

SYNTHESESTUDIE CORONASTEUN

ACHTERGRONDRAPPORT

seo • economisch onderzoek

IN OPDRACHT VAN
MINISTERIES VAN FINANCIËN, EZ EN SZW

AMSTERDAM, OKTOBER 2025

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond en vraagstelling	3
1.2	Methode	4
1.3	Leeswijzer	5
2	Beleids Theorie	7
2.1	Beschrijving van maatregelen	7
2.2	Beleids Theorie	10
2.3	Toetsingskader	15
2.4	Reconstructie beleidsontwikkelingen	16
3	Doeltreffendheid en doelmatigheid	23
3.1	Context - coronapandemie en coronabeleid	23
3.2	Inputs	27
3.3	Activiteiten	30
3.4	Outputs	34
3.5	(Intermediate) outcomes	42
3.6	Neveneffecten	51
3.7	Impact	55
4	Internationale vergelijking	57
	Referenties	62
	Bijlage A Scores beleidstheorie	64

1 Inleiding

De ministeries van EZ, Financiën en SZW hebben SEO Economisch Onderzoek gevraagd om met een synthese de doeltreffendheid en doelmatigheid van het coronasteunbeleid te evalueren en lessen voor toekomstige crises te trekken. Dit onderzoek is toegezegd aan de Tweede Kamer.

1.1 Achtergrond en vraagstelling

Vanaf de start van de coronapandemie in maart 2020 lag een deel van de bedrijvigheid stil. 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.

Tijdens de coronapandemie heeft de Nederlandse overheid een omvangrijk steunpakket geïntroduceerd. Het pakket bestond voor het grootste deel uit de generieke steunmaatregelen: Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW), Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL), Bijzonder Uitstel van Betaling Belasting (Belastinguitstel) en Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (Tozo). De generieke maatregelen zijn aangevuld met een groot aantal (sector)specifieke coronasteunmaatregelen, gericht op uiteenlopende doelstellingen.

Vrijwel alle coronasteunmaatregelen zijn individueel onderzocht. Na de coronapandemie is een evaluatie-aanpak opgesteld om de effecten van alle steunmaatregelen te evalueren. Tevens zijn de effecten van coronasteun een veel bestudeerd onderwerp in de wetenschappelijke literatuur en in beleidsrelevante rapporten. Een overkoepelend beeld van de effecten van het gehele steunpakket ontbreekt echter. Om deze reden is een syntheseonderzoek over het steunpakket toegezegd aan de Tweede Kamer.¹

De hoofddoelen van dit onderzoek zijn:

- het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het steunpakket als geheel;
- overkoepelende lessen trekken voor de vormgeving van steunpakketten bij toekomstige crises.

De onderzoeksvragen zijn:

- Wat was de samenhang tussen steunmaatregelen?
- Zijn de steunmaatregelen doeltreffend en doelmatig?
- Hoe ontwikkelde de doeltreffendheid en doelmatigheid zich gedurende de coronacrisis?
- Wat zijn de neveneffecten van de steunmaatregelen?
- Hoe verhoudt het Nederlandse steunbeleid zich tot andere landen?
- Wat zijn de overkoepelende lessen met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid voor de vormgeving van toekomstige steunpakketten?

¹ [Noodpakket banen en economie | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

1.2 Methode

We maken gebruik van de methode contributie-analyse om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

Contributie-analyse is een methode om causale relaties in beeld te brengen. De kern van de aanpak is het verzamelen van kwalitatieve en/of kwantitatieve gegevens waarmee de bestaande beleidstheorie wordt getoetst om vast te stellen of veronderstelde veranderingen en doorwerkingen aanwezig zijn. Dit geeft geen zicht op de kwantitatieve omvang van een causaal effect, maar legt wel bloot in hoeverre er ontwikkelingen zijn die consistent zijn met wat de beleidstheorie nastreeft (Ter Weel, 2022). De toetsing vindt plaats op basis van eerder (evaluatie)onderzoek, aangevuld met economische theorie, empirische literatuur en data waar van toegevoegde waarde.

We hebben de beleidstheorie gereconstrueerd. Een beleidstheorie is een keten van oorzaak-gevolgrelaties die de beoogde werking van de maatregelen uitdrukt. Zo beschrijft een beleidstheorie hoe ingezette middelen (inputs) leiden tot concrete handelingen (activiteiten), die vervolgens leiden tot directe resultaten (output). Deze directe resultaten leiden tot verdere veranderingen (outcome), die uiteindelijk bijdragen aan de overkoepelende doelstellingen van het beleid (impact). Er was per steunmaatregel wel een beleidstheorie beschikbaar, maar er is geen beleidstheorie gemaakt voor het gehele steunpakket. De samenhang tussen steunmaatregelen en de motivering voor de beleidskeuzes is elk kwartaal gedurende de tweejarige coronacrisis uitgebreid toegelicht in Kamerbrieven. Met deze brieven, interviews met betrokkenen bij de besluitvorming destijds en andere bronnen hebben we een beleidsreconstructie opgesteld. Uit deze reconstructie blijkt welke samenhang is voorzien. Zo hebben we de overkoepelende beleidstheorie van het steunpakket gereconstrueerd.

We passen de effectladder toe om de bewijskracht van evaluatie te beoordelen. De effectladder is een instrument om dit vast te stellen, te zien in de onderstaande tabel. De effectladder kent een kwalificatie toe aan de kwaliteit van de evaluatie op basis van de eigenschappen van de gebruikte onderzoeksmethode. De effectladder onderscheidt vijf verschillende treden van bewijskracht. Bovendien maakt de effectladder zichtbaar welke soorten onderzoek tot welk niveau leiden. Tot slot doet de effectladder suggesties voor bewoordingen in conclusies die de hardheid van het bewijs goed weerspiegelen. Hierbij geeft het de door het onderzoek hoogst behaalde trede (één tot vijf) aan.

De effectladder bevat treden die de kwaliteit van het bewijs aangeven. Trede één is behaald wanneer in de evaluatie het doel, de doelgroep en de randvoorwaarden van de beleidsmaatregel(en) duidelijk zijn beschreven. Trede twee is het niveau van een theoretische en/of kwalitatieve onderbouwing. Het geeft aan dat een evaluatie gebruik heeft gemaakt van een kwalitatieve methode om de effectiviteit van de beleidsmaatregel(en) aan te tonen. Trede drie gaat over het aantonen van gewenste veranderingen, bijvoorbeeld door het tonen van doelrealisaties, trends en/of gedragsveranderingen met behulp van een beschrijvende data-analyse. De methoden op trede vier zijn bedoeld voor alle situaties waarin causale methoden niet haalbaar zijn. De hoogste trede is gevormd door de methoden van de commissie Theeuwes (rapport "Durf te meten") en van de commissie Ter Weel (rapport "Durf te leren, ga door met meten") die causale verbanden kunnen aantonen. Hieronder vallen experimenten en econometrische analyses van natuurlijke experimenten. Het gaat daarbij in beginsel om het hoogst bereikte niveau.

Tabel 1.1 De SEO-effectladder stelt de bewijskracht van beleidsevaluaties vast

Trede	Naam	Soorten onderzoek	Aanduiding in conclusies
5	Causaal	Experimenten (gouden standaard) Natuurlijke experimenten i.c.m. econometrie	Bewezen (in)effectief
4	Plausibel causaal	Combinatie van descriptief, veelbelovend en indicatief.	Zeer waarschijnlijk (in)effectief
3	Indicatief	Meta-analyses, andere econometrische analyses, aantonen doelrealisatie, trends of gedragsverandering	Waarschijnlijk (in)effectief
2	Veelbelovend	Expert judgement, beleidstheorie, theoretische modellen, theoretische analyses, uitspraken over effectiviteit in enquêtes en interviews	Verwacht (in)effectief
1	Descriptief	Beschrijving van het doel, de doelgroep, de voorwaarden en de interventiemethode	Mogelijk (in)effectief

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Noot: Score 4 of 5 zijn te beschouwen als wetenschappelijk onderbouwd

Per doelstelling is gekeken hoe sterk de onderbouwing is en op welk niveau van de effectladder de beschikbare bewijskracht zich bevindt. Naast de bewijskracht hebben we per doelstelling ook een oordeel gegeven over de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Hiervoor is een driepuntsschaal gehanteerd, waarbij een score van 1 staat voor niet doeltreffend of niet doelmatig, een score van 2 voor waarschijnlijk doeltreffend of doelmatig maar met veel onzekerheid, en een score van 3 voor bewezen doeltreffend of doelmatig beleid. Het resultaat is dat voor iedere generieke steunmaatregel per afzonderlijke doelstelling drie scores zijn toegekend: één voor de sterkte van de bewijskracht (1 tot 5), en twee voor de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid (elk op een schaal van 1 tot 3). Deze scores vormen de basis voor het oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde steunbeleid.

We voeren een internationale vergelijking uit om lessen te trekken over het steunbeleid. De bestudeerde landen zijn Duitsland, Frankrijk, Denemarken, Noorwegen en Finland. We hebben experts in deze landen geïnterviewd en literatuuronderzoek uitgevoerd. Het literatuuronderzoek is gericht op evaluaties van de maatregelen, wetenschappelijke literatuur en beleidsrelevante rapporten.

Witte vlekken zijn ingevuld met aanvullend literatuuronderzoek en interviews. Een deel van de effecten is niet bestudeerd in de evaluaties van de individuele maatregelen. Deze kennislacunes noemen we witte vlekken. Per witte vlek hebben we de beschikbare statistieken en literatuur verzameld. Deze analyse biedt aanvullende inzichten over de werking van de maatregelen, hoewel de bewijskwaliteit lager is dan voor andere effecten. In de lopende tekst is aangegeven welke bevindingen volgen uit interviews en/of statistiek, in plaats van de evaluaties.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is het achtergrondrapport van deze syntheses studie. Het achtergrondrapport biedt een gedetailleerde toelichting op het gevolgde proces en de gevonden effecten in deze syntheses studie. Het hoofd rapport gaat in op de belangrijkste bevindingen en de lessen.

De opbouw van dit rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 bevat de omschrijving van de maatregelen, beleidstheorie en beleidsreconstructie. Hoofdstuk 3 beschrijft op volgorde van beleidstheorie de gevonden effecten en biedt een conclusie over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Hoofdstuk 4 trekt lessen over het Nederlandse steunbeleid met een internationale vergelijking.

Als leeswijzer voor het gehele rapport geldt dat de evaluaties van de coronasteunmaatregelen met aanzienlijke onzekerheid zijn omgeven. Een belangrijk methodologisch knelpunt is het ontbreken van een zuivere controlegroep van bedrijven of zelfstandigen die wel door de coronacrisis zijn geraakt, maar om willekeurige redenen geen steun hebben aangevraagd of ontvangen. Hierdoor ontbreekt een robuuste basis voor het vaststellen van causale effecten. Daarnaast is het vaak lastig om afzonderlijke effecten van specifieke steunmaatregelen te isoleren, omdat regelingen zoals het belastinguitstel, de TVL en de NOW, veelal gelijktijdig zijn ingezet en op vergelijkbare doelen gericht waren. Geobserveerde uitkomsten zijn daarom meestal het resultaat van een samenloop van interventies, wat het moeilijk maakt om eenduidige uitspraken te doen over de effectiviteit van afzonderlijke regelingen. Als gevolg daarvan zijn veel conclusies indicatief en niet met zekerheid vast te stellen. Dit vertaalt zich in de effectladder in een bewijskracht die doorgaans op trede 3 of hooguit trede 4 uitkomt. De beoordelingen zeggen daarmee vooral iets over de mate waarin het steunbeleid waarschijnlijk of zeer waarschijnlijk doeltreffend en doelmatig is geweest, maar vormen geen hard bewijs van effectiviteit.

2 Beleidstheorie

We reconstrueren de beleidstheorie met de beschrijving van de maatregelen en beleidsontwikkelingen.

2.1 Beschrijving van maatregelen

Dit rapport gaat over de economische coronasteunmaatregelen. Steunmaatregelen zijn een specifiek onderdeel van alle noodmaatregelen die tijdens de coronacrisis zijn getroffen en gericht op bedrijven die zijn getroffen door de coronacrisis. Noodmaatregelen zijn alle maatregelen die zijn genomen in reactie op de coronacrisis, zoals het beschermen van de volksgezondheid of het waarborgen van de prestaties in het onderwijs. Als noodmaatregelen zijn er ook 29 fiscale beleidsmaatregelen² doorgevoerd met diverse doelen. Voorbeelden hiervan zijn tijdelijke btw-maatregelen om knelpunten in de zorg te voorkomen of afspraken met onze buurlanden over de belastingheffing van grenswerkers wegens verplicht thuiswerken.

Bij steunmaatregelen maken we onderscheid tussen generieke en specifieke steun. Generiek betekent toegankelijk voor alle bedrijven. Specifiek betekent toegankelijk voor een afgebakende groep bedrijven. Voorbeelden van afbakeningen zijn op basis van sector of bedrijfsomvang.

De focus van dit rapport is op de vier generieke steunmaatregelen. Deze maatregelen zijn budgettair het meest omvangrijk en vormen daarmee het overgrote deel van het coronasteunbeleid. De analyse gaat in op specifieke steunmaatregelen voor zover dit relevant is om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het coronasteunbeleid als geheel te beoordelen.

Tabel 2.1 omschrijft de verschillen tussen de generieke steunmaatregelen:

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 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 de bijlage wordt de opzet van deze maatregelen in meer detail beschreven.

² Zie: [pdf](#)

Tabel 2.1 Overzicht generieke steunmaatregelen

	Belastinguitstel	TVL	NOW	Tozo
Doelen	• Liquiditeitssteun • Solvabiliteitssteun	• Liquiditeitssteun • Solvabiliteitssteun • Voorkomen van vraaguitval en aanboduitval	• Behoud van werkgelegenheid • Solvabiliteitssteun • Beperken van vraaguitval	• Voorzien van levensonderhoud • Liquiditeitssteun • Voorkomen van vraaguitval
Doelgroep	Alle bedrijven, waaronder zelfstandigen	Alle werkgevers	Alle werkgevers	Zelfstandig ondernemers (zonder personeel, met personeel en dga's)
Type instrument	Uitgestelde betaling en fiscale subsidie	Subsidie	Subsidie	Subsidie en lening
Toelatingscriteria	• Online formulier invullen met motivering waaruit blijkt dat financiële problemen volgen uit de coronacrisis • Bij >3 maanden uitstel en >20.000 schuld diende de motivering een derdenverklaring te zijn	• Omzetsdaling van ten minste 20-30 procent • Derdenverklaring bij startende ondernemers met een aanvraag van > 25.000 • Accountantsverklaring bij aanvraag > 125.000	• Omzetsdaling van ten minste 20 procent • Verplichtingen hingen af van balanstotaal, omzet, aantal personeelsleden	• Inkomen onder het sociaal minimum of bedrijfsliquiditeitsproblemen • >=1225 uur als zelfstandige gewerkt in 2019* • Ingeschreven bij de KvK voor 17-3-2020 • Woonachtig in NL**
Vormgeving	• Uitstel van belastingen, vooral loonheffing, omzetbelasting, vennootschapsbelasting en inkomensheffing, daarnaast diverse andere belastingen • Verlaging van de invorderingsrente	• Tegemoetkoming in vaste lasten van 80-90% • Totale vastenlastensteun was gemaximeerd over de coronaperiode	• Tegemoetkoming in loonkosten van 80-90% • Volledige loondoorbetaling van werknemers • Geen bedrijfseconomisch ontslag voor werknemers	Twee onderdelen: Minimumuitkering op bijstandsniveau Bedrijfslening ter hoogte van max. €10.157
Periode	Maart 2020-april 2022	Maart 2020-april 2022	Maart 2020-april 2022	Maart 2020-oktober 2021
Uitvoering	Belastingdienst	RVO	UWV	Gemeenten

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Kamerstukken

Noot: * Of naar rato indien de zelfstandige niet heel 2019 als zelfstandige werkzaam was.

** Er golden uitzonderingen voor buitenlandse zelfstandigen in de grensregio's met bedrijfsactiviteit in NL

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de specifieke steunmaatregelen weer. Het valt op dat het budgettaire beslag van alle specifieke steunmaatregelen klein is in vergelijking met de generieke steunmaatregelen, waarvan ook een relatief groot deel leningen en garanties zijn. De meeste specifieke steun is ingezet voor de cultuursector en voor flankerende maatregelen (aanvullend sociaal pakket).

Tabel 2.2 Overzicht specifieke steunmaatregelen

Instrument	Ratio	Type instrument	Doelgroep	Budgettair beslag	Evaluatie beschikbaar
TONK	Ondersteuning voor personen die noodzakelijk kosten zoals woonkosten niet meer kunnen betalen.	Subsidie	Huishoudens	260 mln.	Ja, zie link en link
Dierentuinen	Liquiditeits- en solvabiliteitssteun vanwege wegvallen inkomsten (bezoekers) en hoge vaste kosten (dierverzorging)	Subsidie	Bedrijven	39 mln.	Ja, zie link
Land- en tuinbouwondernemers	Liquiditeits- en solvabiliteitssteun vanwege wegvallen inkomsten (horeca)	Lening en subsidie	Bedrijven	175 mln.	Ja (nog niet publiek)
Evenementen (ATE en TRSEC)	Onverzekerd risico (overheidsingrijpen evenementenverbod)	Subsidie	Bedrijven	475 mln.	Ja (nog niet publiek)
GO-C	Liquiditeitssteun door te voorzien in kredietbehoefte als gevolg coronacrisis (middel)grote ondernemingen	Garantie	Bedrijven (MKB, middelgrote bedrijven)	643 mln.	Ja (nog niet publiek)
Qredits	Liquiditeitssteun via uitstel van aflossing en overbruggingskrediet	Lening	Bedrijven en ZZP-ers	96 mln.	Nee, staat wel in SEA voor 2026
Klein Krediet Corona	Onzekerheid bankfinanciering	Lening	Bedrijven	63 mln.	Nee, staat wel in SEA voor 2026
Corona-uitbreiding van het Borgstellingskrediet voor de Landbouw (BL-C)	Onzekerheid bankfinanciering	Lening	Bedrijven	60 mln.	Nee, staat wel in SEA voor 2026
Corona Overbruggingslening (COL)	Onzekerheid bankfinanciering	Lening	Bedrijven	289 mln.	Nee, staat wel in SEA voor 2026

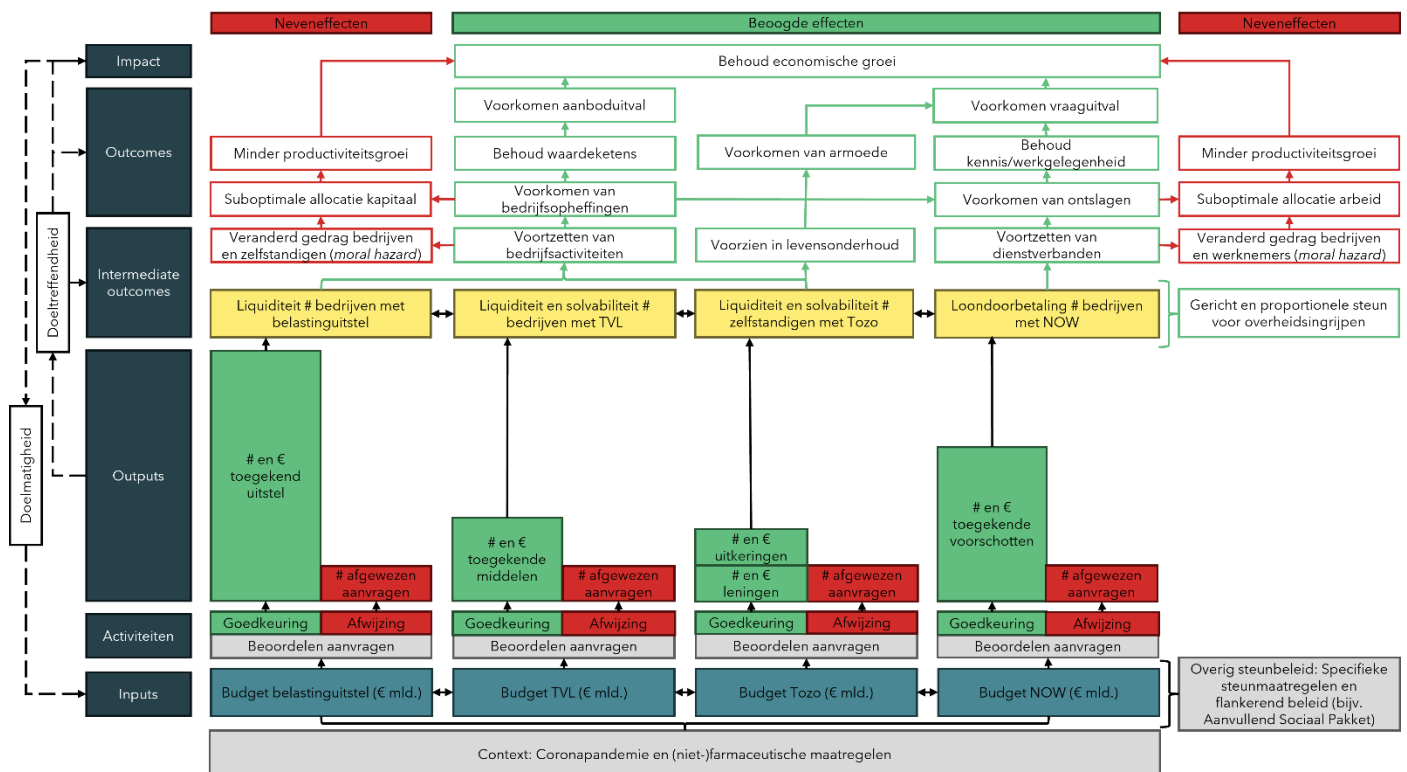
BMKB-C	Onzekerheid bankfinanciering	Lening	Bedrijven	541 mln.	Nee, staat wel in SEA voor 2026
Garantieregeling kleine kredieten	Onzekerheid bankfinanciering	Garantie	Bedrijven	164,8 mln.	Nee, staat wel in SEA voor 2026
KLM	Liquiditeits- en solvabiliteitssteun vanwege wegvallen inkomsten	Lening en garantie	Bedrijven	3,4 mld.	Ja, zie link
Culturele sector	Liquiditeits- en solvabiliteitssteun vanwege wegvallen inkomsten	Subsidie	ZZP-ers	1,02 mld.	Ja, zie link ,
Aanvullend sociaal pakket	Extra fricties na corona in geval van werkloosheid	Subsidie	Huishoudens	1,4 miljard	Ja, zie link , link , link en link

Bron: SEO Economisch Onderzoek

2.2 Beleidstheorie

Figuur 2.1 geeft de beleidstheorie visueel weer in de vorm van een resultatenketen. De beleidstheorie achter de coronasteunmaatregelen beschrijft hoe het beleid in theorie zou moeten werken: van de inzet van middelen (inputs) en uitvoering (activiteiten), via directe resultaten (outputs) en tussenuitkomsten (intermediate outcomes), tot bredere economische en maatschappelijke effecten (outcomes en impact). Daarnaast maakt de beleidstheorie inzichtelijk welke contextfactoren van invloed zijn en welke afruilen en neveneffecten kunnen optreden, met name wanneer steunregelingen langdurig van kracht blijven of generiek worden toegepast. Aan de linkerzijde van de figuur is te zien dat doeltreffendheid vooral gaat over de effecten van de maatregelen en doelmatigheid gaat over de gehele keten van de beleidstheorie, namelijk de verhouding tussen de inputs en activiteiten in relatie tot de effecten.

Figuur 2.1 Beleidstheorie steunmaatregelen



Noot: Geel = kernmechanismen van steun (liquiditeit, solvabiliteit en loondoorbetaling); Groen = Goedgekeurde aanvragen, toegekende steun en beoogde effecten, Rood = Afgewezen aanvragen en neveneffecten.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2025)

Inputs en activiteiten

De overheid stelde tijdens de coronacrisis op grote schaal financiële middelen en uitvoeringscapaciteit beschikbaar (zie Inputs). Deze inzet vloeide voort uit de economische ontregeling die ontstond door de coronapandemie en de daaropvolgende maatregelen om de verspreiding van het virus te beperken, zoals verplichte sectorsluitingen, contactbeperkingen en reisrestricties (zie Context). Deze financiële middelen waren geen vooraf vastgesteld budget, omdat de steunmaatregelen grotendeels open-einderegelingen betroffen. De uiteindelijke uitgaven hangen dus af van het aantal aanvragen en de mate waarin bedrijven en zelfstandigen daadwerkelijk een toekenning vanuit de regeling hebben gekregen. Het definitieve beroep op de regelingen is nog niet volledig vastgesteld, omdat een deel van de verstrekte voorschotten van de NOW nog wordt terugbetaald op basis van definitieve vaststellingen en omdat de terugbetaling van het belastinguitstel zich over meerdere jaren uitstrekt.

De steun concentreerde zich voornamelijk rond de vier generieke regelingen die in deze evaluatie centraal staan: het bijzonder uitstel van belastingbetaling, de TVL, de Tozo en de NOW. Verschillende uitvoeringsorganisaties waren verantwoordelijk voor de uitvoering van deze regelingen: de Belastingdienst voerde het belastinguitstel uit namens het ministerie van Financiën, RVO was verantwoordelijk voor de TVL namens het ministerie van EZK en UWV beheerde de NOW namens het ministerie van SZW. De Tozo is uitgevoerd door gemeenten en het ministerie van SZW was verantwoordelijk voor de regelgeving. De uitvoeringsorganisatie

beoordeelden de aanvragen, zorgden voor de uitkering van middelen en voeren – in het geval van de NOW – achteraf vaststellingen uit op basis van gerealiseerde omzetgegevens (zie *Activiteiten*).

De beleidstheorie gaat ervan uit dat de effectiviteit van het steunbeleid mede afhangt van de snelheid, toegankelijkheid en uitvoerbaarheid van deze regelingen. Wanneer uitvoeringsorganisaties erin slagen aanvragen snel en correct te behandelen, bereiken de middelen ook tijdig de doelgroep. Dit vormt een noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van de beoogde effecten verderop in de resultatenketen. Naast deze generieke regelingen werkten ook de specifieke steunmaatregelen, zoals voor de evenementenbranche en dierentuinen, en flankerend beleid, zoals het Aanvullend Sociaal Pakket (ASP), in op de doelen van de generieke steunmaatregelen (zie *Overig steunbeleid* in de figuur). Het ASP richtte zich met name op begeleiding van werk(loosheid), om- en bijscholing en schuldenproblematiek en moest voorkomen dat kwetsbare groepen langdurig buiten het arbeidsproces of in financiële problemen zouden raken. Hiermee ondersteunde het ASP indirect de effectiviteit van de generieke steunmaatregelen en droeg het bij aan het bredere economische en maatschappelijke herstel.

Output en (intermediate) outcomes

De directe outputs bestaan uit het aantal behandelde, toegekende en afgewezen aanvragen en de omvang van de uitgekeerde bedragen (zie *Outputs*). Deze outputs vormen het startpunt van de beoogde werking van de steun, maar hebben pas effect als ze leiden tot veranderingen bij de ontvangers van de steun: de zogeheten intermediate outcomes.

De beleidstheorie veronderstelt op dit niveau drie samenhangende werkingsmechanismen. Het eerste mechanisme betreft de liquiditeits- en solvabiliteitssteun (zie *Intermediate outcomes*). Regelingen zoals het belastinguitstel, de TVL en de Tozo beogen direct financiële ruimte te bieden aan bedrijven en zelfstandigen die door de pandemie geconfronteerd worden met plotselinge omzetsdalingen. Via lastenverlichting en inkomensondersteuning moeten zij in staat blijven om aan hun financiële verplichtingen te voldoen. De maatregelen zijn erop gericht acute betalingsproblemen te voorkomen, de voortzetting van waardevolle bedrijfsactiviteiten mogelijk te maken en op termijn de solvabiliteit te ondersteunen. Door bedrijfsactiviteiten in stand te houden, beogen de regelingen het risico op bedrijfsopheffingen en faillissementen te verkleinen. Daarmee blijven schakels in bestaande waardeketens behouden en wordt aanboduitval voorkomen, wat belangrijk is voor het functioneren van het economische systeem tijdens een crisis (zie *Outcomes*).

Het tweede mechanisme richt zich op het behoud van werkgelegenheid via loonkostensteun. De NOW-regeling stelde werkgevers in staat om loonkosten te blijven doorbetalen bij aanzienlijk en acuut omzetverlies (zie *Intermediate outcomes*). De regeling is erop gericht het verlies van waardevolle arbeidsrelaties en het daarin opgebouwde menselijk kapitaal te voorkomen, gedwongen ontslagen te beperken, werkgelegenheid te behouden en inkomenszekerheid aan werkenden te bieden. Door het inkomen van huishoudens te stabiliseren, beoogt de regeling een abrupte daling in consumptieve bestedingen en daarmee vraaguitval te voorkomen, wat belangrijk is om het economische verkeer tijdens een crisis op gang te houden (zie *Outcomes*).

Het derde mechanisme is het streven naar gericht en proportionele steun (zie *Intermediate outcomes*). Onder gerichtheid verstaan we in hoeverre de steun terecht gekomen bij bedrijven die financiële schade leden als gevolg van de contactbeperkende maatregelen en in hoeverre de inkomensondersteuning bij personen (zelfstandigen) terecht is gekomen die dat nodig hadden. Hoe meer steun is gegaan naar bedrijven met niet-corona gerelateerde financiële schade, hoe minder gericht de maatregel is. Ook als meer inkomensondersteuning is gegaan naar zelfstandig met veel overig inkomen of veel vermogen, is de regeling minder gericht. Onder proportionaliteit

verstaan we de mate waarin de omvang van de steun in verhouding staat tot deze financiële schade. Het is niet proportioneel als een bedrijf met veel financiële schade weinig steun ontvangt en andersom. Deze drie mechanismen – gericht op voortzetting van waardevolle bedrijfsactiviteiten, het in stand houden van waardevolle dienstverbanden en het bieden van gerichte en proportionele steun – vormen samen de kern van de tussenuitkomsten die de steunmaatregelen beogen te realiseren. Zij beogen bij te dragen aan financiële stabiliteit, sociale bescherming en het maatschappelijk draagvlak voor het ingrijpen van de overheid tijdens de coronacrisis.

Impact

De tussenuitkomsten beogen bij te dragen aan bredere economische en maatschappelijke effecten. Op korte termijn beoogt het beleid een acute systeemcrisis te voorkomen. Door het voortzetten van waardevolle bedrijfsactiviteiten en dienstverbanden en daarmee het behoud van waardeketens en werkgelegenheid, moest het economische systeem blijven functioneren. De maatregelen zijn erop gericht de productiecapaciteit in stand te houden, inkomens op peil te houden en het vertrouwen in de economie en het bestuur te behouden.

Op middellange termijn beogen de steunmaatregelen het economisch herstel te bevorderen. Door faillissementen en massaontslagen te voorkomen, moeten waardeketens, bedrijfsnetwerken en personeelsstructuren behouden blijven. Daarmee wil het beleid voorkomen dat de economie wordt geconfronteerd met de hoge kosten van grootschalige herstructurering, zoals het opnieuw opstarten van productie, het heropbouwen van klantenrelaties en het werven en inwerken van personeel.

Op langere termijn beogen de steunmaatregelen bij te dragen aan het behoud van economische en institutionele structuren, en daarmee aan de groeicapaciteit van de economie (zie Impact). Het beleid is erop gericht dat bedrijven overeind blijven, menselijk kapitaal behouden blijft en ondernemers het vertrouwen houden om opnieuw te investeren. De maatregelen zijn niet alleen bedoeld om de economie door de crisis te loodsen, maar ook om voorwaarden te scheppen voor een sneller en veerkrachtiger herstel in de jaren daarna.

Neveneffecten

De beleidstheorie maakt ook inzichtelijk dat langdurige of breed uitgevoerde steun nadelige effecten kan hebben (zie rode kaders bij Outcomes). We zien drie negatieve neveneffecten, niet in volgorde van belang opgesomd.

Het eerste neveneffect is veranderd gedrag (*moral hazard*) bij bedrijven, zelfstandigen en werknemers als gevolg van de steun. Wanneer bedrijven, zelfstandigen of werknemers erop rekenen dat de overheid verliezen of inkomensdalingen opvangt, kan dit de prikkel tot aanpassing verlagen. Bedrijven stellen noodzakelijke herstructureringen mogelijk uit, zelfstandigen hervatten hun activiteiten minder snel bij inkomensondersteuning en werknemers zijn minder geneigd zich om- of bij te scholen. Hoewel deze reacties begrijpelijk zijn, kunnen ze op termijn leiden tot verminderde dynamiek en aanpassingsvermogen van de economie.

Het tweede neveneffect is de verstoring van de bedrijvendynamiek. Wanneer de overheid faillissementen op grote schaal voorkomt, kunnen ook bedrijven die structureel niet levensvatbaar zijn blijven bestaan. Dat remt de toetreding van nieuwe, innovatieve ondernemingen, verzwakt de concurrentiedruk en verlaagt de prikkel tot innovatie en herstructurering. Als gevolg daarvan kan de economische dynamiek afnemen en komt de allocatieve efficiëntie onder druk te staan. In sommige gevallen zullen deze bedrijven later alsnog failliet gaan wanneer ze hun opgebouwde schulden moeten terugbetalen. Dit kan de bedrijvendynamiek uiteindelijk alsnog herstellen, maar dan met vertraging.

Het derde neveneffect is het verstoren van de arbeidsmarkt. Door ontslagen te voorkomen, beschermt het beleid de inkomenspositie van werkenden, maar belemmert het tegelijk de herallocatie van arbeid naar productievere bedrijven of sectoren. Werknemers blijven langer actief in minder toekomstbestendige bedrijfsmodellen, waardoor arbeidsmobiliteit en productiviteitsgroei achterblijven. Dit verminderde de prikkel om het werk volledig te hervatten of uit te breiden tijdens de steunperiode.

Deze spanningen wijzen op een afruil: op korte termijn stabiliseert het beleid de economie, maar op lange termijn kan het de dynamiek belemmeren die nodig is voor duurzame groei. Daarom veronderstelt de beleidstheorie dat steunmaatregelen niet alleen tijdig, maar ook tijdelijk en doelgericht moeten zijn. Deze criteria volgen uit Summers (2007), zijn herhaald door het CPB en vervolgens door het toenmalige kabinet Rutte III. Zodra de acute fase van de crisis afneemt, moet de beleidsopgave verschuiven van bescherming naar herstel en herstructurering. Alleen zo ontstaat weer ruimte voor vernieuwing, marktcorrectie en arbeidsmobiliteit, wat allemaal belangrijke elementen zijn voor een toekomstbestendige economie.

Samenhang tussen maatregelen

Uit Kamerbrieven blijkt dat de totale omvang van de generieke steunmaatregelen is aangepast aan de veronderstelde noodzaak tot steun en doeltreffendheid van steun. Zo is er in de beleidstheorie een verondersteld gezamenlijk effect van alle steunmaatregelen. Dat er rekening gehouden werd met samenhang tussen de generieke maatregelen blijkt ook uit het besluitvormingsproces. Uit de beleidsreconstructie volgt namelijk dat er in een vast gremium (de vijfhoek) en volgens een vast proces (op kwartaalbasis) is besloten over de steunmaatregelen. Uit ambtelijke adviesnotities blijkt dat verschillende pakketten met steunmaatregelen tegen elkaar zijn afgewogen, met aanbevelingen welke combinatie van steunmaatregelen passend is gegeven de stand van de conjunctuur en de pandemie.

Uit de wettelijke regelingen, Kamerbrieven, debatten en notities blijkt niet dat er synergie-effecten zijn aangenomen tussen steunmaatregelen. Een synergie-effect betekent dat maatregelen elkaar versterken of afzwakken. Het is wel mogelijk dat deze effecten optreden, bijvoorbeeld dat de kans op het voorkomen van een faillissement groter is bij het gecombineerde effect van meerdere steunmaatregelen dan de som van de individuele effecten van het ontvangen van één steunmaatregel. Deze veronderstelde werking van de steunmaatregelen is echter niet expliciet gemaakt en om deze reden geen onderdeel van de beleidstheorie.

De specifieke steunmaatregelen zijn ingesteld vanwege de veronderstelling dat er een additionele behoefte was aan steun voor deze specifieke groepen bedrijven. De effecten van de specifieke steunmaatregelen zijn dan additioneel verondersteld ten opzichte van de effecten omschreven in de beleidstheorie.

Verschuiving in doelen

De mechanismen en doelen omschreven in de beleidstheorie zijn voor de gehele periode dat coronasteun is verleend. Het accent in welk doel vooral is nagestreefd is wel veranderd over tijd. We maken onderscheid in twee tijdsperiodes: het eerste jaar van coronasteun en het tweede jaar van coronasteun, gerekend vanaf het tweede kwartaal van 2020 waarin coronasteun is ingesteld. We onderscheiden primaire doelen en overige doelen. Een primair doel is het hoofddoel van de maatregelen en is om deze reden van groter belang bij de toetsing van de doeltreffendheid en doelmatigheid.

De primaire doelen van het steunpakket in het eerste jaar waren het verschaffen van liquiditeit, het behoud van werkgelegenheid en het voorkomen van vraag- en aanboduitval. De insteek was dat hiermee acute economische krimp werd voorkomen. Het primaire doel van het steunpakket in het tweede jaar was het bieden van

solvabiliteitssteun. Het bieden van solvabiliteitssteun is in mindere mate een macro-economisch doel en meer gericht op het bieden van rechtvaardige steun voor overheidsingrijpen. De verschuiving in doelen zijn ontleend aan Kamerbrieven waaruit blijkt dat vanaf het voorjaar van 2021 geen noodzaak meer werd gezien in het opvangen van een macro-economisch schok of liquiditeitssteun en een grotere verstoring op de arbeidsmarkt werd gezien door het richten van steun op het behoud van werkgelegenheid. De grotere nadruk op rechtvaardigheid blijkt ook uit de wijze waarop de maatregelen gepresenteerd zijn en de keuze om steun te verruimen met als doel om te compenseren, in plaats van een economisch doel te bereiken.

2.3 Toetsingskader

Het toetsingskader is een hulpmiddel om te komen tot een inschatting van de doeltreffendheid en de doelmatigheid:

- **Doeltreffendheid** is volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) de mate waarin de beleidsdoelen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid. We toetsen daarom de mate waarin het gehele coronasteunbeleid in het eerste coronajaar heeft bijgedragen aan het verschaffen van liquiditeit aan de beoogde doelgroep, het behoud van werkgelegenheid en het voorkomen van vraag- en aanboduitval en in het tweede coronajaar heeft bijgedragen aan het bieden van solvabiliteitssteun.
- **Doelmatigheid** is volgens de RPE de mate waarin de effecten van beleid tegen de laagste mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd. De effecten worden daarom afgezet tegen de budgettaire kosten van coronasteun en de neveneffecten van steun. De neveneffecten zijn de negatieve productiviteitseffecten als gevolg van het verstoren van de bedrijvendynamiek en de arbeidsmarkt.

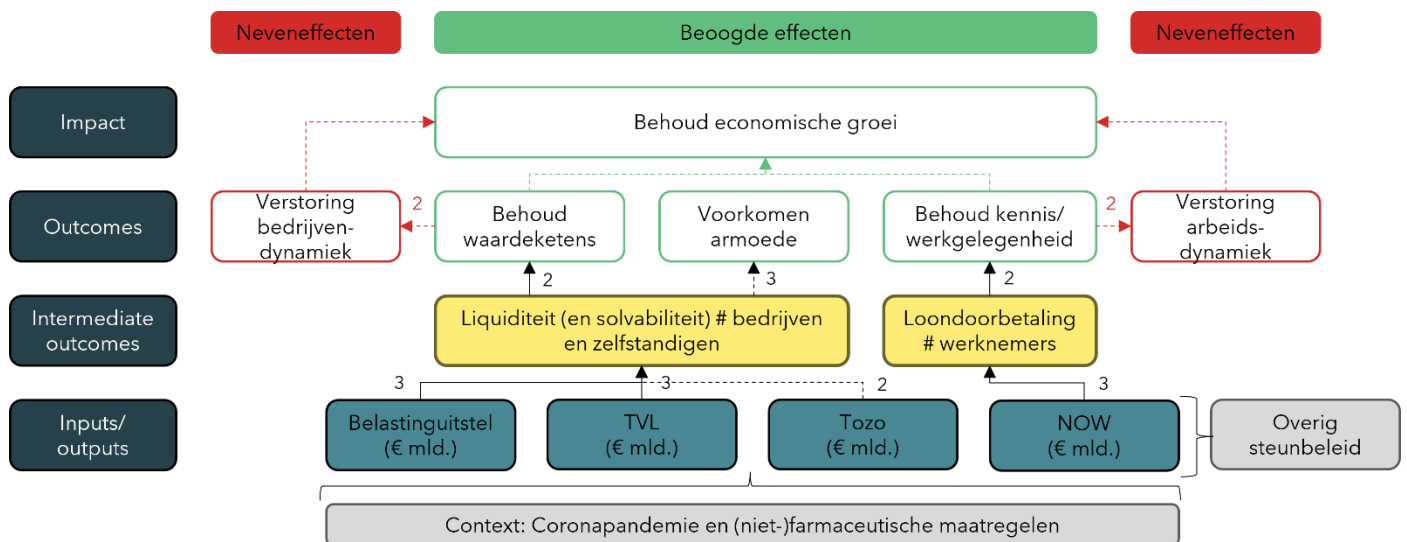
Figuur 2.2 vormt het toetsingskader van de beleidstheorie achter de coronasteunmaatregelen. Het biedt een koppelt de vier centrale regelingen aan de verwachte directe effecten en mogelijke neveneffecten. Daarmee fungeert het als analytisch raamwerk om te beoordelen in hoeverre de regelingen hebben bijgedragen aan de beleidsdoelen en welke ongewenste effecten mogelijk zijn opgetreden. Het sluit aan bij de resultatenketen van de beleidstheorie (Figuur 2.6) en maakt de veronderstelde causaliteit expliciet: van input en uitvoering, via directe resultaten (inputs/outputs) en tussenuitkomsten (intermediate outcomes), naar bredere economische en maatschappelijke effecten (outcomes en impact).

De (combinaties van) maatregelen worden beoordeeld op hun bijdrage aan liquiditeits- en solvabiliteitssteun, het behoud van bedrijfsactiviteiten en waardeketens, het voorkomen van armoede, en hun rol bij loonkostensteun en het behoud van werkgelegenheid. Daarnaast wordt gekeken naar mogelijke ongewenste neveneffecten, zoals verstoring van de bedrijven- en arbeidsdynamiek. Dit toetsingskader vormt daarmee de basis voor de synthese van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de steunmaatregelen tijdens de coronacrisis. De beoordeling is in hoofdzaak gebaseerd op bestaande evaluaties, waarvan de scores op doeltreffendheid, doelmatigheid en bewijskracht zijn samengevat in Tabel A.1 in Bijlage A. Daarbij is de doeltreffendheid per uitkomst beoordeeld, omdat dit ook veelal de invalshoek van de onderliggende evaluatiestudies was. De doelmatigheid daarentegen is in meer algemene zin beoordeeld, met aandacht voor gerichtheid en proportionaliteit, misbruik en oneigenlijk gebruik en verstoring van bedrijven- en arbeidsmarktdynamiek.

De figuur maakt onderscheid in bewijskracht. Een cijfer 2 duidt op waarschijnlijk doeltreffend, maar met aanzienlijke onzekerheid; een cijfer 3 op bewezen doeltreffend. Een doorgetrokken lijn geeft aan dat het effect met minimaal score 3 op de effectladder is vastgesteld; een stippellijn staat voor een score van 1 of 2. De directe relaties

tussen de steunmaatregelen en de beoogde tussenuitkomsten – liquiditeit (en solvabiliteit) voor bedrijven en zelfstandigen en loondoorbetaling voor werknemers – scoren veelal een 3. Het vervolgeffect daarvan op het behoud van bedrijfsactiviteiten en werkgelegenheid wordt echter vaker met een 2 beoordeeld, omdat deze effecten met meer onzekerheid zijn omgeven. Voor de neveneffecten, zoals verstoring van de bedrijven- en arbeidsdynamiek, geldt eveneens een score 2 en bovendien een beperkte bewijskracht. Hoofdstuk 3 gaat hier dieper op in, op basis van de bevindingen uit de uitgevoerde evaluaties.

Figuur 2.2 Toetsing relaties beleidstheorie

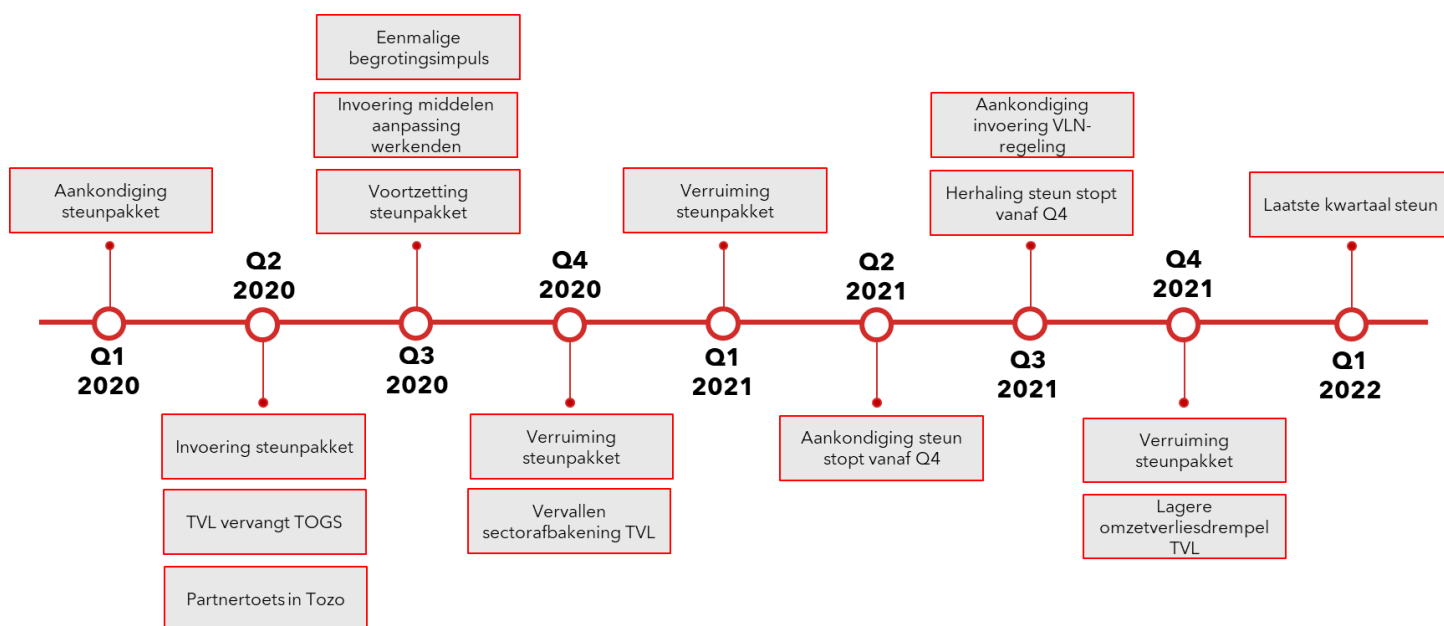


Bron: SEO Economisch Onderzoek (2025)

2.4 Reconstructie beleidsontwikkelingen

In deze paragraaf reconstrueren we de beleidsontwikkelingen. Figuur 2.2 geeft een overzicht van deze ontwikkelingen, die we hieronder per kwartaal omschrijven.

Figuur 2.3 Tijdlijn beleidsontwikkelingen



Bron: SEO Economisch Onderzoek

1^e kwartaal 2020

Om bedrijven, werknemers en zelfstandigen te ondersteunen, kondigde het kabinet op 17 maart 2020 het eerste Noodpakket banen en economie aan. Onderdeel van dit pakket waren de NOW, Tozo, de TOGS en uitstel van belastingbetaling. Het steunpakket liep van maart tot en met mei 2020.

Het eerste steunpakket was gericht op het opvangen van een onverwachtse macro-economische schok en het oplossen van acute liquiditeitsproblemen. Alle bestaande instrumenten gericht op het verschaffen van liquiditeit zijn geïntensiveerd als vorm van coronasteun. Dit zijn uitstel van belastingbetaling, de BMKB, de GO, Qredits en de BL. Verder is met de TOGS een noodloket ingericht om een eenmalig forfaitair bedrag van 4 duizend euro voor een periode van 3 maanden als gift te verlenen. De TOGS was gericht op de sectoren waarvan de analyse was dat deze zwaarder zijn getroffen dan andere sectoren. Bij aankondiging van de maatregelen in het eerste kwartaal was de uitvoering nog niet bekend en de wettelijke regeling nog niet gepubliceerd. Dit vond plaats in het tweede kwartaal.

2^e kwartaal 2020

De generieke steunmaatregelen zijn in een korte periode ingericht om snel geld bij de getroffen bedrijven te krijgen. De wens om de NOW snel in te richten volgde uit de situatie dat er een zeer groot beroep is gedaan op de bestaande werktijdverkortingsregeling, die is ingetrokken vanwege uitvoeringsproblemen en vervangen met de NOW. De NOW en de Tozo hadden beide een projectorganisatie om de invoering te realiseren. Bij de NOW bestond dit vooral uit UWV en SZW. Bij de Tozo bestond deze organisatie uit afgevaardigden van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de VNG, Divosa, een klankbordgroep van verschillende ondernemersorganisaties en een werkgroep van gemeenten en ICT-leveranciers. De projectorganisatie heeft uiteindelijk in vijf weken de volledige Tozo regeling opgetuigd, vanaf de eerste aanzet op 14 maart tot de publicatie van de definitieve regeling op 21 april. Het invoeren van belastinguitstel betrof het omvormen van het bestaande instrument dat wordt gebruikt in niet-coronatijden voor deze specifieke situatie. Deze vorm van belastinguitstel is

passend gemaakt door een online formulier in te richten voor ondernemers. Ook is de eis voor een derdenverklaring toegevoegd voor belastinguitstel dat langer is dan 3 maanden en meer is dan 20 duizend euro.

Bij invoering van de generieke steun lag de nadruk op snelheid en uitvoerbaarheid, boven doelgerichtheid.

De vormgeving van de TOGS als gift is hier een illustratie van. Ook is de Tozo op verzoek van het toenmalige kabinet uitgekeerd door gemeenten voordat de definitieve inrichting van de maatregel bekend was. Uiteindelijk werd pas op 1 april het modelaanvraagformulier voor de Tozo gepubliceerd en op 21 april de definitieve regeling. Gemeenten die daarvoor al waren begonnen met uitkeren moesten in veel gevallen herstelacties uitvoeren (Beleidsonderzoekers, 2020). Snelheid is ook de reden dat de Tozo is gebaseerd op het al bestaande Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz), maar met minder voorwaarden. Hierdoor was de regeling breed toegankelijk en bleven de administratieve lasten voor zowel ondernemers als voor gemeenten beperkt. Dat hierdoor ook een grotere kans op misbruik en oneigenlijk gebruik ontstond, woog niet op tegen het zo snel mogelijk kunnen uitkeren van de Tozo.³ Er werd – net zoals voor andere steunmaatregelen – wel een moreel appel op ondernemers gedaan om geen gebruik te maken van de Tozo als zij dit eigenlijk niet nodig hadden, zelfs al hadden ze er wel recht op. Een beperking van de basering op de al bestaande Bbz systematiek was dat de Tozo-uitkering voor levensonderhoud hierdoor niet hoger kon zijn dan een bijstandsuitkering.⁴ Hier is in de Tweede Kamer veel discussie over geweest, maar het kabinet bleef bij een uitkering op minimumniveau. Dit werd als redelijk gezien, omdat andere mensen zonder opgebouwde WW-rechten ook op een uitkering op minimumniveau zouden zijn aangewezen wanneer zij hun baan verliezen.⁵

In het tweede kwartaal namen de besmettingen af na de piek in de april. Vanaf juni waren terrassen, restaurant en culturele instellingen weer open met beperkingen. Ook scholen gingen gefaseerd weer van start. Verder bleek de initiële economische krimp minder zwaar dan gedacht. Tegen deze achtergrond is het tweede steunpakket aangekondigd. De hoofdboodschap bij aankondiging van dit pakket is dat de maatregelen drie maanden werden verlengd om zekerheid te bieden en met als doel dat ondernemers hun bedrijfsvoering konden aanpassen aan de nieuwe werkelijkheid. Zo was de insteek was om toe te werken naar een situatie zonder steunmaatregelen.⁶

Er zijn twee grote wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van het eerste steunpakket. De eerste wijziging is dat de TVL is ingevoerd. Met de TVL kwam het toenmalig kabinet tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer om bedrijven met hoge vast kosten te voorzien van steun. De TVL was net zoals de TOGS gericht op een specifieke groep bedrijven, afgebakend met SBI-codes. De tweede wijziging is dat in de Tozo een partnertoets is ingevoerd. Dit betekende dat vanaf 1 juni 2020 bij het vaststellen van de recht op en de hoogte van de Tozo niet meer alleen het inkomen van de ondernemer zelf werd meegenomen, maar ook het inkomen van een eventuele partner. Hierdoor daalde het gebruik van de Tozo vooral bij huishoudens met hoge inkomens of veel vermogen (CPB, 2024). Onderbouwing voor de invoering van de partnertoets stoelde op de (aangekondigde) versoepelingen van de contactbeperkende maatregelen. De verwachting was immers dat we weer gingen toewerken naar een situatie

³ Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 11

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 21

⁵ Handelingen II 2019/20, 35420, nr. 64, item 1 (Verslag II)

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 38

zonder steunmaatregelen. Het toevoegen van de partnertoets zou een eerste stap in deze richting zijn.⁷ De maatregel was niet onomstreden.⁸ Daarnaast werd een faillissementsclausule toegevoegd aan de Tozo-lening voor bedrijfskapitaal, om het risico op wanbetaling te verminderen. Dit hield in dat ondernemers moesten verklaren dat zij niet in een faillissementsprocedure verwickeld waren of (niet-coronagerelateerd) betalingsuitstel hadden. Met deze wijzigingen is de nadruk in de doelstellingen van de Tozo verschoven van het voorkomen naar vraaguitval naar het zo gericht mogelijk bieden van inkomensondersteuning.

3^e kwartaal 2020

Het derde steunpakket is aangekondigd terwijl er nog een lockdown was. De steunpakket had drie pijlers⁹:

1. Continueren van steun met de bestaande maatregelen
2. Ondersteunen waar aanpassing nodig is
3. Stimuleren en investeren waar kan

Bij het continueren van steun zijn geen grote wijzigingen doorgevoerd. De TVL, belastinguitstel en de NOW zijn dus verlengd. Het behouden van banen en werkgelegenheid waren nog steeds belangrijke doelen van dit steunpakket, maar er werd ook expliciet aandacht geschonken het stimuleren van het aanpassingsvermogen van ondernemers en aan het bieden van gerichte ondersteuning voor groepen die dit nodig hebben.¹⁰ Het stimuleren van aanpassingsvermogen blijkt uit de grotere inzet op heroriëntatie van zelfstandigen in de Tozo. Hiermee kregen gemeenten de taak om ondernemers te ondersteunen met advies over herstructurering, omscholing of coaching. Zij konden zo Tozo-ontvangers verzoeken om andere verdienmogelijkheden te verkennen of het bedrijfsmodel te herzien. Verder is een vermogenstoets voor de Tozo aangekondigd zou komen, maar deze werd uitgesteld en is vervolgens nooit ingevoerd. Het uitstel was vanwege de uitvoerbaarheid en het oplopen van besmettingen in september.¹¹ De vermogenstoets betrof 46 duizend euro en was daarmee lichter dan de vermogenstoets in de bijstand van circa 6 duizend euro in dat jaar.

Het stimuleren waar kan volgde uit een intern ambtelijk onderzoekstraject waarin is gezocht naar investeringsmaatregelen om vraaguitval te voorkomen. Dit is ook wel te kenmerken als een Keynesiaanse begrotingsimpuls. De voornaamste maatregelen die zijn aangekondigd zijn het naar voren halen van reeds geplande publieke investeringen in de fysieke leefomgeving, zoals onderhoud aan het spoor, verduurzaming van het Rijksvastgoed en het verbeteren van de veiligheid van fietsinfrastructuur. Ook zijn er beperkte middelen vrijgemaakt voor innovatie. De beperkte omvang van deze investeringen laat zien dat het uitdagend is om op een zeer korte termijn publieke investeringen te vinden die op korte termijn worden uitgevoerd om de economie te stimuleren.

⁷ "Zelfstandigen spelen daarbij zelf een centrale rol in het vergroten van de kans op het voortzetten van hun bedrijf. Ook voor hen geldt immers dat zij te maken zullen krijgen met een andere economische realiteit waarbinnen het mogelijk geen optie meer is hun bedrijf op eenzelfde manier te blijven voeren zoals ze dat gewend waren te doen." (Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 38)

⁸ Zie bijvoorbeeld de verschillende moties en amendementen over het afschaffen of aanpassen van de partnertoets (Kamerstukken II 2020/21, 32820, nr. 426; Kamerstukken II 2019/20, 35473, nr. 5; Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 45)

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35420, nr. 105

¹⁰ "Ten tweede biedt de steun aan bedrijven de mogelijkheid om zich samen met de werknemers voor te bereiden op de nieuwe economische situatie: niet alle werkgelegenheid kan worden behouden." (Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 105)

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 35420, nr. 141

4^e kwartaal 2020

Na een periode van versoepelingen zijn nieuwe lockdowns aangekondigd vanaf december. De NOW, Belastinguitstel en de TVL zijn verruimd ten opzichte van het afbouwpad dat eerder is voorzien. In de TVL en in de NOW zijn de omzetverliesgrenzen behouden op 30 procent en 20 procent, terwijl in het initiële afbouwpad een stijging is opgenomen. Tevens is de sectorale afbakening komen te vervallen in de TVL waardoor deze toegankelijk is voor alle mkb-bedrijven. Deze verruiming is het gevolg van beperkingen in de uitvoering, de SBI-codes bleken namelijk erg foutgevoelig en leidden daarom tot extra druk op de uitvoering. Ook zijn de subsidiepercentages verhoogd, voor een omzetverlies van 100 procent was dit bijvoorbeeld eerst 50 procent subsidie en vanaf de nieuwe TVL 70 procent subsidie. Bij belastinguitstel is de invorderingsrente verlengd en verlaagd. Ten opzichte van een reguliere situatie, is er dus een fiscale subsidie op schulden bij de belastingdienst.

In de communicatie over het pakket zijn wel zorgen geuit rondom de doelmatigheid. De Kamerbrief gaat in op hoe de economie sneller is hersteld dan verwacht en de uitgaven sterk zijn opgelopen, namelijk tot 33,7 miljard euro over de afgelopen drie kwartalen. Mede naar aanleiding van een Kamermotie¹² zijn het SCP, DNB en het CPB om advies gevraagd over de optimale strategie om de economische en sociale schade van de coronacrisis te beperken. Uit deze analyses blijkt de waarschuwing dat de versturende werking van steun toeneemt naar mate de crisis vordert en de noodzaak tot liquiditeitssteun afneemt.

1^e kwartaal 2021

In januari was er nog steeds een lockdown en zijn verdere contactbeperkende maatregelen doorgevoerd, zoals de invoering van de avondklok. Tegen deze achtergrond is het steunpakket verder verruimd. De TVL is toegankelijk gemaakt voor alle bedrijven, het subsidiepercentage is verder verhoogd, het maximum bedrag is verhoogd, de minimumsubsidie is verhoogd en er is een voorraadsubsidie bijgevoegd. In de NOW is eveneens het vergoedingspercentage verhoogd. Ook is er een aparte regeling voor startende bedrijven gebaseerd op de TVL ingericht, met 2020 als referentieperiode in plaats van 2019. Het belastinguitstel is ongewijzigd verlengd.

In de Tozo heeft er wel nog een kleine wijziging plaatsgevonden, gerelateerd aan de afbetalingstermijn van de Tozo lening. Zelfstandigen zouden namelijk vanaf 1 januari 2021 rente en afbetalingen moeten gaan betalen over de Tozo lening. Op 17 december werd echter aangekondigd dat dit moment zou worden uitgesteld tot 1 juli 2021, omdat ondernemers door de aanhoudende coronacrisis nog steeds niet in staat waren om aan hun rente- en aflossingsverplichtingen te voldoen.¹³ Ook mogen zij een half jaar langer doen over het terugbetalen ervan: 3,5 jaar in plaats van 3 jaar.

2^e kwartaal 2021

In het tweede kwartaal van 2021 was er een positief economisch beeld en epidemiologisch beeld. Er was namelijk sprake van een versoepeling van maatregelen richting de zomer, horeca, evenementen en theaters konden langzaam weer open. De werkloosheid en het aantal faillissementen lag op een historisch laag niveau. Ook viel de geraamde krimp in dit kwartaal lager uit dan verwacht.

¹² Kamerstuk 35 420, nr. 175

¹³ Kamerstukken II 2020/21, 35420, nr. 197

Dit plaatste het toenmalig kabinet voor een dilemma. In tegenstelling tot eerdere steunpakketten is dit dilemma uitgebreid geschetst in een Kamerbrief en vervolgens aan bod gekomen tijdens het bijbehorende debat.¹⁴ Het dilemma is dat enerzijds er grote onzekerheid is over de economisch ontwikkeling en er nog ondernemers zullen zijn die zwaar getroffen zullen zijn door de coronamaatregelen in de zomer. Anderzijds hebben CPB en DNB geadviseerd om de steun af te bouwen. De nadelen van steun werden immers steeds zichtbaarder. De lage werkloosheid en aantal faillissementen zijn ook een sterke indicatie dat de steun verstrend werkt. Verder zijn de budgettaire gevolgen ook groot, een aanvullend kwartaal steun was geraamd op 6 miljard euro.

Er is gekozen om de steun nagenoeg ongewijzigd voor te zetten voor het volgende kwartaal en daarna te stoppen met het verlenen van steun, indien het epidemiologisch beeld dit toelaat. Er zijn twee wijzigingen wel doorgevoerd. De eerste wijziging die is doorgevoerd is het verlagen van de invorderingsrente die de Belastingdienst in rekening gaat brengen over belastingschulden per 1 januari 2022. Deze wijziging is op verzoek van de Tweede Kamer ingevoerd en hield geen duidelijk verband met de economische situatie op dat moment. De tweede wijziging is in de Tozo nogmaals uitstel van de afbetalingstermijn van de Tozo lening verlenen en de invoering van een aanvullende informatieplicht voor ondernemers. De startdatum voor de betaling van rente en aflossing werd verplaatst van 1 juli 2021 naar 1 januari 2022. Ook mogen zij anderhalf jaar langer doen over het terugbetalen ervan: 5 jaar in plaats van 3,5 jaar. De informatieplicht kwam voort uit de wens om de Tozo activerender te maken.¹⁵ De informatieplicht gaf gemeenten namelijk de mogelijkheid om een beter beeld te krijgen van de zelfstandigen die gebruik maakten van de Tozo. Gemeenten konden deze informatie vervolgens gebruiken om te selecteren welke ondernemers gebaat konden zijn bij extra activering of ondersteuning.

In juni is naar aanleiding van een verdere verbetering in het epidemiologisch beeld bevestigd dat steun stopt vanaf in het vierde kwartaal. Voor het derde kwartaal is als wijziging doorgevoerd dat er een omzetverliesgrens is geïntroduceerd in de NOW. De gedachte is dat bijna 100 procent omzetverlies ten opzichte van 2019 niet meer realistisch is gelet op de hoeveelheid contactbeperkende maatregelen. Deze groep bedrijven zijn waarschijnlijk niet levensvatbaar of plegen fraude. Om deze reden is een maximum van 80 procent omzetverlies in aanmerking genomen.

3^e kwartaal 2021

In augustus wordt wederom bevestigd dat steun niet wordt verlengd. Er zijn namelijk nagenoeg geen contactbeperkende maatregelen meer. De nadelen van het doorzetten van steun zijn zo groter dan de voordelen van het verlenen van steun. In september is de VLN-regeling ingericht vanwege de onverwachtse sluiting van de nachthoreca. De opzet was sterk vergelijkbaar met de TVL-regeling, met enkele aanpassingen om te proberen nachthorecabedrijven gericht te bereiken. Een maand later bleek het epidemiologisch beeld te zijn verslechterd. Om deze reden is het generieke steunpakket alsnog doorgetrokken. De VLN-regeling is hierbij verbreed naar de TVL-regeling; zo is de VLN-regeling nooit van kracht geweest. Verder is er ondersteuning voor evenementen ingesteld (ATE) vanwege signalen over grote onzekerheid bij organisatoren van evenementen, als gevolg van de gerichte contactbeperkende maatregelen die van kracht waren. Er is een aanvullende evenementenregeling (TRSEC) ingevoerd voor evenementen die geen aanspraak konden maken op de bestaande regeling. Deze zijn later samengevoegd tot de SEG22.

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35420, nr. 314

¹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35420, nr. 314

4^e kwartaal 2021

In deze periode was bijna iedereen gevaccineerd en was de bedoeling dat de economie kon heropenen. Er zijn echter nieuwe lockdowns ingesteld vanwege de opkomst van een nieuwe coronavariant Omikron. Vanwege de plotselinge aard van de strenge contactbeperkende maatregelen is gekozen om ruimer steun te verlenen dan in eerdere kwartalen. Zo is de omzetverliesdrempel in de TVL verlaagd van 30 procent naar 20 procent en is het maximale op te geven omzetverlies in de NOW opgehoogd. Om de administratieve last voor gemeenten te beperken, werden in plaats van de Tozo – die gestopt was – wel tijdelijk de toegangseisen van de Bbz versoepeld.¹⁶ Zo werd de vermogenstoets in de Bbz bijvoorbeeld tijdelijk niet gehandhaafd. De verwachting was namelijk dat door het stopzetten van de Tozo de instroom in de Bbz sterk zou toenemen. Door de Bbz tijdelijk te vereenvoudigen zou deze instroom behapbaar blijven voor gemeenten. Het ruimer verlenen van steun is ingestoken om rechtvaardige steun te bieden voor de derving als gevolg van de contactbeperkende maatregelen en had geen macro-economisch doel.

1^e kwartaal 2022

In het laatste kwartaal van corona zijn de maatregelen uitgefaseerd door het opheffen van de contactbeperkende maatregelen. Alleen de terugbetalingstermijnen zijn aangepast. De termijn voor het terugbetalen van belastinguitstel is verlengd tot 1 april 2022 vanwege de lockdown. De afbetalingstermijn van de Tozo lening is ook verlengd. Door de nieuwe aangescherpte maatregelen waren veel zelfstandigen namelijk nog niet in staat om aan hun rente- en aflossingsverplichtingen te voldoen.¹⁷ In plaats van per 1 januari 2022, hoefden ondernemers nu vanaf 1 juli 2022 rente en aflossingen te betalen. Ook mogen zij een jaar langer doen over het terugbetalen ervan: 6 in plaats van 5 jaar.

In de langetermijnvisie op coronasteun van april 2022 is teruggeblikt op het gevolgde proces en de strategie uiteengezet voor het verlenen van steun bij een toekomstige pandemie. In de geschetste scenario's wordt aangegeven dat er in de toekomst de voorkeur wordt gegeven aan zo gericht mogelijke steun en dat alleen steun wordt verleend bij een volledige en langdurige sluiting, niet bij gedeeltelijke sluitingen of capaciteitsbeperkingen zoals in het afgelopen jaar.

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35420, nr. 365

¹⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35420, nr. 466

3 Doeltreffendheid en doelmatigheid

We beoordelen de doeltreffendheid en doelmatigheid, met een overzicht van alle effecten van het steunpakket op volgorde van de beleidstheorie.

3.1 Context - coronapandemie en coronabeleid

Contactbeperkende maatregelen zijn gedurende ongeveer twee jaar van kracht geweest, in meer en minder strikte vorm. Figuur 3.1 toont de ontwikkeling van de contactbeperkende maatregelen met de Stringency index, grijze zones voor de lockdowns en blauwe strepen voor de ontwikkeling van de generiek steunmaatregelen. De Stringency Index is een samengestelde maatstaf (0-100) van de strengheid van coronamaatregelen, zoals lockdowns, reisbeperkingen en schoolsluitingen. Een hogere waarde betekent strengere maatregelen. De index is afkomstig van het Oxford COVID-19 Government Response Tracker¹⁸.

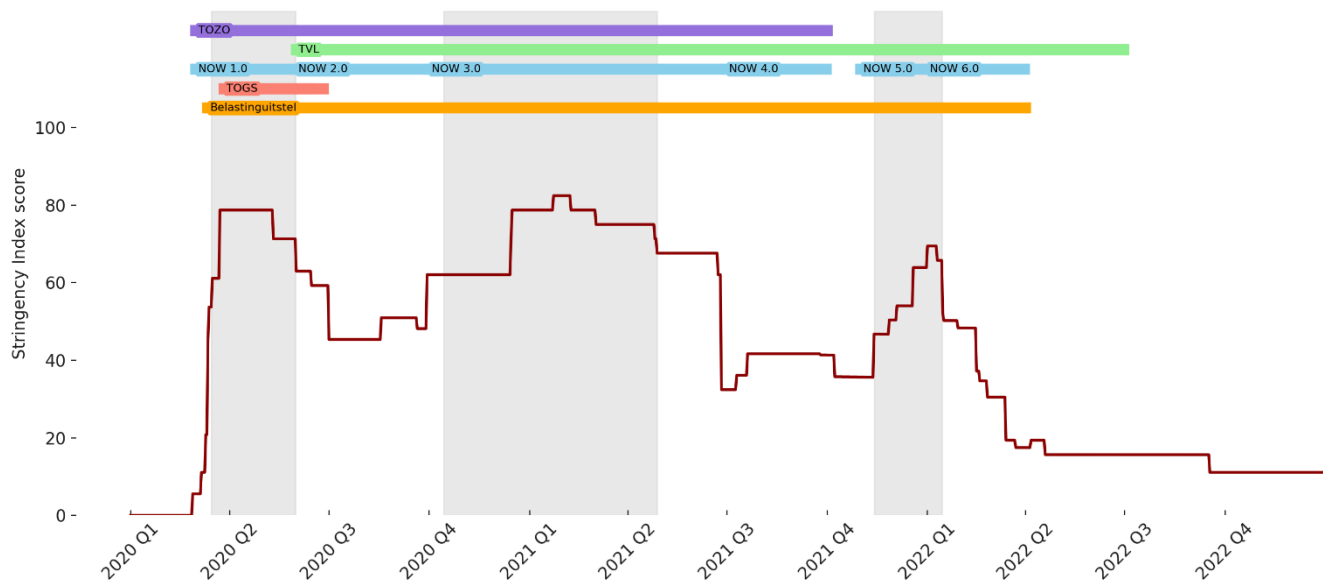
Het instellen en opheffen van generieke steun volgt uit de ontwikkeling van de pandemie en de bijbehorende contactbeperkende maatregelen. De figuur laat zien dat de generieke steunmaatregelen zijn ingesteld bij de eerste lockdown. De effecten van de lockdown op sectoren wordt dan ook omschreven als de hoofdreden voor het instellen van het steunbeleid.¹⁹ De perioden zonder strikte maatregelen en zonder lockdown zijn de derde kwartaal van 2020, de derde en vierde kwartaal van 2021 en vanaf het tweede kwartaal van 2022. In de Kamerbrieven²⁰ met de overkoepelende visie op coronasteun in deze perioden wordt benadrukt dat de noodzaak tot steun en wenselijkheid van steun voor de werking van de economie vervalst wanneer er geen contactbeperkende maatregelen meer zijn. Hoewel de steun is voortgezet wegens een wijzigende ontwikkeling van de pandemie, maken deze brieven duidelijk dat de steun was stopgezet bij het vervallen van de contactbeperkende maatregelen.

¹⁸ Oxford COVID-19 Government Response Tracker (Stringency Index) Hale, T., Angrist, N., Goldszmidt, R., et al. (2021). A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker). *Nature Human Behaviour*, 5(4), 529-538.

¹⁹ Noodpakket banen en economie (maart 2020)

²⁰ Noodpakket 2.0 (mei, 2020), Het steun- en herstellpakket in het derde kwartaal van 2021 (mei, 2021) en Het steun- en herstellpakket vanaf het vierde kwartaal van 2021 (augustus, 2021)

Figuur 3.1 Stringency Index (0-100) voor Nederland, lockdownperiodes en de belangrijkste steunmaatregelen gedurende de Covid-19 periode²¹



Een deel van de sectorspecifieke steun volgt uit specifieke coronamaatregelen. Figuur 3.2 toont de belangrijkste beleidswijzigingen die aangrijpen op specifieke sectoren, de ontwikkeling van de contactbeperkende maatregelen met de Stringency index, grijze zones voor de lockdowns en blauwe strepen voor de ontwikkeling van de specifieke steunmaatregelen. We zien drie type specifieke steunmaatregelen als gevolg van de coronamaatregelen.

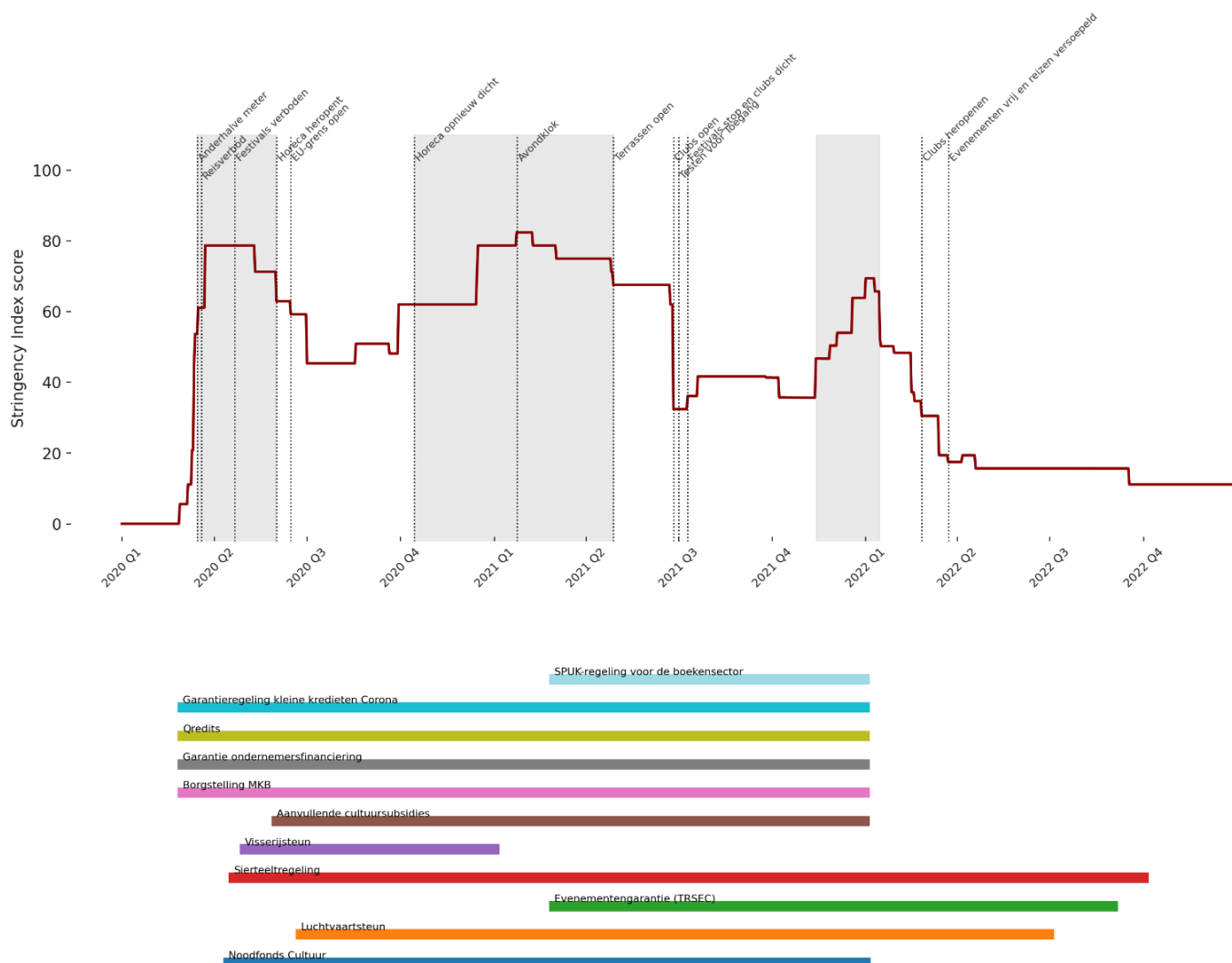
Het eerste type specifieke steunmaatregelen is getroffen vanwege het directe effect van sectorspecifieke coronamaatregelen. Dit zijn de VLN-regeling gericht op de nachthoreca die in 2021 specifiek is gesloten, de luchtvaartsteun die volgt uit het reisverbod waardoor vliegtuigmaatschappijen geen vluchten meer konden uitvoeren en de steun voor evenementen vanwege het verbod op evenementen en andere contactbeperkende maatregelen specifiek gericht op evenementen zoals beperkingen in bezoekersaantallen. Steun aan cultuurstellingen valt hier ook deels onder.

Het tweede type specifieke steunmaatregelen is getroffen vanwege de sterk sectorale uitwerking van de generieke coronamaatregelen. Algemene contactbeperkende maatregelen hebben namelijk niet hetzelfde effect op alle economische sectoren. Sommige typen werk kunnen bijvoorbeeld met geen of een beperkt productiviteitsverlies vanuit huis gedaan worden. Andere sectoren ervaren daarentegen meer beperkingen als gevolg van de coronamaatregelen. Dit betreft vooral de cultuursector, recreatie en de horeca (Panteia, 2020). De regeling voor fritesaardappelen en sierteelt, de steun aan dierentuinen en de steun voor de cultuursector zijn ingesteld omdat er verondersteld is dat algemene coronamaatregelen meer effect hebben op deze sectoren. De cultuursector, boekenhandels en dierentuinen zijn namelijk sterk afhankelijk van fysieke klanten (/bezoekers). De telers van fritesaardappelen en de sierteelt leveren vooral aan de horeca of evenementen, die deze producten niet meer afnemen.

²¹ Tijdslijn coronamaatregelen Nederland, Rijksoverheid. (2020–2022). Tijdslijn coronavirus in Nederland. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdslijn>

Het derde type specifieke steunmaatregelen zijn maatregelen die volgen uit de generieke coronamaatregelen, maar vooraf al een sectorspecifieke afbakening hadden. Deze regelingen zijn dus specifiek omdat ze niet voor alle bedrijven toegankelijk zijn. Dit zijn de Borgstelling MKB, Garantie Ondernemersfinanciering, Qredits en de garantieregeling kleine kredieten corona. Deze regelingen bestonden al voor corona en zijn direct ingesteld omdat het activeren van een bestaande regeling een toegankelijke wijze is om gericht liquiditeitssteun te verlenen.²²

Figuur 3.2 Sectorspecifieke contactbeperkende maatregelen (versoepelingen en aanscherpingen) en steunregelingen tijdens de coronacrisis in Nederland (2020 - 2022)



Besluitvorming over generieke steun was leidend voor beslissen over specifieke steun. De meeste specifieke steunmaatregelen zijn bij aanvang van de coronacrisis ingezet naar aanleiding van interventies van verantwoordelijke ministeries, vaak ook na contact met de sector. De voortzetting van de specifieke steunmaatregelen volgde de beslissing om de generieke steunmaatregelen voor te zetten. De steun aan evenementen is later ingesteld als gevolg van het verbod op evenementen. Er is ook nog steun verleend aan fysieke

²² Noodpakket banen en economie (maart 2020)

boekenhandels op verzoek van de Tweede Kamer. Verder zijn er gedurende het verloop van corona geen sectorspecifieke analyses uitgevoerd die impact hebben gehad op generieke steunmaatregelen. Zo is de besluitvorming over generieke steunmaatregelen niet beïnvloed door de instelling van specifieke steunmaatregelen en de bijbehorende sectorspecifieke ontwikkelingen.

De keuze om steun te blijven verlenen volgt mede uit de beperkte voorzienbaarheid van de coronamaatregelen. Er is vanaf het begin van de coronacrisis benadrukt dat het opvangen van de financiële gevolgen van corona een gedeelde verantwoordelijkheid is tussen de overheid en het bedrijfsleven. Hoe meer steun wordt verleend, hoe groter deel van de financiële gevolgen worden opgevangen door de overheid. Een van de meeste bepalende criteria in de keuze om steun te verlenen is of er sprake is van regulier ondernemersrisico dat de verantwoordelijkheid is van bedrijven of een onvoorzienbaar ondernemersrisico waarvoor de overheid de gederfde schade dient te compenseren.

Aan het begin van de coronacrisis was elke vorm van contactbeperkende maatregelen onvoorzien. Naar mate de crisis zich ontwikkelde en de overheid communiceerde over welke maatregelen genomen worden bij welke ontwikkeling van de pandemie, was de gedachte dat het voor ondernemers in zekere mate voorzienbaar wanneer maatregelen getroffen worden en zouden ze hier hun bedrijfsmodel op kunnen aanpassen. De toenmalig minister van EZK noemde dit een commissiedebat het 'strandtentmodel', waarbij ondernemers kunnen anticiperen op de onvoorspelbare ontwikkeling van de pandemie net zoals strandtentondernemers anticiperen op de onvoorspelbare ontwikkeling van het weer. Bij slecht weer krijgt een strandtentondernemer immers ook geen overheidssteun.

De communicatie over het bredere coronabeleid was echter beperkt consistent en tijdig, wat gepaard gaat met een slechte waardering van de communicatie.²³ Figuur 2.3 laat zien hoe het overheidsbeleid tijdens de coronacrisis – uitgedrukt in de Stringency Index – zich verhielt tot het vertrouwen in de overheid en de beoordeling van de overheidscommunicatie. De eerste maanden van de pandemie werden gekenmerkt door een hoge mate van urgentie en relatief groot vertrouwen. Naarmate de crisis vorderde, nam het draagvlak af. Scherpe, onverwachte stijgingen in de Stringency Index – veelal samenhangend met lockdowns en maatregelen zoals de avondklok – gingen gepaard met dalend vertrouwen en een kritischere beoordeling van de communicatie. In de periode met de hoogste beleidsintensiteit vertonen beide indicatoren een duidelijke daling. Vanaf 2022 is een lichte toename zichtbaar. Dit hing samen met een voorspelbare afbouw van maatregelen: aangekondigde versoepelingen gingen daadwerkelijk door, wat rust en vertrouwen gaf. De toon van de communicatie verschoof van instruerend naar ondersteunend; "samen tegen corona" maakte plaats voor "samen leren leven met corona", met meer nadruk op eigen verantwoordelijkheid. Ook nam de maatschappelijke spanning af na de winterlockdown, wat zich weerspiegelde in een mildere publieke beoordeling van het overheidsoptreden. Dit wordt bevestigd in het gedragsonderzoek van het RIVM: na een daling stabiliseerde het vertrouwen in de overheid in 2022.²⁴

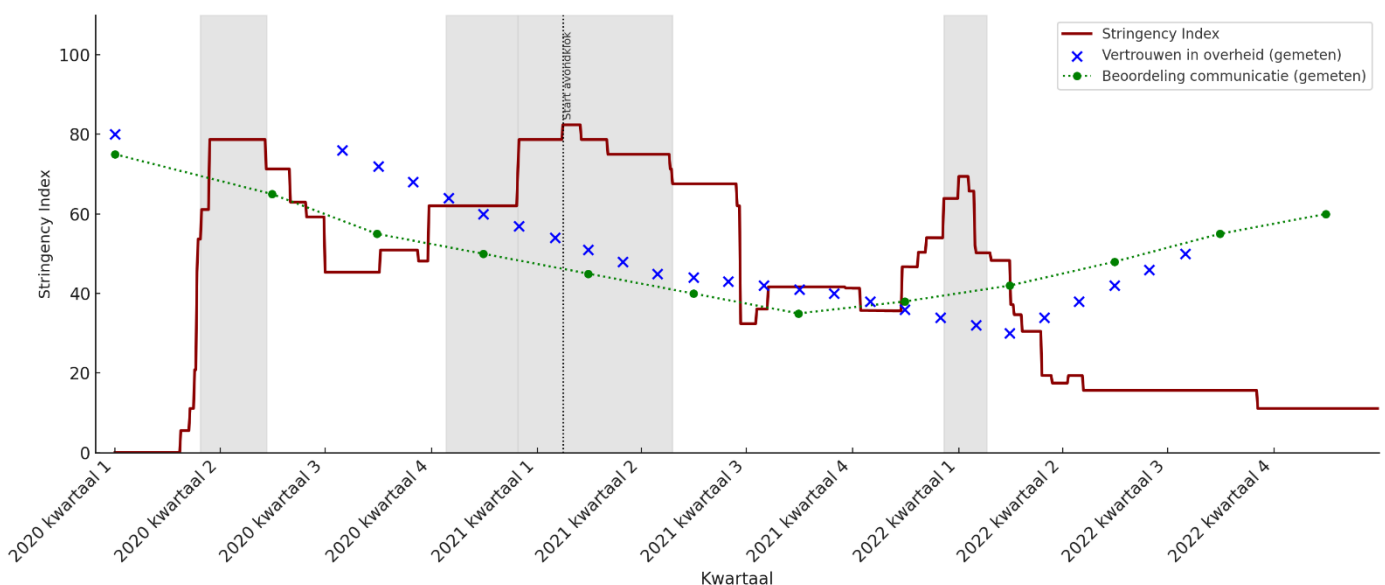
Het gevolg is van inconsistente communicatie is dat het coronabeleid niet goed voorspelbaar was voor ondernemers. De routekaarten met welke coronamaatregelen worden getroffen onder welke omstandigheden

²³ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2022, 13 juni). *Kamerbrief over nadere uitwerking langetermijnaanpak COVID-19*. Rijksoverheid. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/13/kamerbrief-over-nadere-uitwerking-lange-termijn-aanpak-covid-19>

²⁴ RIVM Gedragsonderzoek (Vertrouwen, communicatie, naleving) Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). (2020-2022). Resultaten gedragsonderzoek coronacrisis. Website geraadpleegd op 1 april 2025: <https://www.rivm.nl/gedragsonderzoek/resultaten>

werden namelijk vaak aangepast en beperkt gevolgd. Voorbeelden hiervan zijn de maatregelen gericht op evenementen en de horeca die onverwachts zijn doorgevoerd in het tweede en derde kwartaal van 2021, terwijl de waardering van de communicatie en het vertrouwen in de overheid op een laagtepunt waren. Zo gaf de overheid ondernemers weinig houvast in de vorm van duidelijke tijdlijnen of voorwaarden voor versoepelingen. Hierdoor konden bedrijven zich slecht voorbereiden op veranderingen, bijvoorbeeld rond personeel, voorraden of boekingen.²⁵ Zonder heldere communicatie, waren zo de meeste coronamaatregelen voor ondernemers onvoorzien en daarmee geen regulier ondernemersrisico. Dit heeft ertoe geleid dat er meer coronasteun is verleend.

Figuur 3.3 Stringency Index, lockdownperiodes, vertrouwen in overheid en beoordeling van de communicatie tijdens de coronapandemie in Nederland (2020-2022)



3.2 Inputs

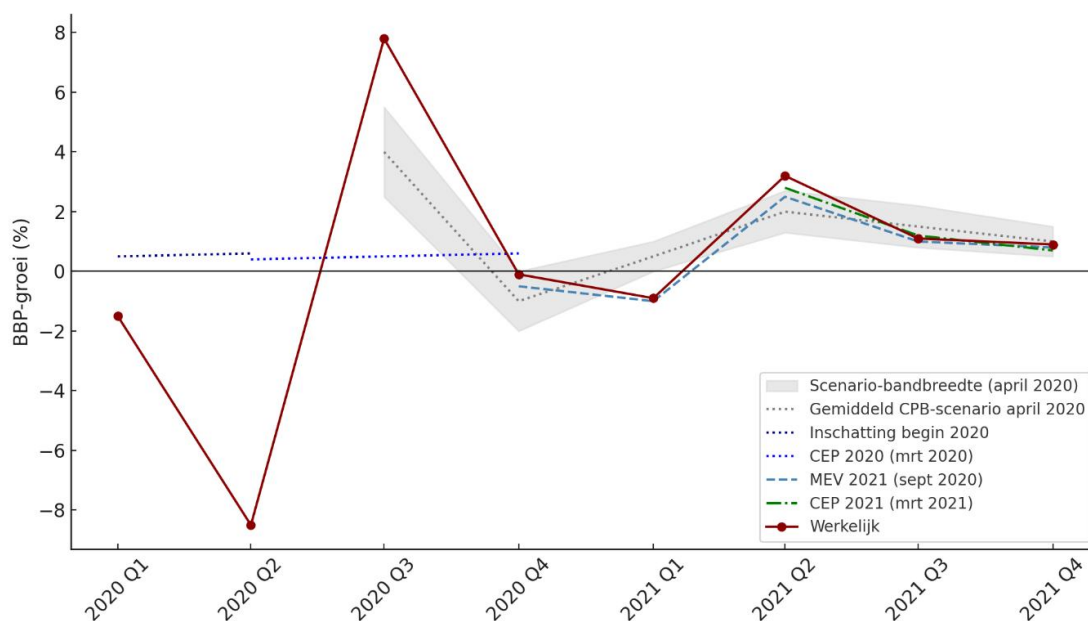
Er is gestuurd op een goed beeld van de verwachte economische ontwikkelingen. De verwachte economische ontwikkeling was een belangrijke indicator voor de noodzaak tot steun. De ramingen en scenarioanalyses van het CPB waren de belangrijkste bron voor deze verwachte ontwikkeling. Er is in vrijwel elke Kamerbrief met de visie op coronasteun gestart met een beschrijving van het economisch beeld op basis van de analyses van het CPB. Dit betrof ook specifieke analyses, zoals de liquiditeitspositie van bedrijven.²⁶ De onderstaande vergelijking van raming en realisatie van enkele macro-economische kerngegevens laat zien dat het economisch beeld waar op is gestuurd ook in grote mate is uitgekomen. Vanaf de eerste coronaraming in het voorjaar van 2020 heeft het CPB gewerkt met scenario's, vanwege de grote onzekerheid over het virusverloop en de economische ontwikkelingen. Ook zijn ramingen vaker bijgesteld dan gebruikelijk is.

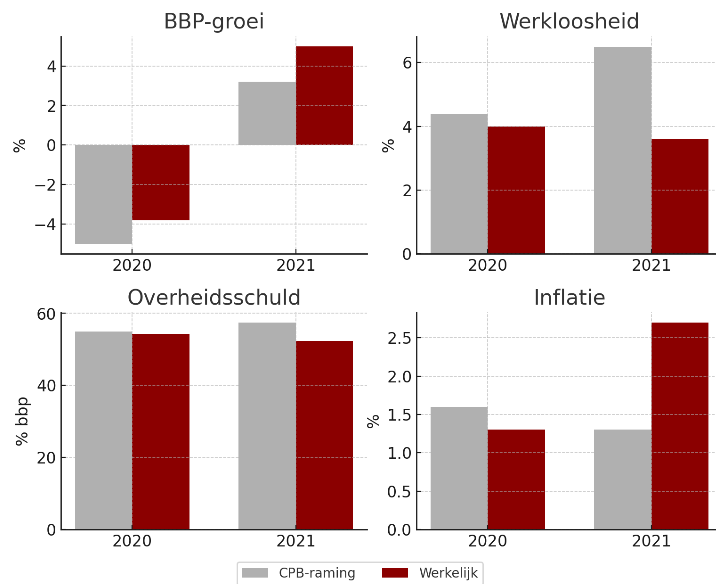
²⁵ De Jonge, H. (2020, 14 september). *Kamerbrief over maatregelen COVID-19*. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

²⁶ CPB (2020). *Risicorapportage financiële markten*.

In 2020 bleek het negatieve effect van corona op het bbp en de werkloosheid kleiner dan verwacht. Deze initiële overschatting van de effecten corona is terug te zien in de CPB-raming, maar ook in de verwachting van alle andere economische instituten zoals het IMF, de OESO of de EC. De initiële krimp was namelijk relatief groot. In het tweede kwartaal van 2020 kromp het bruto binnenlands product (bbp) met 8,5% – de diepste krimp in de recente geschiedenis (figuur 2.3). Het herstel was echter een stuk sterker dan verwacht vanaf het derde kwartaal in 2020, wat zich ondanks de contactbeperkende maatregelen doorzette in 2021. Dit wijst op een sterk aanpassingsvermogen in de economie en op de effecten van coronasteun. De economische impact van de tweede golf was daardoor dan ook veel minder dan die van de eerste golf (Elbourne & Overvest, 2021).

Figuur 3.4 BBP-groei in Nederland (2020 – 2021) per kwartaal, CBP-ramingen versus werkelijke groei



Figuur 3.5 Economische groei in Nederland (2020 – 2021) op jaarbasis, CPB-ramingen²⁷ versus werkelijke groei

Het gebruik van de regelingen en de bijbehorende uitgaven zijn goed gemonitord, maar is weinig benut is besluitvorming. Er kwamen namelijk weinig signalen uit de monitoringsgegevens naar voren waaruit bleek dat de regelingen aanpassing behoeften. Verder is het niet goed mogelijk om met monitoringsgegevens inzicht te bieden in de effecten. Voor de verwachte effecten zijn vooral de economische analyses van het CPB en DNB gebruikt.

De kosten van steun zijn beperkt tot niet meegewogen bij de besluitvorming over coronamaatregelen. Tijdens de coronapandemie lag de nadruk bij de besluitvorming over maatregelen aanvankelijk sterk op epidemiologische indicatoren, zoals het aantal besmettingen en ziekenhuisopnames. Economische gevolgen en maatschappelijke factoren kregen minder aandacht. Deze focus op gezondheidsuitkomsten werd voornamelijk ingegeven door de acute noodzaak om de verspreiding van het virus in te dammen en de zorgcapaciteit te beschermen.

Het instellen van een lockdown of andere vormen van contactbeperkende maatregelen heeft 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. Dit blijkt uit de stukken die ter bespreking voorlagen in het Catshuis, interviews en de evaluatie van het Maatschappelijk Impact Team (MIT). Een van de redenen dat de kosten van steun niet zijn meegewogen in het coronabeleid is dat besluitvorming plaatsvond via andere gremia. Het coronabeleid is vooral besloten in overleggen in het Catshuis, met de minister-president, de minister van VWS, het RIVM, de NCTV, de planbureaus en diverse andere betrokkenen. De besluitvorming over coronasteun vond plaats via de vijfhoek, met de ministers van Financiën, het CPB, SZW, EZK, LNV en de minister-president. De keuze voor deze governance volgt eruit dat aan beide tafels er in een korte periode dermate veel te bespreken was, dat een integrale afweging uitdagend was om te organiseren.

²⁷ Centraal Planbureau (2020). Macro Economische Verkenning 2021. Den Haag: CPB.
<https://www.cpb.nl/publicatie/macro-economische-verkenning-2021>

In de lange termijn visie op coronasteun van april 2022 is de beleidslijn ingenomen dat bij toekomstige crises een meer integrale afweging van zorgkeuzes en economische keuzes op het terrein van steun wenselijk is. In juli 2024 benadrukte het MIT in het rapport 'Samen paraat voor de volgende pandemie' het belang van het integraal meenemen van sociaal-maatschappelijke en economische effecten in de besluitvorming. Het MIT adviseerde om naast medische uitgangspunten/doelen ook economische en maatschappelijke gevolgen evenredig mee te wegen en stelde voor om geschikte indicatoren te ontwikkelen om deze aspecten beter inzichtelijk te maken.

Coronauitgaven buiten de budgettaire kaders leidde tot politieke druk om meer uitgaven te doen. De uitgaven die zijn gedaan aan coronasteun maakten geen onderdeel uit van de reguliere budgettaire kaders. Dit betekent dat een bewindspersoon de uitgaven of gedeerde inkomsten niet hoeft te financieren door te bezuinigen op een ander deel van de begroting. Ook betekent dit dat Kamerleden – bijvoorbeeld bij het indienen van een motie – geen dekkingvoorstel hoeven te doen wanneer zij een voorstel doen die extra geld kost. De reden dat coronasteun buiten de kaders valt is dat deze zijn aangemerkt als crisisuitgaven. Zo zijn bijvoorbeeld uitgaven gerelateerd aan de oorlog in Oekraïne ook geen onderdeel van de budgettaire kaders. Tevens zijn de uitgaven aan coronasteun te omvangrijk om te kunnen dekken. De gedachte achter deze budgettaire kaders is dat het begrotingsdiscipline stimuleert bij bewindspersonen en Kamerleden. Deze discipline was tijdens corona niet aanwezig, zowel door de maatschappelijke situatie als door het ontbreken van budgettaire kaders. Een illustratie hiervan is dat er tijdens alle coronasteundebatten geen enkele motie is ingediend om minder uitgaven aan coronasteun te doen, ook wanneer de economische ontwikkelingen positief waren.

Er was geen economische crisisdefinitie als procesmatige waarborg. In paragraaf 3.1 is omschreven dat het stoppen met steun volgt uit het vervallen van contactbeperkende maatregelen aan het einde van de pandemie. De beoordeling wanneer een crisis voorbij is, hangt daarmee vrijwel alleen af van de ontwikkeling van de volksgezondheid. De reden dat de coronauitgaven buiten de budgettaire kaders zijn geplaatst, is echter ook dat er sprake is van uitzonderlijke economische gevolgen, bijvoorbeeld op het bbp of de werkloosheid. Deze economische crisisdefinitie is alleen niet geoperationaliseerd, waardoor het onduidelijk was wanneer de crisis in economische zin voorbij was. Zonder heldere crisisdefinitie als procesmatige waarborg, blijven steunuitgaven aangemerkt als crisisuitgaven en is het daarmee politiek uitdagend om te stoppen met steun.

3.3 Activiteiten

3.3.1 Uitvoerbaarheid

De nadruk op snelheid en uitvoerbaarheid heeft geleid tot een goed uitvoerbaar pakket aan steunmaatregelen. We zien bij alle generieke steunmaatregelen dat er bij de totstandkoming sterk is ingezet op eenvoudige en goed uitvoerbare regelingen. Hiervoor zijn deels volledig nieuwe regelingen opgezet (TVL, NOW) en is deels aangesloten bij bestaande systematiek (belastinguitstel, Tozo). Ook bij de specifieke steunmaatregelen is er in een deel van de gevallen aangesloten bij bestaande systematiek, wat bijdroeg aan de uitvoerbaarheid. De generieke steunmaatregelen kenden relatief weinig toelatingscriteria, waardoor de administratieve lasten voor aanvragers en de controlekosten voor uitvoeringsorganisaties relatief laag waren ten opzichte van de uitgekeerde bedragen. Door de kleinere schaal waren de specifieke steunmaatregelen over het algemeen goed uitvoerbaar, hoewel de afbakening van de doelgroep uitdagend was.

De uitvoeringskosten van het bijzonder uitstel van belastingbetaling waren relatief laag. De exacte uitvoeringskosten van het belastinguitstel zijn niet bijgehouden, maar schattingen van Significant APE en

Technopolis (2024) komen neer op ruim 30 miljoen euro. Dit is slechts een fractie ten opzichte van het totaal uitgekeerde bedrag van ongeveer 48 miljard euro (Tabel 3.1). De uitvoering van de regeling was bewust eenvoudig gehouden, waardoor deze efficiënt verliep. Het aanvraagproces was bovendien geautomatiseerd en sloot aan bij de bestaande systemen van de Belastingdienst (Significant APE & Technopolis, 2024). Het inningsproces doet echter wel een groot beroep op de Belastingdienst.²⁸ De Algemene Rekenkamer schat dat het inningsproces zou kunnen leiden tot een personeelstekort van ca. 1.000 fte (Algemene Rekenkamer, 2024). In de praktijk ligt dit waarschijnlijk lager, omdat tegelijkertijd verschillende maatregelen zijn genomen, om de druk op de uitvoering te beperken. Onderdeel van deze maatregelen was onder andere het aansporen van ondernemers met betalingsproblemen om gebruik te maken van hulpbronnen bij de Kamer van Koophandel of Geldfit Zakelijk (ministerie van Financiën, 2024).

De uitvoeringskosten van de TVL waren relatief beperkt in verhouding tot het uitgekeerde bedrag, mede dankzij de eenvoudige opzet van de regeling. Over de gehele looptijd bedroegen de uitvoeringskosten van de TVL ongeveer 1,3 procent van het totaal uitgekeerde subsidiebedrag, wat in lijn ligt met andere grote subsidieregelingen tijdens de coronacrisis (Technopolis, 2025). De relatief lage kosten zijn grotendeels te danken aan de digitale en gestandaardiseerde afhandeling via RVO, waarbij veel processen – zoals aanvragen, toetsing en uitbetaling – geautomatiseerd verliepen. Ook de keuze voor vaste referentieperiodes en eenvoudige voorwaarden droeg bij aan een efficiënte uitvoering. Wel nam de complexiteit in latere tranches iets toe door aanpassingen in de regeling, zoals de uitbreiding naar meer sectoren, hogere subsidiepercentages en aanvullende opslagmaatregelen. Dit leidde tot enige toename in de werkdruk bij de uitvoering, maar zonder substantiële stijging van de uitvoeringslasten per euro subsidie. Volgens de evaluatie laat dit zien dat de TVL, ondanks verbreding en beleidsmatige bijstellingen, overwegend efficiënt uitvoerbaar bleef. Wel kan worden gesteld dat de uitvoeringskosten voor de NOW relatief lager waren. Dit komt met name door de vormgeving van de regeling en het handwerk wat daar uit voort komt.

De uitvoering van de NOW door UWV verliep efficiënt en tegen relatief lage kosten. Uit de kwalitatieve evaluatie van SEO en Dialogic (2024) blijkt dat over de periode 2020–2022 de uitvoeringskosten circa 77 miljoen euro bedroegen, oftewel ongeveer 0,5 procent van het totale subsidiebudget. Dankzij het eenvoudige, generieke karakter van de regeling konden schaalvoordelen worden behaald. Werkgevers ervoeren de aanvraagprocedure als administratief laagdrempelig, mede doordat in latere tranches versoepelingen zijn doorgevoerd in de verplichtingen rond derden- en accountantsverklaringen. Zo werd de drempel voor een verplichte accountantsverklaring verhoogd en kregen werkgevers meer flexibiliteit en ondersteuning bij het indienen van derdenverklaringen. Hoewel enkele duizenden bezwaarschriften werden ingediend (waarvan circa de helft gegrond), wijst de evaluatie erop dat dit de algehele efficiëntie nauwelijks aantastte. De snelle opzet van een losstaand digitaal systeem bij UWV maakte bovendien een tijdige en grootschalige uitvoering mogelijk, zonder grote verstoring van reguliere processen.

De Tozo was over het algemeen een goed uitvoerbare regeling, doordat het was geënt op de bestaande Bbz, maar met minder toegangseisen. Bij de opzet van de Tozo was veel aandacht voor de snelheid en uitvoerbaarheid van de regeling. Hierdoor kon de steun snel bij de rechthebbenden terechtkomen (Beleidsonderzoekers, 2020). Gemeenten zelf kijken ook positief terug op de regeling (I&O Research, 2023). In het begin verliep de uitvoering wel wat rommelig, doordat een deel van de gemeenten al was begonnen met uitkeren voordat de details van de regeling waren uitgewerkt (Beleidsonderzoekers, 2020). Hierdoor moest een deel van de

²⁸ Kamerstukken II 2023/24, 31066, nr. 1388

verleende steun uit de eerste weken weer teruggevorderd worden, wat de uitvoeringskosten verhoogde. Daarnaast ervaren gemeente hoge administratieve lasten als gevolg van de kort op elkaar volgende Tozo fases, de financiële verantwoording en lang lopende terugvorderingstrajecten (I&O Research, 2023).

De mate van uitvoerbaarheid van de specifieke steunmaatregelen verschilde per specifieke maatregel.

Steunmaatregelen die voortbouwden op bestaande regelingen waren vaak relatief goed uitvoerbaar omdat beoordelingscriteria en infrastructuur reeds aanwezig waren. Sommige specifieke maatregelen die door de RVO werden uitgevoerd waren administratief goed uitvoerbaar vanwege de zeer beperkte schaal. Bij andere maatregelen speelden afbakeningsproblemen, bijvoorbeeld daar waar geprobeerd werd om SBI codes te gebruiken. Afbakeningsproblemen werden onder meer opgelost door aan te sluiten bij vergunningsvereisten. In sommige gevallen (vooral daar waar het leningen en garanties betrof) moest er soms een beoordeling van aanvragen plaatsvinden op individuele basis, wat arbeidsintensief kon zijn voor de beoordelaar en administratieve lasten voor de aanvrager met zich mee bracht.

3.3.2 Misbruik en oneigenlijk gebruik

Er is weinig misbruik van de steunmaatregelen gesignaleerd, wel heeft er waarschijnlijk oneigenlijk en onnodig gebruik plaatsgevonden.

Een bedrijf maakt misbruik van de steunmaatregelen als het informatie niet, niet op tijd of onvolledig aanlevert en daardoor onterecht of een te hoge uitkering ontvangt. Bij oneigenlijk gebruik handelt het bedrijf wel binnen de formele regels van de regeling, maar in strijd met de bedoeling ervan: bijvoorbeeld door steun aan te vragen terwijl het die feitelijk niet nodig heeft (zie Box 3.1). Door de focus op snelheid, was er niet altijd de mogelijkheid om diepgaande controles uit te voeren om alle steunaanvragen. Hierdoor heeft er bij de verschillende steunmaatregelen waarschijnlijk enig oneigenlijk gebruik plaatsgevonden. Onnodig gebruik kon vooral plaatsvinden door de generieke vormgeving van de steun. Er waren niet altijd financiële toegangseisen verbonden aan het ontvangen van steun, waardoor deze ook terecht kwam bij bedrijven en huishoudens die dit eigenlijk niet nodig hadden of wier betalingsproblemen niet coronagerelateerd waren.

Door de generieke aard van de regeling, heeft er bij het belastinguitstel mogelijk oneigenlijk en waarschijnlijk onnodig gebruik plaatsgevonden.

Het is echter onduidelijk hoe groot het oneigenlijk en onnodig gebruik is geweest. Doordat er aan het ontvangen van het belastinguitstel geen financiële toegangsvoorwaarden verbonden waren, is het belastinguitstel waarschijnlijk ook gebruikt door bedrijven die dit niet nodig hadden (Significant APE & Technopolis, 2024). Zij konden hiermee het betalen van hun belastingsschulden uitstellen tegen zeer beperkte rentekosten. De enige voorwaarde die gold voor het ontvangen van belastinguitstel was dat ondernemers die langer dan drie maanden uitstel wilden en een schuld van meer dan 20 duizend euro hadden, een derdenverklaring nodig had die aantoonde dat de betalingsproblemen coronagerelateerd waren. Door het grote aantal gebruikers, was er echter weinig uitvoeringscapaciteit beschikbaar bij de Belastingdienst om van alle aanvragen te controleren of betalingsproblemen wel coronagerelateerd waren (Significant APE & Technopolis, 2024). Hierdoor heeft er mogelijk ook oneigenlijk gebruik plaatsgevonden. Maar als oneigenlijk en onnodig gebruikers hun belastingsschulden op een later moment alsnog wel betalen, brengt dit gebruik beperkte kosten met zich mee voor de Belastingdienst. Inmiddels blijkt echter dat circa 3,5 à 4,5 miljard euro aan uitgestelde belastingsschulden oninbaar is,²⁹ waaronder hoogstwaarschijnlijk ook schulden van oneigenlijk en onnodig gebruikers. In dat geval zijn er wel kosten verbonden aan het oneigenlijk en onnodig gebruik.

²⁹ Zie Kamerstukken II 2023/24, 31066, nr. 1388 en Significant APE (2024)

Box 3.1 Definities misbruik, oneigenlijk en onnodig gebruik

Misbruik

Misbruik betreft het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Bij misbruik van overheidsgelden is er sprake van het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen.

Oneigenlijk gebruik

Oneigenlijk gebruik is verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan. Dit gebruik kan in strijd zijn met het doel en de strekking ervan, omdat er bij de aanvraag bijvoorbeeld onbedoelde fouten zijn gemaakt of omdat er mazen in de wet zijn. Bij oneigenlijk gebruik wordt feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving. Daarmee zijn dergelijke handelingen niet onrechtmatig.

Onnodig gebruik

Onnodig gebruik is onderdeel van oneigenlijk gebruik en heeft betrekking op rechtmatig gebruik van overheidssubsidies of -uitkeringen, zonder dat de gebruiker deze subsidie of uitkering nodig had. In deze zin is het gebruik in strijd met het doel van de wet.

Bron: Beleidskader Misbruik en Oneigenlijk gebruik, bewerking SEO Economisch Onderzoek.

Misbruik en oneigenlijk gebruik van de TVL bleven beperkt, al konden risico's daarop niet volledig worden uitgesloten. Tijdens de uitvoering signaleerde RVO enkele gevallen van mogelijk strategisch gedrag, zoals het splitsen van bedrijven om onder subsidieplafonds te blijven of het manipuleren van omzet binnen toetsingsperioden (Technopolis, 2025). Ook waren er bedrijven die formeel aan de voorwaarden voldeden, maar waarvan de economische noodzaak voor steun discutabel was – bijvoorbeeld binnen grotere concerns met winstgevendende onderdelen. Tegelijkertijd was de regeling bewust laagdrempelig en snel uitvoerbaar ingericht, waardoor diepgaande controle vooraf niet haalbaar was. Mede dankzij risicogerichte controle achteraf en het overwegend te goeder trouw handelen van ondernemers, bleef het aantal vastgestelde misbruikgevallen gering. Volgens de evaluatie bleef het risico op misbruik daarmee binnen acceptabele grenzen, gegeven de acute crisissituatie en de noodzaak tot snelle ondersteuning

Hoewel de snelle invoering van de NOW het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik verhoogde, bleef daadwerkelijk misbruik – voor zover bekend – beperkt. Volgens de kwalitatieve evaluatie van SEO en Dialogic (2024) bevatte ongeveer 1,2 procent van de vaststellingen een afwijking, waarbij het merendeel niet ging om opzettelijk misbruik of oneigenlijk gebruik, maar om onduidelijkheden of fouten bij de aanvraag. Uitvoerders en toezichthouders geven daarbij aan dat een deel van het misbruik mogelijk onder de radar is gebleven, mede door bewuste keuzes in het controlestelsel om de uitvoerbaarheid te waarborgen en het proces snel op te kunnen starten. Zo richtten de zwaarste controlemaatregelen zich op de grootste subsidieontvangers, en werd gewerkt met risicogerichte steekproeven en verklaringen van derden of accountants. Het CPB (2024) bevestigt dat de keuze voor een generiek en eenvoudig systeem – gebaseerd op inschattingen van omzetverlies door bedrijven zelf – de snelheid ten goede kwam. Het bood echter ook ruimte voor strategisch gedrag, zoals het overschatten van omzetverliezen of het boeken van omzet in andere kwartalen.³⁰ Tegelijkertijd bleek deze opzet noodzakelijk om

³⁰ Onderzoek van Kühnast e.a. (2025) laat zien dat ondernemers die NOW-1 aanvroegen vaak net meer dan twintig procent omzetverlies aangaven. Ze suggereren dat ondernemers strategisch gedrag hebben vertoond om net boven de omzetverliesgrens uit te komen. Feitsma en Houwaart-Nonhof (2025) plaatsen echter verschillende kanttekeningen bij deze analyse, waardoor het niet met zekerheid is vast te stellen in hoeverre er bij de NOW strategisch gedrag heeft plaatsgevonden.

tijdig liquiditeit te bieden in een crisissituatie. Beide rapporten onderstrepen daarom dat de beheersing van misbruik vooral berustte op proportionaliteit: gericht op grote risico's, en aanvaardbaar geacht binnen de context van een uitzonderlijke crisismaatregel.

Er lijkt weinig misbruik en onnodig gebruik te zijn gemaakt van de Tozo, zeker vanaf Tozo 2. Uit onderzoek van I&O blijkt dat gemeenten geen grootschalig misbruik van de Tozo hebben gesignaleerd (I&O Research, 2023). Wel zagen zij dat er in het begin relatief veel fouten werden gemaakt in de aanvragen. Dit had vooral te maken met het feit dat de Tozo-doelgroep veelal niet eerder inkomensondersteuning hadden aangevraagd, waardoor zij niet goed wisten welke informatie zij dienden aan te leveren (I&O Research, 2023). Ook vond er aan het begin van de Tozo enig onnodig gebruik plaats. Dit was niet altijd bewust en vaak het gevolg van de grote onzekerheid die heerste aan het begin van de coronacrisis (I&O Research, 2023). Naarmate de coronacrisis vorderde en ook de Tozo gericht werd, daalde het aantal fouten en onnodige gebruik (I&O Research, 2023).

Er is een beperkt beeld van misbruik en oneigenlijk gebruik in het geval van specifieke regelingen omdat dit moeilijker te onderzoeken is dan bij generieke regelingen. In het geval van generieke maatregelen is er met administratieve op macroniveau gekeken naar bepaalde uitkomstvariabelen. Hierbij werd zichtbaar dat er waarschijnlijk enige mate van strategisch gedrag is geweest. Voor specifieke regelingen zijn de groepen veel kleiner en is ook niet altijd administratieve data voorhanden om dergelijke analyses te doen. Uit de beschikbare evaluaties voor specifieke regelingen komt het beeld naar voren van beperkt misbruik en oneigenlijk gebruik.

Om de misbruik en oneigenlijk gebruik te beperken, is gebruikgemaakt van een moreel appel. Vanuit de politiek zijn preventieve acties ondernomen, in de vorm van een moreel appel om niet onterecht gebruik te maken van de NOW door de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en een waarschuwing van bedrijven dat misbruik en oneigenlijk gebruik zal worden afgestraft door de toenmalige minister van Financiën. Deze acties zijn in interviews meerdere malen genoemd als ongebruikelijke maar mogelijk positieve bijdragen aan het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van de regeling in de coronaperiode.

3.4 Outputs

3.4.1 Gebruik van de steunmaatregelen

De vier grootste coronasteunmaatregelen hadden gezamenlijk een omvang van 84,7 miljard euro, waarvan 37,5 miljard daadwerkelijk als budgettaire impact op de rijksbegroting drukte. Het belastinguitstel had met 47,7 miljard euro de grootste omvang, maar een relatief beperkte budgettaire impact van 6,8 miljard euro. De NOW-regeling volgde met een totale steunomvang van 23,9 miljard euro en een budgettaire impact van 18,7 miljard euro. De TVL kende een omvang van 10,1 miljard euro en drukte voor 9,3 miljard op de begroting. De Tozo was met 3,0 miljard euro het kleinst in omvang, met een budgettaire impact van 2,7 miljard.

Tabel 3.1 Kenmerken coronasteunmaatregelen

Instrument	Type	Uitvoerder	Minimale omzetsdaling	Omvang (mld. euro), 2020-2022	Gemiddeld bedrag per ontvanger (dzt. euro), 2020-2022	Budgettaire impact (mld. euro), 2020-heden	Gemiddeld bedrag per ontvanger (dzt. euro), 2020-heden
Belastinguitstel	Lening	Belastingdienst	Geen minimum	47,7	119,3	6,8 ³¹	17,0
TVL	Subsidie	RVO	30%	10,1	41,9	9,3 ³²	38,6
NOW	Subsidie	UWV	20%	23,9	175,5	18,7 ³³	137,3
Tozo	Subsidie/lening	Gemeenten	Geen minimum	3,0	8,9	2,7 ³⁴	8,1
Totaal				84,7	122,0	37,5	81,7

Noot: Het gemiddelde bedrag per ontvanger is gebaseerd op alle bedrijven in sectoren A tot en met U (SBI-classificatie). De omvang is inclusief voorlopig toegekende bedragen. De budgettaire impact is het verschil tussen de voorlopig toegekende bedragen en de terugbetalingen.

Bron: CPB (2024), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Het belastinguitstel was met 47,7 euro miljard het grootste liquiditeitsinstrument binnen het coronasteunpakket. Tussen maart 2020 en maart 2022 konden bedrijven uitstel krijgen voor vrijwel alle belastingen, met een tijdelijk verlaagde invorderingsrente van 4 naar 0,01 procent. Dit kwam neer op een vrijwel renteloze lening. Ruim 400.000 bedrijven maakten gebruik van de regeling en stelden samen 47,7 miljard euro aan belastingen uit. Het gebruik was relatief laag onder eenpersoonsbedrijven, maar hoog onder middelgrote bedrijven: ruim 40 procent van de ondernemingen met 10 tot 249 werknemers vroeg belastinguitstel aan. Figuur 3.6 toont de verdeling naar belastingsoort.

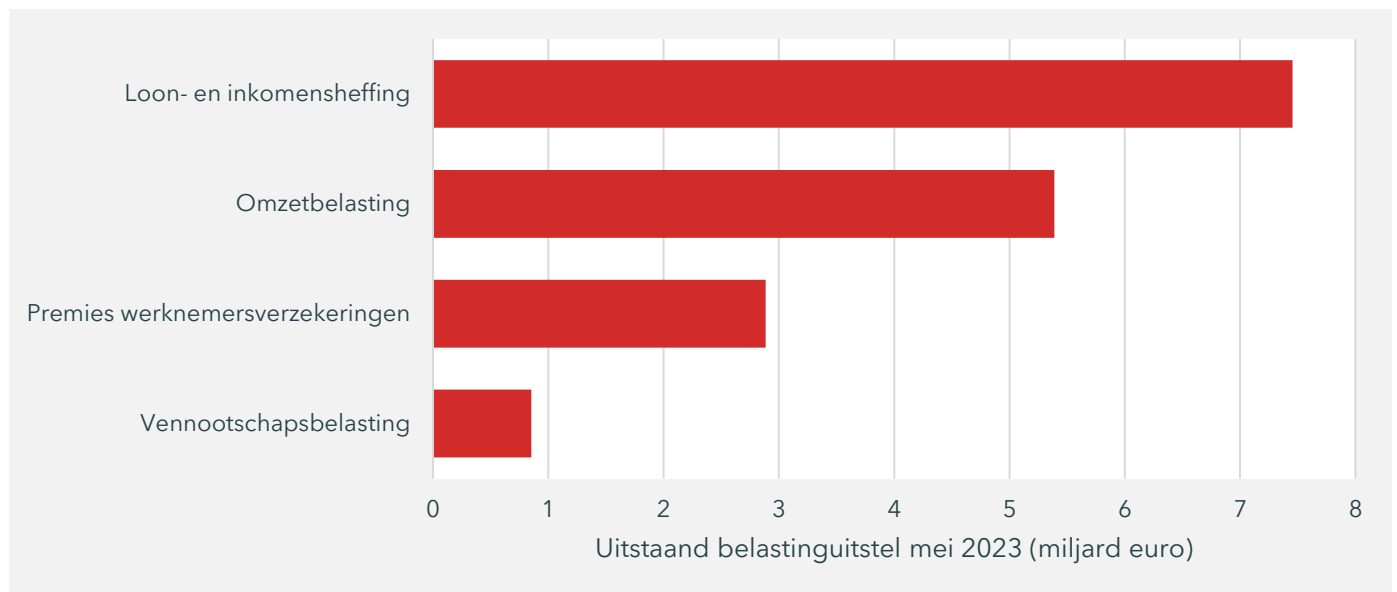
³¹ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2025/03/06/bijlage-1-actuele-onderwerpen-moties-en-toezeggingen>.

³² Zie [Kamerbrief Evaluatie coronasteunmaatregelen TOGS en TVL, stand van zaken TVL | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

³³ Zie [Kamerbrief over NOW evaluatie en stand van zaken | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

³⁴ Zie [Circa negen procent Tozo-levensonderhoud teruggevorderd - ESB](#).

Figuur 3.6 Belastinguitstel naar belastingsoort

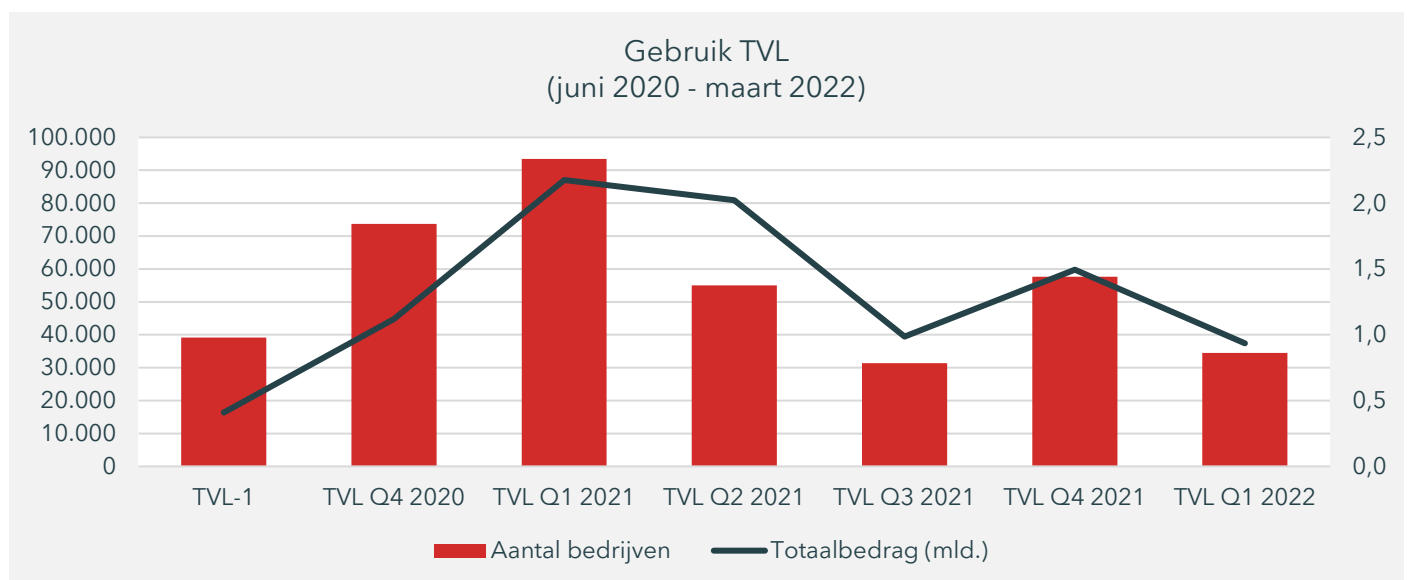


Bron: Ministerie van Financiën

Noot: De figuur geeft de uitstaande bedragen per 16 mei 2023 weer. Per 17 mei 2023 krijgt de coronamonitor geen updates meer.

De TVL-regeling kende tijdens de coronacrisis een totale omvang van 10,1 miljard euro. Het gebruik van de TVL was vergelijkbaar met dat van de NOW, met name onder bedrijven met twee of meer werknemers. In de horecasector lag het gebruik uitzonderlijk hoog: 85 procent van de bedrijven ontving TVL-steun. Gedurende de crisis daalde het aantal bedrijven dat gebruik maakte van de regeling licht. Die daling was minder uitgesproken dan bij de NOW, mede doordat de TVL meerdere keren werd verruimd. Zo werd de regeling vanaf oktober 2020 opengesteld voor bedrijven in alle sectoren, wat het aantal potentiële ontvangers vergrootte. Figuur 3.8 laat de ontwikkeling zien van het aantal gebruikers en de totale uitgekeerde bedragen.

Figuur 3.7 Daling gebruik TVL minder sterk dan gebruik NOW

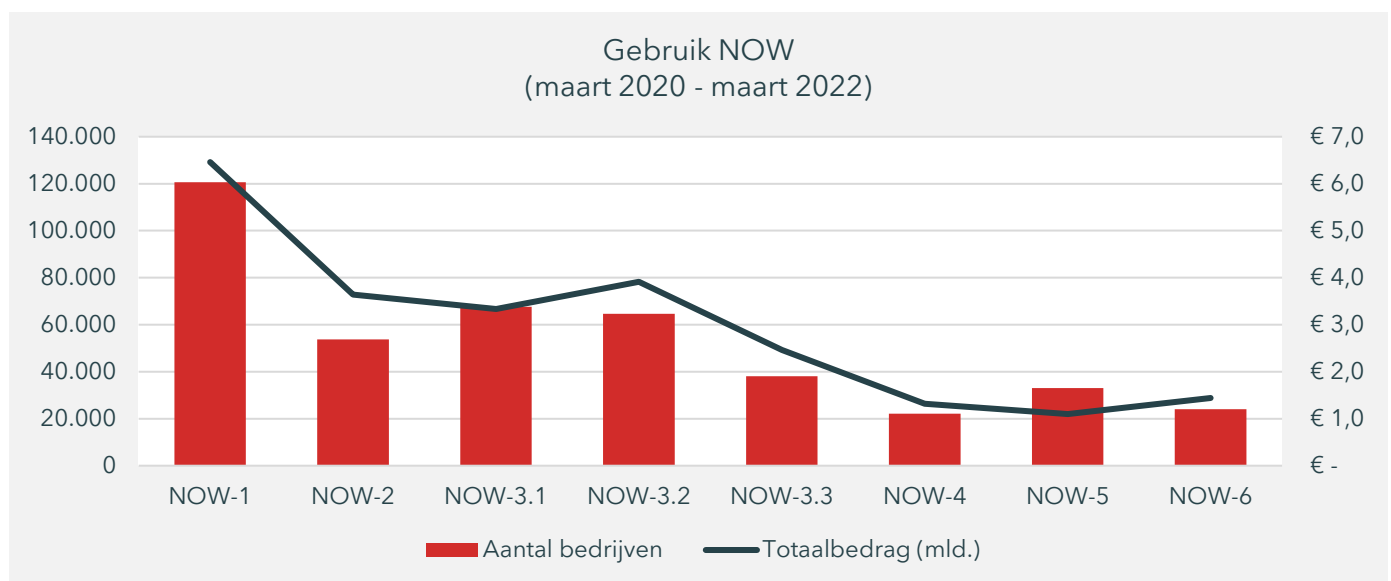


Bron: CBS (2022), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Noot: Het totaalbedrag is de som van het definitief vastgestelde bedrag en het voorlopig toegekende bedrag per 30 juni 2022.

De NOW-regeling bood tijdens de coronacrisis ruime loonkostensteun en keerde in totaal 23,9 miljard euro aan voorschotten uit. Bijna 30 procent van de bedrijven met twee of meer werknemers maakte gebruik van de regeling; in de horeca liep dit op tot bijna 60 procent. Naarmate de crisis vorderde, nam het gebruik van de NOW af. Bedrijven en consumenten wisten zich beter aan te passen aan nieuwe besmettingsgolven, onder meer via fysieke aanpassingen en online dienstverlening, waardoor de macro-economische impact afzwakte. De liquiditeitsverstrekking was gebaseerd op de verwachte omzetsdaling, terwijl de definitieve subsidie achteraf werd vastgesteld op basis van de daadwerkelijke omzetsdaling. Figuur 3.3 laat zien hoe het gebruik over tijd afnam. Figuur 3.7 laat zien hoe het gebruik over tijd afnam.

Figuur 3.8 Afnemend gebruik NOW tijdens de coronacrisis

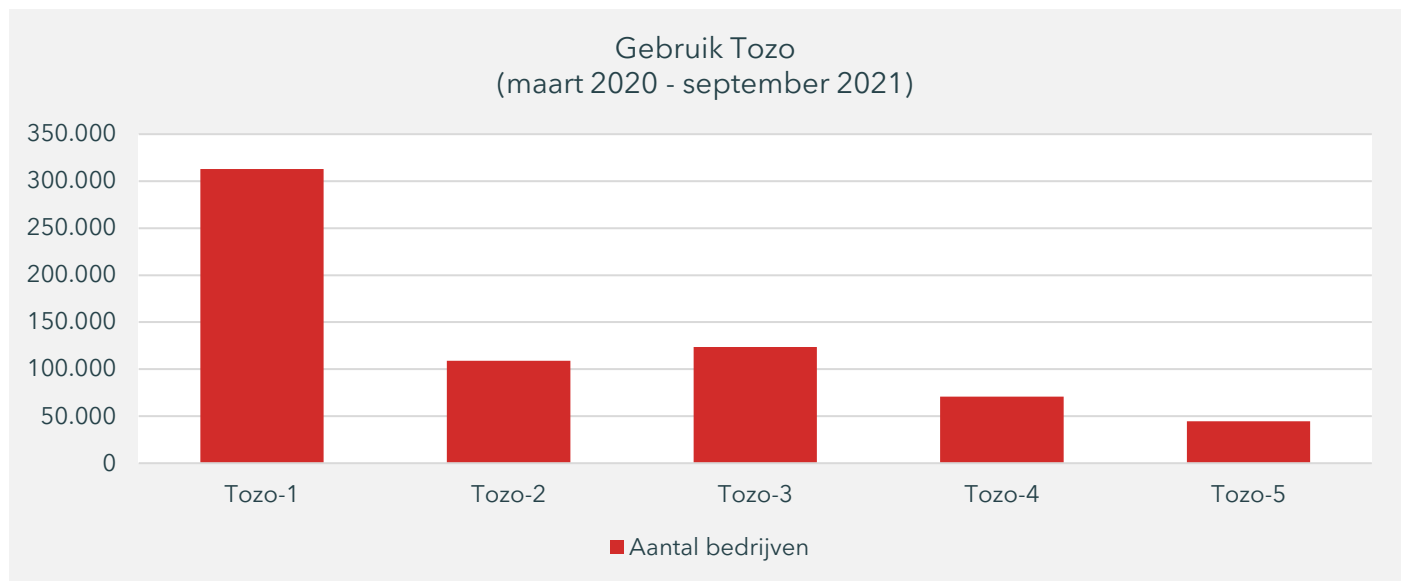


Bron: CBS (2022), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Noot: Het totaalbedrag is de som van het definitief vastgestelde bedrag en het voorlopig toegekende bedrag per 30 juni 2022.

De Tozo-regeling bereikte in totaal 300.000 huishoudens met een zelfstandig ondernemer en had een totale omvang van 4,1 miljard euro (inclusief leningen). Dat komt neer op ongeveer 18 procent van alle zelfstandigenhuishoudens. Het gebruik van de regeling nam sterk af na de invoering van Tozo-2, toen het aandeel gebruikers daalde naar circa 5 procent van deze huishoudens. Deze afname viel samen met de invoering van de partnerinkomenstoets en het economisch herstel na de eerste lockdown. Figuur 3.9 laat de ontwikkeling in het aantal Tozo-gebruikers over tijd zien.

Figuur 3.9 Ontwikkeling gebruik Tozo tijdens de coronacrisis

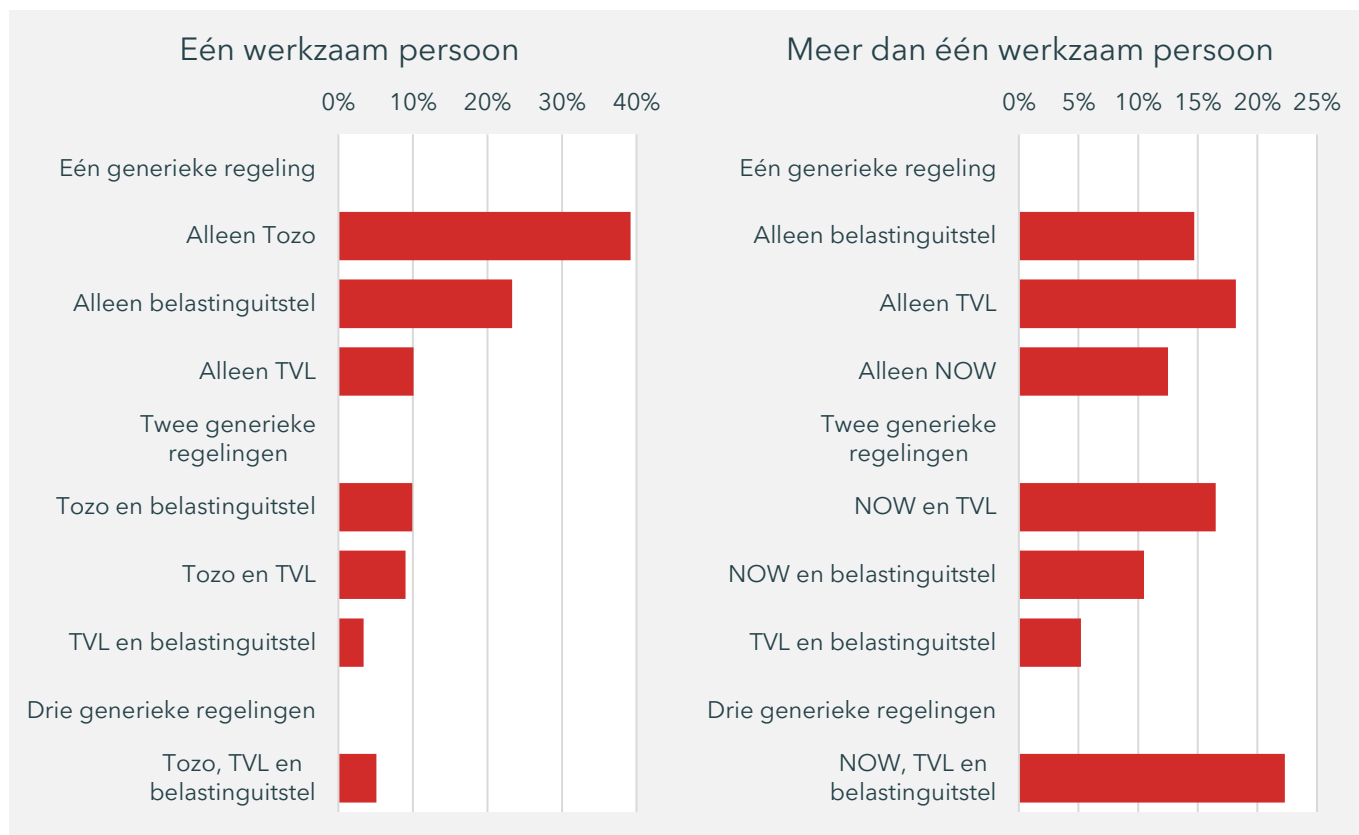


Bron: CBS (2022), bewerking SEO Economisch Onderzoek

De meeste bedrijven maakten gebruik van meer dan één generieke steunmaatregel (Figuur 3.10). Vooral bedrijven met meer dan één werkzame persoon combineerden vaak steunmaatregelen. Ruim 20 procent van de bedrijven met meer dan één medewerker, die tenminste één steunmaatregel ontving, maakte gebruik van zowel NOW, als TVL en belastinguitstel. Nog eens ruim 30 procent maakte gebruik van twee generieke steunmaatregelen.

Zelfstandigen combineerden minder vaak verschillende steunmaatregelen (Figuur 3.10). De meeste zelfstandigen die tenminste één steunmaatregel ontvingen, ontvingen alleen Tozo. Circa 10 procent combineerde de Tozo met TVL en nog een 10 procent combineerde de Tozo met belastinguitstel. Slechts 5 procent van de zelfstandigen zonder personeel, die tenminste één steunmaatregel ontvingen, maakte gebruik van zowel Tozo, als TVL en belastinguitstel.

Figuur 3.10 Veel bedrijven maakten van meerdere steunmaatregelen gebruik



Bron: CBS (2022)

Noot: In de figuur wordt gebruik van de NOW door zelfstandigen niet getoond, hoewel een klein aandeel van de dga's wel NOW ontving.

Over het algemeen wisten de steunmaatregelen de doelgroep te bereiken, maar sommige ondernemers vielen tussen wal en schip. In de beginfase van de pandemie en de coronasteun werd gesignaleerd dat bepaalde groepen, waarvoor de steun in principe wel bedoeld was, buiten de steunmaatregelen vielen, maar dit werd in latere tranches hersteld. Zo vielen bij de voorganger van de TVL (TOGS) bedrijven met ongeschikte SBI-codes en bepaalde kostenstructuren buiten de boot (SEO & Dialogic, 2024). In de beginfase van de NOW, waren onder meer startende ondernemers en bedrijven zonder loonsom in de referentieperiode uitgesloten van steun, maar ook dit werd later aangepast.³⁵ Flexwerkers, zoals oproep- en uitzendkrachten, en zelfstandigen in de cultuursector bleven echter structureel minder goed bereikt, ondanks dat de steunmaatregelen ook voor hen bedoeld waren (SEO & Dialogic, 2024; SEO, Kohnstamm Instituut & AEF, 2023). Ook sekswerkers konden vaak geen aanspraak maken op steun, waardoor veel sekswerkers in de financiële problemen terecht kwamen (Erasmus MC en Soa Aids Nederland, 2022; Ministerie van J&V en Ministerie van SZW, 2023; Verwey-Jonker Instituut, 2020).

³⁵ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Centrale Raad voor Beroep: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Centrale-Raad-van-beroep/Nieuws/Paginas/Maatwerk-bij-subsidieregeling-toch-coronasteun-voor-startende-ondernemer.aspx>

3.4.2 Gerichtheid en proportionaliteit

Het steunpakket als geheel was enigszins gericht en proportioneel. Onder gerichtheid verstaan we in hoeverre de steun terecht gekomen bij bedrijven die financiële schade leden als gevolg van de contactbeperkende maatregelen en in hoeverre de inkomensondersteuning bij personen (zelfstandigen) terecht is gekomen die dat nodig hadden. Onder proportionaliteit verstaan we de mate waarin de omvang van de steun in verhouding staat tot deze financiële schade. Het is niet proportioneel als een bedrijf met veel financiële schade weinig steun ontvangt en andersom. Doordat het pakket bestond uit een combinatie van generieke en gerichte steun, was deze in principe in staat om een voor een brede groep een minimaal niveau aan steun te bieden en daarnaast gericht extra te ondersteunen aan bedrijven of sectoren die dat nodig hadden. Er was echter ook overlap tussen de steunmaatregelen: bedrijven en zelfstandigen maakten vaak van meerdere steunmaatregelen tegelijk gebruik (zie Paragraaf 3.4.1). De generieke steunmaatregelen waren dus niet zozeer gericht op specifieke doelgroepen. De specifieke steun daarentegen was juist wel erg gericht op bepaalde groepen bedrijven en droeg daardoor bij aan de gerichtheid van het totale steunpakket. De specifieke steunmaatregelen waren namelijk gericht op bedrijven die buiten de generieke steun vielen of disproportionele effecten van de coronamaatregelen ervoeren. Onderstaand lichten we de beoordeling op gerichtheid en proportionaliteit per maatregel toe.

Beperkingen in de gerichtheid en proportionaliteit hangen sterk samen met uitvoerbaarheid en zijn een politieke keuze. Aan het begin van de coronacrisis is er gekozen voor snelheid en uitvoerbaarheid boven gerichtheid. Het is gedurende de pandemie niet gelukt om steun beter te richten op de economische sectoren die geraakt zijn. Aan het begin van de coronacrisis is de TOGS en de eerste tranche van de TVL ingesteld 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. In de zomer van 2021 is een ambtelijk onderzoek of en hoe steun gericht vormgegeven kan worden door bedrijven op een andere wijze dan SBI-codes af te bakenen. Deze analyse heeft geen beleidsopties opgeleverd die zijn doorgevoerd. 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 (EY, 2023).

Box 3.2 Casus - nachthoreca

Een casus waar de uitdaging uit blijkt om coronasteun beter te richten is de nachthoreca. Op advies van het OMT is in het derde kwartaal de nachthoreca gesloten. Ambtenaren hebben bij gebrek aan een definitie van nachthoreca dit begrip geoperationaliseerd als alle horeca die 0.00-06.00 open is. Onder druk van de Tweede Kamer, brancheorganisaties en de samenleving is er coronasteun ingesteld voor de nachthoreca. Er is geprobeerd toe te werken naar een gericht vorm van steun. Er zijn diverse denkrichtingen onderzocht. Een voorbeeld is om van alle gemeenten te vragen een lijst in te leveren welke bedrijven een vergunning hebben om open te zijn op dit tijdstip. Dit bleek echter niet uitvoerbaar. Uiteindelijk is de Vaste Lasten Nachtsluiting (VLN) regeling ingericht. Dit was in grote mate gelijk aan de TVL-regeling. De wijze waarop het gericht was op de nachthoreca was dat in het tweede en derde kwartaal ook TVL ontvangen zou moeten hebben, een hogere omzetverliesgrens van 50 procent en ging gepaard met de overheidscommunicatie dat alle subsidies lager dan 100 duizend euro openbaar zouden worden. De gedachte was dat publieke *naming and shaming* een afschrikkende werking zou hebben en daarmee minder niet-nachthorecabedrijven zou aantrekken. Er was dus nagenoeg geen sprake van een gerichte maatregel. Voordat de VLN-regeling van start zou gaan, is deze omgezet naar de TVL-regeling wegens een verslechterd epidemiologisch beeld.

Het bijzonder uitstel van belastingbetaling was een generieke en beperkt proportionele maatregel. Het gebruik van de regeling was namelijk vooral hoog onder bedrijven die tijdens de lockdown moesten sluiten, zoals

horeca en detailhandel, en in sectoren die werden getroffen door internationale reisbeperkingen (Significant APE, 2024). Doordat het uitstel van belastingbetaling in tegenstelling tot de NOW en de TVK geen omzetverliesdrempel kende, was de regeling ook toegankelijk voor bedrijven die geen of weinig corona-gerelateerde verliezen leden. Doordat de rente op de uitgestelde belasting bovendien zeer beperkt was, waren er ook bijna geen kosten verbonden aan het uitstellen van de belastingbetaling. Analyses van DNB (2022) laten dan ook zien dat gebruikers van belastinguitstel uit minder hardgeraakte sectoren gemiddeld minder productief waren dan gebruikers aan hardgeraakte sectoren. Dit suggereert dat het bijzonder uitstel van belastingbetaling ook ten dele is gegaan naar niet-levensvatbare bedrijven. Door het grote aantal gebruikers van de regeling was het echter ook zeer lastig uitvoerbaar om de regeling gericht vorm te geven. Er was bij de Belastingdienst immers al onvoldoende uitvoeringscapaciteit beschikbaar om van alle aanvragers de derdenverklaringen adequaat te controleren (Significant APE & Technopolis, 2024). Wat betreft omvang van de steun, was er geen relatie tussen geleden verlies en ontvangen steun. Zowel bedrijven met weinig als veel verliezen konden het betalen van belastingen gedeeltelijk of volledig uitstellen.

De TVL kende in de beginfase een zekere mate van gerichtheid, maar die nam in de loop van de tijd af door verbreding van de regeling en politieke bijsturing. Volgens de evaluatie van Technopolis (2025) was de regeling aanvankelijk relatief doelgericht dankzij de inzet van SBI-codes (TOGS) en een omzetverliesdrempel van 30 procent, waardoor vooral sectoren met hoge vaste lasten en grote omzetverliezen – zoals horeca, detailhandel en reisbranche – werden bereikt. De TVL kwam hierdoor vooral terecht in de zwaarst getroffen sectoren (SEO & Dialogic, 2024). DNB (2022) en Bos et al. (2021) laten daarnaast zien dat gebruik van de TVL zich ook binnen sectoren concentreerde bij de bedrijven met de grootste omzetsdalingen. Door het gebruik van SBI-codes vielen er echter ook bedrijven met ongeschikte SBI-codes en bepaalde kostenstructuren buiten de boot. Dit is terug te zien in de hoge omzetsdalingen, die ook onder niet-gebruikers van de TOGS hebben plaatsgevonden (Bos et al., 2021). In latere tranches werd de regeling echter steeds generieker van opzet: de subsidiepercentages werden verhoogd, de drempels verlaagd en de regeling opengesteld voor een bredere groep bedrijven, ongeacht sector of specifieke schade. Technopolis (2025) wijst erop dat het vooraf differentiëren tussen levensvatbare en niet-levensvatbare bedrijven in de praktijk lastig was, maar dat gerichtere bijstellingen – zoals het verhogen van de drempel of het afbouwen van steun bij herstel – wel overwogen en mogelijk waren geweest. Door het uitblijven van zulke aanpassingen verschoof de regeling van noodsteun naar generieke steun, wat de doelgerichtheid en daarmee de doelmatigheid onder druk zette, vooral in de latere fasen van de coronacrisis. Wat betreft de proportionaliteit van de steun, stond deze gedeeltelijk in verhouding tot geleden verlies, door de omzetverliesdrempel. Hierdoor pakte de steun automatisch hoger uit voor bedrijven met grotere omzetverliezen. De omvang van de vaste lasten waarvoor steun werd geboden werd echter op sectorniveau vastgesteld, vanwege uitvoerbaarheid. Hierdoor was er geen directe relatie met de daadwerkelijke vaste lasten van een bedrijf en was de TVL maar gedeeltelijk proportioneel.

De NOW was enigszins gericht en proportioneel. De NOW kende net als de TVL enig ‘mee-ademend’ vermogen via de omzetverliesdrempel, waardoor de steun automatisch sterker uitpakte voor bedrijven met grotere omzetverliezen. Hierdoor heeft de NOW vooral bedrijven in zwaar getroffen sectoren bereikt (SEO & Dialogic, 2024). DNB (2022) en Bos et al. (2021) laten daarnaast zien dat gebruik van NOW zich niet alleen concentreerde in sectoren met grote omzetsdalingen, maar daarbinnen ook bij de bedrijven met de grootste omzetsdalingen. De gemiddelde omzetsdaling onder niet-gebruikers van de NOW was daarentegen relatief beperkt (Bos et al., 2021). Sommige groepen vielen echter buiten de boot. In de beginfase van de NOW betroffen dit onder meer recent gestarte bedrijven en bedrijven zonder loonsom in de referentieperiode. Flexwerkers, zoals oproep- en uitzendkrachten, bleven structureel minder goed bereikt, ondanks dat de regeling ook voor hen bedoeld was (SEO & Dialogic, 2024). Van de bedrijven die steun ontvingen, werd ook het merendeel van de loonkosten vergoed. De effectieve bijdrage van werkgevers aan de loonkosten was 15 procent (CPB, 2024). CPB (2021) laat dan ook zien dat

de eerste drie NOW-rondes in hard getroffen sectoren een substantieel deel van de loonkosten van bedrijven heeft gedekt. Uit de kwalitatieve evaluatie van SEO en Dialogic (2024) blijkt wel dat het 'mee-ademend' vermogen gaandeweg afnam doordat de regeling generiek bleef, ook toen de acute economische nood afnam en tekenen van herstel zichtbaar werden. De evaluatie benadrukt dat het vooraf onderscheiden van levensvatbare en niet-levensvatbare bedrijven in de praktijk lastig uitvoerbaar was. Desondanks had de doelgerichtheid verbeterd kunnen worden door beleidsmatige bijstellingen, zoals het verhogen van de omzetverliesdrempel, het verlagen van het vergoedingspercentage of het invoeren van een afbouwpad. Zulke aanscherpingen zijn wel overwogen – bijvoorbeeld ambtelijk in de zomer van 2020 – maar zijn uiteindelijk niet doorgevoerd.

De Tozo was een vrij gerichte en beperkt proportionele regeling, die bovendien gericht werd door invoering van de partnertoets. Doordat de Tozo-uitkering een minimumuitkering betrof, was deze alleen toegankelijk voor zelfstandigen met een inkomen onder bijstandsniveau. Met de invoering van Tozo 2 werd bovendien de partnertoets geïntroduceerd, wat ertoe leidde dat zelfstandigen met partners die nog wel een inkomen boven bijstandsniveau hadden, niet meer in aanmerking kwamen voor de Tozo-uitkering. Het gebruik van de Tozo-uitkering was dan ook vanaf Tozo 2 vooral hoog in hard-geraakte sectoren en bij huishoudens uit de laagste inkomens- en vermogensdecilen (CPB, 2023). Tijdens Tozo 1 ontvingen ook hogere inkomens- en vermogensdecilen nog relatief vaak Tozo (CPB, 2023). Aan de Tozo-lening waren minder voorwaarden verbonden. Zo golden er geen financiële toegangsvoorwaarden, waardoor de regeling ook toegankelijk was voor zelfstandigen die geen of weinig corona-gerelateerde verliezen leden. De omvang van de steun stond daarnaast beperkt in verhouding stond tot het geleden verlies – zowel voor de Tozo-inkomensondersteuning als voor de Tozo-lening. Doordat de Tozo-uitkering alleen inkomensondersteuning bood tot het sociaal minimum, betekende dit nog steeds een grote inkomensachteruitgang voor veel zelfstandigen. Uit een enquête van de Nederlandse Arbeidsinspectie blijkt dan ook dat 84 procent van de Tozo-ontvangers er ondanks de Tozo-uitkering veel in inkomen op achteruit is gegaan (Nederlandse Arbeidsinspectie, 2022). De Tozo-lening was daarentegen niet afhankelijk van daadwerkelijk omzetverlies, waardoor deze ook gebruikt kon worden door zelfstandigen met beperkte omzetzakingen.

De gerichtheid van specifieke steun kwam vooral tot stand door aan te sluiten bij vergunningstelsels, bestaande subsidiemaatregelen of steun te verspreiden via gevestigde actoren in een bepaalde sector. De specifieke steun kwam tot stand op initiatief van individuele ministeries (OCW, EZK, SZW, LNV) en vaak na oproepen van of contacten met vertegenwoordigers uit specifieke sectoren. Zij identificeerden het tekortschieten van generieke maatregelen of signaleerden disproportionele effecten van de coronamaatregelen in hun sector. Om hierop in te spelen maakten ministeries gebruik van bestaand instrumentarium of vergunningsstelsel. Ook werd er in de praktijk bestaande actoren of instellingen ingeschakeld die ondernemers in een bepaalde sector vertegenwoordigden of die al een rol speelden bij het verstrekken van financiering of subsidies in normale tijden.

3.5 (Intermediate) outcomes

3.5.1 Samenhang

Er is samenhang tussen de maatregelen en in de besluitvorming over het steunpakket als geheel. In de reconstructie is uiteengezet dat per kwartaal via een vaste systematiek is besloten over het gehele steunpakket en diverse opties tegen elkaar zijn 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.

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 een specifieke regeling moeilijk van 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 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.

3.5.2 Liquiditeit en solvabiliteit

De coronasteunmaatregelen waren doeltreffend in het beperken van liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen bij bedrijven en zelfstandigen tijdens de coronapandemie. Als indicator voor liquiditeit is in de evaluaties gekeken naar de current ratio (kortlopende activa/kortlopende passiva) (SEO & Dialogic, 2024; Significant APE, 2024) of naar een liquiditeitsquote (liquide middelen/balanstotaal) (DNB, 2022). Voor solvabiliteit is in alle evaluaties een solvabiliteitsquote gebruikt (eigen vermogen/balanstotaal of eigen vermogen/vreemd vermogen) (SEO & Dialogic, 2024; Significant APE & Technopolis, 2024; DNB, 2022).

Het bijzonder uitstel van belastingbetaling bleek vooral in 2020 doeltreffend, maar dit nam af in 2021. Uit de evaluatie van Significant APE en Technopolis (2024) blijkt dat ondanks forse dalingen in omzet en winst, de gemiddelde liquiditeit en solvabiliteit van bedrijven op peil bleven. Ook DNB (2022) concludeert dat het steunpakket, met belastinguitstel als dragend onderdeel, doeltreffend heeft bijgedragen aan het beperken van acute financiële problemen, met name in zwaar getroffen sectoren. In 2021 nam de doeltreffendheid van het belastinguitstel af, doordat het economische herstel inzette en daarmee ook omzet en winst herstelden, waardoor het effect op liquiditeit en solvabiliteit beperkter werd (Significant APE & Technopolis, 2024; CPB, 2024).

De TVL droeg eveneens doeltreffend bij aan het beperken van acute liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen. Volgens de evaluatie van SEO en Dialogic (2024) zijn bij gebruikers van de TVL nauwelijks afwijkingen waargenomen in de ontwikkeling van liquiditeit en solvabiliteit, zowel in vergelijking met referentiebedrijven in een vergelijkbare pre-coronaperiode als met niet-gebruikers tijdens de pandemie. Dit resultaat op basis van econometrische analyses wordt ondersteund door een enquête onder ondernemers, waarin respondenten aangeven dat de TVL bijdroeg aan de voortzetting van hun bedrijfsvoering.

Naast het belastinguitstel en de TVL had ook de NOW invloed op de liquiditeitspositie van bedrijven. Doordat loonkosten bij omzetverlies grotendeels werden gecompenseerd, hoefden ondernemingen deze lasten niet volledig zelf te dragen. Dit verlichtte de druk op de liquiditeit en gaf bedrijven meer ruimte om tijdelijk omzetverlies op te vangen. Het ondersteunen van loonkosten fungeerde daarmee tevens als indirecte liquiditeitssteun.

De Tozo heeft waarschijnlijk beperkt bijgedragen aan de liquiditeitspositie van zelfstandigen. Er is weinig bekend over het effect van de Tozo op de financiële positie van de bedrijven van zelfstandigen, hoewel de Tozo-

lening wel in het leven geroepen was om liquiditeitsproblemen bij zelfstandigen te voorkomen. In de praktijk is er ook weinig gebruik gemaakt van de Tozo-lening. In 2020 maakte bijvoorbeeld slechts 1,5 procent van de zelfstandigen gebruik van de Tozo-lening, ten opzichte van bijna 20 procent dat gebruik maakte van de Tozo-inkomensondersteuning (CPB, 2023). De bijdrage van de Tozo-lening aan de liquiditeitspositie van zelfstandigen was daardoor beperkt. Wat betreft omvang was de Tozo-lening ook relatief klein. Over de gehele pandemie konden zelfstandigen maximaal zo'n 10 duizend euro lenen via de Tozo-lening. Dat bedrag viel in het niet vergeleken met de liquiditeitssteun die zelfstandigen daarnaast via o.a. het belastinguitstel, de TOGS/TVL en/of NOW konden ontvangen.³⁶ Dit suggereert dat ook onder de zelfstandigen die wel gebruik maakten van de Tozo-lening, de Tozo maar een kleine bijdrage had in de liquiditeitspositie.

3.5.3 Voorkomen van aanboduitval

De coronasteunmaatregelen waren in verschillende mate doeltreffend in het voorkomen van aanboduitval. Als indicator voor aanboduitval is hierbij vooral gekeken naar de mate waarin de steunmaatregelen bijdroegen aan het voorkomen van bedrijfsopheffingen. Het aantal bedrijfsopheffingen is een goede indicator voor aanboduitval, omdat het inzicht geeft in de mate waarin productiecapaciteit en waardeketens behouden blijven. Hoewel het normaal is dat sommige bedrijven stoppen, kan een grote golf van opheffingen tijdens een crisis het economisch 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. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat onder bedrijven die géén gebruik maakten van steunmaatregelen het opheffingspercentage in 2020 juist boven het gemiddelde van de voorgaande jaren lag (Seip e.a., 2022). Deze groep kende gemiddeld ook de laagste arbeidsproductiviteit. Een deel van deze minder goed presterende bedrijven heeft mogelijk besloten de bedrijfsactiviteiten te staken vanwege ongunstige vooruitzichten, los van de beschikbaarheid van steun. Niet alle bedrijfsopheffingen worden in dat opzicht als ongewenst beschouwd.

Het bijzonder uitstel van belastingbetaling was waarschijnlijk doeltreffend in het voorkomen van bedrijfsopheffingen, hoewel de doeltreffendheid wel afnam vanaf 2021. Onderzoek van Significant APE en Technopolis (2024) laat zien dat er in 2020 gemiddeld 64 procent minder bedrijfsopheffingen hebben plaatsgevonden onder bedrijven die gebruik maakten van belastinguitstel. Dit verschil bleef bestaan ook nadat werd gecontroleerd voor gebruik van de NOW en de TVL, wat suggereert dat het belastinguitstel aanvullend op de NOW en TVL bijdroeg aan het voortbestaan van bedrijven. In 2021 daalde de doeltreffendheid en lag het aantal bedrijfsopheffingen onder gebruikers van belastinguitstel 27 lager dan onder niet-gebruikers. In 2022 was de regeling niet meer doeltreffend en waren er juist meer bedrijfsopheffingen onder gebruikers dan onder niet-gebruikers. Ook ondernemers zelf geven aan dat het belastinguitstel heeft bijgedragen aan het voortbestaan van hun bedrijf (Significant APE & Technopolis, 2024).

De TVL heeft zeer waarschijnlijk doeltreffend bijgedragen aan het voortbestaan van bedrijven tijdens de coronacrisis. Het aandeel bedrijfsopheffingen onder TVL-gebruikers nam ondanks omzetverliezen niet toe, maar juist sterk af (SEO & Dialogic, 2024). Afhankelijk van het wel of niet combineren met andere steunpakketten en de duur van de steun lag de kans op bedrijfsopheffing in het tweede tot vierde kwartaal van 2020 gemiddeld 1 tot ruim

³⁶ Gemiddeld hadden zelfstandigen op het hoogtepunt ongeveer 16 duizend euro belastingschuld (Significant APE, 2024). Zelfstandigen die NOW ontvingen, hebben gemiddeld 56 duizend euro aan NOW ontvangen en zelfstandigen met TOGS/TVL ontvingen gemiddeld 17 duizend euro (CBS, 2022).

5 procentpunt lager dan het gebruikelijke aandeel van 4 tot 7 procent in vergelijkbare perioden vóór de pandemie (SEO & Dialogic, 2024). Deze bevindingen komen overeen met die van Seip et al. (2022). Zij concluderen dat het aantal bedrijfsopheffingen onder gebruikers van de TOGS, TVL en NOW, waarschijnlijk ongeveer twee keer zo hoog was geweest als er geen TOGS, TVL en NOW waren geweest.

Naast belastinguitstel en de TVL had de NOW vermoedelijk ook een indirect effect op het voorkomen van bedrijfsopheffingen. Hoewel de regeling primair gericht was op het behoud van werkgelegenheid, hielp de loonkostensubsidie bedrijven om hun vaste lasten te blijven dragen en personeel in dienst te houden tijdens periodes van fors omzetverlies. Dit vergrootte de kans dat bedrijven konden blijven voortbestaan, zelfs bij aanhoudende onzekerheid of tijdelijke sluiting. In combinatie met andere liquiditeitsversterkende maatregelen droeg de NOW er zo waarschijnlijk aan bij dat minder bedrijven definitief moesten sluiten tijdens de coronacrisis.

Er zijn indicaties dat de Tozo niet doeltreffend is geweest in het voorkomen van bedrijfsopheffingen. De verschillende onderzoeken naar de Tozo (Beleidsonderzoekers, 2020; CPB, 2023; I&O Research, 2023; TNO, 2023) hebben de doeltreffendheid van de Tozo in relatie tot dit doel niet in kaart gebracht, maar we kunnen op basis van beschrijvende statistieken wel een inschatting maken van de doeltreffendheid. Jaarcijfers van de Kamer van Koophandel laten bijvoorbeeld zien dat het aantal bedrijfsopheffingen onder zzp'ers in 2020 hoger lag dan in 2019 (+44 procent onder voltijds zzp'ers en +26 procent onder deeltijd zzp'ers). Onder alle overige bedrijven is het aantal bedrijfsopheffingen in 2020 juist lager of gelijk aan 2019. Vanaf 2021 lag het aantal stoppende zzp'ers weer op het niveau van 2019. Het is niet duidelijk of dit betekent dat de regeling in 2021 opheffingen wist te voorkomen of dat het beter ging met de economie.

Het combineren van steunmaatregelen voor bedrijven vergrootte mogelijk de doeltreffendheid van de regelingen. Analyses van Seip et al. (2022) tonen aan dat bedrijven die zowel TVL als NOW ontvingen een 1,1 procentpunt lagere kans hadden om opgeheven te worden tijdens de coronacrisis dan bedrijven die slechts van één van beide regelingen gebruik hadden gemaakt. Ook Significant APE en Technopolis (2024) vinden dat de kans op een bedrijfsopheffing lager lag onder gebruikers van belastinguitstel die daarnaast ook NOW en/of TVL ontvingen, ten opzichte van gebruikers van belastinguitstel die geen NOW of TVL ontvingen.

3.5.4 Voorkomen van vraaguitval

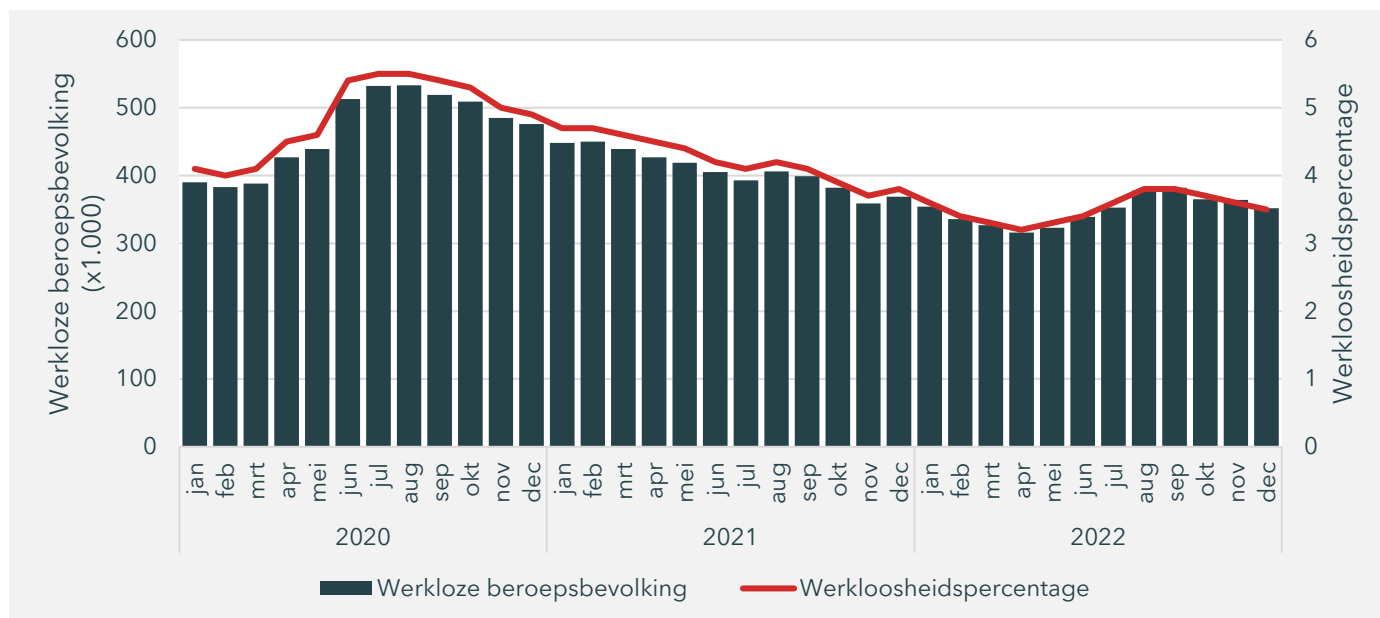
Het steunpakket heeft bijgedragen aan het voorkomen van vraaguitval. Als indicatoren voor vraaguitval is gekeken naar zowel het behoud van banen en werkgelegenheid als naar de ontwikkeling van de consumptieve bestedingen van huishoudens. Het behoud van werk en inkomen is daarbij belangrijk, omdat dit de belangrijkste bron van koopkracht vormt. Wanneer mensen hun baan verliezen, daalt hun consumptie en daarmee de vraag in de economie. Door werkgelegenheid op peil te houden, blijven inkomens en vertrouwen stabiel. Dit helpt om bestedingen op gang te houden en voorkomt dat een tijdelijke schok uitmondt in een langdurige recessie.

De NOW was doeltreffend in het behouden van vaste banen, maar bleek minder effectief in het behouden van flexibele banen, zoals oproep-, uitzend- en tijdelijke krachten. Uit de evaluatie van SEO en Dialogic (2024) blijkt op basis van econometrische analyses dat het verlies aan werkgelegenheid onder gebruikers van de NOW beperkt bleef tijdens de coronacrisis (gemiddeld 5 tot 8 procent) ondanks forse omzetverliezen (gemiddeld 40 tot 50 procent). De krimp betrof vooral de flexibele schil van oproep- en uitzendkrachten en werknemers met een tijdelijk dienstverband. Tegelijkertijd blijkt dat er indicaties zijn van intersectorale mobiliteit van met name oproepkrachten tussen bedrijven met en zonder steun (Roelandt e.a., 2022). Dit suggereert dat een deel van het banenverlies onder flexibele krachten is opgevangen door herallocatie binnen de arbeidsmarkt. Vaste

dienstverbanden werden in belangrijke mate behouden. CPB (2021) schat met behulp van een microsimulatiemodel dat dankzij het steunbeleid tussen de 65.000 en 180.000 mensen hun baan hebben behouden.

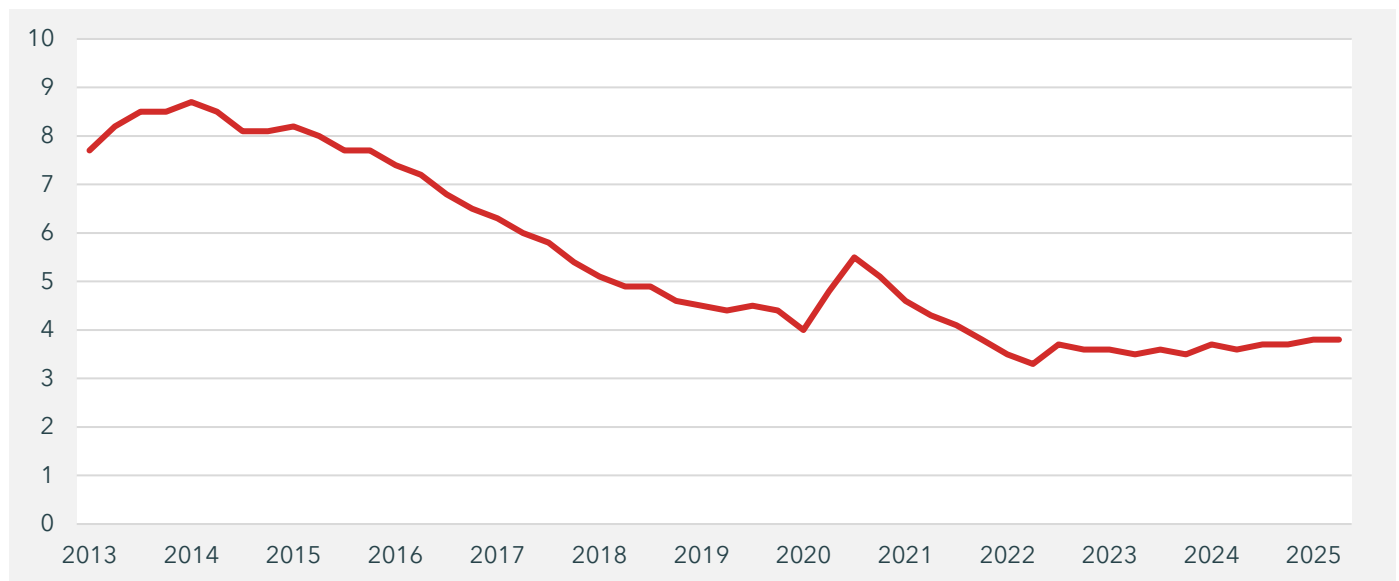
Ondanks de NOW liep de werkloosheid tussen maart en augustus 2020 op van 388 duizend (4,1 procent) naar 533 duizend (5,5 procent) personen. Deze stijging weerspiegelde de directe impact van de eerste coronamaanden op de arbeidsmarkt, waarbij met name flexwerkers en tijdelijke krachten hun baan verloren. Vanaf het najaar van 2020 stabiliseerde de werkloosheid, en sinds oktober 2021 lag het aantal werklozen weer op het niveau van vóór de crisis. De daling zette zich vervolgens verder door, mede dankzij de voortzetting van de NOW en het geleidelijke economische herstel, tot een niveau dat zelfs lager lag dan vóór corona. Pas na het beëindigen van de NOW in april 2022 begon de werkloosheid weer licht op te lopen, richting het niveau van begin 2020. In historisch perspectief is de werkloosheid echter uitzonderlijk laag gebleven. Dit blijkt uit 3.12.

Figuur 3.11 Ontwikkeling werkloosheid tijdens de coronapandemie



Bron: CBS StatLine, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2025)

Figuur 3.12 Ontwikkeling werkloosheid als % van de beroepsbevolking

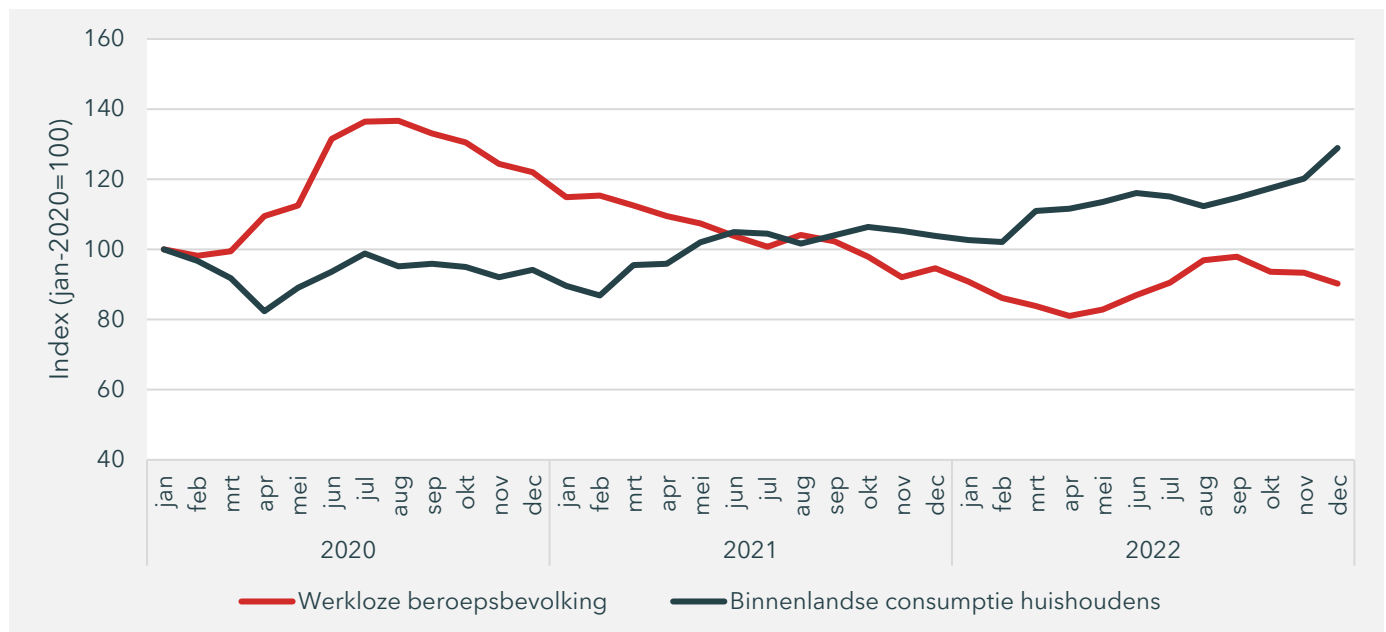


Bron: CBS, bewerking SEO

Naast de NOW hadden ook andere steunmaatregelen, zoals belastinguitstel en de TVL, vermoedelijk een indirect effect op de werkgelegenheid. Door de liquiditeitspositie van bedrijven tijdelijk te versterken, verhoogden deze maatregelen de kans dat bedrijven konden blijven voortbestaan tijdens de crisis. Dit kwam niet alleen de continuïteit van bedrijfsactiviteiten ten goede, maar droeg er waarschijnlijk ook aan bij dat werkgelegenheid behouden bleef. Het breder in stand houden van bedrijven heeft daarmee naar verwachting mede geholpen om een verdere stijging van de werkloosheid te voorkomen.

Het behoud van banen en werkgelegenheid heeft er waarschijnlijk toe bijgedragen dat de consumptieve bestedingen van huishoudens op peil bleven tijdens de coronacrisis. In de eerste fase van de pandemie steeg de werkloosheid en daalden de bestedingen, onder meer door onzekerheid en minder consumptiemogelijkheden. Naarmate de werkloosheid daalde, herstelde ook het consumptiegedrag van huishoudens. Medio 2021 waren zowel de werkloosheid als de consumptieve bestedingen weer terug op het niveau van vóór de crisis. In de periode daarna zette deze ontwikkeling zich verder door: de werkloosheid daalde tot onder het pre-pandemische niveau, terwijl de consumptieve bestedingen juist opliepen tot boven het niveau van vóór corona.

Figuur 3.13 Ontwikkeling werkloosheid en binnenlandse consumptie tijdens de coronapandemie

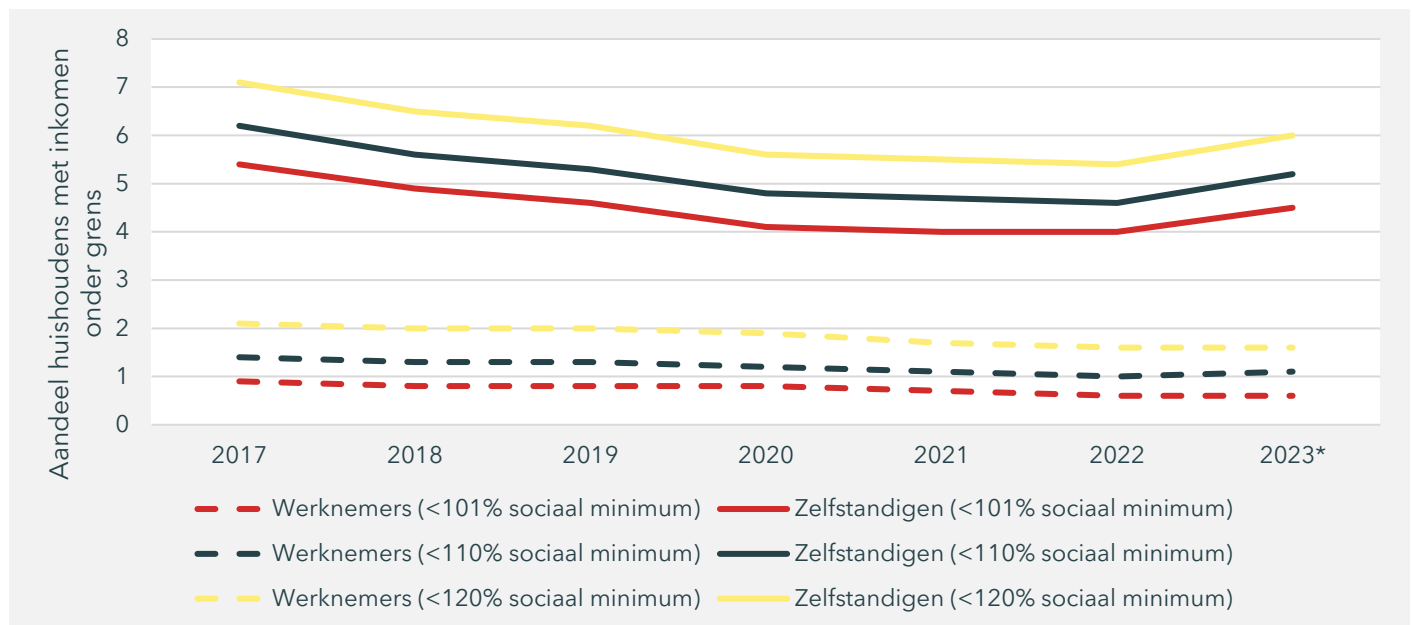


Bron: CBS StatLine, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2025)

3.5.5 Voorkomen van armoede

De Tozo is waarschijnlijk doeltreffend geweest in het voorkomen van armoede onder zelfstandigen. Hoewel de verschillende onderzoeken naar de Tozo (Beleidsonderzoekers, 2020; CPB, 2023; I&O Research, 2023; TNO, 2023) beperkt hebben onderzocht in welke mate de Tozo armoede onder zelfstandigen heeft voorkomen, kunnen we hier op basis van beschrijvende statistieken wel een inschatting van maken. Zo blijkt uit cijfers van het CBS dat het aandeel zelfstandigen met een inkomen onder 101, 110 of 120 procent van het sociaal minimum in 2020 en 2021 niet hoger lag dan in 2019 (Figuur 3.1). Dit beeld wordt bevestigd door de ervaringen van gemeenten. Zij geven aan dat ondernemers zich na afloop van de Tozo relatief goed lijken te redden, i.e. er zijn weinig problemen met terugbetalingen van de Tozo (I&O Research, 2023).

Figuur 3.14 Aandeel zelfstandigen onder sociaal minimum niet hoger tijdens coronacrisis

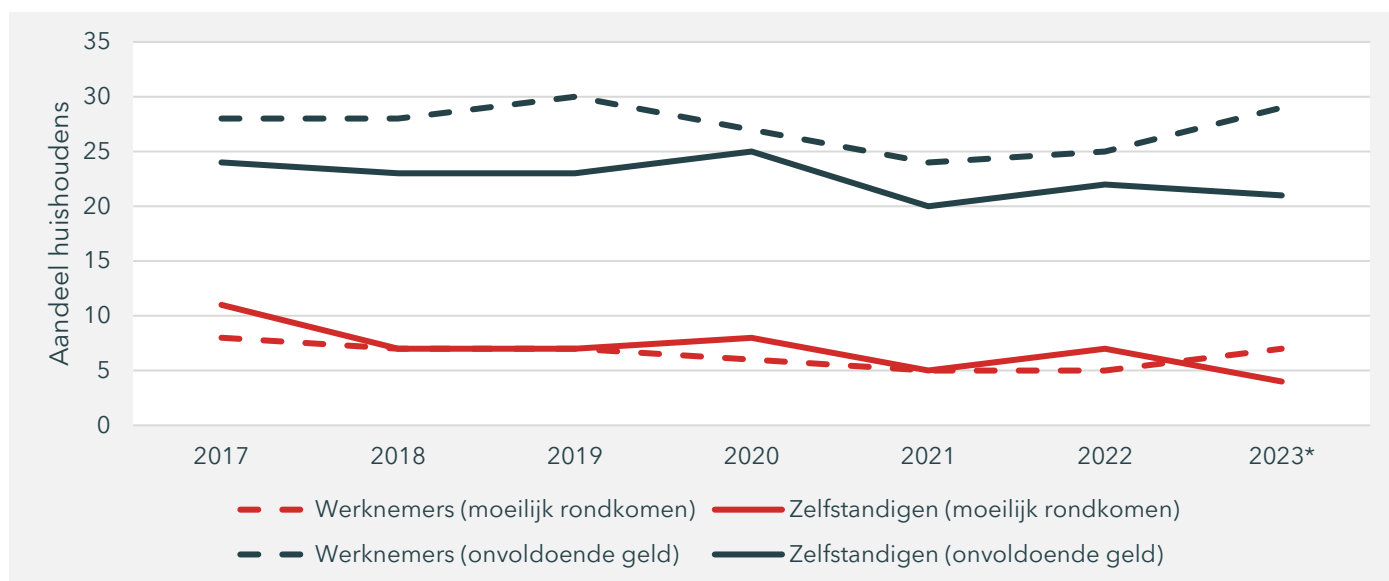


Bron: CBS Statline

Daarentegen lijkt het aandeel zelfstandigen dat moeilijk rondkomt wel iets te zijn gestegen tijdens de coronacrisis. Zo steeg bijvoorbeeld het aandeel zelfstandigen dat zegt moeilijk of zeer moeilijk rond te kunnen komen licht van 8 in 2019 naar 9 procent in 2020, terwijl dit voor werknemers daalde in dezelfde periode (Figuur 3.2). Ook het aandeel zelfstandigen dat zegt over onvoldoende geld te beschikken voor tenminste één van de voorgelegde items³⁷ in de EU-SILC enquête steeg iets (van 23 naar 25 procent), waar het aandeel werknemers juist daalde (van 30 naar 27 procent). Ook uit een enquête onder Tozo-ontvangers blijkt dat ruim 40 procent van de ontvangers alsnog moeilijk kon rondkomen (Nederlandse Arbeidsinspectie, 2022). Dit suggereert dat, hoewel de Tozo doeltreffend lijkt te zijn geweest in het voorkomen van armoede onder zelfstandigen, het niet geheel doeltreffend is geweest in het voorkomen van financiële problemen onder zelfstandigen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de Tozo inkomensondersteuning bood tot het sociaal minimum, wat voor sommige zelfstandigen wel een grote inkomensruimte impliceerde. Op korte termijn kan dit tot financiële problemen hebben geleid.

³⁷ De items betreffen: een warme maaltijd om de andere dag, het regelmatig kopen van nieuwe kleding, het verwarmen van het huis, het vervangen van versleten meubels, het te eten vragen van familie/kennissen, jaarlijks een week vakantie en onverwachte noodzakelijke uitgaven.

Figuur 3.15 Hoger aandeel zelfstandigen dat moeilijk rondkomt in 2020



Bron: CBS Statline

Noot: Zwarte lijnen geven het aandeel werknemers en zelfstandigen weer dat aangeeft onvoldoende geld te hebben voor tenminste één van de genoemde items in de EU-SILC enquête. De items betreffen: een warme maaltijd om de andere dag, het regelmatig kopen van nieuwe kleding, het verwarmen van het huis, het vervangen van versleten meubels, het te eten vragen van familie/kennissen, jaarlijks een week vakantie en onverwachte noodzakelijke uitgaven.

3.5.6 Specifieke steunmaatregelen

Een deel van de specifieke steunmaatregelen voorzag in een acute behoefte aan steun omdat sommige sectoren sterker geraakt werden dan andere. Een aantal sectoren werd door de coronamaatregelen sterker geraakt dan andere. Dit kon zowel direct zijn (bijvoorbeeld evenementen, dierentuinen, luchtvaart) als indirect (bijvoorbeeld fritesboeren, land- en tuinbouwondernemers, makers in de culturele sector).

Niet alle sectoren die direct geraakt werden hadden specifieke steun nodig omdat de generieke steun al voldeed. De analyse bij invoering van de maatregelen is dat specifieke steun vooral nodig was in sectoren waar sprake was van hoge vaste lasten die niet via generieke regelingen gedragen konden worden (evenementen, dierentuinen, luchtvaart). In het geval van de horeca voldeden de generieke regelingen bijvoorbeeld grotendeels.

Sommige specifieke steunmaatregelen bleken achteraf echter minder nodig omdat risico's niet materialiseerden. Zo werd in het begin van de coronacrisis verwacht dat banken de mate van kredietverstrekking zouden terugschroeven. Dit bleek niet het geval te zijn, mogelijk mede vanwege het succes van generieke maatregelen in het voorkomen van solvabiliteits- en liquiditeitsproblemen bij ondernemingen. In de praktijk zijn deze maatregelen langer in stand gehouden dan nodig was. Dit was tijdens de crisis echter moeilijk vast te stellen. Ook ontwikkelde niet alle sectoren zich zoals verwacht. Bij dierentuinen en evenementen materialiseerden de risico's bijvoorbeeld wel, maar de sierteelt bleek in de praktijk ook andere inkomstenbronnen te hebben.

Een belangrijk effect van specifieke steun in de culturele sector was het behoud van cultureel aanbod na corona. De culturele sector verschilt hierin van andere sectoren waar specifieke steun zich op richtte omdat het culturele aanbod vooral samenhangt met op peil houden van het human capital in die sector en niet zozeer met fysiek kapitaal (dierentuinen, luchtvaart) of investeringen (evenementen). Ook waren er in die sector relatief veel

zzp-ers die naast hun culturele activiteiten andere bijverdiensten hadden waar ze niet van rond konden komen, maar die ervoor zorgden dat de generieke steun niet altijd toegankelijk was.

Het bereiken van sommige doelgroepen van specifieke maatregelen bleek lastig, met name in het geval van ZZP'ers. In de cultuursector werd geprobeerd de vele zzp-ers in die sector te bereiken via de instellingen die subsidies kregen. In de praktijk is dit slechts ten dele gelukt cultuursector (SEO, Kohnstamm Instituut & AEF, 2023).

Het aanvullend sociaal pakket betrof vooral structureel beleid dat door de contactbeperkende maatregelen een aanvullende reden had om ingevoerd te worden. Voorbeelden zijn maatregelen gericht op armoede en problematische schulden, het begeleiden van werk(loosheid) naar ander werk of scholingssubsidies. De verwachting bij invoering van deze maatregelen was dat de werkloosheid zou oplopen, waardoor de doeltreffendheid van deze maatregelen potentieel hoog zou zijn. De werkloosheid bleef echter laag, ten dele vanwege de generieke coronasteunmaatregelen. Om deze reden bleken deze regelingen deels doelmatig.

3.6 Neveneffecten

Het belang van de neveneffecten van steun en daarmee de doelmatigheid is vooral benadrukt door DNB en het CPB. De insteek van het steunbeleid en de communicatie daarover was in 2020 dat de noodzaak tot steun zou vervallen doordat contactbeperkende maatregelen worden opgeheven. De omzetverliesgrens bij de TVL en NOW maakt dat het gebruik van deze steunmaatregelen mee ademt met de economische ontwikkeling. Eind 2020 ontstond het inzicht dat de steun mogelijk niet automatisch zou eindigen. Tegen deze achtergrond is advies gevraagd aan DNB en het CPB over de noodzaak tot het verlengen van de steunpakketten en de effectiviteit daarvan. In dit advies is gewaarschuwd dat het te lang doorzetten van steun kostbaar kan zijn doordat het de economie verstoort en een groot beslag legt op de Rijksbegroting. In het voorjaar van 2021 hebben CPB en DNB officieel geadviseerd om de steun af te bouwen. Aan dit advies is veelvuldig gerefereerd in Kamerbrieven, debatten en persconferenties. Dit advies heeft duidelijk impact gehad op de beleidsbeslissing om te proberen steun uit te faseren vanaf de zomer van 2021. Ook heeft het ministerie van Financiën zelf een analyse uitgevoerd naar de doelmatigheid van coronasteun die een rol heeft gespeeld in deze beslissing (Schellekens e.a., 2021). Er zijn geen andere partijen die de doelmatigheid benadrukken en duidelijk impact hebben gehad op het beleidsdebat.

De omzetverliesdrempel in de NOW bood ruimte voor strategisch gedrag van bedrijven, maar het is onduidelijk in hoeverre dit ook heeft plaatsgevonden. Ondernemers kunnen in enige mate sturen op de hoogte van hun omzet, waardoor zij theoretisch invloed konden uitoefenen op hun mate van omzetverlies. Onderzoek van Kühnast e.a. (2025) laat zien dat ondernemers die NOW-1 aanvroegen vaak net meer dan twintig procent omzetverlies opgaven, waardoor ze net wel in aanmerking voor de NOW kwamen. De onderzoekers suggereren dat dit een resultaat is van strategisch gedrag van ondernemers. Feitsma en Houwaart-Nonhof (2025) plaatsen echter verschillende methodische kanttekeningen bij deze analyse, waardoor het niet met zekerheid is vast te stellen in hoeverre er bij de NOW strategisch gedrag heeft plaatsgevonden.

De hoge loondoorbetaling in de NOW remde waarschijnlijk arbeidsmobiliteit en scholing bij werkenden af. De NOW bood werkenden inkomensbescherming door volledige loondoorbetaling te garanderen, ook wanneer er tijdelijk geen of weinig werk was. Hoewel dit de inkomenszekerheid, werkgelegenheid en bedrijfsspecifieke kennis op de korte termijn beschermde, wijst het CPB (2020) erop dat dit ook kon leiden tot *moral hazard*: werknemers hadden nauwelijks financiële prikkels om zich te oriënteren op ander werk, zelfs wanneer hun huidige baan of sector op langere termijn minder perspectief bood. In sectoren die structureel geraakt werden, zoals horeca,

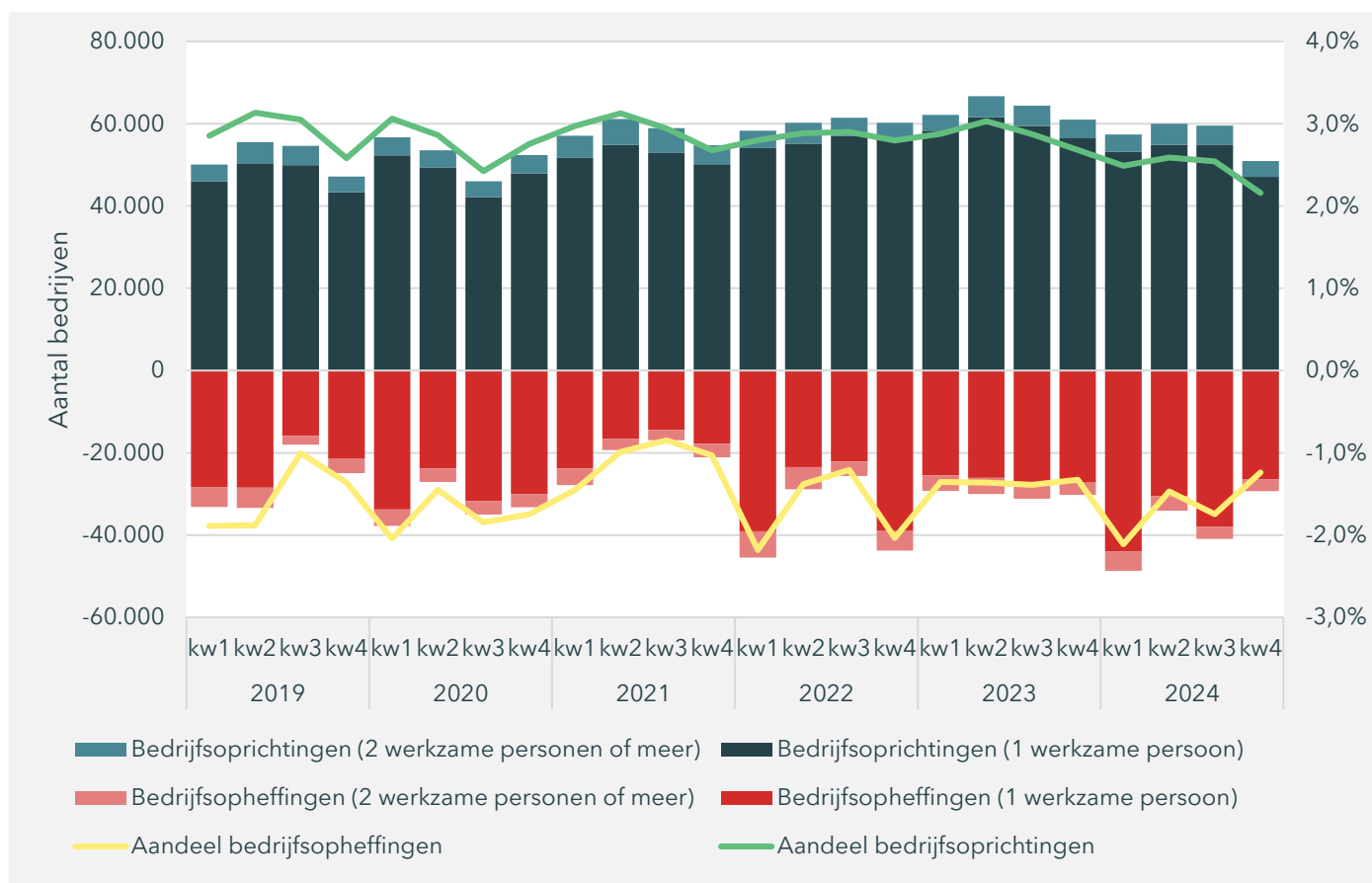
cultuur of detailhandel, kan dit het proces van arbeidsmobiliteit en herallocatie hebben vertraagd. Door de hoge loondoorbetaling was het voor werknemers vaak aantrekkelijker om in hun bestaande (maar mogelijk krimpende) functie te blijven dan om risico's te nemen met een overstap of scholing. Dit risico werd nog versterkt doordat de NOW aanvankelijk niet werd gekoppeld aan verplichtingen of stimulansen op het gebied van omscholing of werk-naar-werkbegeleiding, al werden bedrijven vanaf NOW 2.0 daartoe wel aangespoord.

De Tozo creëerde een prikkel voor zelfstandigen om minder te werken. Onderzoek van het CPB laat zien dat zelfstandigen die in aanmerking kwamen voor de Tozo gemiddeld 10 procent minder uren werkten en 5 procent minder omzet hadden dan zelfstandigen die niet in aanmerking kwamen (CPB, 2023). Dit was waarschijnlijk een gevolg van de hoge marginale druk die volgde uit de vormgeving van de Tozo. De Tozo-inkomensondersteuning daalde namelijk met een euro voor iedere verdiende euro tot het sociaal minimum, wat een marginale druk van 100 procent impliceert. Hierdoor gingen zelfstandigen die in aanmerking kwamen voor de Tozo er financieel niet op vooruit wanneer zij meer gingen werken, zolang hun eigen inkomsten lager dan het sociaal minimum waren.

De coronasteunmaatregelen hebben vermoedelijk geleid tot verstoring van bedrijvendynamiek en een suboptimale allocatie van kapitaal. Hoewel de steunpakketten effectief waren in het voorkomen van faillissementen en baanverlies, wijzen de evaluaties erop dat deze ook het natuurlijke proces van creatieve destructie hebben afgeremd. Zo was het aantal bedrijfsopheffingen van bedrijven met twee of meer werkzame personen in 2020 en 2021 lager dan in 2019, ondanks de diepe economische recessie (zie Figuur 3.14). Voor bedrijven met slechts één werkzame persoon lag het aantal opheffingen in 2020 daarentegen juist hoger. Het ging hierbij veelal om bedrijven met lage arbeidsproductiviteit, wat suggereert dat een deel bewust is gestopt vanwege beperkte vooruitzichten. Tegelijkertijd werd er bij de steun weinig onderscheid gemaakt tussen financieel gezonde en zwakkere bedrijven, waardoor ook bedrijven met lage productiviteit en beperkte toekomstbestendigheid in stand zijn gehouden. Uit CPB-onderzoek (2024) blijkt dat juist deze categorie relatief vaak steun ontving. Hierdoor kan kapitaal langer zijn vastgehouden in minder productieve bedrijven, wat ten koste gaat van een efficiënte herallocatie binnen de economie.

De combinatie van generieke maatregelen, ruimhartige toegang en het ontbreken van afbouwprikkels versterkte dit risico. Vanaf 2023 is echter sprake van een omslag: zowel het aantal bedrijfsoprichtingen als -opheffingen lag in 2023 en 2024 hoger dan in 2019, wat duidt op een herstellende of zelfs versnellende dynamiek na afloop van de acute steunperiode. Hoewel causale bewijsvoering beperkt is, is het aannemelijk dat de stapeling van steunmaatregelen de bedrijvendynamiek heeft verstoord en tot een minder doelmatige besteding van middelen heeft geleid.

Figuur 3.16 Ontwikkeling bedrijfsopheffingen en -oprichtingen voor, tijdens en na de coronapandemie

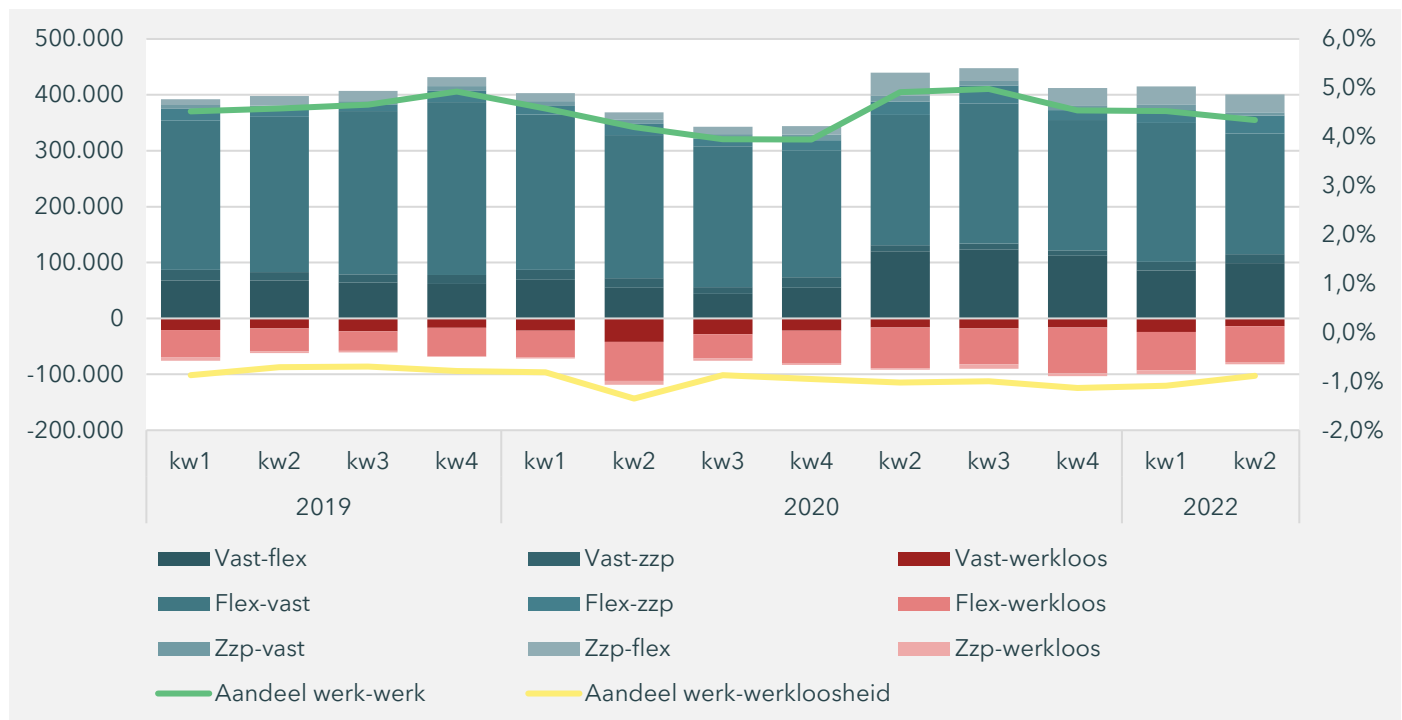


Bron: CBS StatLine, bewerking SEO Economisch Onderzoek

De NOW had weliswaar neveneffecten op de arbeidsmarktdynamiek, maar de mate van werkelijke verstoring en de langetermijneffecten op arbeidsproductiviteit blijven onzeker. Uit de evaluaties van SEO en Dialogic (2024) scoorde Nederland volgens OESO-data gemiddeld in termen van werkgelegenheidsbehoud en verstoring van arbeidsmarktdynamiek; het verschil in werkgelegenheids groei tussen de minst en meest productieve bedrijven week in 2020 niet significant af van 2019. Tegelijkertijd benadrukt de evaluatie van het CPB (2024) dat de overlevingskansen van bedrijven die gebruikmaakten van de NOW hoger lagen dan van niet-gebruikers, wat kan wijzen op het in stand houden van arbeid in minder toekomstbestendige sectoren. De evaluaties benadrukken dat het generieke karakter en het ontbreken van een afbouwpad de herallocatie van arbeid verder kunnen hebben afgeremd. Beide rapporten stellen dat de langetermijneffecten op arbeidsproductiviteit moeilijk vast te stellen zijn en pas op langere termijn zichtbaar zullen worden.

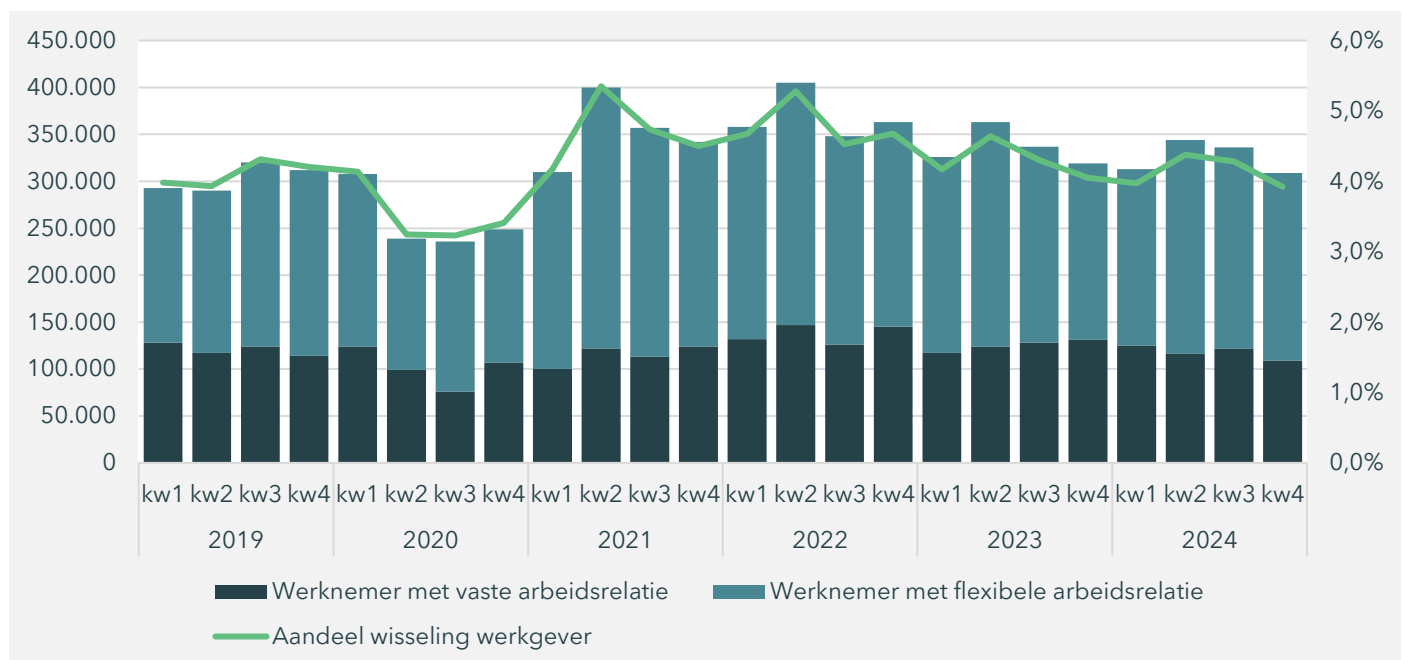
Tegelijkertijd laten gegevens over wisselingen van arbeidspositie en werkgever zien dat de arbeidsmarktdynamiek vooral in 2020 tijdelijk werd verstoord. In dat jaar nam de uitstroom naar werkloosheid fors toe, met name in het tweede kwartaal, terwijl er juist minder verschuivingen plaatsvonden tussen vaste banen, flexibele contracten en zelfstandig ondernemerschap (zie Figuur 3.15). In 2021 trok de dynamiek weer aan en in 2022 lag het niveau van arbeidspositiewisselingen vrijwel gelijk aan dat van 2019. Ook het aantal en aandeel werknemers dat van werkgever wisselde, daalde scherp in 2020, maar herstelde zich in de jaren daarna tot boven het niveau van vóór de pandemie (zie Figuur 3.16). Dit wijst erop dat de tijdelijke verstoring van de arbeidsmobiliteit in 2020 niet heeft geleid tot een structurele afname van dynamiek op de arbeidsmarkt.

Figuur 3.17 Ontwikkeling wisselingen van arbeidspositie voor, tijdens en na de coronapandemie



Bron: CBS StatLine, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Figuur 3.18 Ontwikkeling wisselingen van werkgever voor, tijdens en na de coronapandemie

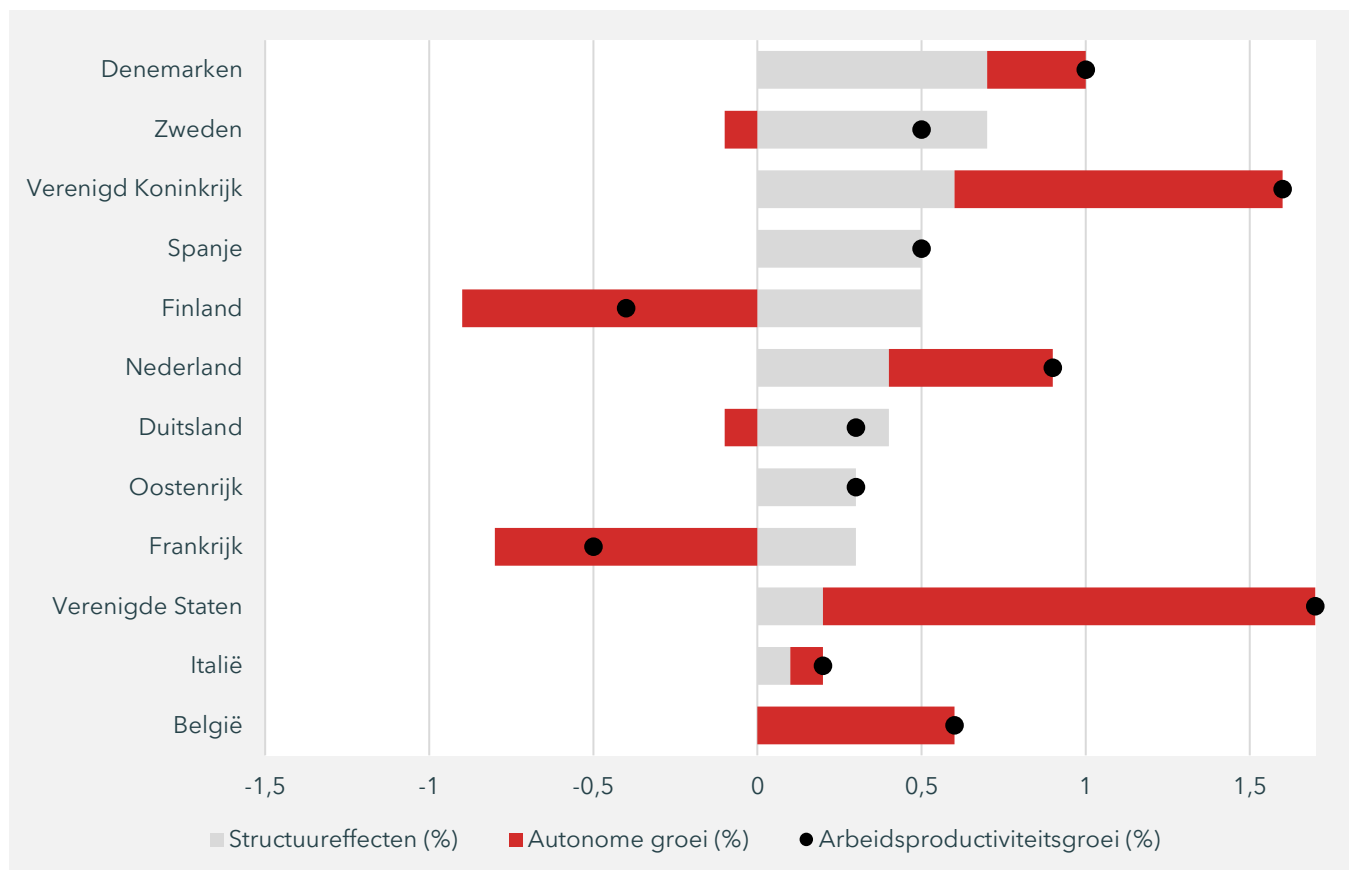


Bron: CBS StatLine, bewerking SEO Economisch Onderzoek

De arbeidsproductiviteitsgroei in Nederland steeg tussen 2020 en 2023 licht, maar was grotendeels het gevolg van verschuivingen in de sectorstructuur. Gemiddeld lag de groei in deze periode op 0,9 procent per jaar, tegenover 0,5 procent in 2013-2019 (CBS, 2024). Deze stijging is vrijwel volledig toe te schrijven aan positieve

structuureffecten: er werd relatief meer gewerkt in sectoren zoals de financiële dienstverlening, IT, zorg en zakelijke dienstverlening (CBS, 2024). De autonome productiviteitsgroei binnen sectoren vertraagde juist. In internationaal perspectief groeide de arbeidsproductiviteit in Nederland sneller dan in de meeste andere Europese hoge-inkomenslanden, maar bleef het achter bij de Verenigde Staten, waar vooral autonome groei de belangrijkste aanjager was.

Figuur 3.19 Productiviteitsgroei voor een groot deel gevolg van verschuivingen in sectorstructuur



Bron: CBS (2024)

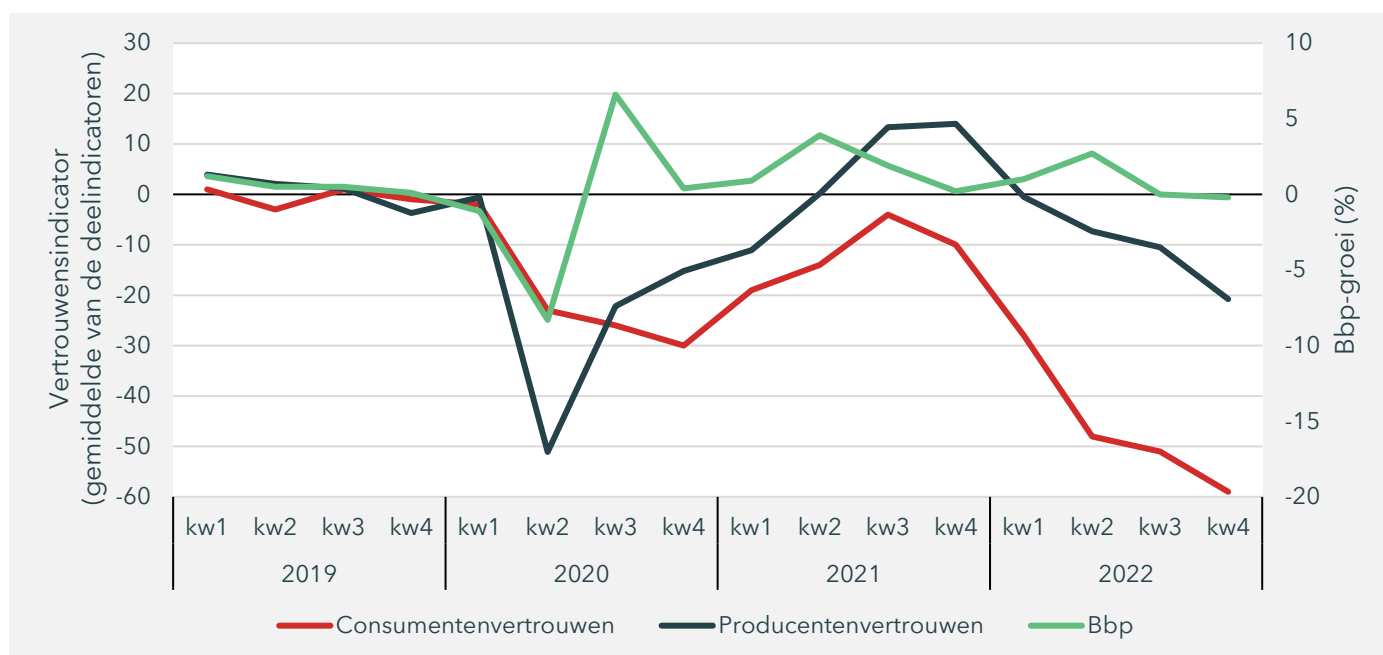
3.7 Impact

De steunmaatregelen hebben zeer waarschijnlijk doeltreffend een stabiliserende rol gespeeld tijdens de coronapandemie. Ze dempten de initiële schok, ondersteunden waarschijnlijk het vertrouwen van consumenten (vraagzijde) en producenten (aanbodzijde) en legden de basis voor een relatief snel en robuust economisch herstel. Multipliers liggen in recessies doorgaans hoger dan in normale tijden (Katz en Bettendorf, 2023), wat betekent dat de circa 80 miljard euro aan steunmaatregelen zeer waarschijnlijk een substantiële bijdrage heeft geleverd aan de economische veerkracht tijdens de coronacrisis.

Het consumentenvertrouwen schommelde tussen 2020 en 2022 onder invloed van de coronapandemie en steunmaatregelen. In 2020 daalde het vertrouwen sterk, in een periode van lockdowns, economische onzekerheid en zorgen over werk en inkomen. In 2021 was sprake van herstel. De samenleving ging weer deels open, de economie trok aan en inkomenssteun bleef beschikbaar. In 2022 daalde het vertrouwen opnieuw. Mogelijke

oorzaken zijn prijsstijgingen, hogere (energie)kosten, afbouw van steunmaatregelen en nieuwe onzekerheden. Tegelijk bleef de consumptie relatief sterk, wat wijst op een minder directe relatie tussen vertrouwen en bestedingen. De ontwikkeling van het consumentenvertrouwen weerspiegelt daarmee een gecombineerd effect van beperkende maatregelen, steunmaatregelen en externe factoren, waardoor lastig vast te stellen is wat de precieze invloed van de steun zelf is geweest.

Figuur 3.20 Ontwikkeling consumenten- en producentenvertrouwen versus bbp-groei



Bron: CBS StatLine, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2025)

Het vertrouwen van ondernemers volgde een vergelijkbaar patroon: een scherpe daling in 2020, herstel in 2021 en een lichte terugval in 2022. De eerste coronamaanden gingen gepaard met een scherpe daling van het producentenvertrouwen, vooral in sectoren die stilvielen of afhankelijk zijn van internationale handel. In 2021 herstelde het vertrouwen snel. Bedrijven pasten zich aan en konden dankzij de steunmaatregelen in veel gevallen blijven draaien. In 2022 liep het vertrouwen iets terug, mogelijk door prijsstijgingen, hogere (energie)kosten, afbouw van steunmaatregelen en krapte op de arbeidsmarkt.

Na een krimp in 2020 groeide de Nederlandse economie sterk in 2021 en bleef deze groeien in 2022. De economie kromp in 2020 met 3,8 procent, vooral door contactbeperkingen en stilgevallen sectoren. Uit simulaties van het CPB (2021) blijkt dat het bbp in 2020 ongeveer 0,6 procent hoger was als gevolg van het steunpakket van 2,6 procent van het bbp. Dit betekent een begrotingsmultiplier van 0,23 procent. In 2021 volgde een sterke groei van bijna 5 procent.³⁸ Sectoren gingen weer open, de consumptie trok aan, het aantal faillissementen bleef laag en veel banen bleven behouden. In 2022 zette de groei door, al waren er nieuwe uitdagingen zoals stijgende prijzen en internationale spanningen. Over de hele periode gezien bleef de schade aan het groeivermogen beperkt. Dit kwam in belangrijke mate door de omvangrijke steunmaatregelen, die baanverlies en faillissementen voorkwamen en zo een directe bbp-impuls gaven.

³⁸ Zie [De Nederlandse economie in 2021 | CBS](#).

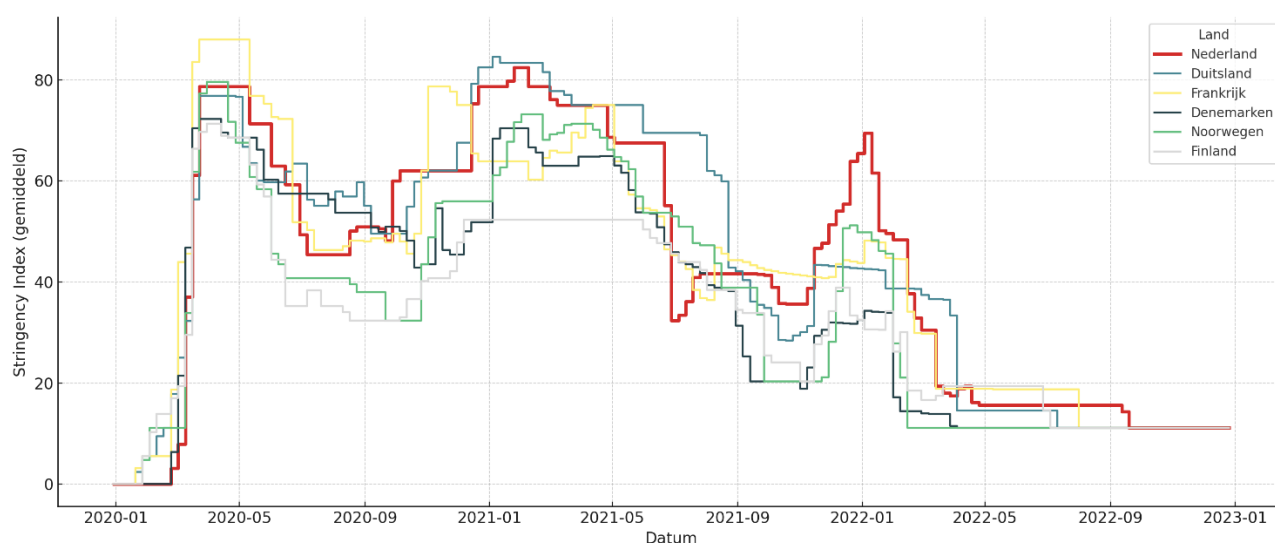
4 Internationale vergelijking

We vergelijken het steunpakket in Nederland met andere landen om lessen te trekken voor toekomstige crises.

In dit hoofdstuk bestuderen we het coronasteunbeleid in vergelijkbare landen om lessen te trekken. De geselecteerde landen zijn Duitsland, Frankrijk, Denemarken, Noorwegen en Finland. De redenen hiervoor zijn dat er voldoende empirische onderzoeken zijn naar steunmaatregelen en hun beleidscontext goed vergelijkbaar is met die van Nederland. De vergelijkbaarheid volgt uit de mate van contactbeperkende maatregelen en een relatief grote rol voor de centrale overheid in het opvangen van economische schokken.

In de meeste fasen van de pandemie lagen de beperkingen in Nederland, Duitsland en Frankrijk op een vergelijkbaar niveau. Nederland kent namelijk tijdens de coronacrisis een stringency-verloop dat sterk overeenkomt met Duitsland en Frankrijk. De Scandinavische landen (Noorwegen, Finland en Denemarken) voerden daarentegen over het algemeen mildere maatregelen, met name in de eerste helft van de pandemie. Opvallend is dat Nederland vooral in latere golven tot de strengere landen behoorde; dit is een beleidskeuze. Vooral begin 2022 liep Nederland tijdelijk uit de pas met een piek in de stringency-index.

Figuur 4.1 Nederland volgde grotendeels het stringency-verloop van Duitsland en Frankrijk, met een uitschieter tijdens Omikron

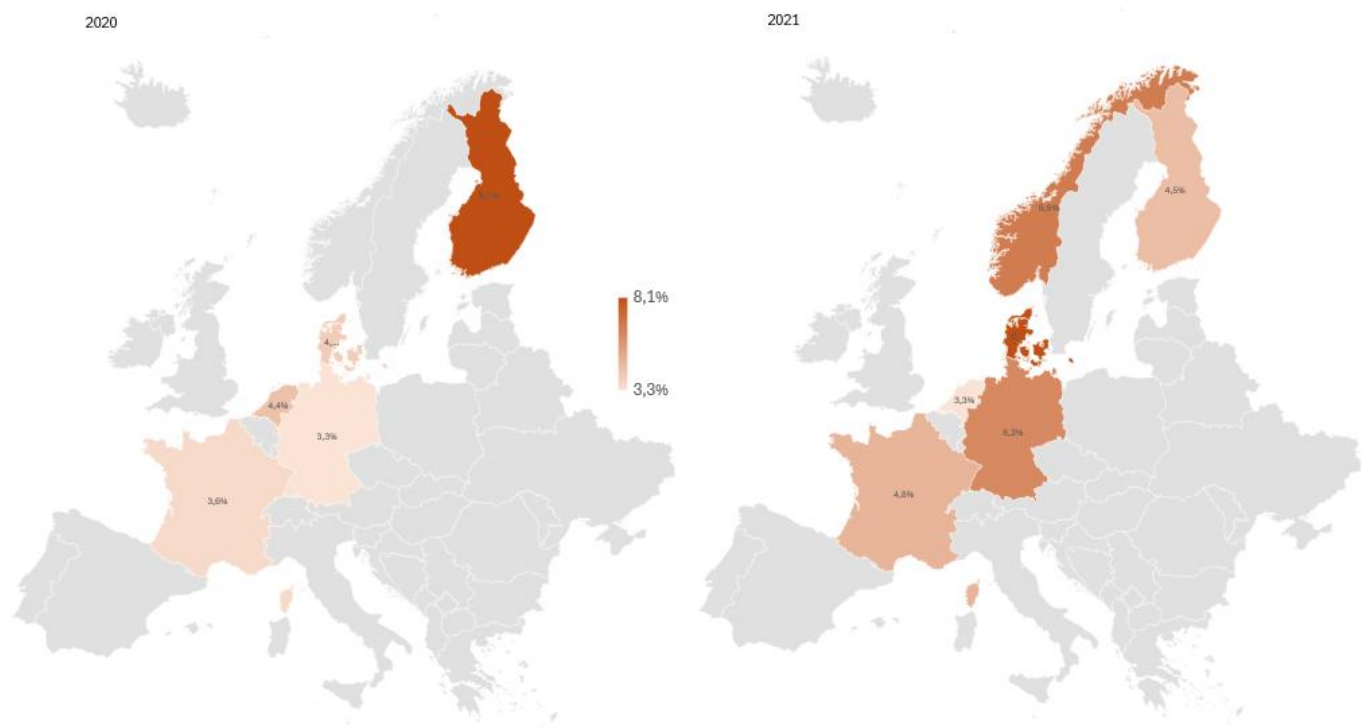


Stringency Index (0-100) per land tijdens de coronapandemie. Hier is gebruikgemaakt van de Oxford COVID-19 Government Response Tracker (OxCGRT), ontwikkeld door de Universiteit van Oxford. Deze dataset registreert sinds begin 2020 dagelijks beleidsmaatregelen in meer dan 180 landen. De data zijn gecodeerd volgens een vaste methodiek en samengebracht in indexcijfers.

De omvang van het totale steunpakket is vergelijkbaar met andere landen. De figuur vergelijkt directe publieke uitgaven aan COVID-19-gerelateerde steun, uitgedrukt als percentage van het bbp. De uitgaven van Nederland zijn in 2020 ongeveer even hoog als in andere landen en in 2021 in beperkte mate lager. Dit beeld dient met voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden. Belastinguitstel, leningen en garantie maken namelijk geen onderdeel uit van de figuur, omdat het meenemen van de verstrekte bedragen geen goed beeld geeft van de werkelijke

kosten.³⁹ Er is geen goede bron voor de budgettaire uitgaven van deze instrumenten. Verder merken we op dat reguliere sociale zekerheid ook bijdraagt aan automatische stabilisatie, maar niet is aangemerkt als coronasteun.

Figuur 4.2 Vergelijking van begrotingslast door directe coronasteun (% BBP t.o.v. respectievelijk 2019 en 2020): Nederland in de middenmoot in 2020, terughoudender in 2021



Publieke uitgaven (exclusief belastinguitstel en garanties), opgeteld per jaar voor 2020 en 2021. Bron: European Fiscal Monitor, juni 2021 (IFI Network). De cijfers voor Noorwegen ontbreken voor 2020; de waarde voor 2021 betreft deels begrote maatregelen en dient met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd (hiervoor is gebruikgemaakt van gegevens uit de IMF Fiscal Monitor (april 2021). Deze publicatie bevat ramingen van COVID-19-gerelateerde uitgaven).

Belastinguitstel is ruimhartig in internationaal perspectief. In een eerder rapport is een internationale vergelijking uitgevoerd specifiek gericht op belastinguitstel.⁴⁰ Waar Nederland ondernemers een generiek uitstel bood tot maart 2022 en pas vanaf oktober dat jaar een afbetalingsperiode van vijf jaar invoerde, waren andere landen aanzienlijk restrictiever. In bijvoorbeeld Duitsland gold het uitstel tot uiterlijk september 2022, en was dit vanaf 2021 al sterk ingeperkt tot specifieke sectoren. Frankrijk hanteerde vanaf het begin een meer voorwaardelijke aanpak: alleen bedrijven met acute liquiditeitsproblemen konden op aanvraag maximaal 36 maanden uitstel krijgen. Beide landen kozen daarmee voor een selectieve en relatief kortlopende inzet van dit instrument, in contrast met de generieke en langdurige toepassing in Nederland.

³⁹ Andere landenvergelijkingen nemen deze kosten wel mee, waardoor het beeld wijzigt.

⁴⁰ Ministerie van Financiën. (2022, 1 juli). *Internationale vergelijking belastinguitstel* (Kenmerk: 2022-0000176609). Rijksoverheid.

De instrumentenmix is ook erg vergelijkbaar. De meeste landen hebben een vorm van steun gericht op loonkosten, vaste lasten en belastingen. Dit zijn immers ook de kosten die bedrijven maken. Ook heeft elk land een specifieke vorm van inkomensondersteuning voor zelfstandigen. Het valt op dat Noorwegen en Finland geen loonsteun hebben verleend. Zij hadden wel een relatief ruimhartige subsidie voor vaste lasten, veel ontslagbescherming voor werknemers en hoge uitkeringen in het geval van werkloosheid. Het valt verder op dat er relatief grote verschillen zijn in de keuzes welke sectoren specifiek gesteund zijn. De keuzes voor sectorspecifieke steun is in deze landen ook gestoeld op de ratio dat de geselecteerde sectoren zwaarder zijn getroffen. Het valt op dat andere landen er bijvoorbeeld voor kiezen om de horeca en toerismesector te steunen, waar daar in Nederland niet voor is gekozen terwijl deze sectoren wel zwaarder zijn getroffen.

Tabel 4.2 Typen coronasteunmaatregelen in Nederland en vijf referentielanden

Soort steun- maatregel	Nederland	Duitsland	Denemarken	Frankrijk	Finland	Noorwegen
Looncompensatie bij omzetverlies of sluiting	☒ NOW	☒ Kurzarbeit	☒ Lønkompensati on	☒ Activité partielle	☒ Alleen via kostensteun	☒ Alleen via kostensteun
Vergoeding van vaste bedrijfskosten	☒ TVL	☒ Überbrückungshilfen	☒ Vaste lastenregeling	☒ Solidariteitsfonds	☒ Business Cost Support	☒ Kompensasjonsordning
Uitstel van belastingbetaling of premies	☒ Ja	☒ Ja, incl. sociale premies	☒ Ja, automatisch	☒ Ja	☒ Ja	☒ Ja
Inkomenssteun voor zelfstandigen	☒ Tozo	☒ Soforthilfe	☒ Specifieke regeling voor zzp'ers	☒ Binnen solidariteitsfonds	☒ Ja, als aparte regeling	☒ Ja, als aparte regeling
Specifieke steun voor getroffen sectoren	☒ Cultuur, luchtvaart, sierteelt e.a.	☒ Cultuur, horeca, toerisme e.a.	☒ Aangepaste voorwaarden per sector	☒ Extra steun horeca/cultuur	☒ Niet specifiek	☒ Ja, o.a. visserij, toerisme

Uit de onderstaande tabel blijkt dat loonsteun is verleend op grond van omzetverlies of werktijdverkorting. Duitsland, Denemarken en Frankrijk kozen werktijdverkorting, de andere landen omzetverlies. Het voordeel van werktijdverkorting is dat het mogelijk is om een loonoffer te vragen van werknemers, wat een prikkel is om geen steun aan te vragen als dit niet nodig is. De nadelen van werktijdverkorting zijn tweeledig. Ten eerste is er een handmatige toets nodig of er sprake is coronagerelateerde schade. Dit heeft hogere uitvoeringskosten en deze afweging is in de praktijk dermate lastig te maken dat vrijwel alle schade is aangemerkt als coronagerelateerd, blijkt uit interviews. Ten tweede stimuleert de regeling om minder te werken in een krappe arbeidsmarkt en is er een grote risico op schijnactiviteit, waarbij er in de praktijk wel werk is uitgevoerd terwijl er steun is aangevraagd (Jäger e.a., 2024). Daartegenover is het nadeel van omzetverlies dat er geen prikkel is om geen steun aan te vragen, maar het voordeel is dat de voorwaarde op een goed uitvoerbare wijze voor grote aantallen een onderscheid maakt tussen getroffen en niet-getroffen bedrijven.

Tabel 4.3 Vergelijking van de opzet en uitvoering van de belangrijkste bedrijfsondersteunende coronasteunmaatregelen (inkomens- en kostencompensatie)

	Nederland (NOW)	Duitsland (Kurzarbeit)	Denemarken (Lønkompensatio n)	Frankrijk (Activité partielle)
Grondslag	Omzetverlies $\geq$ 20%	Vermindering van werkuren (op basis van arbeidstijd)	Inkomensverlies door restricties	Tijdelijk werkverlies (op basis van arbeidstijd)
Financieringsbron	AWf, al snel overgenomen door algemene middelen	Werkloosheidsverzekering + belastingmiddelen	Algemene middelen	Sociale zekerheid / algemene middelen
Instrument en doelgroep	Subsidie aan werkgever voor loondoorbetaling	Uitkering aan werknemer via werkgever	Subsidie aan werkgever voor loondoorbetaling	Uitkering via werkgever voor loondoorbetaling
Omvang	60 - 90% loonsom, afhankelijk van verlies	60 - 87% netto loonverlies, max. duur 12-24 mnd	75% van loonkosten (max. DKK 30.000/maand)	70% (84% netto loonverlies), 100% laagstbetaalden
Bestaand instrument	Nee	Ja	Nee, maar leunde op flexicurity-structuur	Ja (aangepast, royaler)
Terugvordering	Ja, op basis van definitieve afrekening	Ja, bij misbruik of te veel ontvangen	Ja, bij foutieve opgave	Ja, bij foutieve opgave
Flexibel of constant	Flexibel, aanpassingen per ronde	Relatief constant	Zeer flexibel, afhankelijk van lockdown	Zeer dynamisch, sector- en golfspecifiek

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Aansluiting op bestaande uitvoeringsstructuren bevorderde de uitvoerbaarheid. De landen met werktijdverkorting beschikte al over dit systeem, waardoor bedrijven sneller geld ontvingen. In Nederland is er wegens overbelasting van de uitvoering bewust gekozen om de bestaande regeling voor werktijdverkorting niet in te zetten, waardoor het langer duurde om de NOW in te richten. In de andere landen is ervoor gekozen om de nieuwe regeling zo veel mogelijk volgens bestaande structuren uit te keren. De geautomatiseerde uitvoering droeg bij aan lage uitvoeringslasten en verkleinde ook het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik, volgens geïnterviewden.

De Nederlandse aanpak om te werken met voorschotten valt in internationaal perspectief op. In Nederland werd een voorschot uitgekeerd op basis van de inschatting van het omzetverlies die de werkgever heeft gemaakt. Het voordeel van deze aanpak is het bevorderen van de liquiditeit. Het nadeel is dat er zowel toetsing bij de aanvraag als de afrekening plaatsvindt, naast een eventuele extra controle op misbruik. In andere landen is gekozen voor een systeem waarbij in een keer is getoetst bij afrekening. Er zijn geen aanwijzingen dat dit tot materiële liquiditeitsproblemen heeft geleid, volgens de literatuur of geïnterviewden.

De landen verschillen in de hoeveelheid aanpassingen. Het voordeel van stabiliteit in het beleid is dat het zekerheid geeft aan bedrijven en lagere administratieve lasten met zich meebrengt. Het nadeel is dat er niet wordt ingespeeld op ontwikkelingen gedurende de pandemie om de doelmatigheid van beleid te bevorderen. Duitsland en Nederland zijn voorbeelden van stabiel beleid. Frankrijk en Denemarken hebben juist veel aanpassingen doorgevoerd. Denemarken baseerde deze aanpassingen op data uit tussentijdse monitoring en signalen vanuit sociale partners over het functioneren van de regelingen. Er heeft geen grondige tussentijdse effectmeting plaatsgevonden. De beslisinformatie is daarmee sterk vergelijkbaar met Nederland, maar er is gekozen er meer mee te doen in beleidsvorming. Frankrijk heeft de steun gedurende de crisis minder ruimhartig gemaakt met een lager subsidiebedrag en gericht gemaakt door te differentiëren naar sector en omzetverlies. Uit de evaluatie blijkt dat deze aanpassingen hebben geleid tot lagere budgettaire kosten, maar ook uitdagingen voor de uitvoering.

Referenties

- Algemene Rekenkamer (2024). Focus op coronabelastingsschulden. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Beleidsonderzoekers (2020). Procesevaluatie Tozo. Leiden: De Beleidsonderzoekers.
- Bos, B., Brouwer, E., Jansen, J., & Smits, T. (2021). Gebruik van financiële coronasteunmaatregelen. Den Haag: RVO.
- CBS (2024). Achtergrond bij de daling van de arbeidsproductiviteitsgroei van Nederland. Verkregen op 18 juni 2025 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/de-nederlandse-economie/2024/achtergrond-bij-de-daling-van-de-arbeidsproductiviteitsgroei-van-nederland>.
- CBS (2022). Gebruik van steunmaatregelen corona per 30 juni 2022. Verkregen op 1 augustus 2025 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/41/gebruik-van-steunmaatregelen-corona-per-30-juni-2022>
- CPB (2024). Economische effecten van het coronasteunbeleid met lessen voor toekomstige crises. CPB Publicatie, juni 2024. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2023). Een economische analyse van de Tozo-regeling. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2021). Economische analyses steunpakket 2020. CPB Notitie, september 2021. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2020). Lessen voor de NOW. CPB coronapublicatie, augustus 2020. Den Haag: Centraal Planbureau.
- DNB (2022). De invloed van het corona steun- en herstellapakket op het Nederlandse bedrijfsleven. DNB Analyse, maart 2022. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- Elbourne, A., & Overvest, B. (2021). Tweede golf had economisch veel minder impact. *Economisch Statistische Berichten*.
- Erasmus MC en Soa Aids Nederland (2022). Sekswerkers gedwongen tot werken in de illegaliteit.
- EY (2023). Onderzoek naar toepasbaarheid van een winstcriterium op crisisregelingen.
- Feitsma, E., & Houwaart-Nonhof, A. (2025). Grootchalig te veel ontvangen NOW-steun zeer onwaarschijnlijk. *Economisch Statistische Berichten*.
- I&O Research (2023). Ervaringen van gemeenten met de Tozo- en TONK-maatregelen. Amsterdam: I&O Research.
- Jäger, S., Schönberg, U., & Welskop, D. (2024). *Short-Time Work Extensions*. CEPR Discussion Paper No. DP19653. <https://cepr.org/publications/dp19653>
- Kühnast, M., Overvest, B., & Vogt, B. (2025). Ondernemers ontvingen te veel NOW-steun door strategisch gedrag. *Economisch Statistische Berichten*.
- Ministerie van Financiën (2024). Bestuurlijke reactie rapport coronabelastingsschulden. Online verkregen via <https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/brieven/2024/02/06/reactie-staatssecretaris-van-financien---fiscaliteit-en-belastingdienst-op-het-rapport-focus-op-coronabelastingsschulden/Bestuurlijke+reactie+rapport+coronabelastingsschulden.pdf>
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023). Aanpak versterking sociale en juridische positie sekswerkers. Den Haag: Ministerie van J&V en Ministerie van SZW.
- Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Spiegel bestaanszekerheid 2022. Den Haag: Nederlandse Arbeidsinspectie.
- Roelandt, T., van der Wiel, H., Smits, T., & Brouwer, E. (2022). Bedrijven met coronasteun verkleinen de flexibele schil. *Economisch Statistische Berichten*, 107(4810), 251-253.
- Schellekens, M., 't Jong, R., & Cnossen, A. L. (2021). Ook ondernemingen met omzetgroei ontvingen steun. *Economisch Statistische Berichten*.

- Seip, M., Bos, B., Brouwer, E., Wiel, H. van der, Smits, T. & Span, T. (2022). De invloed van financiële coronasteunmaatregelen op bedrijfsopheffingen. RVO-129-2022/BR-CORP. Den Haag: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- SEO & Dialogic (2023). Kwantitatieve evaluatie TVL en NOW: Onderzoek naar gebruik, doeltreffendheid, procesgang en neveneffecten. SEO-rapport 2023-140. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- SEO & Dialogic (2024). Kwalitatieve evaluatie NOW: Doelmatigheid, inrichting, uitvoering, samenwerking en misbruik en oneigenlijk gebruik. SEO-rapport 2024-50. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- SEO, Kohnstamm Instituut & AEF (2023). Evaluatie coronasteun cultuursector: Een synthesestudie. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Significant APE & Technopolis (2024). Evaluatie bijzonder uitstel van betaling belasting.
- Summers, L. H. (2007). The state of the U.S. economy.
- Technopolis (2024). Kwalitatieve evaluatie coronasteunmaatregelen TOGS & TVL.
- TNO (2023). Persoons-, werk- en ondernemerskenmerken van ontvangers van de Tozo-regeling in 2023. Leiden: TNO.
- Verwey-Jonker Instituut (2020). De impact van de coronacrisis op sekswerk. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Bijlage A Scores beleidstheorie

Tabel A.1 Scores doeltreffendheid, doelmatigheid en bewijskracht van evaluatiestudies

Steunmaatregel	Uitkomst	Score doeltreffendheid of doelmatigheid (score 1 t/m 3)	Score bewijskracht (score 1 t/m 5)	Bronnen
Belastinguitstel	Liquiditeit bedrijven	3	3	Significant APE & Technopolis (2024), DNB (2022), CPB (2024)
	Behoud waardeketens	2	4	Significant APE & Technopolis (2024)
	Verstoring bedrijvendynamiek	2	3	Algemene Rekenkamer (2024), DNB (2022), Significant APE & Technopolis (2024)
TVL	Verhogen liquiditeit en solvabiliteit bedrijven	3	4	SEO en Dialogic (2023), DNB (2022), CPB (2024)
	Behoud waardeketens	2	4	SEO en Dialogic (2023), CPB (2024)
	Doelmatigheid	2	3	CPB (2024), Technopolis (2024)
NOW	Behoud kennis/ werkgelegenheid	2	4	SEO en Dialogic (2023), CPB (2024)
	Doelmatigheid	2	3	SEO en Dialogic (2024), CPB (2024)
Tozo	Liquiditeit zelfstandigen	2	2	Totta Research (2021)
	Behoud waardeketens	1	3	KvK (2020), KvK (2021)
	Voorkomen armoede	3	2	I&O Research (2023), CBS Statline
	Doelmatigheid	2	5	CPB (2023), Beleidsonderzoekers (2020), TNO (2022)

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2025)



“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 2025-155A
ISBN 978-90-5220-588-5

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