

Vergaderjaar 2020–2021

35 420

Noodpakket banen en economie

BC

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT EN VAN FINANCIËN EN DE STAATSSECRETARISSEN VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2021

Sinds de start van de coronacrisis heeft het kabinet vergaande steunmaatregelen getroffen om de economische schok op te vangen en ondernemers en bedrijven door deze zware tijd heen te helpen. Na een moeilijk jaar voor de economie en samenleving gloort er nu licht aan het einde van de tunnel. Op 27 mei jl. heeft het kabinet een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over het steun- en herstellepakket in het derde kwartaal, waarvan ook uw Kamer op de hoogte is gesteld.¹ Het kabinet heeft hierin aangegeven dat een positiever epidemiologisch en economisch uitgangspunt aanleiding kan geven om nader in te gaan op de risico's van het onverkort doortrekken van de steunregelingen Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) en de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) en, indien nodig, deze aan te passen. Het kabinet heeft besloten dat het vernieuwde beeld aanleiding geeft om een omzetverliesplafond te introduceren in de NOW. Daarnaast acht het kabinet het een reëel scenario dat in het vierde kwartaal er in Nederland geen restricties en contactbeperkende maatregelen meer gelden. Tegen deze achtergrond zal het kabinet in beginsel de steun vanaf het vierde kwartaal van dit jaar beëindigen.

De brief zal ingaan op het nieuwe epidemiologische en economisch beeld, een herbeoordeling van het steunpakket in het derde kwartaal en het voornemen tot beëindiging van het steunpakket in het vierde kwartaal. Vervolgens wordt beschreven hoe het kabinet voornemens is om uitvoering te geven aan drie moties die in het debat over het steunpakket op 2 juni jl. waren ontraden en toch zijn aangenomen. Tenslotte worden de budgettaire gevolgen van de maatregelen uit deze brief geschetst.

¹ Kamerstuk 35 420-AW

Stand epidemiologisch en economisch beeld

Het kabinet constateert dat zowel het epidemiologische beeld als de economie zich gunstig ontwikkelen. Het vaccineren tegen corona gaat de goede kant op. Er zijn al ruim 15 miljoen prikken gezet. Meer dan 5 miljoen mensen zijn nu volledig gevaccineerd; ruim 4 miljoen mensen hebben daarnaast hun eerste prik gehad. Door de toenemende beschermingsgraad van vaccinatie en opgebouwde antistoffen als gevolg van het doormaken van de infectie, en geholpen door het seizoenseffect, ontwikkelt het epidemiologisch beeld zich positief. De ziekenhuisbezetting is de afgelopen weken snel afgenomen. Waar begin mei nog ruim meer dan achthonderd IC-bedden werden bezet voor covidpatiënten is dit inmiddels minder dan tweehonderd. Het aantal besmettingen bevindt zich op het laagste niveau in tien maanden. De huidige verwachting is dat deze positieve epidemiologische ontwikkeling de komende tijd doorzet. Tegelijkertijd zien we in een aantal landen een heropleving door nieuwe virusvarianten. Tegen deze achtergrond blijft het belangrijk om waakzaam te zijn voor nieuwe ontwikkelingen van het coronavirus.

De afgelopen weken zijn, vanwege dit gunstige epidemiologische beeld, veel contactbeperkende maatregelen versoepeld. Waar in een gedeelte van het tweede kwartaal van dit jaar nog grote delen van de economie gesloten waren, zoals de detailhandel, de horeca en culturele instellingen, is dit in het derde kwartaal van dit jaar niet meer het geval. Het kabinet heeft vrijdag 18 juni 2021 besloten per 26 juni 2021 stap 4 van het openingsplan te zetten en heeft deze uitgebreid. Alle sectoren, locaties en evenementen zullen per die datum weer open mogen, waarbij alleen de anderhalve-meter-norm en bijbehorende voorwaarden nog gelden. Deze anderhalve-meter-norm kan in bepaalde omstandigheden worden losgelaten met toegangsbewijzen. Werknemers mogen ook weer maximaal de helft van de tijd op kantoor werken. Op 13 augustus 2021 besluit het kabinet of ook de anderhalve-meter-norm per 16 augustus 2021 wordt losgelaten. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de beschermingsgraad onder de bevolking, incidentie en de (internationale) epidemiologische situatie. De vaccinatiegraad en ontwikkelingen omtrent nieuwe varianten zijn hierbij in het bijzonder van belang. Bij een positief besluit kunnen bedrijven en ondernemers weer volledig open.

De verwachtingen voor het derde kwartaal van dit jaar zijn daarmee wezenlijk positiever dan in het tweede kwartaal, en ook positiever dan bekend was ten tijde van de Kamerbrief over het steunpakket in het derde kwartaal. Hoewel bedrijven voorlopig nog te maken hebben met de basismaatregelen, is het een reëel scenario dat ze in het derde kwartaal van dit jaar weer zelfstandig omzet maken.

Mede door de gunstige epidemiologische ontwikkelingen is de verwachting dat de Nederlandse economie snel herstelt en terug is op het niveau van voor de coronacrisis. De raming van het Centraal Planbureau (CPB) voorziet een voorspoedig aantrekkende Nederlandse economie. De tijdens de coronarecessie sterk toegenomen besparingen maken een sterke consumptiegroei mogelijk, en ook de aantrekkende internationale economie zorgt voor extra economische groei. In de juniraming van het CPB groeit de economie met 3,2 procent in 2021 en met 3,3 procent in 2022. Het CPB verwacht dat de werkloosheid afneemt in 2021. Volgend jaar loopt de werkloosheid naar verwachting op tot 4,1 procent, en komt daarmee min of meer in lijn met het niveau van vóór de coronacrisis.² Dit positieve beeld is in lijn met de recente positief bijgestelde ramingen van DNB en de Europese Commissie.

² CPB, Juniraming 2021

Herbeoordeling steunpakket derde kwartaal

Het kabinet heeft in de vorige brief over het steun- en herstelpakket aangegeven dat een gunstigere economische en epidemiologische situatie reden is om opnieuw na te denken over manieren om risico's en negatieve effecten van het steunpakket te beoordelen. In de brief van 27 mei is het kabinet al ingegaan op de overwegingen die hieraan ten grondslag liggen. Tegen de achtergrond van de positieve economische ontwikkelingen adviseren het CPB en De Nederlandsche Bank (DNB) ook om de steunmaatregelen vanaf het derde kwartaal af te bouwen. Steunpakketten hebben als keerzijde dat het gezonde economische dynamiek belemmert. Economische dynamiek is belangrijk voor het verdienvermogen van de Nederlandse economie op de lange termijn, en is ook noodzakelijk om een eerlijke kans te geven aan startende of innoverende ondernemers.

Door het loslaten van contactbeperkende maatregelen is voor ondernemers steeds meer mogelijk. Het steun- en herstelpakket ademt mee met deze ontwikkelingen in de economie, maar door de nieuwe omstandigheden is het omzetverlies van veel bedrijven nog maar beperkt (direct) veroorzaakt door corona. Ook in een normaal jaar zijn er immers veel bedrijven met een (al dan niet tijdelijk) omzetverlies. Wanneer de overheid dergelijk omzetverlies compenseert neemt het risico toe dat niet-levensvatbare bedrijven overeind worden gehouden. Daarnaast loont het door het steunpakket in sommige gevallen minder om omzet te draaien. Het kabinet heeft daarbij ook in het achterhoofd dat dit geld niet meer aan andere doelen besteed kan worden.

Aan de andere kant is het kabinet zich bewust van de onzekerheid waarmee de epidemiologische en economische ontwikkelingen omgeven zijn. Nog niet alle problemen zijn voorbij. De verwachting is dat delen van de wereld, ook de komende maanden, geteisterd zullen blijven door het virus. Het kabinet beseft ook dat de afgelopen anderhalf jaar ontzettend zwaar zijn geweest, voor werknemers, zelfstandigen en bedrijven. De anderhalve-meter-norm betekent dat nog niet alle sectoren op volledige capaciteit kunnen draaien. Alles overwegende heeft het kabinet daarom besloten om het pakket in stand te houden, met één aanpassing voor de NOW. De TVL blijft in het derde kwartaal ongewijzigd.

Introductie omzetverliesgrens in de NOW

De NOW-regeling is bedoeld om banen te behouden die als gevolg van de coronacrisis verloren kunnen gaan. Nu de contactbeperkingen grotendeels zijn losgelaten, is volledig omzetverlies als gevolg van de coronacrisis daarom niet meer te verwachten. Ondernemingen die niet open kunnen met in achtname van de anderhalve meter maatregel hebben met de nieuwe versoepelingen de mogelijkheid om toch open te gaan met behulp van testen voor toegang. Maar ook in deze sectoren is een omzetverlies van 100% ten opzichte van 2019 niet meer reëel.

De aanpassing in de NOW-regeling houdt in dat het maximale op te geven omzetverlies waarmee bij het bepalen van de hoogte van de subsidie gerekend wordt in de NOW-regeling, over het derde kwartaal van dit jaar wordt begrensd op 80%. Ook als een bedrijf verwacht dat er meer dan 80% omzetverlies geleden gaat worden, of als er daadwerkelijk meer dan 80% omzetverlies geleden is, mag een bedrijf bij de aanvraag van de NOW voor het derde kwartaal maximaal 80% omzetverlies opvoeren. Zowel het voorschot als de uiteindelijke vaststelling van de subsidie gaan uit van maximaal 80% omzetverlies. Het subsidiepercentage van 85% blijft intact. Concreet betekent deze wijziging dat een bedrijf met een omzet-

verlies van 100%, subsidie krijgt voor 68% (80 x 85%) van zijn loonkosten. Voor bedrijven met een omzetverlies van 80% zal dit percentage na deze aanpassing dus hetzelfde zijn.³ Voor bedrijven met een omzetverliespercentage tussen de 20 en 80% verandert er niets ten opzichte van de eerdere NOW-regelingen.

Deze aanpassing moet worden verwerkt in de nog te publiceren regeling voor de NOW4. Dit betekent dat waar de regeling voor aanvang van het tijdvak van de NOW4 (1 juli – 30 september 2021) had moeten worden gepubliceerd, publicatie nu vertraagd wordt door de hiervoor genoemde aanpassing. Dat heeft tevens tot gevolg dat het loket voor de voorschot-aanvragen voor NOW4 bij UWV later opent en dat voorschotten aan werkgevers later zullen worden uitgekeerd. Het kabinet beseft dat deze vertraging een tegenvaller kan zijn voor bedrijven. De looptijd van het subsidietijdvak van de NOW4 blijft wel gelijk aan de eerdere gecommuniceerde periode van 1 juli – 30 september 2021.

Deze aanpassing in de NOW doet recht aan het feit dat de epidemiologische en economische situatie wezenlijk verbeterd is ten opzichte van eerdere verwachtingen. Ook draagt deze maatregel bij aan het verminderen van het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik van de loonsubsidie. Een soortgelijke aanpassing is ook overwogen voor de TVL-regeling maar bleek in de praktijk onuitvoerbaar.

Het steunpakket blijft in stand voor bedrijven die nog steeds getroffen zijn door corona. Gegeven het verbeterde economische beeld, is er echter een goede kans dat ook veel bedrijven meer omzet maken dan verwacht en op jaarbasis nauwelijks verlies of zelfs winst maken. Daarom heeft het kabinet onderzocht of deze bedrijven verplicht kunnen worden eerder gekregen steun terug te betalen als zij op jaarbasis geen verlies lijden of zelfs winst maken. In de uitvoering is het niet mogelijk om zulke bedrijven uit te zonderen van de steunmaatregelen, omdat het steunpakket steeds kijkt naar hoe een bedrijf het op kwartaalbasis doet. Maar in de geest van het pakket is de steun nadrukkelijk niet voor deze bedrijven bedoeld; het gaat hier immers om publieke middelen. Bedrijven die over heel 2021 maar een beperkt verlies hebben of zelfs winst maken, kunnen ook zonder overheidssteun banen behouden en vaste lasten betalen. Het kabinet heeft meermaals verzocht dat bedrijven alleen steun aanvragen als dat noodzakelijk is. Het kabinet doet wederom een moreel appèl op bedrijven die de steun eigenlijk niet nodig hebben, om in het derde kwartaal geen steun aan te vragen, of om de steun terug te betalen als achteraf blijkt dat deze niet nodig was.

Beëindiging steunpakket

Gezien het positieve epidemiologische en economisch beeld zal het kabinet het steun- en herstelpakket na het derde kwartaal van dit jaar vooralsnog niet verlengen. In de wetenschap dat alle sectoren met stap vier van het openingsplan geopend zullen zijn, wegen vanaf dat moment de hier boven genoemde effecten van het steun- en herstelpakket op de economische dynamiek en het beslag op overheidsfinanciën volgens het kabinet niet langer op tegen de voordelen. Dit betekent het einde van een periode waarin de overheid met grote, generieke maatregelen het bedrijfsleven ondersteunt. Ondernemers hebben de afgelopen periode hun doorzettings- en aanpassingsvermogen laten zien, waarbij het kabinet zich realiseert dat er nog een groep ondernemers is die het door de grote impact van het coronavirus zwaar heeft. Het steunpakket in het derde

³ De andere voorwaarden van de NOW-regeling, zoals gecommuniceerd in de Kamerbrief van 25 mei jl. (Kamerstuk 35 420-AW) blijven intact.

kwartaal draagt bij aan het herstel van bedrijven. Hierna is het belangrijk voor de Nederlandse economie om weer op eigen benen te staan.

Het kabinet houdt echter de vinger aan de pols, want de epidemiologische en economische ontwikkeling blijft onzeker. Het kabinet hoopt dat er in de toekomst geen ingrijpende contactbeperkende maatregelen meer nodig zijn. Tegelijkertijd is dat niet gegarandeerd. Zo zien we momenteel de opkomst van de deltavariant in Nederland, die volgens het RIVM besmettelijker is dan eerdere varianten. Mede daardoor is niet zeker hoe het virus zich na de zomer ontwikkelt, en is het mogelijk dat nieuwe maatregelen nodig zijn. In het geval van grootschalige en nationale sluitingen kunnen nieuwe steunmaatregelen worden overwogen. Er zullen dan bepaalde sectoren blijven bestaan die ook in het vierde kwartaal niet als vanouds kunnen ondernemen. Als er nieuwe steun nodig is, zal deze – meer dan de huidige generieke regelingen – vooral gericht moeten zijn op het ondersteunen van de dynamiek en het aanpassingsvermogen van de economie. Hierdoor kan de economie zich verder aanpassen aan een situatie met (nieuwe) beperkingen, terwijl de normale economische dynamiek blijft plaatsvinden. Op de langere termijn is dit beter voor de economische groei en ontwikkeling en stimuleert het innovatie en ondernemerschap.

Moties steunpakket

Uitstel van belastingen

In de Kamerbrief van 27 mei heeft het kabinet aangekondigd dat het uitstel van betaling van lopende belastingverplichtingen op 1 juli 2021 zou eindigen. Het kabinet had dit besloten in het licht van de versoepeling van de contactbeperkende maatregelen die al bekend waren ten tijde van die Kamerbrief. Door de toen al bekende versoepelingen zullen bedrijven hun nieuw opkomende betalingsverplichtingen naar verwachting weer kunnen voldoen uit de omzet die zij genereren. Volledig omzetherstel is niet nodig om de lopende belastingverplichtingen weer te voldoen, omdat de meeste belastingen mee-ademen met de economie: als een ondernemer minder omzet of winst behaalt, is minder belasting verschuldigd. Daarnaast is van wezenlijk belang dat het uitstel van betaling geen gift is, zoals andere onderdelen van het steun- en herstelpakket. Uitstel van betaling leidt tot schuldenopbouw bij ondernemers. Het is van belang dat schulden niet verder oplopen dan noodzakelijk, om problematische schuldsituaties te voorkomen.

De Tweede Kamer heeft op 8 juni 2021 de motie van het lid Aartsen c.s. met algemene stemmen aangenomen.⁴ De motie verzoekt de regering om de mogelijkheid om belasting uit te stellen te verlengen tot 1 oktober 2021. Het kabinet geeft uitvoering aan de motie en verlengt het uitstel van betaling tot 1 oktober 2021. Dit voorkomt dat er ondernemers zijn die vanaf 1 juli 2021 onverhoopt in liquiditeitsproblemen komen omdat het uitstel van lopende belastingverplichtingen zou eindigen. Niet alle ondernemers zullen langer uitstel nodig hebben. Het kabinet roept ondernemers op verantwoordelijk met deze regeling om te gaan, en er alleen langer gebruik van te maken als het echt nodig is.

De verlenging betekent dat ondernemers tot uiterlijk 1 oktober 2021 uitstel van betaling, of een verlenging van een reeds verleend uitstel kunnen aanvragen. Voor ondernemers die na 1 juli 2021 voor de eerste keer een aanvraag doen betekent dit dat zij tot 1 oktober 2021 hun nieuw opkomende betalingsverplichtingen, zoals de periodieke afdracht van

⁴ Kamerstuk 35 420, nr. 284.

omzetbelasting en loonheffingen, niet hoeven te voldoen. Voor ondernemers die al eerder een aanvraag voor drie maanden hadden ingediend betekent dit dat zij alsnog om verlenging van het uitstel tot 1 oktober 2021 kunnen vragen. Voor ondernemers die eerder dit jaar al verlenging hadden gekregen, geldt het uitstel nu automatisch tot 1 oktober 2021. Voor al deze ondernemers geldt dus dat nieuw opkomende verplichtingen pas vanaf 1 oktober 2021 hoeven te worden hervat. Voor de loon- en omzetbelasting houdt dit in dat de belasting over het laatste belasting-tijdvak voor 1 oktober 2021 weer tijdig moet worden voldaan.

De verlenging van het uitstelbeleid leidt er naar verwachting toe dat voor € 2,5 miljard additioneel aan belastingschuld door ondernemers wordt opgebouwd, die grotendeels in latere jaren zal worden terugbetaald. Voor een deel geldt dat niet: de verlenging van het uitstelbeleid tot 1 oktober 2021 leidt naar verwachting tot € 150 miljoen aan derving van belastinginkomsten. De raming van de boeteopbrengsten en de ontvangsten die ontstaan bij het doorbelasten van vervolgingskosten worden beide met € 50 miljoen naar beneden bijgesteld over de jaren 2021 en 2022 als gevolg van de verlenging van het uitstelbeleid. Door een toename van belastingschulden wordt extra invorderingsrente in latere jaren verwacht. In de ontwerpbegroting IX 2022 worden de totale ontvangsten uit invorderingsrente over de toegenomen schuld als gevolg van corona begroot.

Verdere vermindering van de administratieve lasten van de NOW

De Tweede Kamer heeft op 8 juni 2021 de motie van de leden Amhaouch en Palland aangenomen⁵. Hiermee wordt het kabinet verzocht om te kijken of de administratieve lasten van de NOW verder kunnen worden verminderd door deze in lijn te brengen met die van andere regelingen. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal de Tweede Kamer op korte termijn laten weten hoe met deze motie wordt omgegaan.

Garantiefonds voor boekhandels

De motie van het lid Romke de Jong c.s.⁶ verzoekt de regering aanvullend € 20 miljoen vrij te maken ten behoeve van steun aan de fysieke boekhandel. Belangrijke overwegingen daarbij zijn: het belang van de fysieke boekhandel voor onze literatuur en ons leesklimaat; financieel gezonde boekhandels hebben een positief effect op de hele keten van het boekenvak (waaronder auteurs, vertalers en uitgevers); fysieke boekhandels vervullen lokaal een belangrijke culturele rol. De motie benadrukt kortom de belangrijke literair-culturele functie die de fysieke boekhandel in ons land vervult.

Fysieke boekwinkels hebben een status aparte door het staande cultuurbeleid (i.c. het letterenbeleid) van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) op het gebied van wetgeving en subsidiëring. De hoofdlijnen voor de uitvoering van onderhavige motie liggen in het verlengde daarvan en zijn als volgt. Conform de motie zullen ze de middelen door het Ministerie van OCW als een projectsubsidie worden beschikt aan het Nederlands Letterenfonds. Het Letterenfonds zal het budget verdelen over een regeling voor vergoeding van distributiekosten ad € 5 miljoen en een garantiefonds ad € 15 miljoen. De laatstgenoemde middelen zullen binnen een termijn van 5 jaar grotendeels terugvloeien naar de overheid. Overleg over de uitvoering van de motie is momenteel nog gaande tussen OCW, het Letterenfonds en het boekenvak. Dit overleg

⁵ Kamerstuk 35 420 nr. 296

⁶ Kamerstuk 35 420, nr. 286

is met name gericht op een rechtmatige, snelle en controleerbare uitvoering van de motie. In verband hiermee zal ook een staatssteuntoets plaatsvinden.

Budgettaire gevolgen

De budgettaire gevolgen van de maatregelen in deze brief zijn weergegeven in tabel 1 hieronder. Het invoeren van het maximum omzetverliespercentage leidt tot een neerwaartse bijstelling van de uitgavenraming voor de NOW met € 35 miljoen. De NOW4-raming is opgenomen in de 1^e supplettoire begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en ligt voor accordering in het parlement. De bijstelling van deze raming zal in de ontwerpbegroting en in de 2^e supplettoire begroting van SZW aan u worden voorgelegd. De verlenging van belastinguitstel cf. motie-Aartsen c.s. leidt tot budgettaire gevolgen aan zowel de uitgavenkant als inkomstenkant. Deze budgettaire gevolgen zullen aan u worden voorgelegd in de 2^e supplettoire begroting voor 2021 van Financiën. De uitvoering van de motie-De Jong c.s. over steun aan boekhandels leidt tot € 20 mln. hogere uitgaven. Deze uitgaven zal OCW middels een incidentele supplettoire begrotingswet aan u voorleggen.

	In mln. euro's (plus is saldooverslechterend)	2021	2022
	Uitgaven	52	33
1	Invoeren maximum omzetverliespercentage NOW	- 28	- 7
2	Verlenging belastinguitstel: derving ontvangsten uit boetes en doorbelasting vervolgingskosten ¹	60	40
3	Steun boekensector (motie-De Jong)	20	
	Niet-EMU-relevante gevolgen	2.500	- 500
4	Verlenging belastinguitstel: extra belastingschuld in 2021, extra terugbetalingen in 2022 en later ²	2.500	- 500
	<i>Waarvan doorwerking naar Caribisch Nederland</i>	<i>2</i>	<i>0</i>

¹ Het verlengen van belastinguitstel leidt tevens tot hogere ontvangsten uit de invorderingsrente. In de ontwerpbegroting voor 2022 van Financiën zullen de totale ontvangsten uit invorderingsrente over de toegenomen schuld als gevolg van corona worden begroot.

² Naar verwachting leidt het additionele uitstel van belasting ook tot meer afstel van belasting. Volgens de huidige inschatting leidt het uitstel tot 150 miljoen aan additioneel afstel de komende jaren.

Normaliter wordt nieuw beleid pas in uitvoering genomen nadat de Staten-Generaal de begrotingswetten heeft geautoriseerd. Zoals eerder in de brief is toegelicht, beogen de voorgenomen steunmaatregelen in deze brief om burgers en bedrijven te steunen in met name het derde kwartaal. Het is niet in het belang van het Rijk om uitvoering van het beleid dat ten grondslag ligt aan de begrotingswetten uit te stellen. De uitgaven en verplichtingen zijn gepland vanaf de start van het derde kwartaal. Ingeval

het kabinet al verplichtingen aangaat en uitgaven doet voor het moment van de autorisatie door de Staten-Generaal, dan beroept het kabinet zich op artikel 2.27, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016.

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

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer

De Staatssecretaris van Financiën, Fiscaliteit en Belastingdienst,
J.A. Vijlbrief