

SYNTHESESTUDIE CORONASTEUN

HOOFDRAPPORT

seo • economisch onderzoek

IN OPDRACHT VAN
MINISTERIES VAN FINANCIËN, EZ EN SZW

AMSTERDAM, OKTOBER 2025

Synthesestudie coronasteun

Vanaf de start van de coronapandemie in maart 2020 kwam een deel van de bedrijvigheid stil te liggen wegens contactbeperkende maatregelen. Dit had een negatieve impact op de financiële positie van bedrijven, de werkgelegenheid en de totale productie van de economie.

Twee jaar lang is financiële steun verleend aan bedrijven en zelfstandigen om de negatieve economische gevolgen van de coronapandemie te beperken.

Wat zijn de belangrijkste steunmaatregelen waar dit onderzoek op richt?

Belastinguitstel
Mogelijkheid voor uitstel van belastingbetaling, later gespreid terug te betalen.

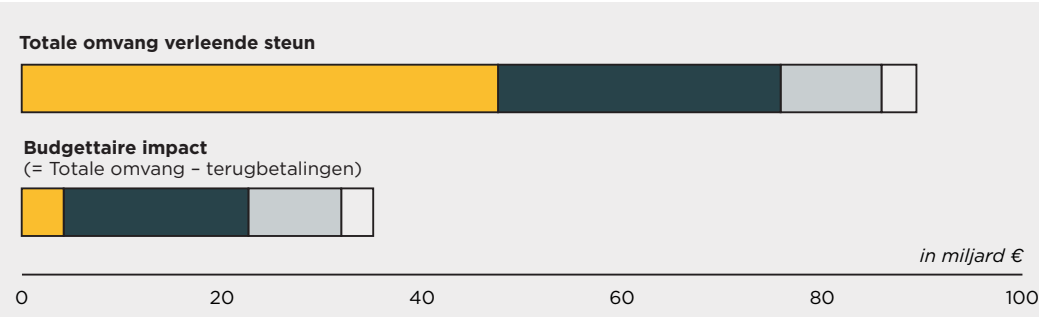
Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL)
Vergoeding van vaste lasten voor mkb'ers met omzetverlies.

Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW)
Loonkostensubsidie voor werkgevers om personeel in dienst te houden bij omzetverlies.

Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (Tozo)
Inkomensondersteuning en lening bedrijfskapitaal voor zelfstandig ondernemers.

In opdracht van ministerie van Financiën, ministerie van Economische Zaken en ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Wat waren de bijbehorende kosten?

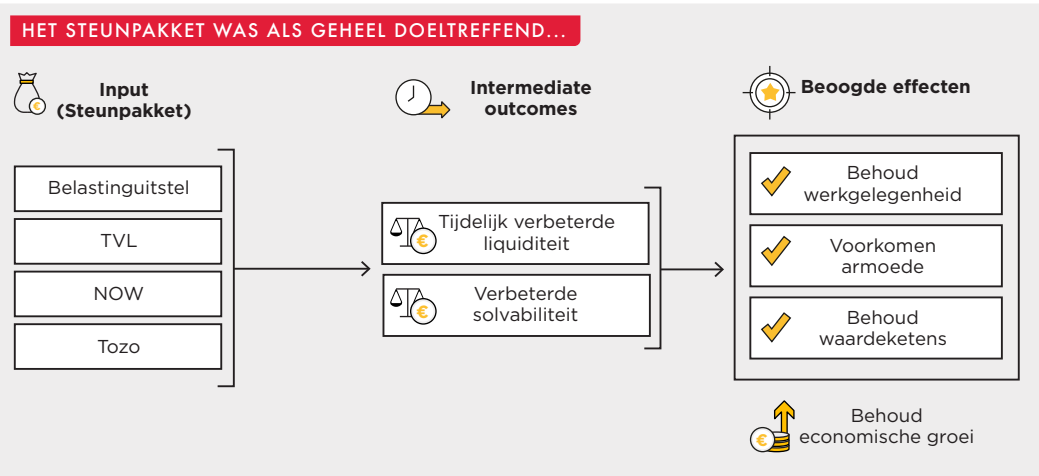


Steunmaatregelen

- Belastinguitstel
- TVL
- NOW
- Tozo

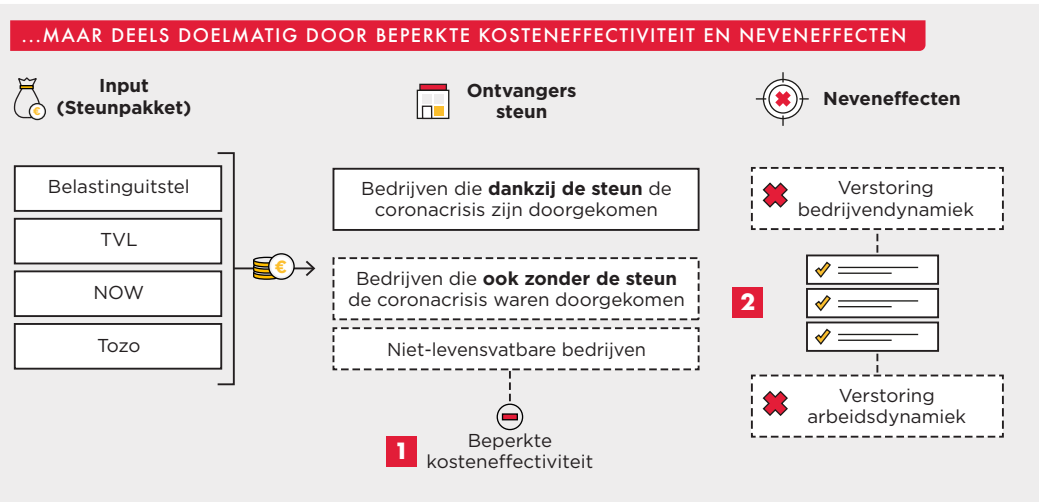
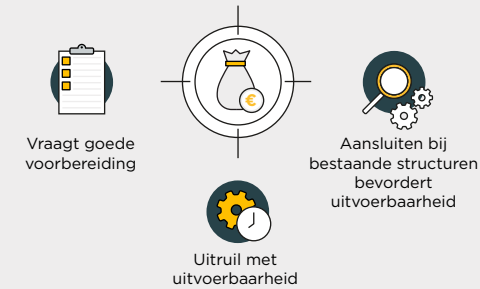
De totale omvang is inclusief voorlopig toegekende bedragen. Dit verschilt van de budgettaire impact van de steunmaatregelen, omdat een deel inmiddels is terugbetaald. Dit kunnen zowel terugbetaalde leningen als terugvorderingen zijn.

Waren de steunmaatregelen doeltreffend en doelmatig?



Wat zijn de lessen voor de toekomst?

1 Gerichtere steun: het beter richten van steun op de getroffen doelgroep vergroot de doeltreffendheid en doelmatigheid



2 Steun sneller afbouwen: door steun sneller af te bouwen blijven neveneffecten beperkter



Inleiding

De rapportage bestaat uit een hoofdrapport en een achtergrondrapport. Het hoofdrapport is een samenvatting van de bevindingen en trekt lessen uit deze bevindingen om toe te passen in een toekomstige crisissituatie waarin er steun wordt verleend. Het achtergrondrapport bevat de bredere analyse aan de hand van de beleidstheorie op basis waarvan het hoofdrapport tot stand is gekomen.

Vanaf de start van de coronapandemie in maart 2020 lag een deel van de bedrijvigheid stil wegens contactbeperkende maatregelen. Horeca, scholen, sportclubs en contactberoepen waren aan het begin van de pandemie volledig gesloten om het coronavirus een halt toe te roepen. Het was overal verplicht om minimaal anderhalve meter afstand te houden, ook op de werkvloer en in winkels. Thuiswerken was verplicht voor iedereen die dat kon. De combinatie van productiebeperkingen en vraaguitval die deze verstoringen met zich meebrachten had een negatieve impact op de financiële positie van bedrijven, de werkgelegenheid en de totale productie van de economie.

Twee jaar lang is financiële steun verleend aan bedrijven om de negatieve economische gevolgen van de coronapandemie te beperken. Bij steunmaatregelen maken we onderscheid tussen generieke en specifieke steun. Generieke steun was in principe beschikbaar voor alle bedrijven of zelfstandigen die voldeden aan de voorwaarden, zoals een omzetverliesdrempel of een inkomenstoets. Specifieke steun was bedoeld voor een afgebakende groep bedrijven. Voorbeelden van afbakening zijn op basis van sector of bedrijfsomvang.

De focus van deze synthesestudie is vooral gericht op de vier generieke steunmaatregelen. Deze maatregelen zijn budgettair het meest omvangrijk en vormen daarmee het overgrote deel van het financiële coronasteunbeleid. De generieke steunmaatregelen zijn tot het einde van de coronapandemie van kracht gebleven, in totaal ongeveer twee jaar. De maatregelen zijn:

- **Bijzonder Uitstel van Betaling Belasting (Belastinguitstel):** mogelijkheid voor uitstel van belastingbetaling, later gespreid terug te betalen;
- **Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL):** vergoeding van vaste lasten voor mkb'ers met een substantieel omzetverlies;
- **Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW):** loonkostensubsidie voor werkgevers om personeel in dienst te houden bij substantieel omzetverlies;
- **Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (Tozo):** inkomensondersteuning en een lening voor bedrijfskapitaal voor zelfstandig ondernemers.

Het doel van dit onderzoek is om met een synthese van eerdere evaluaties het economische coronasteunbeleid als geheel te evalueren en hieruit lessen te trekken. De bevindingen in de evaluatie gaan over de overkoepelende doeltreffendheid en doelmatigheid van het coronasteunbeleid. Deze synthesestudie is in 2023 toegezegd aan de Kamer.¹ De vier generieke steunmaatregelen en de meeste specifieke steunmaatregelen zijn de afgelopen jaren eerder afzonderlijk geëvalueerd. Ook heeft het CPB² een analyse gedaan naar de economische effecten van het coronasteunbeleid en hieruit lessen getrokken voor toekomstige crises. In dit rapport bouwen we voort op de inzichten van de evaluaties en het CPB. De evaluatiemethode is een contributie-analyse,

¹ Kamerstuk (35420 Nr.521) Evaluatie-aanpak corona steunpakketten. De Kamer is gedurende de looptijd van de steunmaatregelen diverse malen geïnformeerd over de (voortgang van) de evaluatieaanpak (Bv. Kamerstuk (35420 Nr.227) Strategie evaluatie steunpakketten)

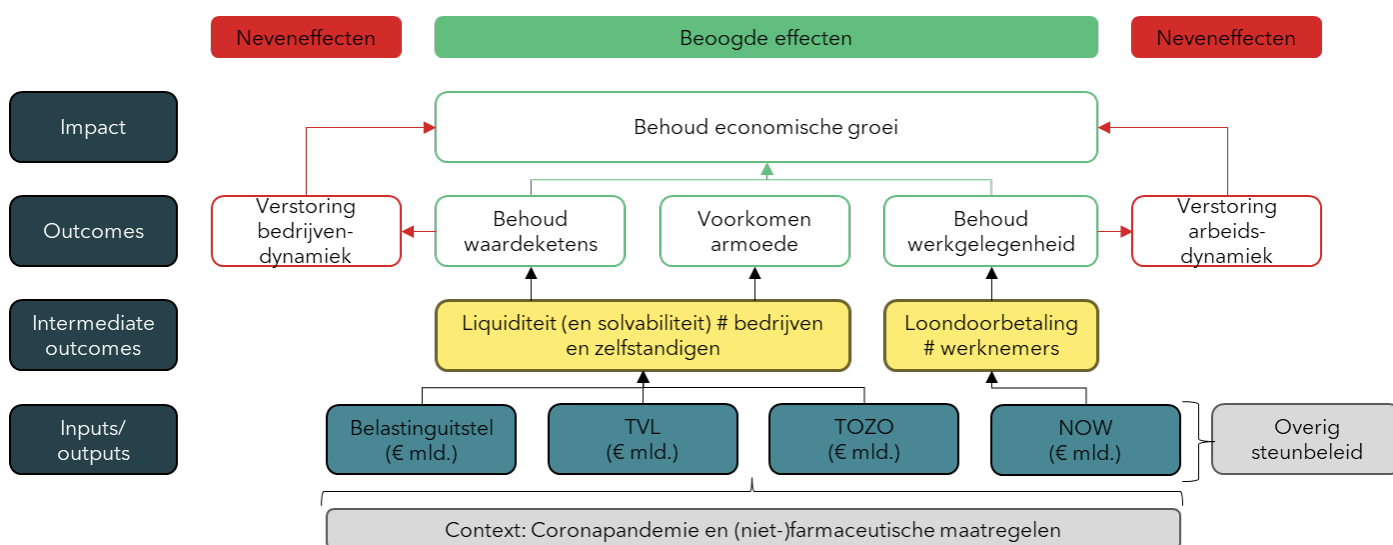
² CPB (2024). Economische effecten van het coronasteunbeleid met lessen voor toekomstige crises

waarin er met bestaande evaluaties, literatuur en openbare data bewijs wordt geleverd om plausibele conclusies te trekken over de gereconstrueerde beleidstheorie. We passen de effectladder toe om de bewijskracht van evaluaties te beoordelen. De lessen zijn inzichten die voortkomen uit de bevindingen om toe te passen in een toekomstige crisissituatie waarin er steun wordt verleend.

Beleidstheorie

De steunmaatregelen waren hoofdzakelijk gericht op het behoud van banen en werkgelegenheid, de voortgang van bedrijfsactiviteiten en het behoud van economische groei. De onderstaande figuur geeft de beleidstheorie visueel weer in de vorm van een resultatenketen.³ De steunmaatregelen zijn gericht op het verbeteren van de liquiditeit en solvabiliteit van bedrijven. Een betere financiële positie van bedrijven leidt tot het voortzetten van bedrijfsactiviteiten en het behouden van kennis, banen en werkgelegenheid. Doorgang van bedrijfsactiviteiten zorgt ervoor dat het aanbod in de economie op peil blijft, maar heeft als neveneffect dat de bedrijvendynamiek verstoord wordt. Baanbehoud betekent inkomensbehoud voor werknemers waarmee de vraag in de economie op peil blijft, maar heeft als neveneffect dat de arbeidsmarktdynamiek (arbeidsmobiliteit) wordt verstoord. Het voorkomen van vraag- en aanboduitval heeft tot gevolg dat de economische groei op de korte termijn behouden blijft. De Tozo had daarnaast als doel om armoede onder zelfstandig ondernemers te voorkomen.

Figuur 1 Beleidstheorie coronasteunmaatregelen



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. Kamerstukken

De legitimering voor de financiële overheidssteun was het instellen van contactbeperkende maatregelen.

Dit blijkt uit de beleidsreconstructie. Het instellen en opheffen van generieke steun volgt namelijk de ontwikkeling van de pandemie en daarmee samenhangende economische schade voor bedrijven. De eerste lockdown is door het toenmalige kabinet als hoofdreden genoemd om het steunbeleid in te voeren. In de perioden met minder strikte of geen contactbeperkende maatregelen werd door het toenmalige kabinet benadrukt dat de noodzaak tot steun en wenselijkheid van steun voor de werking van de economie vervalt.

³ Dit is een beknopte weergave, voor een volledige versie verwijzen we naar het achtergrondrapport

De legitimering voor additionele specifieke steun is dat sommige sectoren zwaarder zijn getroffen door de contactbeperkende maatregelen. Dit blijkt uit de beleidsreconstructie. Deze maatregelen zorgden in een deel van de sectoren voor meer productiebeperkingen en vraaguitval. Specifieke steunmaatregelen zijn doorgevoerd voor sectoren waarin generieke steunmaatregelen niet voldeden, bijvoorbeeld vanwege hoge vaste lasten of bederfelijke goederen. De specifiek gesteunde sectoren zijn de cultuursector, de evenementenbranche, luchtvaartmaatschappij KLM, onderdelen van de land- en tuinbouw en dierentuinen.

Beleidsproces

De steunmaatregelen zijn in een korte tijd ingesteld en daarna beperkt gewijzigd. Aan het begin van de coronacrisis was er door het stilleggen van sectoren een acute behoefte aan steun bij bedrijven waardoor ervoor is gekozen om de maatregelen snel in te richten. De keuze voor snelheid vraagt per definitie om een generieke opzet van de regeling ten behoeve van de uitvoerbaarheid. De belangrijkste wijzigingen van het steunpakket zijn het verruimen van de TVL met het vervallen van de sectorafbakening en het gerichter maken van de Tozo met de invoering van de partnertoets.⁴ Daarnaast vond in het laatste kwartaal 2021 met corona een generieke verruiming plaats vanwege de plotselinge aard van de strenge contactbeperkende maatregelen gericht op het bestrijden van de nieuwe coronavariant Omikron. Tevens is tussentijds een aanvullend sociaal pakket ingevoerd als flankerend beleid, onder meer gericht op scholing, armoedebestrijding en begeleiding naar nieuw werk. De beperkte hoeveelheid wijzigingen bevorderde de stabiliteit van het overheidsbeleid en leidde daarmee tot weinig regeldruk voor bedrijven in crisistijd.

Aan het begin van de pandemie is gekozen voor NOW boven werktijdverkortung. Deze keuze speelde ook in andere landen en er is geen *best practice*. Er zijn op hoofdlijnen twee soorten loonsteun. De eerste soort is op basis van omzetverlies en is naast in Nederland ook toegepast in Finland en Noorwegen. De tweede soort is werktijdverkortung en deze is toegepast in Duitsland, Denemarken en Frankrijk. Nederland kent ook een systeem van werktijdverkortung, maar deze is wegens overbelasting van de uitvoering in de eerste fase van corona direct omgezet in de NOW. Het nadeel van werktijdverkortung is namelijk dat het vraagt om een handmatige beoordeling of de geleden schade gerelateerd is aan corona. Uit de ervaringen in Duitsland met werktijdverkortung en de Nederlandse ervaring met belastinguitstel waarin dit onderscheid ook is geprobeerd te maken, is bekend dat er bij grote aantallen dermate weinig tijd is om casussen te behandelen dat een degelijke beoordeling nagenoeg niet meer kan plaatsvinden. Het voordeel van werktijdverkortung is dat het vragen van een loonoffer van de werknemer in grotere mate passend is, wat een prikkel is om geen steun aan te vragen. Er is onvoldoende bewijs om een duidelijke uitspraak te doen over welk systeem doeltreffender en doelmatiger is.

Er was samenhang tussen de maatregelen en in de besluitvorming over het steunpakket als geheel. Er is per kwartaal via een vaste systematiek besloten over het gehele steunpakket en diverse opties zijn tegen elkaar afgewogen. Er is zodoende samenhang in de besluitvorming. Tevens zijn alle generieke maatregelen gericht op andere kosten voor bedrijven – lonen, vaste lasten en belastingen – en op inkomensondersteuning. Ook zijn de specifieke maatregelen additioneel ten opzichte van de generieke maatregelen. Er zijn geen synergie-effecten verondersteld in de beleidstheorie; deze zijn ook niet gevonden in de evaluatiestudies. Wij zien onder de geëvalueerde maatregelen geen instrumenten die als geheel overbodig waren of samengevoegd hadden kunnen worden.

⁴ Zie voor een omschrijving de beleidsreconstructie in het achtergrondrapport.

In dit onderzoek, de onderliggende evaluaties en de (wetenschappelijke) literatuur wordt het samenhangende effect van het gehele steunpakket gemeten. Er ontbreken namelijk zuivere controlegroepen die het mogelijk maken om het effect van de gecombineerde inzet van regelingen te isoleren. In de praktijk zijn daardoor vooral samengestelde effecten gemeten, waarbij het effect van de ene specifieke regeling moeilijk van de andere te onderscheiden is. Wel kan op basis van economische logica waarschijnlijk worden gesteld dat er sprake was van afnemende meeropbrengsten van steun. Voor bedrijven vormden de regelingen in essentie verschillende vormen van liquiditeitsverstrekking, waarbij door bedrijven niet noodzakelijk onderscheid werd gemaakt naar de herkomst van het geld. Elke euro extra steun werd besteed aan loonkosten, vaste lasten of andere uitgaven, ongeacht of die uit de NOW, TVL of uitstel van belastingbetaling voortkwam. Naarmate de steun opliep, nam de marginale toegevoegde waarde ervan vermoedelijk af. Dit wijst op afnemende meeropbrengsten en dus op een afnemende doeltreffendheid naarmate regelingen zich opstapelden.

De kosten van steun zijn beperkt tot niet meegewogen bij de besluitvorming over gezondheidsmaatregelen.

De nadruk lag bij de besluitvorming over maatregelen aanvankelijk sterk op epidemiologische indicatoren, zoals het aantal besmettingen en ziekenhuisopnames. Economische gevolgen en maatschappelijke factoren kregen minder aandacht. Het instellen van een lockdown of andere vormen van contactbeperkende maatregelen had echter wel direct effect op de keuze om coronasteun te verlenen. De kosten van deze steun zijn echter (nagenoeg) niet meegewogen bij de keuze voor contactbeperkende maatregelen.

De mate van contactbeperkende maatregelen bleef gedurende de gehele pandemie onvoorspelbaar en om deze reden geen regulier ondernemersrisico.

De ontwikkeling van de pandemie en het bijbehorende beleid op het terrein van contactbeperkende maatregelen was voor bedrijven niet voorzienbaar. De financiële schade als gevolg van contactbeperkende maatregelen werd dan ook niet gezien als een regulier ondernemersrisico en is met steunmaatregelen deels betaald door de overheid. Naarmate de crisis zich ontwikkelde werden contactbeperkende maatregelen 'het nieuwe normaal'. De gedachte was dat contactbeperkende maatregelen voor bedrijven in zekere mate voorzienbaar werden bij consistente overheidscommunicatie over welke maatregelen genomen zouden worden bij welke ontwikkeling van de pandemie. Bedrijven zouden hun bedrijfsmodel op dit externe risico kunnen aanpassen, net zoals bedrijven die rekening houden met de kans op slecht weer. De communicatie over contactbeperkende maatregelen bleef echter onvoldoende consistent, waardoor ondernemers zich veelal niet passend konden voorbereiden op het beleid en contactbeperkende maatregelen niet werden gezien als ondernemersrisico.

De steunuitgaven zijn gedurende de gehele pandemie buiten de budgettaire kaders geplaatst.

De reden is dat er sprake was van een onvoorzienbare, tijdelijke situatie met uitzonderlijk grote economische gevolgen, bijvoorbeeld op het bbp en de werkloosheid. Vrij vertaald betekent dit dat er sprake is van een economische crisis, een sterke terugval van economische activiteit. Deze economische crisisdefinitie is niet geoperationaliseerd, waardoor het onduidelijk was wanneer de crisis in economische zin voorbij was. Het gevolg is dat steunuitgaven aangemerkt blijven als crisissuitgaven en om deze reden geen dekking behoeven, wat het politiek uitdagender maakt om te stoppen met steun.

Doeltreffendheid

Het steunpakket was als geheel doeltreffend omdat doelen dankzij de maatregelen overwegend bereikt zijn. De maatregelen hebben bijgedragen aan het beperken van liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen bij bedrijven en zelfstandigen, waarmee banen en waardeketens zijn behouden en armoede in grote mate is

voorkomen. De indirecte gevolgen hiervan zijn dat vraaguitval en aanboduitval in grote mate zijn voorkomen, waarmee economische groei snel is teruggebracht tot het groeipad van voor het uitbreken van de coronacrisis.

De steun was doeltreffend in het verbeteren van de solvabiliteit. Solvabiliteit is de verhouding tussen het eigen vermogen en het vreemd vermogen. De meeste maatregelen verbeteren direct de vermogenspositie van bedrijven die steun ontvangen en daarmee de solvabiliteit, met uitzondering van belastinguitstel omdat meer leningen de solvabiliteit verslechteren. Het positieve effect op solvabiliteit van steunontvangers is gevonden gedurende de gehele coronaperiode. De noodzaak tot solvabiliteitssteun hangt sterk samen met het doel om proportionele steun te bieden. Onder proportionaliteit verstaan we de mate waarin de omvang van de steun in verhouding staat tot deze financiële schade. Vanwege het aanhouden van contactbeperkende maatregelen, hadden bedrijven zodoende door overheidsins grijpen blijvend te maken met een druk op de solvabiliteit.

De doeltreffendheid van liquiditeitssteun nam na verloop van tijd af. Liquiditeit is de verhouding tussen de kortlopende activa en kortlopende passiva. Aan het begin van de coronacrisis droegen de steunmaatregelen sterk bij aan het opvangen van urgente liquiditeitsproblemen, waarmee bedrijven konden blijven opereren. De noodzaak tot het verlenen van liquiditeitssteun nam echter over de tijd af omdat bedrijven andere mogelijkheden hadden om financiële middelen te verkrijgen om de crisis mee door te komen, bijvoorbeeld van private kredietaanbieders zoals banken. Ook konden bedrijven meer inkomsten genereren en hun bedrijfsmodel aanpassen. Als er liquiditeitssteun wordt verleend aan bedrijven die ook op een andere manier liquiditeit kunnen verkrijgen, dan treedt er verdrinking op van private financiering en is liquiditeitssteun minder doeltreffend. De nadelen van het doorzetten van liquiditeitssteun is het verstoren van de bedrijvendynamiek door het steunen van niet of beperkt levensvatbare bedrijven en budgettaire kosten van de maatregel.

De steun heeft vooral aan het begin van de pandemie sterk bijgedragen aan het voorkomen van vraag- en aanboduitval en daarmee aan economische groei. Een indicator voor aanboduitval is het aantal bedrijfsopheffingen. Hoewel het normaal is dat sommige bedrijven stoppen, kan een grote golf van opheffingen tijdens een crisis het economische herstel belemmeren. Dat komt doordat niet alleen productie verdwijnt, maar ook personeel, kennis en relaties verloren gaan, en ketens van bedrijven worden onderbroken, waardoor ook gezonde bedrijven geraakt kunnen worden. Belastinguitstel, TVL en NOW hebben alle aantoonbaar bijgedragen aan het voorkomen van opheffingen. Een indicator voor vraaguitval zijn consumptieve bestedingen. De bestedingen zijn op peil gebleven, hoofdzakelijk wegens het behoud van banen waarmee inkomens ook behouden bleven. De NOW heeft een aantoonbaar effect gehad op baanbehoud en bij de andere steuninstrumenten is het plausibel dat zij een positief effect hebben gehad op werkgelegenheid door het verbeteren van de financiële positie van het bedrijf. Het steunpakket was echter minder effectief in het behouden van flexibele banen, zoals oproep-, uitzend- en tijdelijke krachten, ondanks dat de steun ook voor hun bedoeld was. Tegelijkertijd zijn er indicaties dat een deel van het banenverlies onder flexibele krachten is opgevangen door herallocatie binnen de arbeidsmarkt. Door het voorkomen van vraag- en aanboduitval, is de economische groei positief geweest na één kwartaal krimp.

Zelfstandigen hadden wel financiële problemen, maar zijn overwegend niet in armoede terechtgekomen. De Tozo is waarschijnlijk doeltreffend geweest in het voorkomen van armoede, maar het aandeel zelfstandigen dat aangeeft moeilijk rond te komen is wel licht gestegen van 8 procent naar 9 procent. De verklaring hiervoor is dat de Tozo inkomensondersteuning bood tot het sociaal minimum, wat voor sommige zelfstandigen alsnog een grote inkomenssterugval betekende. Een deel van de zelfstandigen in de cultuursector is ondersteund via de sectorale steunmaatregelen. Dit heeft naar verwachting ook een positieve bijdrage geleverd aan het voorkomen van armoede.

Nederland heeft in internationaal perspectief veel en langdurig belastinguitstel verleend, terwijl dit na het eerste jaar weinig doeltreffend was. Belastinguitstel is als instrument sterk gericht op liquiditeitsproblemen en was in het tweede jaar van de coronacrisis niet meer doeltreffend. Uit een internationale vergelijking blijkt dat de opzet van de Nederlandse regeling voor belastinguitstel ruim is en langdurig is verleend. Er is in januari 2021 (ongeveer halverwege de coronacrisis) door het toenmalige kabinet voorgesteld om belastinguitstel af te bouwen, met als belangrijkste overweging dat de ratio om liquiditeitssteun te verlenen was komen te vervallen. Belastinguitstel is op het initiatief en verzoek van de Tweede Kamer verlengd.

Doelmatigheid

De steun was deels doelmatig door de omvangrijke budgettaire kosten en het optreden van neveneffecten.

De maatregelen zijn goed uitvoerbaar, met weinig gesignaleerd misbruik. Wel heeft er waarschijnlijk oneigenlijk gebruik plaatsgevonden. De kosteneffectiviteit was echter beperkt omdat de steun niet altijd in verhouding stond tot de geleden schade of noodzakelijk was om de pandemie door te komen. Ook heeft de steun de arbeidsdynamiek en bedrijvendynamiek tijdelijk verlaagd. Vanuit macro-economisch perspectief is de steun te lang voortgezet. De noodzaak om de economie te stabiliseren en om liquiditeitssteun te verlenen nam namelijk af, terwijl de verstoring van de werking van steun toenam. Er waren echter ook andere doelstellingen om steun te blijven verlenen, zoals het verbeteren van de solvabiliteit van bedrijven en het voorkomen van armoede.

De maatregelen waren goed uitvoerbaar door de generieke vormgeving en door aan te sluiten op bestaande uitvoeringsstructuren.

Goede uitvoerbaarheid is een direct gevolg van het kiezen van een generieke opzet van de maatregelen en uitgestelde controle. De uitvoeringskosten zijn beperkt in verhouding tot de steunbedragen en er zijn weinig signalen van misbruik. De maatregelen waren daarmee goed uitvoerbaar. Dit is hoofdzakelijk het gevolg van het aansluiten bij bestaande structuren en het gebruiken van bestaande gegevens. Ook de specifieke steunmaatregelen hebben in absolute termen een beperkt beslag op de uitvoering gelegd en hebben niet geleid tot de verdrukking van andere taken.

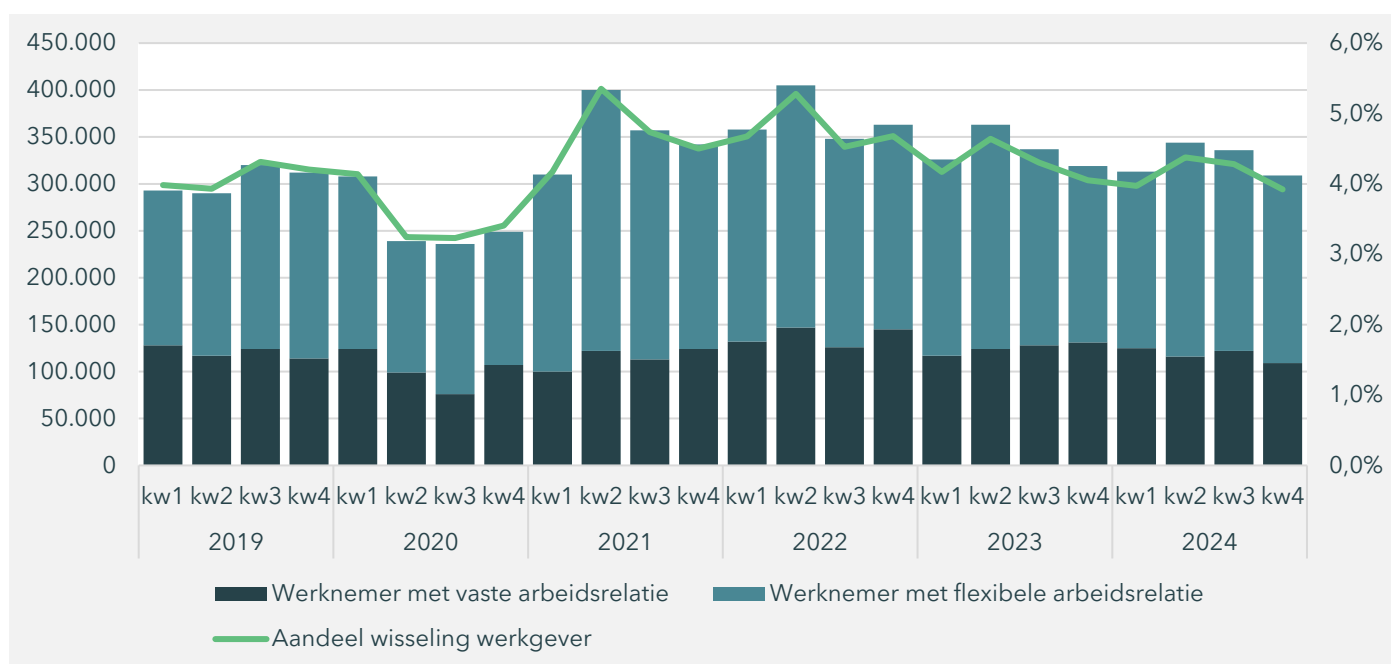
Het beter richten van de generieke steunmaatregelen op getroffen bedrijven bleek niet uitvoerbaar. Aan het begin van de coronacrisis waren de TOGS en de eerste tranche van de TVL gericht op het mkb en specifieke sectoren, afgebakend met SBI-codes. De SBI-codes bleken echter beperkt betrouwbaar. Het gebruik van deze codes leidde daarom tot rechtszaken, ingesteld door ondernemers die in de verkeerde SBI-code vielen. Het moeten afhandelen van deze rechtszaken leidde tot veel uitvoeringscapaciteit bij de RVO. Het opnieuw gebruiken van SBI-codes is om deze reden nooit doorgevoerd. Er is wel verkend of steun op een andere manier gericht kon worden, maar dit heeft geen beleidsopties opgeleverd die op korte termijn uitvoerbaar waren. In navolging op de coronacrisis is onderzocht of het mogelijk is om winstgevende bedrijven uit te sluiten van crisissteun met een winstcriterium, waar opties voor een toekomstige crisis uit naar voren zijn gekomen die verder onderzoek behoeven om in te kunnen voeren. De specifieke steunmaatregelen waren wel gericht op specifieke doelgroepen, maar deze gerichtheid was niet schaalbaar.

De steun stond niet altijd in verhouding tot de geleden schade. De mate van (verwacht) omzetverlies was de hoofdmaatstaf om getroffen bedrijven te onderscheiden van niet-getroffen bedrijven en om de hoeveelheid steun te bepalen. Voor de meeste bedrijven sloot dit schadebegrip goed aan bij de werkelijke situatie. Er is echter ook steun gegaan naar bedrijven die omzetverlies hadden om redenen die niets met de coronapandemie te maken hebben, niet-levensvatbare bedrijven en bedrijven die ook zonder de steun de pandemie door zouden zijn gekomen. Het was onvermijdelijk om al deze bedrijven te steunen omdat meer gericht beleid niet uitvoerbaar was,

zoals ook benadrukt door het CPB. Een beperkte mate van kosteneffectiviteit is vooraf geaccepteerd. Het steunpakket als geheel kan zodoende gekenmerkt worden als redelijk gericht en proportioneel. Sommige groepen zijn echter niet goed bereikt met de steunmaatregelen, zoals flexwerkers, zelfstandigen in de cultuursector en sekswerkers.

Steun leidt tot tijdelijk verlies van bedrijvendynamiek en arbeidsmobiliteit. Minder bedrijvendynamiek betekent dat kapitaal te lang wordt vastgehouden in minder productieve bedrijven. De verstoring van de bedrijvendynamiek blijkt uit het lage aantal bedrijfsopheffingen en faillissementen tijdens de pandemie. Minder arbeidsmarktdynamiek betekent dat werknemers te lang werken op een plek waar ze niet het meest productief zijn. De effecten op verlaagde arbeidsmobiliteit zijn vooral zichtbaar in 2020 (zie onderstaande figuur). De totale omvang van dit effect is beperkt, wat het gevolg is van de krapte op de arbeidsmarkt in deze periode.

Figuur 2 Ontwikkeling wisselingen van werkgever voor, tijdens en na de coronapandemie



Bron: CBS, bewerking SEO

De doelmatigheid van het steunpakket nam vanuit macro-economisch perspectief af gedurende de coronacrisis. Aan het begin van de pandemie waren er veel onzekerheid en een grote liquiditeitsbehoefte, waardoor het steunpakket een grote bijdrage heeft geleverd aan het opvangen van de eerste economische schok. Over de tijd nam de doeltreffendheid en daarmee doelmatigheid van liquiditeitssteun af. Ook was er geen noodzaak om de macro-economie te stabiliseren wegens een positieve ontwikkeling van het bbp en de werkloosheid. Tot slot namen de verstoringen van het verlenen van steun toe. Het in stand houden van bedrijven en arbeidsrelaties was beoogd wegens kennisbehoud binnen bedrijven en baanbehoud voor werknemers, maar leidde ook tot minder bedrijvendynamiek en arbeidsmarktdynamiek. De consensus onder geïnterviewde experts is dat aan het begin van 2021 (ongeveer halverwege de pandemie) de nadelen van minder dynamiek groter werden dan de voordelen van het behoud van kennis en banen. Vanuit macro-economisch perspectief was de steun zodoende tijdig, maar onvoldoende tijdelijk.

De omvang van het totale steunpakket was deels doelmatig. De doelmatigheid vanuit macro-economisch perspectief nam gedurende de pandemie af. Het beleid had echter ook andere doelen, zoals het voorkomen van armoede en het verbeteren van de solvabiliteit van bedrijven. Als de steun eerder was afgebouwd, was het beleid niet doeltreffend geweest in het bereiken van deze doelen. De omvang van het steunpakket als geheel was om deze reden deels doelmatig. De steun had zodoende vanuit macro-economisch perspectief tegen lagere kosten vormgegeven kunnen worden, maar bezien vanuit alle doelen van het steunbeleid niet. Met andere woorden, wij zien geen beleidsalternatief dat alle doelen van de beleidstheorie had behaald tegen lagere maatschappelijke kosten.

De vormgeving en omvang van het steunpakket komen overeen met de maatregelen in vergelijkbare landen. De omvang van het steunpakket is daarmee niet opvallend (on)doelmatig in internationaal perspectief. We hebben de steunpakketten bestudeerd in Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Finland en Noorwegen. De totale kosten van het gehele steunpakket als aandeel van het bbp voorafgaand aan de pandemie zijn vergelijkbaar. Ook hadden alle landen een vorm van loonsteun, subsidie voor vaste lasten, belastinguitstel, inkomenssteun voor zelfstandigen en specifieke steun voor getroffen sectoren. Er waren wel verschillen in de opzet, beleidsmix en duur van de regelingen, vooral op het terrein van loonsteun en belastinguitstel.

Lessen voor toekomstige crises

In dit rapport bouwen we voort op de economische inzichten voor toekomstige crises van het CPB (2024).

Het CPB trekt conclusies over de mate waarin steun tijdig, gericht en tijdelijk is. De steun was tijdig wegens de nadruk op snelheid en uitvoerbaarheid. De steun was beperkt gericht doordat uitvoeringsorganisaties niet voorbereid waren op het verlenen van gerichte steun. De steun was vanuit economisch perspectief onvoldoende tijdig, maar deze beperkte tijdigheid is afgeruild tegen de niet-economische doelen van het steunpakket. Het CPB adviseert om voorafgaand aan een volgende crisis heldere verwachtingen te scheppen welke risico's wel en welke niet gedekt zullen worden door de overheid. Deze inzichten komen overeen met de bevindingen en lessen in dit rapport. De onderstaande paragrafen bouwen voort op deze inzichten.

Liquiditeitssteun verlenen is over het algemeen alleen op de korte termijn noodzakelijk. Er ontstonden aan het begin van de coronacrisis urgente liquiditeitsproblemen als gevolg van onvoorzienbare productiebeperkingen. Coronasteun was doeltreffend in het opvangen van deze initiële schok. Bedrijven konden zich gedurende de crisis aanpassen aan de situatie en liquiditeit verkrijgen via private financiers, indien zij in de kern een gezond bedrijfsmodel hadden. De doeltreffendheid van het verlenen van liquiditeitssteun neemt gedurende een crisis daarmee af wegens het optreden van verdringing van private financiering. Het verlenen van belastinguitstel was dan ook niet meer doeltreffend in het laatste jaar van corona. De gevonden korte duur van liquiditeitsproblemen geldt in de meeste crises, omdat er sprake is van een onverwachtse schok waarna bedrijven zich kunnen gaan aanpassen.

Aansluiting op bestaande structuren bevordert de uitvoerbaarheid. Uit de internationale vergelijking blijkt dat landen die vooral bestaande uitvoeringssystemen gebruikten snel opschaalden en uitvoerbare regelingen hadden. In Nederland is een vergelijkbare aanpak gehanteerd, waarin is voortgebouwd op de systemen van de RVO, belastingdienst en het UWV. Ook is er gekozen voor hoofdzakelijk generieke steun en weinig specifieke regelingen die een groter beslag leggen op de uitvoering.

Omzetverlies is een passend schadebegrip voor steunmaatregelen. Omzetverlies ten opzichte van voor de crisis bleek een doeltreffende manier om getroffen bedrijven van niet-getroffen bedrijven te onderscheiden. Het beoordelen of geleden schade gerelateerd was aan de coronapandemie was niet goed uitvoerbaar met dergelijke grote aantallen steunaanvragen. Er is uit de internationale vergelijking geen andere maatstaf voor generieke steun naar voren gekomen die leidt tot gericht beleid. Een alternatief is om in een stelsel van werktijdverkorting met een loonoffer de werkgever in grotere mate te prikkelen tot het niet aanvragen van steun wanneer dat niet nodig is, maar het is onduidelijk of dit leidt tot doelmatiger beleid.

Er is voorbereiding voor nodig om generieke steunmaatregelen gericht te maken. Het beter richten van steun op de getroffen doelgroep vergroot de doeltreffendheid, doelmatigheid en proportionaliteit. Het blijkt uitvoeringstechnisch niet goed mogelijk om tijdens een crisis een generiek instrument beter te richten, niet in Nederland als in andere landen. Er zijn diverse kansrijke opties verkend om steun beter te richten, zoals ondernemers zich vooraf laten verzekeren tegen een gebeurtenis, de registratie van SBI-codes te verbeteren of een vergunningsstelsel in te voeren (SEO, 2022). Het doorvoeren van dergelijke opties is echter een proces van jaren en kan niet pas gedurende een volgende crisis gebeuren. Er zijn op het moment van schrijven geen initiatieven ondernomen om voorbereidingen te treffen voor een volgende crisis.

Een integrale afweging tussen de kosten van steun bij keuzes over contactbeperkende maatregelen kan de doelmatigheid verbeteren. Contactbeperkende maatregelen hebben baten voor de volksgezondheid, maar ook kosten voor bedrijven en de overheid wegens het instellen van steunmaatregelen. Besluitvorming over contactbeperkende maatregelen en over coronasteun verliep via aparte gremia. Het gevolg is dat de kosten van steun niet integraal zijn afgewogen tegen de baten van contactbeperkende maatregelen en tegen andere overheidsuitgaven. Het begrotingsproces stuurt aan op het bevorderen van een integrale afweging, met de gedachte dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de afweging hiermee worden bevorderd.

Het loslaten van de eis dat uitgaven gedekt moeten worden in de begroting stimuleert het blijven verlenen van steun. Tijdens de pandemie nam de macro-economische noodzaak tot het verlenen van steun af. Het steunpakket was daarmee vooral gericht op het verbeteren van de solvabiliteit van bedrijven als proportionele steun voor de geleden schade en het voorkomen van armoede. De steunuitgaven zijn buiten de budgettaire kaders geplaatst met de gedachte dat er in economische zin sprake is van een crisis. Het gevolg van uitgaven buiten de kaders is dat het stimuleert om alle extra beleidswensen te financieren met een hogere staatsschuld in plaats van andere uitgaven te verlagen. Er is dan ook geen enkele motie met een dekkingsvoorstel ingediend tijdens debatten over coronasteun. Zo is er politieke druk om steun te blijven verlenen, ook al is de crisis voorbij. Er was tijdens de pandemie geen geoperationaliseerde crisisdefinitie. Een les is om deze crisisdefinitie wel te omschrijven zodat steunuitgaven onderdeel gaan uitmaken van de reguliere begrotingscyclus wanneer deze geen macro-economisch doel meer dienen.

Er is voorspelbaar beleid nodig om van contactbeperkende maatregelen een ondernemersrisico te maken, waarmee de noodzaak tot steun afneemt. De legitimering voor steun waren de contactbeperkende maatregelen. De communicatie over contactbeperkende maatregelen was niet altijd consistent, waardoor ondernemers zich veelal niet passend konden voorbereiden op het beleid. Een onverwachtse lockdown of andere maatregelen waren daarmee geen regulier ondernemersrisico, waardoor er een grotere noodzaak was om steun te blijven verlenen. Er zijn heldere verwachtingen voor ondernemers nodig om tijdig te stoppen met het verlenen van steun.



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2025-155
ISBN 978-90-5220-587-8

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2025 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl