogelijkheid om noodzakelijke investeringen te (blijven) doen
 - viii) De behoefte om personeel te behouden ondanks verminderde bedrijfsactiviteit
 - ix) Noodzaak om vaste lasten te betalen ondanks verminderde bedrijfsactiviteit
 - x) Het beperken van de afhankelijkheid van externe financiers en/of banken
 - xi) Aanbeveling door accountant/financieel adviseur of vanuit uw sector

4. Heeft u naast het bijzonder uitstel van betaling ook gebruik gemaakt van andere steunmaatregelen?
(Meerkeuze, meerdere antwoorden mogelijk)

- 1. NOW (Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid)
- 2. TVL (Tegemoetkoming Vaste Lasten)
- 3. TOGS (Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren COVID-19)
- 4. Anders, namelijk:

4a. In hoeverre sloot [gebruikte steunmaatregel] aan bij de regeling bijzonder uitstel?

- i) Sloot goed aan bij het bijzonder uitstel
- ii) Sloot niet goed aan bij het bijzonder uitstel
- iii) Aansluiting niet van toepassing of niet zeker

5. In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende stellingen en met betrekking tot de impact van regeling op uw bedrijf?

(Matrixvraag met Likert-schaal; Helemaal niet mee eens – Helemaal mee eens, incl weet niet)

- i) De regeling heeft de liquiditeitspositie van mijn bedrijf verbeterd
- i) Door de regeling konden we onze bedrijfsvoering voortzetten tijdens de crisis
- ii) De regeling heeft het mogelijk gemaakt om noodzakelijke investeringen te blijven doen
- iii) De regeling heeft bijgedragen aan het behoud van personeel
- iv) Dankzij de regeling kon ik vaste lasten blijven betalen
- v) Dankzij de regeling kon ik de betalingsverplichtingen aan mijn toeleveranciers nakomen
- vi) Door de regeling kon ik mijn andere financiële verplichtingen (zoals leningen, crediteuren) beter beheren

6. Hoe tevreden of ontevreden bent u over de volgende aspecten van de regeling bijzonder uitstel van betaling?

Let op: dit gaat nog niet over de terugbetalingsaspecten.

(Matrixvraag met likert-schaal; Zeer ontevreden – Zeer tevreden, incl weet niet) – randomisatie van antwoorden

- i) Het aanvraagproces
- ii) De afhandeling van mijn aanvraag door de Belastingdienst
- iii) De communicatie van de Belastingdienst over de regeling
- iv) De ondersteuning van de Belastingdienst bij vragen of problemen
- v) De voorlichting over eventuele wijzigingen of updates in de regeling
- vi) Algemene uitvoering van de regeling door de Belastingdienst
- vii) De regeling in zijn geheel

7. Wat is uw ervaring met de terugbetalingsaspecten van de regeling bijzonder uitstel van betaling? Let op: hierbij gaat het om de terugbetalingsregeling.

(Matrixvraag met Likert-schaal; Helemaal niet mee eens – Helemaal mee eens, incl weet niet) – randomisatie van antwoorden

- i) De terugbetalingsvoorwaarden van het bijzonder uitstel zijn duidelijk en uitvoerbaar
- ii) De opzet van de terugbetalingsregeling is begrijpelijk
- iii) De communicatie over de terugbetalingstermijn is helder
- iv) De terugbetalingstermijn is haalbaar voor mijn bedrijf
- v) De flexibiliteit van de terugbetalingsregeling is voldoende
- vi) Het saneringsbeleid biedt mijn bedrijf een redelijke kans op herstel

-
- vii) De Belastingdienst biedt voldoende ondersteuning bij vragen over de terugbetaling
 - viii) Ik heb vertrouwen in mijn vermogen om aan de terugbetalingsvoorwaarden te voldoen

8. In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende stellingen met betrekking tot uw (nog openstaande) belastingschuld?

(matrix met likert-schaal; Helemaal niet mee eens – Helemaal mee eens) – randomisatie van antwoorden

- i) Ik ervaar betalingsproblemen als gevolg van het bijzonder uitstel van betaling
- ii) Ik verwacht in de toekomst betalingsproblemen te ervaren als gevolg van het bijzonder uitstel van betaling
- iii) De openstaande schuld heeft mijn bedrijfsvoering negatief beïnvloedt
- iv) De openstaande schuld heeft het moeilijker gemaakt om krediet te krijgen van kredietverstrekkers
- v) Ik heb alternatieve financieringsopties overwogen om mijn schuld te beheren
- vi) Ik heb moeten bezuinigen op investeringen door de belastingschuld

3. Met de kennis van nu, zou u opnieuw gebruik maken van de regeling bijzonder uitstel van betaling voor belastingen als u terug kon gaan naar het begin van de COVID-19-crisis?

- i) Ja, zeker
- ii) Waarschijnlijk wel
- iii) Niet zeker
- iv) Waarschijnlijk niet
- vi) Nee, zeker niet
- vi) Weet ik niet/ geen antwoord

10. Heeft u aanvullende opmerkingen of feedback die u wilt delen over de steunmaatregelen of het bijzonder uitstel van betaling? (open vraag)

11. Staat u open om gecontacteerd te worden door het onderzoeksteam voor een kort telefonisch interviews (circa 30 min)?

Ipsos I&O voert dit onderzoek in opdracht van Technopolis uit. De interviews worden afgenomen door een medewerkers van Technopolis. Als u zich opgeeft voor een interview worden uw contactgegevens gekoppeld aan uw antwoorden in deze vragenlijst. Uw antwoorden zijn dan niet meer anoniem.

- i) Ja, mijn contactgegevens zijn ...
 - Naam
 - Emailadres
 - Telefoonnummer
- ii) Nee, ik wil niet benaderd worden voor een interview

7.5.5 Enquête niet-gebruikers

1 Hoe zou u de impact van de COVID-19 crisis op uw bedrijfsactiviteiten beoordelen?

- i) Zeer negatief
- ii) Negatief
- iii) Neutraal
- iv) Positief
- v) Zeer positief
- vi) Weet ik niet/ geen antwoord

1a. U geeft aan dat de COVID-19 crisis negatieve impact heeft gehad op uw bedrijfsactiviteiten. **Op welke manieren heeft zich dit geuit? Let op: hierbij gaat het nog niet over (de effecten van de) steunmaatregelen vanuit de overheid**

[meerkeuze, meervoudige antwoorden]

- i) Omzetzaling
- i) Liquiditeitsproblemen
- ii) Onderbreking van de toeleveringsketen
- iii) Verplichte sluiting van bedrijf of beperking van bedrijfsuren
- iv) Personeelsverzuim of noodzaak tot ontslagen
- v) Extra kosten voor gezondheids- en veiligheidsmaatregelen
- vi) Verminderde vraag van klanten
- vii) Moeilijkheden bij het verkrijgen van financiering of krediet
- viii) Uitstel of annulering van investeringen of projecten
- ix) Anders, namelijk: [Open veld voor antwoord]

2. **Wat waren uw redenen om geen bijzonder uitstel van betaling aan te vragen?**

(meerkeuze, meervoudige antwoorden)

- i) Ik had geen (liquiditeits)problemen als gevolg van de COVID-19-crisis
- ii) Ik had beperkte (liquiditeits)problemen en de verwachting van snel herstel van mijn bedrijfsactiviteiten
- iii) Ik was bezorgd over de vorming van een grote belastingschuld of de terugbetalingsvoorwaarden
- iv) De voorwaarden van de regeling waren voor mij onduidelijk
- v) Ik vond het aanvraagproces te complex of tijdrovend
- vi) Ik maakte al gebruik van andere steunmaatregelen die voldoende waren.
- vii) Ik was niet zeker of mijn bedrijf in aanmerking kwam voor de regeling.
- viii) Anders, namelijk: [Open veld voor antwoord]

3. **Welke andere steunmaatregelen heeft u gebruikt?**

(Meerkeuze, meervoudige antwoorden)

- i) NOW (Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid)
- ii) TVL (Tegemoetkoming Vaste Lasten)
- iii) TOGS (Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren COVID-19)
- iv) Andere steunmaatregelen (geef respondenten de optie om te specificeren welke)
- v) Geen van de bovenstaande [exclusief]

4. **Hoe tevreden of ontevreden bent u over de algemene communicatie en beschikbaarheid van informatie met betrekking tot de steunmaatregelen tijdens de COVID-19-crisis?**

(Likert-schaal; Zeer ontevreden – Zeer tevreden, incl weet niet)

5. **Heeft u aanvullende opmerkingen of feedback die u wilt delen over de steunmaatregelen of het bijzonder uitstel van betaling? (open vraag)**

A.4 Overzicht geïnterviewde partijen

Voor deze evaluatie zijn verschillende interviews afgenomen. De volgende organisaties zijn geïnterviewd;

- Ministerie van Financiën
- Belastingdienst
- Algemene Rekenkamer
- Koninklijke Inretail
- Koninklijke Horeca Nederland
- ZZP Nederland
- Kamer van Koophandel
- Dialogic
- DNB
- CPB
- NVVK
- Gemeente Zwolle

Daarnaast hebben er tien interviews plaatsgevonden met ondernemers die gebruik hebben gemaakt van de regeling.