

Vergaderjaar 2025–2026

35 420

Noodpakket banen en economie

Nr. 541

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2025

Met de coronapandemie werd Nederland geconfronteerd met een uitzonderlijke situatie, die zich kenmerkte door een grote mate van maatschappelijke en economische onvoorspelbaarheid. Om de negatieve economische gevolgen te beperken, heeft de rijksoverheid snel en omvangrijk financiële steun verleend. In totaal gaat het om een bedrag van circa 85 miljard euro inclusief voorlopig toegekende bedragen, na verrekening van de tot nu toe terugbetaalde leningen en terugvorderingen zijn de kosten 35 miljard euro.

Het kabinet hecht aan een grondige evaluatie van de coronasteun om lessen te trekken die kunnen bijdragen aan een betere aanpak van eventuele toekomstige crises. Gezien de omvang en de maatschappelijke impact van de steunmaatregelen zijn deze vanaf het begin van de coronacrisis gemonitord en geëvalueerd.¹ Uw Kamer is eerder geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluaties van de individuele maatregelen.² Ook het Centraal Planbureau (CPB) deed onderzoek naar de economische effecten van de steunpakketten.³

Met deze brief bied ik u, mede namens de Ministers van Economische Zaken (EZ) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de synthesestudie coronasteunmaatregelen aan. Daarmee wil het kabinet een

¹ Over de voortgang van de monitorings- en evaluatieactiviteiten hebben wij uw Kamer in de afgelopen jaren jaarlijks geïnformeerd: Kamerstukken II 2022/23, 35 420, nr. 521, Evaluatie-aanpak corona steunpakketten; Kamerstukken II 2023/24, 35 420, nr. 532, Plan van aanpak synthesesstudie coronasteunmaatregelen; Kamerstukken II 2020/21, 35 420, nr. 227, Strategie evaluatie steunpakketten.

² Voor de vier meest omvangrijke, generieke steunmaatregelen, zie: Kamerstukken II 2023/24, 35 420, nr. 530, Evaluatie TOZO; Kamerstukken II 2023/24, 35 420, nr. 536, Evaluatie TVL en NOW; Kamerstukken II 2023/24, 35 420, nr. 536, Kwalitatieve evaluatie NOW; Kamerstukken II 2024/25, 35 420, nr. 540, Evaluatie TOGS/TVL en stand van zaken TVL; Kamerstukken II 2024/25, 35 420, nr. 539, Evaluatie bijzonder uitstel van betaling belasting.

³ CPB (2021), Economische analyse steunpakket 2020; (2024), Economische effecten van het coronasteunbeleid met lessen voor toekomstige crises.

integraal overzicht bieden van de werking en effecten van de vier budgettair meest omvangrijke coronasteunmaatregelen op het terrein van EZ, Financiën (FIN) en SZW, te weten:⁴

- Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL)/Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren (TOGS);
- Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW);
- Tijdelijke overbrugging zelfstandige ondernemers (Tozo);
- Bijzonder uitstel van betalen van belastingen.

Het oordeel van de onafhankelijke deskundige, prof. dr. Bas van der Klaauw (Vrije Universiteit Amsterdam), over de validiteit en betrouwbaarheid van de bevindingen van het uitgevoerde onderzoek door SEO Economisch Onderzoek is bijgevoegd. De onafhankelijke deskundige had zitting in de begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van de betrokken departementen en het Centraal Planbureau (CPB), voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter.

Bevindingen en lessen

De synthesestudie is over het algemeen positief over de vier generieke coronasteunmaatregelen, die onder uitzonderlijke omstandigheden snel tot stand zijn gekomen en anticyclisch hebben bijgedragen aan het in stand houden van de Nederlandse economie. Het coronasteunpakket was als geheel doeltreffend in het behoud van werkgelegenheid en waardeketens, en in het voorkomen van armoede. De maatregelen droegen bij aan een verbetering van de solvabiliteit, al nam de effectiviteit van de liquiditeitssteun na verloop van tijd af. Met name in de beginfase van de pandemie heeft de steun sterk bijgedragen aan het voorkomen van vraag- en aanboduitval en daarmee aan de economische groei. Daarbij concludeert het onderzoek dat sommige groepen tussen wal en schip zijn gevallen en daardoor niet goed zijn bereikt met de steunmaatregelen, zoals flexwerkers, zelfstandigen in de cultuursector en sekswerkers. Nederland heeft in internationaal perspectief bovendien veel en langdurig belastinguitstel verleend, hoewel dit instrument na het eerste jaar minder doeltreffend bleek.

Het steunpakket was deels doelmatig, gezien een beperkte kosteneffectiviteit en enkele neveneffecten. Dat was mede het gevolg van de keuze om snelheid en uitvoerbaarheid te laten prevaleren boven gerichtheid. Het beter afstemmen van de generieke steunmaatregelen op getroffen bedrijven bleek niet uitvoerbaar, waardoor de steun ook terecht kwam bij niet-levensvatbare ondernemingen en bij bedrijven die de crisis vermoedelijk ook zonder steun hadden doorstaan. Door de nadruk op snelheid is het echter gelukt om op korte termijn de noodzakelijke steun te verlenen. De onderzoekers concluderen dan ook overtuigend dat een veel gerichtere inzet van steun in deze situatie niet mogelijk was geweest. Zij zijn tevens positief over de samenhang tussen de vier verschillende maatregelen, de besluitvorming over het steunpakket als geheel en de legitimiteit van de verleende steun. Daarbij constateren zij dat geen van de generieke steunmaatregelen overbodig was of samengevoegd had kunnen worden.

Naarmate de pandemie voortduurde, verminderde de macro-economische noodzaak voor steun. Hierdoor nam de doelmatigheid van het steunbeleid in de loop der tijd af, zoals het Centraal Planbureau en De Nederlandsche Bank eerder ook al concludeerden. Het kabinet benadrukt daarom dat terughoudendheid met compensatie bij een crisis

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 35 420, nr. 532, Plan van aanpak synthesestudie coronasteunmaatregelen.

geboden blijft⁵, aangezien elke euro slechts één keer kan worden uitgegeven. Langdurige overheidssteun berokkent de economie op termijn schade en belemmert de economische dynamiek, met als zichtbaar gevolg minder aanpassingen en meer arbeidskrapte. Uitgangspunt moet zijn dat schokken worden opgevangen binnen de bestaande regelingen en het reguliere trendmatige begrotingsbeleid, waarbij de automatische stabilisatoren juist bedoeld zijn om tussentijdse schokken op te vangen.

Wanneer toch tot steun wordt besloten, is het belangrijk vooraf te bepalen wanneer en hoe deze weer wordt afgebouwd, om te voorkomen dat maatregelen langer dan nodig blijven bestaan. Daarvoor is een mechanisme nodig om steun tijdig te kunnen beëindigen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de les van de onderzoekers om een crisisdefinitie te operationaliseren. Het kabinet onderschrijft het belang om bij de invoering van steun meteen af te spreken wanneer de steun weer wordt beëindigd, maar acht het opstellen van een definitie vooraf minder uitvoerbaar, omdat elke crisis anders is.

De synthesestudie trekt ook andere lessen voor de vormgeving van steunpakketten bij toekomstige crises waarvan volgende kabinetten kunnen profiteren. De onderzoekers bevelen onder meer aan om voorbereidingen te treffen zodat in een volgende crisis gericht generieke steun kan worden verleend. Het kabinet heeft hiervoor al enkele initiatieven genomen. Zo is uw Kamer geïnformeerd over de wijze waarop de lessen van de eerdere evaluatie betrokken zijn bij de vormgeving van de Wet personeelsbehoud bij crisis (Wpc).⁶ Daarnaast is een verkenning uitgevoerd naar een uitvoerbare variant van een winstcriterium in toekomstige crisishulpverleningsregelingen.⁷

Tot slot zijn er enkele proceselementen van de coronasteunpakketten die goed hebben gewerkt en waarvan het kabinet de meerwaarde wil benadrukken met het oog op toekomstig behoud bij crises. De onderzoekers wijzen met name op de samenhang in de vormgeving en besluitvorming, die is gerealiseerd door te werken met een vaste systematiek en het periodiek afwegen van verschillende opties. Daarnaast bleek het aansluiten van de steun op bestaande structuren een belangrijke factor voor zowel uitvoerbaarheid als snelheid. Het kabinet vertrouwt erop dat deze synthesestudie waardevolle inzichten biedt voor het vormgeven van toekomstig steunbeleid en voor een betere voorbereiding op onverwachte economische schokken.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 410, nr. 86, 17^{de} rapport Studiegroep Begrotingsruimte.

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 35 420, nr. 535, NOW evaluatie en stand van zaken.

⁷ Kamerstukken II 2023/24, 32 637, nr. 598.