

KWALITATIEVE EVALUATIE NOW

DOELMATIGHEID, INRICHTING, UITVOERING,
SAMENWERKING EN MISBRUIK EN ONEIGENLIJK GEBRUIK

EINDRAPPORT

seo • economisch onderzoek

dialogic
innovatie • interactie

AUTEURS

HENRI BUSSINK, ALBERT RUTTEN, TOBIAS VERVLIT (SEO ECONOMISCH ONDERZOEK), TIMON DE BOER,
BRIGITTE VAN DER LUGT, VINCENT MOSMULLER, FEMKE VAN WIJK EN REG BRENNENRAEDTS (DIALOGIC)

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (SZW)

AMSTERDAM, APRIL 2024

Samenvatting

De NOW-regeling lijkt zonder *bovenmatige* verstoring van de bedrijven- en arbeidsmarktdynamiek *relatief* doelmatig werkgelegenheid behouden te hebben *in vergelijking met* soortgelijke regelingen in andere landen. Betrokken partijen zijn overwegend positief over de inrichting en uitvoering van de regeling en de onderlinge samenwerking. Het gedetecteerde misbruik en oneigenlijk gebruik zijn op het totale gebruik gering. Een belangrijke les voor toekomstige crisissituaties is het beter waarborgen van de tijdelijkheid en gerichtheid van steunmaatregelen om doelmatigheid te verhogen, evenals een heldere afbakening van crisissituaties, instrumenten en doelen.

Kwalitatieve evaluatie

In dit onderzoeksrapport staan de kwalitatieve evaluatie van de doelmatigheid, de inrichting en uitvoering, de samenwerking en besluitvorming en het misbruik en oneigenlijk gebruik van de *Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor behoud van Werkgelegenheid* (NOW) centraal, evenals lessen voor toekomstige crisissituaties. De NOW-regeling is aan het begin van de coronapandemie in het leven geroepen om ontslagen te beperken en werkgelegenheid te behouden en daarmee een systeemcrisis te voorkomen. Het gebruik, de doeltreffendheid, de procesgang en de neveneffecten van de NOW zijn eerder in samenhang met de *Tegemoetkoming Vaste Lasten* (TVL) kwantitatief geëvalueerd door Brouwer e.a. (2024). Deze kwalitatieve evaluatie bevat deskresearch naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de NOW-regeling op basis van (internationale) literatuur, Kamerbrieven en interne documenten. Daarnaast zijn in de evaluatie twintig interviews gehouden met beleidsmakers, uitvoerders, arbeidsinspecteurs, politiek betrokkenen, sociale partners, (vertegenwoordigers van) gebruikers en experts. Tot slot zijn er drie validatiesessies gehouden met betrokken beleidsmakers en uitvoerders rondom de onderzoeksthema's doelmatigheid, totstandkoming en uitwerking en misbruik en oneigenlijk gebruik.

Doelmatigheid

Het onderzoek maakt onderscheid tussen doelmatigheid van prestaties en doelmatigheid van effecten van de NOW-regeling conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) van het ministerie van Financiën.

Doelmatigheid van prestaties

De prestaties van de NOW-regeling zijn doelmatig vanwege de snelle, tijdige en grootschalige uitvoering van de regeling tegen relatief beperkte uitvoeringskosten en geringe administratieve lasten. Het aantal verleende voorschotten (495 duizend) en verwerkte vaststellingen (430 duizend) is aanzienlijk, terwijl de uitvoeringskosten een relatief klein deel van het totale subsidiebedrag bedragen (minder dan 0,5 procent), ook als rekening gehouden wordt met nog openstaande terugvorderingen, betalingsregelingen en bezwaarprocedures. Bovendien blijkt uit een enquête onder bedrijven en gesprekken met vertegenwoordigers van gebruikers dat de meeste gebruikers de administratieve lasten als gering ervaren en dat deze voor kleinere bedrijven tussentijds verminderd zijn. De doelmatige uitvoering van de NOW komt grotendeels door het generieke en eenvoudige karakter van de regeling en de schaalvoordelen die daardoor te behalen zijn. Desondanks waren er ook uitdagingen in de uitvoering getuige het relatief grote aantal ingediende (en gegrond verklaarde) bezwaarschriften.

Doelmatigheid van effecten

Vanuit economisch oogpunt dient een steunmaatregel tijdig, tijdelijk en gericht te zijn om doeltreffend de vraag te ondersteunen zonder ondoelmatig te worden over de tijd. Het hoofddoel van de NOW-regeling is het behoud van werkgelegenheid om daarmee een systeemcrisis tijdens de coronapandemie te voorkomen. Uit modelsimulaties van het Centraal Planbureau (CPB) en de kwantitatieve evaluatie van de TVL en NOW blijkt dat de NOW doeltreffend heeft bijgedragen aan het voorkomen van grootschalig werkgelegenheidsverlies. Hoewel de werkgelegenheid onder gebruikers ondanks de steun daalde was - gezien de omvang van het omzetverlies - een aanzienlijk grotere daling in werkgelegenheid te verwachten zonder steun.

Daarnaast lijkt de NOW-regeling *relatief* doelmatig werkgelegenheid behouden te hebben *in vergelijking met* soortgelijke regelingen in andere landen. Hoewel er empirische aanwijzingen zijn voor verstoring van de bedrijven- en arbeidsmarktdynamiek, scoort Nederland op dit gebied volgens een landenvergelijking van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) niet veel slechter of beter dan andere (Europese) landen. Tegelijkertijd is er veel discussie over de tijdelijkheid en gerichtheid van de NOW, waarbij er tussentijds suggesties zijn gedaan voor eerdere afbouw en gerichtere steun om ongewenste neveneffecten en verspilling van middelen te beperken en te voorkomen. Hoewel dit tot minder verstoring van de bedrijven- en arbeidsmarktdynamiek zou hebben geleid, was dit niet geheel zonder risico op verminderd werkgelegenheidsbehoud. Zo blijkt uit de OESO-vergelijking dat er in landen met een minder ruimhartige regeling veelal meer arbeidsmarktdynamiek plaatsvindt, maar er tegelijkertijd ook minder werkgelegenheidsbehoud is. Wel nam het risico op een systeemcrisis en daarmee de baten van werkgelegenheids-behoud af naarmate de coronapandemie vorderde, terwijl de directe kosten van steun - weliswaar beperkt door de omzetverliesdrempel - doorliepen. Gezien het historisch lage aantal faillissementen en de onderliggende arbeidsmarktkrapte, zouden eerdere afbouw en gerichtere steun (door bijvoorbeeld een hogere omzetverliesdrempel of een lager tegemoetkomingspercentage) de doelmatigheid van de NOW mogelijk hebben verhoogd. De voortzetting van een generieke regeling is uiteindelijk mede bepaald door beperkingen in de uitvoering en handhaving, padafhankelijkheid, onzekerheid over het verloop van de coronapandemie, terugkerende contactbeperkende maatregelen en maatschappelijke en daaropvolgende politieke druk.

Inrichting en uitvoering

De NOW-regeling is buitengewoon snel ontworpen en ingericht door het ministerie van SZW, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en Uitvoering van Beleid (UVB). Dit kon omdat de uitvoeringsmogelijkheden vanaf het begin op één stonden en het ministerie van SZW en UWV een veel nauwere samenwerking en overlegstructuur hadden dan in reguliere beleidstrajecten. De NOW was een regeling met een voorschot-vaststellings-systematiek op werkgeversniveau. Alternatieve systematieken zijn overwogen, maar daarvan werd snel geconcludeerd dat die niet doeltreffend of minder doelmatig zouden zijn. Gebruikers en sociale partners zijn in grote mate tevreden over de gebruiksvriendelijkheid van de NOW en de responsiviteit van het ministerie van SZW en UWV. Gebruikers kregen sneller dan verwacht financiële steun op hun rekening, en beoordelen het aanvraagproces als gebruiksvriendelijk. Sociale partners oordelen ook positief over de regeling, en waarderen dat hun kanttekeningen bij de regeling gehoord en opgevolgd werden.

Samenwerking en besluitvorming

Politieke wensen uit zowel kabinet als parlement hadden een grote invloed op de inrichting en het verloop van de NOW-regeling. Bij de totstandkoming van de NOW was er grote politieke wil om snel een generieke regeling op te tuigen waarbij doeltreffendheid de hoogste prioriteit had. Gedurende het verloop van de NOW hadden moties uit de Tweede Kamer invloed op wijzigingen in de NOW. Sommige maatschappelijke en politieke wensen zijn omwille van de uitvoerbaarheid niet ingewilligd. Ten slotte was maatschappelijke en politieke druk de voornaamste reden

dat de NOW niet eerder afgebouwd of stopgezet is. In de zomer van 2020 zijn ambtelijk al afbouwscenario's uitgewerkt die uiteindelijk nooit zijn ingezet. Dit komt door maatschappelijke druk die leidde tot de politieke wens: 'als er strenge coronamaatregelen zijn, moeten er ook ruimhartige coronasteunmaatregelen zijn'. Hier was ook sprake van enige padafhankelijkheid: omdat de NOW-regeling in het begin van de crisis generiek en ruimhartig was, moest deze dat gedurende de crisis in de ogen van maatschappelijke en politieke actoren ook blijven.

Misbruik en oneigenlijk gebruik

De snelle totstandkoming van de NOW-regeling bracht een verhoogd risico op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) met zich mee. Gelijktijdig met de uitvoering van de regeling is er daarom M&O-beleid gevoerd en zijn er verschillende beheersmaatregelen geïmplementeerd om deze risico's te minimaliseren, hoewel meer risico's zijn aanvaard dan onder reguliere omstandigheden. Het controlestelsel is vanaf het begin opgezet om de uitvoerbaarheid te waarborgen en een combinatie van gedifferentieerde controlemaatregelen heeft effectief bijgedragen aan het voorkomen en identificeren van misbruik en oneigenlijk gebruik (waarbij de meest vergaande eisen en controles gericht zijn op de grootste gebruikers). Een belangrijke nadruk lag op het minimaliseren van risico's met betrekking tot identiteitsfraude en de manipulatie van loonsommen en omzetverliezen. Het controlestelsel omvatte onder meer afstemming met de Belastingdienst, het gebruik van de polisadministratie bij de controle op loonsommen (UWV) en de betrokkenheid van deskundige derden en accountants bij de controle op omzetverliezen (UVB). Hoewel er weinig signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik zijn in verhouding tot het aantal subsidieaanvragen, wordt door uitvoerders en toezichthouders erkend dat een deel van het misbruik en oneigenlijk gebruik mogelijk niet volledig in kaart is gebracht.

Lessen voor toekomstige crisissituaties

Tot slot biedt de NOW-regeling waardevolle lessen voor toekomstige crisissituaties. De NOW-regeling toont aan dat een generieke regeling met een voorschot-vaststelling-systematiek snel, tijdig en op grote schaal steun aan werkgevers kan verlenen, maar enkel geschikt is voor uitzonderlijke crisissituaties. Deze uitzonderlijke crisissituaties dienen dan ook helder afgebakend te worden om te voorkomen dat de overheid normale ondernemersrisico's gaat overnemen en prikkels voor efficiënte bedrijfsvoering en arbeidsmobiliteit wegneemt.

Daarnaast benadrukt de NOW de uitdaging van het waarborgen van de tijdelijkheid van steunmaatregelen in crisissituaties, waarbij een vooraf opgesteld afbouwpad behulpzaam is om te voorkomen dat toekomstige steun te lang voortgezet en minder doelmatig wordt. Omdat de duur en het verloop van een crisis op voorhand niet vallen te voorspellen, speelt monitoring een cruciale rol om te bepalen wanneer het juiste moment is om af te bouwen of te verlengen en om een soepele overgang naar een post-crisis economie te bevorderen. Verder laat de NOW zien dat een omzetverliesdrempel in combinatie met een voorschot-vaststelling-systematiek effectief is om gerichte steun op basis van werkelijke omzetverliezen te verlenen, mede gezien differentiatie naar sectoren uitvoeringstechnische en juridische knelpunten kent. Tot slot zijn voldoende prikkels voor bedrijfsaanpassingen, omzetgeneratie en arbeidsmobiliteit belangrijk om mogelijk ongewenst gedrag van bedrijven te beperken en de doelmatigheid van toekomstige steun te verhogen. Dit kan worden bereikt door strengere voorwaarden (bijvoorbeeld een hogere omzetverliesdrempel) te stellen aan het gebruik van de steun, de procentuele tegemoetkoming van de loonkosten te versoberen of extra instrumenten voor omscholing en werk-naar-werkbegeleiding in te zetten.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond en doel	1
1.2 Onderzoeksvragen	2
1.3 Onderzoeksaanpak	4
1.4 Leeswijzer	5
2 Evaluatiekader NOW	6
2.1 Context	6
2.2 Agendasetting	8
2.3 Beleidsvoorbereiding	8
2.4 Beleidsbepaling	9
2.5 Beleidsuitvoering	11
2.6 Beleidsevaluatie	13
3 Doelmatigheid NOW	14
3.1 Doelmatigheid van prestaties	14
3.2 Doelmatigheid van effecten	16
3.3 Synthese doelmatigheid	25
4 Totstandkoming en uitwerking NOW	28
4.1 Inrichting en uitvoering	28
4.2 Samenwerking en besluitvorming	34
4.3 Misbruik en oneigenlijk gebruik	37
4.4 Synthese totstandkoming en uitwerking	42
5 Lessen voor toekomstige crisissituaties	45
5.1 Lessen doelmatigheid	45
5.2 Lessen totstandkoming en uitwerking	47
Referenties	50
Bijlage A Onderzoeksverantwoording	53
Bijlage A.1 Interviews	53
Bijlage A.2 Validatiesessies	56

1 Inleiding

SEO Economisch Onderzoek en Dialogic Innovatie & Interactie evalueren de *Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid* (NOW). Deze evaluatie richt zich op de doelmatigheid, de inrichting en uitvoering, de samenwerking en besluitvorming en het misbruik en oneigenlijk gebruik van de NOW en trekt lessen voor de toekomst.

De *Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor behoud van Werkgelegenheid* (NOW) is tijdens de coronacrisis door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in het leven geroepen in maart 2020. De steun liep door tot eind maart 2022. Middels de NOW konden werkgevers met een omzetverlies van ten minste 20 procent een tegemoetkoming ontvangen waarmee zij hun werknemers met een vast of flexibel contract konden doorbetalen en zo in dienst konden houden. De NOW heeft over acht aanvraagperiodes circa 23,5 miljard euro in voorschotten aan werkgevers uitgekeerd.

1.1 Achtergrond en doel

De NOW-regeling is tijdens de coronapandemie een grote regeling waar veel publiek geld mee is gemoeid en waarvan momenteel een deel nog niet is terugbetaald. Het is daarom belangrijk om te evalueren wat het effect was van de regeling, of de doelstellingen zijn behaald en of de regeling doeltreffend en doelmatig was. Daarnaast is het belangrijk om te kijken naar wat er goed ging, wat er beter had gekund en welke lessen er te trekken zijn voor toekomstige crisissituaties. De NOW is de afgelopen jaren gemonitord en in 2023 geëvalueerd op doeltreffendheid (Brouwer e.a., 2024), maar er is nog geen evaluatie van de doelmatigheid uitgevoerd. Vanwege het bijzondere karakter en proces van de NOW, wordt de regeling breder geëvalueerd dan op doeltreffendheid en doelmatigheid alleen en wordt aanvullend gekeken naar meer specifiekere onderwerpen binnen de NOW, zoals onder andere de druk op de uitvoering, ervaringen van werkgevers, de gevolgen voor de reguliere werking van de economie, het M&O-beleid, specifieke aanpassingen, opgelegde verplichtingen (zoals van-werk-naar-werkbegeleiding) en de vaststellingen. Hiermee wordt een alomvattend beeld verkregen van de implementatie en het effect van de noodmaatregel.

De steunmaatregelen ten tijde van de coronacrisis waren breder dan alleen de NOW. Zo heeft het kabinet bijvoorbeeld ook de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) ingesteld om het bedrijfsleven te ondersteunen. Zowel de TVL als de NOW zijn subsidieregelingen met een grote omvang in zowel gebruikers als qua budgettair belang. Bovendien kennen de regelingen, naast de verschillen, ook gelijkenissen zoals overlappende doelen, doelgroep en gebruik van de regelingen. Daarom is besloten om de evaluatie van de regelingen op te splitsen in drie opdrachten, namelijk een 1) gezamenlijke kwantitatieve evaluatie van de NOW en TVL inclusief een gezamenlijke enquête onder werkgevers (Brouwer e.a., 2024), en 2) een kwalitatieve evaluatie van de NOW (verwacht in 2024) en 3) een kwalitatieve evaluatie van de TVL (verwacht in 2024). Dit rapport bevat het tweede punt: de kwalitatieve evaluatie van de NOW.

1.2 Onderzoeksvragen

Dit is een evaluerend en kwalitatief onderzoek. Het doel van de evaluatie is om lessen te trekken voor de toekomst en om te bezien of de verwachtingen van het beleid achteraf juist zijn gebleken.

Hoofdvragen

Dit onderzoek kent drie hoofdvragen:

1. Was de NOW doelmatig in het zoveel mogelijk behouden van werkgelegenheid tijdens de coronacrisis?
2. In welke omstandigheden (het uitbreken van de coronacrisis) kwam de NOW tot stand en welk effect had dit bij het opstellen van de NOW en de kenmerken van de regeling op de doelmatigheid?
3. Welke lessen kunnen er getrokken worden voor de toekomst?

Deelvragen

Bovenstaande hoofdvragen vallen uiteen in een aantal deelvragen, die in Tabel 1.1 per hoofdvraag zijn geclusterd. Daarnaast is per deelvraag aangegeven op basis van welke (combinatie van) onderzoeksmethode(n) deze deelvraag wordt beantwoord, die in de volgende paragraaf verder wordt uitgewerkt.

Tabel 1.1 Overzicht van de onderzoeksvragen en de gebruikte onderzoeksmethoden

	Deskresearch	Interviews	Validatiesessies
A. Doelmatigheid NOW			
<i>Doelmatigheid van prestaties</i>			
• Tegen welke kosten is de NOW uitgevoerd en tegen welke kosten zijn de doelen van de NOW behaald? En hoe verhouden de uitvoeringskosten zich tot de verleende subsidie?	X	X	
• Hadden de resultaten van de NOW ook bereikt kunnen worden met minder kosten?	X	X	X
<i>Doelmatigheid van effecten</i>			
• Hadden de effecten van de NOW ook bereikt kunnen worden met minder kosten?	X	X	X
• Bij welke bedrijven is de NOW-subsidie terechtgekomen en was deze steun altijd nodig? Hoe is er bij de inrichting van de NOW voor gezorgd dat de subsidie recht kwam bij bedrijven die het echt nodig hadden en levensvatbaar waren?	X	X	
• Welke gevolgen hadden de veranderingen in gerichtheid van de steun over de tijd op de doelmatigheid?	X	X	
• Wat had meer of beter gedaan kunnen worden om meer te bereiken met de NOW-subsidie?	X	X	
• Is de doelmatigheid van de NOW in de loop van de NOW-periodes toe- of afgenomen?	X	X	
B. Totstandkoming en uitwerking NOW			
<i>Inrichting en uitvoering</i>			
• Welk effect had de inrichting van de NOW op SZW en UWV als organisatie, en UVB als onderdeel van SZW? En wat was de impact op de uitvoering? Welke neveneffecten/gevolgen heeft deze inrichting gehad voor deze organisaties?	X	X	

• Hoe is in de inrichting omgegaan met maatwerk en schrijnende gevallen? Wat was de uitwerking van aanpassingen in de regeling en maatwerk op de uitvoering?	X	X	
• Wat waren de ervaringen van medewerkers van UWV en UVB met de uitvoering van de NOW?		X	
• Wat waren de ervaringen van werkgevers van de NOW (wel- en niet-gebruikers, op basis van interviews)?		X	
• Wat waren de ervaringen van sociale partners en stakeholders van de NOW?		X	
• De NOW werkt met een voorschot-vaststelling-systematiek. Welke keuzes lagen hieraan ten grondslag en wat waren de effecten in de praktijk?		X	
• In welke mate had de voorschot-vaststelling-systematiek effect op faillissementen en bedrijfsbeëindigingen van aanvragers van de NOW?	X	X	
<i>Samenwerking en besluitvorming</i>			
• Hoe hebben politieke keuzes een rol gespeeld bij het ontwerpen van de NOW?	X	X	
• Hoe heeft de uitvoerbaarheid van de regeling een rol gespeeld bij het ontwerpen van de NOW?	X	X	
• Hoe zijn UWV en UVB betrokken geweest bij de besluitvorming over de NOW? Wat heeft UWV en UVB in staat gesteld om deze regeling zo snel uit te voeren?	X	X	
• Hoe verliep de samenwerking tussen SZW en UWV bij de totstandkoming en uitvoering van de NOW?	X	X	
• Hoe zijn SZW en UWV in staat geweest tussentijds bij te sturen op de vormgeving en uitvoering van de NOW als gevolg van signalen uit de politiek en de samenleving (responsiviteit)?	X	X	
<i>Misbruik en oneigenlijk gebruik</i>			
• Hoe is het M&O-beleid tot stand gekomen? Hoe zijn de risico's in kaart gebracht en gemitigeerd? Hoe zijn de M&O-maatregelen actueel gehouden?	X	X	
• Kan een indicatie worden gegeven van de verwachte omvang van (vermoed) misbruik van de NOW?	X		
• Hoe is het controlestelsel van de NOW tot stand gekomen?	X	X	
• In hoeverre is bij de totstandkoming rekening gehouden met de uitvoerbaarheid door deskundige derden en accountants?	X	X	
• Hoe verhieldden de administratieve lasten voor het doen van een vaststellingsaanvraag zich tot de ontvangen subsidie en is hiermee rekening gehouden bij de totstandkoming van het controlestelsel?	X	X	
C. Lessen voor de toekomst			
• Welke lessen kunnen worden getrokken uit het proces waarop de NOW is ontworpen?	X	X	X
• Welke lessen kunnen worden getrokken uit de vormgeving van de regeling?	X	X	X
• Wat zijn de te trekken lessen uit de uitvoering van de NOW in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid?	X	X	X
• Hoe verliep de samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties en welke lessen vallen daaruit te trekken?	X	X	X
• Welke invloed had de snelheid van het proces op het ontwerp van de regeling en welke lessen vallen daaruit te trekken?	X	X	X
• Op welke manieren was de NOW succesvol?	X	X	X
• Welke succesfactoren kunnen worden meegenomen bij toekomstige regelingen?	X	X	X
• Welke knelpunten kunnen bij toekomstige regelingen beter vermeden worden en hoe kan dat worden bereikt?	X	X	X

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic (2024)

1.3 Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek combineert drie verschillende onderzoeksmethodes: deskresearch, interviews en validatiesessies. Door bevindingen uit deskresearch te vergelijken en aan te vullen met bevindingen uit interviews en validatiesessies reflecteren we vanuit verschillende invalshoeken op de onderzoeksvragen.

Deskresearch

Dit onderzoek gebruikt deskresearch binnen verschillende onderdelen van de evaluatie. Allereerst is deskresearch gebruikt voor het beschrijven van de NOW-regeling en de onderliggende beleidstheorie. Deze beschrijving maakt onderscheid tussen de vormgeving van de regeling, de voorwaarden waar bedrijven aan moeten voldoen om gebruik te kunnen maken van de regeling en de ontwikkeling van de regeling over de tijd. In de beleidstheorie is onderscheid gemaakt tussen het proces en de economische werking van de regeling. Tot slot is deskresearch gebruikt om zoveel mogelijk onderzoeksvragen te beantwoorden. Hierbij is gebruikgemaakt van de volgende typen documenten:

- **Onderzoeksrapporten** over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de NOW-regeling;
- **Internationale (wetenschappelijke) literatuur** over de doeltreffendheid en doelmatigheid van baanbehoud-regelingen en andere coronagerelateerde steunmaatregelen;
- **Kamerbrieven** over de monitoring en stand van zaken van de NOW-regeling in de periode 2020-2023;
- **Jaarverslagen en rapporten** van het ministerie van SZW en uitvoerings- en auditororganisaties die betrokken waren bij de NOW-regeling (zoals UWV, Uitvoering van Beleid, Algemene Rekenkamer en Auditdienst Rijk);
- **Interne documenten** van het ministerie van SZW over de NOW-regeling (vertrouwelijk verkregen).

Alle geraadpleegde bronnen zijn opgenomen in de referentielijst achterin het onderzoeksrapport, met uitzondering van de interne documenten die vertrouwelijk via het ministerie van SZW zijn verkregen.

Interviews

In dit onderzoek zijn twintig interviews afgenomen met respondenten die inzicht konden verschaffen in de doelmatigheid en totstandkoming en uitwerking van de NOW-regeling. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de volgende typen respondenten:

- **Beleidsmakers** die betrokken zijn of waren bij de NOW-regeling (vijf interviews);
- **Uitvoerders** van de NOW-regeling (drie interviews);
- **Inspecteurs** die betrokken waren bij controle op de NOW-regeling (één interview);
- **Politieke betrokkenen** bij de NOW-regeling (één interview)
- **Sociale partners** die betrokken waren bij de NOW-regeling (drie interviews);
- **Gebruikers en vertegenwoordigers van gebruikers** van de NOW-regeling (drie interviews);
- **Experts** die kennis hebben van de NOW-regeling (vier interviews).

De interviewrespondenten en de gehanteerde interviewleidraad staan in Bijlage A.1. Van alle interviews is een gespreksverslag gemaakt en ter validatie voorgelegd aan de respondenten. Deze verslagen zijn gebruikt voor de analyses. De interviews duurden tussen de 45 en 60 minuten. Afhankelijk van de voorkeur van de respondent vonden deze online of face-to-face plaats. De interviews zijn geanalyseerd middels een evaluatiematrix.

Validatiesessies

Tot slot zijn er drie validatiesessies gehouden met beleidsmakers en uitvoerders die betrokken waren bij de NOW, waarin rondom verschillende onderzoeksthema's is gediscussieerd aan de hand van stellingen:

- **Doelmatigheid:** In deze sessie stond de doelmatigheid van de NOW centraal. Hierbij is ingegaan op de vraag in hoeverre de verhouding tussen de kosten en de prestaties en effecten van de NOW optimaal was en welke alternatieve keuzes er gemaakt hadden kunnen worden om de doelmatigheid te verhogen;
- **Totstandkoming en uitwerking:** In deze sessie stond de totstandkoming en uitwerking van de NOW centraal. Hierbij zijn de inrichting en uitvoering en de samenwerking en besluitvorming binnen de NOW aan bod gekomen en in hoeverre dit beter had gekund;
- **Misbruik en oneigenlijk gebruik:** In deze sessie stonden misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van de NOW centraal. Hierbij zijn het M&O-beleid en de risicogerichte handhavingsaanpak besproken en in hoeverre misbruik en oneigenlijk gebruik verder voorkomen hadden kunnen worden.

Het doel van deze sessies is om te reflecteren op de belangrijkste uitkomsten van de deskresearch en interviews en om gezamenlijk lessen te trekken voor de toekomst.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de NOW-regeling en de onderliggende beleidstheorie van de regeling. In hoofdstuk 3 en 4 behandelen we de resultaten van de deskresearch, interviews en validatiesessies en eindigen we met een synthese waarin we de belangrijkste uitkomsten samenvatten en reflecteren op de onderzoeksvragen. Hoofdstuk 3 staat in het teken van de doelmatigheid van de prestaties en effecten van de NOW. Hoofdstuk 4 gaat over de totstandkoming en uitwerking van de NOW, waarin aandacht is voor de inrichting en uitvoering, samenwerking en besluitvorming en misbruik en oneigenlijk gebruik van de regeling. Tot slot trekken we in hoofdstuk 5 op basis van onze belangrijkste bevindingen lessen voor toekomstige crisissituaties.

2 Evaluatiekader NOW

Het doel van de NOW-regeling is om ontslagen te beperken en zo veel mogelijk werkgelegenheid te behouden en daarmee een systeemcrisis te voorkomen. Dit is gedaan door middel van loonkostensubsidies aan werkgevers met een acuut verwacht omzetverlies. Er zijn acht opeenvolgende aanvraagperiodes geweest, waarin circa 23,5 miljard euro in voorschotten aan werkgevers is uitgekeerd.

Het doel van de NOW is om de werkgevers tegemoet te komen in de betaling van de loonkosten, indien sprake is van een acute terugval in de omzet. Dit hoofdstuk gaat in op de totstandkoming van de NOW-regeling, de context van het besluitvormingsproces, de motieven achter beleidskeuzes én de inrichting en uitvoering van de regeling. Om de inzichten in het juiste perspectief te kunnen plaatsen, hanteren we een beleidstheorie voor het besluitvormingsproces, gebaseerd op bestuurskundige literatuur. Dit hoofdstuk is opgebouwd langs de verschillende fases in de beleidscyclus: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie, zie Van de Graaf & Hoppe (1996). Daarbij beschrijft dit hoofdstuk ook het doel van de NOW-regeling en de werkzame mechanismes van het beleid aan de hand van de beleidstheorie.

2.1 Context

De NOW is een unieke noodmaatregel tijdens de coronapandemie en is in korte tijd tot stand gebracht, zodat aan werkgevers snel duidelijkheid gegeven kon worden over de aard en inhoud van de maatregel en na aanvraag een voorschot kon worden uitgekeerd. Als gevolg van de crisissituatie van destijds en de snelle totstandkoming is de regeling omwille van de uitvoerbaarheid grofmazig van opzet met beperkte ruimte voor maatwerk.

In februari 2020 werd de eerste coronabesmetting in Nederland vastgesteld (zie Figuur 2.1). In reactie hierop volgden maatregelen om de verspreiding van het virus te beperken. Zo stelde het kabinet per 23 maart een 'intelligente lockdown' in, waarbij onder andere de scholen en de kinderopvang moesten sluiten, thuiswerken de norm werd en sociale contacten moesten worden vermeden. De aantallen besmettingen en ziekenhuisopnames liepen snel op. Deze maatregelen waren daarom vooral gericht op het beheersbaar houden van de druk op de zorg en het voorkomen van verdere besmettingen. Nederland werd door de uitbraak van het coronavirus en de beperkende maatregelen geconfronteerd met buitengewone omstandigheden die een enorme impact hadden op het maatschappelijk leven in het algemeen en de economie en arbeidsmarkt in het bijzonder. In de eerste periode was de 'uitruil' tussen publieke gezondheid en sociale en economische activiteit een punt van discussie. Maar dit is deels een schijntegenstelling: zonder maatregelen om de verspreiding van het virus te beperken zou het producten- en consumentenvertrouwen waarschijnlijk ook zijn aangetast, met een mogelijke economische crisis als gevolg (Chetty e.a., 2020; Goolsbee & Syverson, 2021).

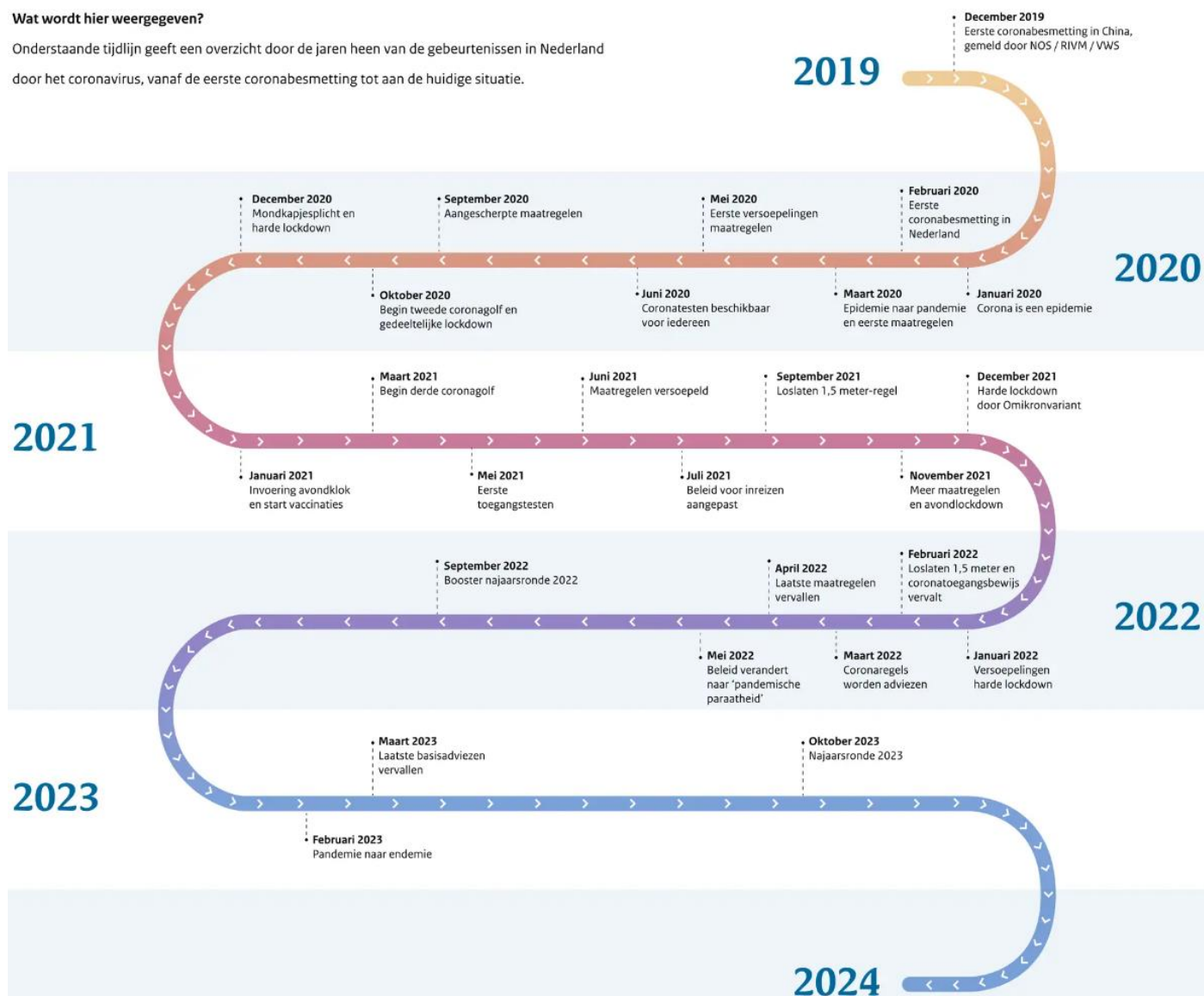
Door de beperkende maatregelen werden economische activiteiten sterk verstoord, met gevolgen voor ondernemers, bedrijven en werknemers. Dit was vooral zichtbaar bij bedrijven in bepaalde sectoren, zoals horecazaken en niet-essentiële winkels in de detailhandel, en ondernemers in contactberoepen. Vanwege de contactbeperkende maatregelen tijdens bepaalde perioden werden deze bedrijven direct geraakt en werden zij belemmerd in hun mogelijkheden om omzet te genereren. Ook de anderhalvemetersamenleving zorgde voor een continue beperking voor bedrijven die afhankelijk zijn van de bijeenkomsten van grote groepen mensen, zoals de

cultuur, de sport en de evenementenbranche. Dit alles zorgde er ook voor dat bedrijven indirect werden geraakt, zoals toeleveranciers van de getroffen sectoren. Kortom: sectoren vielen stil, zelfstandigen zagen opdrachten wegvallen en vele werknemers zaten in onzekerheid thuis. Deze situatie kon niet als normaal ondernemersrisico beschouwd worden. Aan de andere kant waren er bedrijfstakken waarvoor deze sluitingen van delen van de economie juist nieuwe kansen gaven en voor een flinke groei in omzet zorgden, zoals bijvoorbeeld supermarkten.

Figuur 2.1 Tijdlijn coronavirus

Wat wordt hier weergegeven?

Onderstaande tijdlijn geeft een overzicht door de jaren heen van de gebeurtenissen in Nederland door het coronavirus, vanaf de eerste coronabesmetting tot aan de huidige situatie.



Bron: [Over het Coronadashboard | COVID-19 | Rijksoverheid.nl](https://overhetcoronadashboard.nl/COVID-19/Rijksoverheid.nl)

De context waarin de NOW-regeling tot stand is gekomen is allesbepalend voor het besluitvormingsproces. Tijdsdruk, onzekerheid en beperkte kennis over de impact van corona kenmerkten de periode aan het begin van de pandemie. Veel coronasteunmaatregelen werden door de acute nood en de onvoorspelbaarheid van de pandemie en de economische effecten onder grote tijdsdruk vormgegeven door de departementen en uitgevoerd door de uitvoeringsorganisaties, zoals de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Belastingdienst. Daarom werd gewerkt met regelingen en voorschotten op basis van verwachte omzetverliezen.

Tot slot is het belangrijk om te begrijpen dat de NOW-regeling niet los te zien is van de coronamaatregelen. Daarmee vormen ook de effecten en kosten van de NOW de andere zijde van de medaille van de effecten en kosten van de coronamaatregelen. In deze uitruil staat de mogelijke ineenstorting van het economisch systeem op korte termijn tegenover de ongewenste neveneffecten op middellange termijn. Dit geeft de context in het begin van de coronacrisis aan waarin het kabinet aangaf "hele diepe zakken te hebben" en "alles op alles" te zetten om "banen te behouden" en "ondernemingen overeind te houden".¹

2.2 Agendasetting

In de eerste fase van de beleidscyclus komt de noodzaak van baanbehoud in het vizier van beleidsmakers. De meest direct getroffen bedrijven zagen door de omzetsdalingen hun liquide middelen verdampen en het risico op bedrijfsopheffingen en faillissementen stijgen. Hierdoor dreigde een sterk banenverlies en een verstoring van de rest van de economie. Voorafgaand aan de invoering de NOW was het economische signaal al snel duidelijk: de acute vraaguitval in verschillende sectoren leidde tot een explosieve stijging van het aantal aanvragen voor toepassing van de reguliere Regeling Werktijdverkorting (wtv-regeling). Er waren al snel 55.000 aanvragen voor bijna 800.000 werknemers (Kamerstukken II, 2020). Uit onze interviews blijkt ook dat, toen bekend werd dat een grote werkgever als KLM een wtv-aanvraag wilde doen, er een alternatief moest komen. De wtv-regeling was namelijk niet berekend op zoveel aanvragen en deze moesten allemaal handmatig verwerkt worden. Er was dus noodzaak voor vervangend beleid om baanbehoud te garanderen in deze onzekere tijden die niet onder het 'normale ondernemersrisico' vallen. Om een snelle afhandeling van aanvragen mogelijk te maken en werkgevers snel duidelijkheid te geven, is besloten om de wtv-regeling per 17 maart 2020 18.45 uur te beëindigen en nieuwe regelgeving tot stand te brengen. Bij de intrekking van deze regeling werd aangekondigd dat, bij wijze van noodmaatregel, zo snel mogelijk een tegemoetkomingsregeling voor de loonkosten van werkgevers zou worden ingevoerd.

2.3 Beleidsvoorbereiding

De tweede fase is gericht op het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van een advies over het te voeren beleid. In een gestructureerd proces wordt het probleem verwerkt tot een passende oplossing, maar gezien de hoge tijdsdruk en grote onzekerheid is het aannemelijk dat de regeling tot stand komt door een toevallige beschikbaarheid van oplossingen en belangen van de betrokken (en getroffen) partijen. In deze kwalitatieve evaluatie besteden we aandacht aan het samenspel tussen het signaleren van problemen/behoefte, het introduceren van oplossingen en de betrokkenheid en interactie tussen de betrokken partijen. Vanaf het begin is duidelijk dat sociale partners (werkgevers- en werknemersorganisaties) in gezamenlijkheid het kabinet bijstonden om al het mogelijke te doen om de effecten van de coronacrisis zo goed mogelijk met elkaar op te vangen en om bedrijven en organisaties zo goed mogelijk te laten blijven functioneren. Gezien de korte voorbereidingstijd was het realistisch dat opstart- of uitvoeringsproblemen zich konden voordoen. Daarom was flexibiliteit van groot belang om dergelijke problemen zo snel mogelijk te adresseren.

¹ Zie [Letterlijke tekst persconferentie ministers Wiebes, Hoekstra en Koolmees over economische maatregelen coronavirus | Mediatekst | Rijksoverheid.nl](#).

2.4 Beleidsbepaling

In deze fase vindt een besluit plaats waarbij beleidsaspecten tegen elkaar worden afgewogen (zoals invoeringssnelheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtvaardigheid), rekening houdend met het beschikbare budget en de uitvoeringscapaciteit. In de kwalitatieve evaluatie gaan we na welke afritten zijn gemaakt, welke partijen betrokken zijn geweest in de beleidsbepaling en hoe het NOW-beleid zich verhoudt tot andere beleidsmaatregelen.

Totstandkoming

In reactie op de coronabesmettingen en de beperkende maatregelen kondigden ministers en staatssecretarissen van EZK, Financiën en SZW op 17 maart 2020 het eerste noodpakket banen en economie aan (Kamerstukken II, 2020). Het noodpakket bestond uit diverse maatregelen om ervoor te zorgen dat bedrijven hun personeel konden doorbetalen, zelfstandigen een overbrugging hadden en liquiditeit behouden kon blijven via versoepelde belastingregelingen, compensatie en extra kredietmogelijkheden. Het noodpakket was gericht op zowel zzp'ers als mkb-ondernemers en grootbedrijven. Dit eerste noodpakket richtte zich met tijdelijke steunmaatregelen vooral op de door de contactbeperkende maatregelen getroffen sectoren. In latere uitbreidingen werd de steun verbreed naar bedrijven in de hele economie. Om dit te realiseren zijn het ministerie van SZW en UWV op zo kort mogelijke termijn tot een werkbare en uitvoerbare regeling gekomen. Ook de uitvoering is in korte tijd ingericht en op zo'n manier dat aanvragen in korte tijd kunnen worden verwerkt en de subsidie snel beschikbaar kon komen voor bedrijven.

Beleidstheorie

Het doel van de NOW is om werkgevers in tijden van acute terugval in de omzet via een subsidie te ondersteunen bij het zoveel mogelijk in dienst houden van hun werknemers. Via de NOW wordt een periode van substantiële omzetsdaling overbrugd met een tegemoetkoming in de loonkosten. Bij een omzetsdaling van ten minste 20 procent ontvangt de werkgever een tegemoetkoming in de loonkosten van 80 tot maximaal 90 procent naar rato van de omzetsdaling. Hierdoor kunnen werknemers met hun ervaring en kennis behouden worden voor de getroffen bedrijven en instellingen, wordt werkloosheid voorkomen en wordt zo veel mogelijk baan- en inkomenszekerheid geboden in de onzekere tijden van de coronapandemie en daarmee een systeemcrisis voorkomen. De NOW geeft werkgevers de mogelijkheid - en de verantwoordelijkheid - om zo veel mogelijk werkgelegenheid te behouden, ook waar het gaat om werknemers met een flexibel contract.

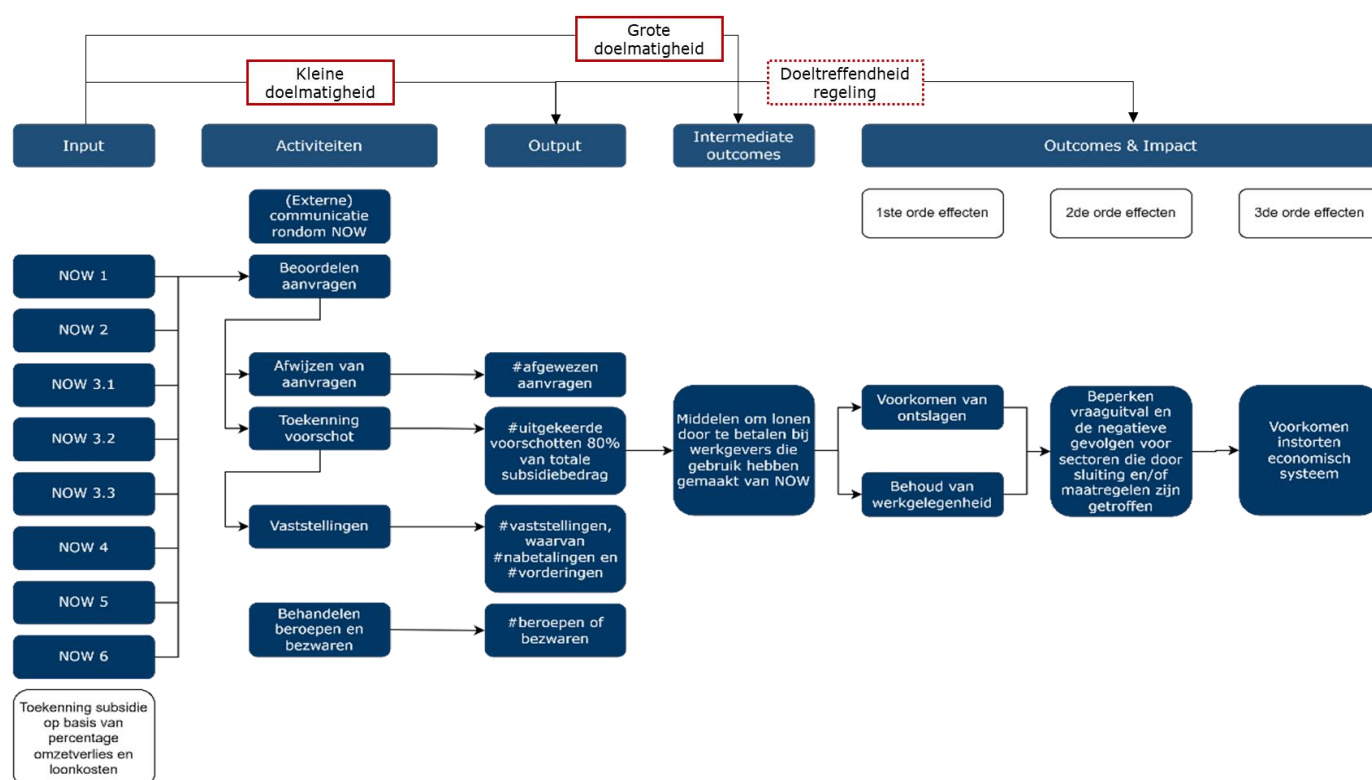
De NOW-regeling is in het begin van de coronacrisis (maart 2020) door het ministerie van SZW in het leven geroepen. Middels de NOW konden werkgevers (vanaf 6 april 2020) met een omzetverlies van ten minste 20 procent een tegemoetkoming ontvangen waarmee zij hun werknemers met een vast of flexibel contract konden doorbetalen en zo in dienst konden houden.

Het doel van de NOW was dus om het voor werkgevers mogelijk te maken hun werknemers zoveel mogelijk in dienst te houden in tijden van acute en zware terugval in de omzet. Met het NOW-subsidiegeld konden namelijk de loonkosten van alle werknemers die in dienst zijn bij een werkgever, dus ook werknemers met een flexibel arbeidscontract, doorbetaald worden. Figuur 2.2 geeft een schematische weergave van de werking van de NOW-regeling. Deze beleidstheorie, zoals aangeleverd door het ministerie van SZW, laat zien hoe de verschillende subsidierondes (inputs), via toegekende voorschotten (activiteiten en outputs), hebben geleid tot financiële middelen voor werkgevers om de lonen van hun werknemers door te betalen (intermediate outcomes). Het idee achter deze loonkostensubsidie is dat werkgevers zo (tijdelijk) meer liquide middelen ter beschikking hadden en zo ontslagen voorkomen konden worden en de werkgelegenheid op peil bleef. Via het doorbetalen van

loon zou de vraaguitval beperkt moeten blijven, waardoor het ineensstorten van het economische systeem voorkomen kon worden. De steun liep gedurende de coronapandemie en de verschillende periodes van besmettingsgolven en beperkende maatregelen door tot eind maart 2022.

In totaal is in het kader van de NOW over de acht aanvraagperiodes voor circa 495 duizend aanvragen 23,5 miljard euro aan voorschotten uitgekeerd. Het bereik van de regeling was daarbij heel breed: alle bedrijven die ten minste 20 procent omzetverlies hadden geleden. Zodoende heeft de NOW over de verschillende aanvraagperiodes circa 135 duizend verschillende bedrijven bereikt (circa 7,3 procent van alle bedrijven in Nederland).

Figuur 2.2 Beleidstheorie Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor behoud van Werkgelegenheid (NOW)



Bron: Ministerie van SZW, bewerking SEO Economisch Onderzoek en Dialogic (2024)

De beleidstheorie helpt ook om de onderzoeksvragen en scope van dit onderzoek af te bakenen. Zo hebben de onderzoeksvragen uit blok A (zie paragraaf 2.1) betrekking op doelmatigheid van de NOW-regeling. Hierbij maken we onderscheid tussen zogenoemde 'kleine' en 'grote' doelmatigheid (Figuur 2.2). Kleine doelmatigheid gaat over de efficiëntie van de uitvoeringsorganisatie (zoals de kosten van de uitvoering in verhouding tot de verstrekte subsidies), zie de pijl tussen de input en de outputs in de beleidstheorie. Dit heeft vooral betrekking op de eerste deelvraag over doelmatigheid. Grote doelmatigheid richt zich daarentegen op de efficiëntie van de behaalde resultaten van het beleid (bijvoorbeeld of de subsidie noodzakelijk was voor het behoud van banen), zie de pijl tussen de input en de intermediate outcomes in de beleidstheorie. Dit heeft vooral betrekking op de andere deelvragen over doelmatigheid. Dit is natuurlijk nauw verbonden met de doeltreffendheid van de regeling.

Definitie doeltreffendheid en doelmatigheid

Het bepalen van de doeltreffendheid van de NOW-regeling (de schakel tussen outputs en outcomes/impact) valt buiten de scope van dit onderzoek en is al onderzocht in de kwantitatieve evaluatie van de TVL en NOW (Brouwer

e.a., 2024). Volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) heeft doeltreffendheid betrekking op 'de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten'.² In dit onderzoek staat onder meer de doelmatigheid van de NOW centraal, waarbij ook de resultaten met betrekking tot doeltreffendheid en neveneffecten uit de kwantitatieve evaluatie van de TVL en NOW zijn meegenomen. De RPE definieert de doelmatigheid van beleid als 'de mate waarin prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten'. In hoofdstuk 3 gaan we verder in op de kosten, prestaties, effecten en neveneffecten van de NOW en reflecteren we op de doelmatigheid van de NOW.

Misbruik en oneigenlijk gebruik

Het zo snel mogelijk hulp bieden aan de ondernemers stond voorop. Daarbij riep het kabinet wel op om verantwoordelijk met deze regelingen om te gaan en er alleen gebruik van te maken als het echt nodig was. Hieruit blijkt dat er al een vermoeden was op risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik en dat men wilde voorkomen dat bedrijven op een verkeerde manier gebruik zouden maken van de NOW (met het risico later veel te moeten terugbetalen). Uitgangspunt bij het beleid is dat de werkgever verantwoordelijk is voor de informatie die hij bij zijn aanvraag verstrekt. Dit uitgangspunt komt tot uiting in het vereiste dat de werkgever een zodanig controleerbare administratie beheert, dat achteraf gecontroleerd kan worden of een subsidie terecht is verstrekt. De werkgever moet desgevraagd, tot vijf jaar na vaststelling van de subsidie, inzage in deze administratie kunnen verlenen. Ook heeft de werkgever de verplichting onverwijld melding te doen als duidelijk is dat hij niet langer aan de vereisten voor subsidieverlening voldoet.

2.5 Beleidsuitvoering

In deze fase wordt de NOW-regeling uitgevoerd. Het kan zijn dat het beleid in de praktijk anders wordt uitgevoerd dan bedacht door bestuurders en beleidsmakers. Uitvoerende organisaties hebben een bepaalde mate van beleidsvrijheid, werkgevers kunnen de uitvoering beïnvloeden en er kunnen onvoorziene omstandigheden zijn. In de reconstructie gaan we dieper in op de samenwerking tussen beleidsmakers en uitvoerders, de aanpassingen die zijn gedaan in de uitvoering en de omgang met maatwerk en schrijnende gevallen.

Voorwaarden

Een werkgever kon op basis van zijn geschatte omzetverlies eerst een voorschot aanvragen, wat bij goedkeuring door het UWV aan de werkgever werd uitgekeerd. De hoogte van het voorschot varieerde per NOW-aanvraagperiode. Achteraf werd de definitieve tegemoetkoming berekend op basis van de definitieve loonsom en het werkelijke omzetverlies dat een werkgever opgaf in de vaststellingsaanvraag. Voor sommige werkgevers betekent deze definitieve berekening van de tegemoetkoming dat ze een nabetaling ontvangen achteraf, als bijvoorbeeld het omzetverlies hoger uitvalt. Andere werkgevers moesten een deel terugbetalen, als bijvoorbeeld de opgetelde loonsom van de berekende periode lager was of als het werkelijke omzetverlies lager uitviel.

Bij de NOW is onderscheid gemaakt tussen organisaties die wel of niet controleplichtig zijn voor de jaarrekening. Controleplichtig zijn organisaties die aan twee van de onderstaande drie criteria voldoen:

- De organisatie heeft een balanstotaal van minimaal 6 miljoen euro;

² Zie [Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 - BWBR0046970 \(overheid.nl\)](#).

- De organisatie heeft een omzet van 12 miljoen euro (netto-omzet over het boekjaar);
- De organisatie heeft minimaal 50 personeelsleden.

Afhankelijk van het subsidiebedrag dat een organisatie aanvraag, was een aanvullende accountsverklaring of derdenverklaring nodig bij de vaststellingsaanvraag en definitieve berekening. Een accountantsverklaring is een verklaring van een registeraccountant of een gecertificeerde accountantsadministratieconsulent over de betrouwbaarheid van de financiële administratie. Een derdenverklaring is een verklaring van een externe deskundige waarin het omzetverlies wordt bevestigd. Er waren drie soorten accountantsverklaringen: (1) een assurancerapport met een redelijke mate van zekerheid dat een oordeel van de accountant bevat; (2) een assurancerapport met een beperkte mate van zekerheid dat een conclusie van de accountant bevat; en (3) een samenstellingsverklaring, deze wordt verstrekt bij een aan assurance verwante opdracht. Verder golden op hoofdlijnen de volgende voorwaarden:

- Afhankelijk aan de NOW-aanvraagperiode, verviel het recht op de tegemoetkoming als het bedrijf na een bepaalde datum was gestart;
- Als onderdeel van een concern, moesten de periode en het percentage omzetverlies overeenkomen met die van andere onderdelen van het concern. Omzetverlies van buitenlandse rechtspersonen die geen Nederlands loon hebben, telden niet mee;
- Bij het aanvragen van een definitieve berekening op werkmaatschappijniveau gold dat de periode van het omzetverlies overeen moest komen met dat van de andere werkmaatschappijen binnen het concern. Het percentage mocht wel verschillen tussen de werkmaatschappijen;
- Bij het ontvangen van NOW ging een organisatie ermee akkoord dat de naam van de organisatie, de vestigingsplaats, het voorschot en de definitieve tegemoetkoming openbaar werden gemaakt in het Register NOW.

Ontwikkelingen tijdens de uitvoering

Gezien het gegeven dat de ontwikkelingen van coronapandemie moeilijk te voorspellen waren, is het logisch dat tijdens de uitvoering van de NOW het beleid nog is aangepast. Uiteindelijk zijn de noodpakketten meermaals verlengd (NOW 1 tot en met NOW 6). Padafhankelijkheid speelde een belangrijke rol in de inrichting en uitvoering van het beleid. De vormgeving van NOW 1 is namelijk bepalend geweest voor de inrichting van NOW 2 tot en met NOW 6. Gedurende de looptijd van de NOW is de bestaande regeling uitgebreid en zijn nieuwe aanvullende regelingen ingevoerd. De NOW is zo vormgegeven dat deze meebeweegt met de economische gevolgen van de pandemie; bij een hoger omzetverlies krijgt een ondernemer een hogere tegemoetkoming in de loonkosten. Deze flexibiliteit blijkt ook noodzakelijk omdat het coronabeleid in vlagen strikter of juist soepeler was. Daarbij is steeds gezien of de economische steunmaatregelen nog toereikend waren.

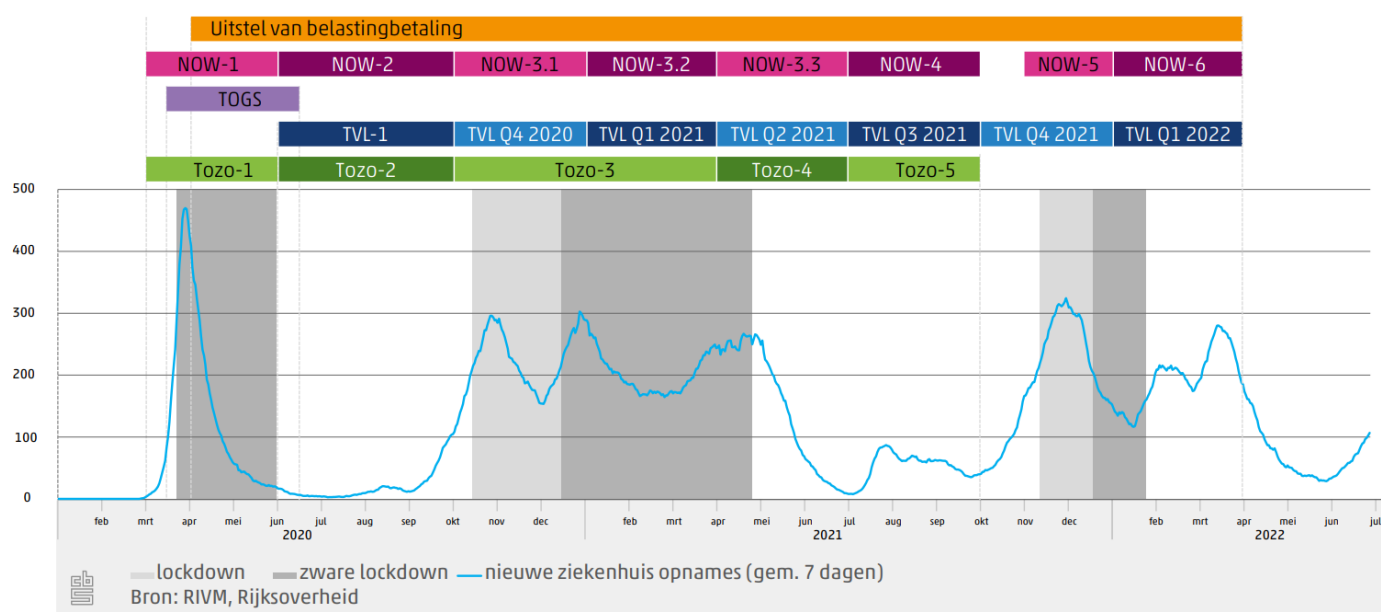
Voor de aanvraagperiode van de NOW 1 moest de omzet terugvallen met ten minste 20 procent, gedurende een periode van drie maanden, vanwege een vermindering in bedrijvigheid door buitengewone omstandigheden die in redelijkheid niet tot het normale ondernemersrisico konden worden gerekend, zodat zij werknemers in dienst konden houden voor de uren die zij werkten voordat sprake was van deze terugval. Voor de aanvraagperiode van de NOW 2 werd de periode dat de omzet terugviel met ten minste 20 procent aangepast naar vier maanden. Ook werd er aan het doel toegevoegd dat er geen winst of bonussen mochten worden uitgekeerd of eigen aandelen worden aangekocht. Daarnaast werd eraan toegevoegd het doel dat werkgevers zoveel mogelijk werknemers in dienst konden houden. Vanaf de aanvraagperiode van de NOW 3 werd het percentage dat de omzet terugviel aangepast naar een per tranche verschillend minimum percentage, gedurende een periode van drie maanden. Ook werd er in het doel opgenomen dat werkgevers zich samen met de werknemers konden voorbereiden op en zich moesten aanpassen aan de nieuwe economische situatie.

Per aanvraagperiode waren er dus verschillende marges en randvoorwaarden waarbij de loonsom en omzetverlies mochten afwijken van de geschatte waarden van het voorschot, voordat de werkgevers (een deel van) het voorschot moesten terugbetalen. Er zijn in totaal acht aanvraagperiodes voor de NOW geweest:

1. NOW 1: maart – mei 2020. Maximale tegemoetkoming was 90 procent;
2. NOW 2: juni – september 2020. Maximale tegemoetkoming was 90 procent;
3. NOW 3.1: oktober – december 2020. Maximale tegemoetkoming was 80 procent;
4. NOW 3.2: januari – maart 2021. Maximale tegemoetkoming was 85 procent;
5. NOW 3.3: april – juni 2021. Maximale tegemoetkoming was 85 procent;
6. NOW 4: juli – september 2021. Maximale tegemoetkoming was 85 procent;
7. NOW 5: november – december 2021. Maximale tegemoetkoming was 85 procent;
8. NOW 6: januari – maart 2022. Maximale tegemoetkoming was 85 procent.

Voor alle aanvraagperiodes geldt dat het voorschot 80 procent van het aangevraagde subsidiebedrag betrof. Figuur 2.3 geeft een overzicht van het verloop van de coronapandemie en alle steunmaatregelen in Nederland in de periode 2020-2022.

Figuur 2.3 Tijdslijn coronacrisis en steunmaatregelen



Bron: CBS (2023)

2.6 Beleidsevaluatie

De NOW-regeling heeft uiteindelijk effect op de arbeidsmarkt door het effect op baanbehoud en het voorkomen van faillissementen. Ook zijn er mogelijke neveneffecten zoals het in leven houden van niet-levensvatbare bedrijven en de mogelijk versturende impact op de bedrijven- en arbeidsmarktdynamiek. De doeltreffendheid van de NOW is reeds geëvalueerd in de kwantitatieve evaluatie van de TVL en NOW, evenals het gebruik, de procesgang en neveneffecten (Brouwer e.a., 2024). Deze kwalitatieve evaluatie richt zich voornamelijk op de doelmatigheid en totstandkoming en uitwerking van de NOW, evenals lessen voor toekomstige crisissituaties.

3 Doelmatigheid NOW

De NOW-regeling is snel, tijdig en grootschalig tegen relatief beperkte uitvoeringskosten en geringe administratieve lasten uitgevoerd. Daarnaast lijkt zonder *bovenmatige* verstoring van de bedrijven- en arbeidsmarktdynamiek *relatief* doelmatig werkgelegenheid behouden te zijn *in vergelijking met* soortgelijke regelingen in andere landen. Verschillende factoren verklaren waarom niet voor eerdere afbouw en gerichtere steun is gekozen om de doelmatigheid te verhogen.

In dit hoofdstuk maken we onderscheid tussen de doelmatigheid van prestaties (paragraaf 3.1) en de doelmatigheid van effecten (paragraaf 3.2) van de NOW-regeling conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Het betreft een kwalitatieve beoordeling van de doelmatigheid en geen kwantitatieve inschatting hiervan. We baseren onze conclusies zo veel mogelijk op empirische bevindingen (deskresearch) en expert opinions (interviews en validatiesessies). Hoofdstuk 5 gaat verder in op de lessen die te trekken zijn met betrekking tot doelmatigheid.

3.1 Doelmatigheid van prestaties

In deze paragraaf staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Tegen welke kosten is de NOW uitgevoerd en tegen welke kosten zijn de doelen van de NOW behaald? En hoe verhouden de uitvoeringskosten zich tot de verleende subsidie?
- Hadden de resultaten van de NOW ook bereikt kunnen worden met minder kosten?

In het kader van de *doelmatigheid van prestaties* (kleine doelmatigheid) van de NOW-regeling delen we de kosten op in directe en indirecte kosten. De directe kosten hebben betrekking op het subsidiebedrag dat is verleend en de indirecte kosten betreffen de uitvoeringskosten van zowel de overheid als van gebruikers van de NOW. Bij eerstgenoemde gaat het veelal om de kosten van de (alternatieve) inzet van capaciteit en bij laatstgenoemden gaat het veelal om administratieve lasten. Enerzijds zullen er altijd administratieve lasten zijn om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Anderzijds moeten administratieve lasten de snelle toegankelijkheid van de NOW voor de doelgroep niet te veel belemmeren.

3.1.1 Deskresearch

Uitvoeringskosten

Uit de jaarverslagen van UWV blijkt dat de uitvoeringskosten van de NOW-regeling in 2020 circa 20 miljoen euro, in 2021 circa 29 miljoen euro en in 2022 circa 28 miljoen euro bedragen. Daarmee worden de voorlopige uitvoeringskosten voor UWV geraamd op 77 miljoen euro in de periode 2020-2022. De kosten zijn voorlopig omdat nog niet alle vaststellingen en bezwaarprocedures door UWV zijn afgehandeld. Uit de meest recente Kamerbrief over de stand van zaken van de NOW (oktober 2022) blijkt dat in totaal 23,5 miljard euro aan subsidie is verleend in de periode 2020-2022 (Kamerstukken II, 2022). De voorlopige uitvoeringskosten komen daarmee uit op minder dan 0,5 procent van de verleende subsidie, wat bijvoorbeeld ten opzichte van de uitvoeringskosten van de WW-

regeling zeer laag is. Een mogelijke verklaring hiervoor is onder meer het generieke en eenvoudige karakter van de NOW-regeling, wat gezien de omvang van de doelgroep resulteert in aanzienlijke schaalvoordelen. De kosten van maatwerk en bezwaarprocedures zijn hierdoor zeer beperkt. Ook spelen mogelijke schaalvoordelen bij subsidieregelingen een rol. Zo stegen de totale uitvoeringskosten van de WW-regeling met zes miljoen euro tussen 2020 en 2021 (van 707 miljoen euro in 2020 naar 713 miljoen euro in 2021). Over dezelfde periode daalde het totaal uitgekeerde bedrag voor de WW met ruim 600 miljoen euro (van 4,2 miljard euro in 2020 naar 3,6 miljard euro in 2021). Dit impliceert dat een forse daling van het uitgekeerde bedrag niet noodzakelijk wordt vertaald in substantieel lagere uitvoeringskosten. Ondanks de generieke en eenvoudige regeling zijn er ook uitdagingen in de uitvoering getuige het aantal ingediende bezwaarschriften. In totaal zijn er bij NOW 1 tot en met NOW 6 14.571 bezwaarschriften over de vaststellingen ingediend per oktober 2022 (Kamerstukken II, 2022). De uitkomst laat voor alle tranches ongeveer hetzelfde beeld zien: 40 tot 50 procent is gegrond verklaard, 20 tot 30 procent is ongegrond verklaard, en de overige bezwaren zijn ingetrokken of niet ontvankelijk verklaard. Naar aanleiding van NOW 1 zijn er ook veel bezwaarschriften binnengekomen bij het UWV over de terugbetaling (Kamerstukken II, 2021).

Het uiteindelijk verleende subsidiebedrag valt waarschijnlijk lager uit door terugvorderingen die in de komende jaren nog voortkomen uit de definitieve vaststellingen van UWV. Per januari 2024 is er sprake van in totaal 9,6 miljard euro aan terugvorderingen, waarvan ruim 70 procent inmiddels is terugbetaald. Er resteert dan nog een bedrag van 1,9 miljard euro aan openstaande vorderingen. Voor 1,6 miljard euro (66 duizend dossiers) lopen er momenteel betalingsregelingen. Voor de overige 0,3 miljard euro geldt dat er dossiers nog in afwachting van een reactie van de werkgever zijn, nog in de betalingstermijn of in lopende kwijtscheldingstrajecten zitten, er sprake is van lopende faillissementen of bedrijfsbeëindigingen of dossiers overgedragen zijn aan de deurwaarder. Het uiteindelijke subsidiebedrag is door UWV geraamd op circa 18,5 miljard euro, waarmee de voorlopige uitvoeringskosten onder de 0,5 procent van de verleende subsidie blijven (UWV, 2023). Tegelijkertijd kunnen zowel het subsidiebedrag als de uitvoeringskosten de komende jaren nog wijzigen doordat niet alle vaststellingen zijn afgerond, sommige bezwaarprocedures nog gaande zijn en er nog betalingsregelingen lopen. Dit zorgt mogelijk voor een onderschatting van het totale subsidiebedrag (omdat een deel van de openstaande vorderingen niet terugbetaald wordt) en de totale uitvoeringskosten (omdat deze nog oplopen totdat alle dossiers afgehandeld zijn), maar blijven deze – gegeven de bandbreedtes waarin deze nog kunnen variëren – als aandeel van het totaal verleende subsidiebedrag beperkt.

Administratieve lasten

De administratieve lasten bij de eerste twee NOW-tranches waren voor sommige bedrijven aanzienlijk (Kamerstukken II, 2021). Deze kosten zaten dan vooral in het inschakelen van een accountant of een deskundige derde. Hierover heeft het ministerie van SZW signalen ontvangen van de sociale partners, de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), brancheorganisaties, ondernemers en Kamerleden. Daarom is vanaf de derde NOW-tranche besloten deze administratieve lasten te verlichten door de subsidiegrensbetragen voor de deskundige derdenverklaring te verhogen. Voor de eerste twee tranches is besloten dit niet met terugwerkende kracht te doen. De reden hiervoor is dat dit zowel juridisch als uitvoeringstechnisch ingewikkeld is. Hierbij is het goed om op te merken dat de degelijke inrichting van de controle bij de uitvoering van NOW 1 en NOW 2 het mogelijk maakte om vanaf de derde tranche de administratieve lasten te verlichten.

3.1.2 Interviews

Het is voor respondenten lastig om feitelijk te beantwoorden hoe de doelmatigheid van prestaties was omdat zij geen precieze kennis hebben van de gemaakte kosten, maar voor zover zij kunnen inschatten was de doelmatigheid van prestaties hoog. Meerdere respondenten merken op dat de totstandkoming onder grote druk ging, en weinig

tijd kostte. Hierover volgt informatie in paragraaf 4.1. Dit maakte de totstandkoming in hun ogen erg efficiënt, omdat er simpelweg geen tijd was voor de reguliere beleidstrajecten zoals bijvoorbeeld de uitvoerings- of handhavingstoets. Daarnaast zijn budgetramingen en risicoanalyses grofmazig uitgevoerd gezien de hoge tijdsdruk. Deze ramingen en analyses bleken overigens achteraf vaak redelijk goed te kloppen. De daadwerkelijk gemaakte uitvoeringskosten werden door betrokkenen juist overschat, omdat die geraamd werden op basis van uitvoeringskosten die gemaakt worden bij de WW-regeling. Deze regeling is echter complexer dan de NOW, waardoor de NOW relatief lage uitvoeringskosten had. Daarnaast is er onder respondenten grote waardering voor de snelheid en efficiëntie van de uitvoering door UWV en UVB.

Volgens respondenten hadden de inrichting en uitvoering van de NOW niet efficiënter gekund, maar had de regeling eerder ingeperkt, afgebouwd of afgeschaft kunnen worden. Dit had echter ook effect kunnen hebben op de doeltreffendheid én de doelmatigheid van effecten. Daarnaast is het de vraag of inperking of afbouw de doelmatigheid van prestaties had vergroot. De NOW had volgens respondenten ingeperkt kunnen worden door de regeling sectorspecifiek te maken. Dit had echter de doelmatigheid van prestaties waarschijnlijk verminderd omdat het voor meer uitvoeringskosten had gezorgd. Afbouw van de NOW had volgens respondenten gekund door het percentage omzetverlies te verhogen, de maximum vergoeding van loonkosten te verlagen of de opslag werkgeverskosten aan te passen. Dit had volgens respondenten de doelmatigheid van prestaties niet significant verbeterd omdat het enkel een administratieve wijziging betreft, die geen processen of controles had verminderd of weggenomen.

Het beeld van beleidsmakers en uitvoerders is in interviews en validatiesessies dat er door de inrichting en uitvoering van de NOW geen schade is ontstaan aan reguliere processen. Sommige beleidstrajecten en uitvoeringsklussen kwamen weliswaar stil te liggen, maar dit had volgens respondenten voornamelijk te maken met de coronacrisis en bijbehorende coronamaatregelen, niet met de NOW. Zo heeft het ministerie van SZW minder nadruk gelegd op een wetstraject rondom zzp'ers en moesten bij het UWV de regiokantoren dicht. Veel UWV-medewerkers konden door de coronacrisis hun normale werkzaamheden niet uitvoeren, en zijn toen bijgesprongen op de NOW-helppes. Ook in de ICT-systemen van het UWV heeft de NOW niet voor knelpunten gezorgd omdat de NOW als een losstaand ICT-systeem is ontworpen en omdat er door stilgevallen reguliere werkzaamheden makkelijker met personeel geschoven kon worden.

3.2 Doelmatigheid van effecten

In deze paragraaf staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Hadden de effecten van de NOW ook bereikt kunnen worden met minder kosten?
- Bij welke bedrijven is de NOW-subsidie terechtgekomen en was deze steun altijd nodig? Hoe is er bij de inrichting van de NOW voor gezorgd dat de subsidie recht kwam bij bedrijven die het echt nodig hadden en levensvatbaar waren?
- Welke gevolgen hadden de veranderingen in gerichtheid van de steun over de tijd op de doelmatigheid?
- Wat had meer of beter gedaan kunnen worden om meer te bereiken met de NOW subsidie?
- Is de doelmatigheid van de NOW in de loop van de NOW-periodes toe- of afgenomen?

In het kader van de *doelmatigheid van effecten* (grote doelmatigheid) van de NOW-regeling delen we de kosten op in subsidiekosten en maatschappelijke kosten. De subsidiekosten hebben betrekking op het totale subsidiebedrag dat aan gebruikers is verleend en betreffen vanuit een maatschappelijk perspectief slechts een overdracht van de overheid (en daarmee van belastingbetalers) naar gebruikers, wat alleen tot verdelingseffecten

leidt. De maatschappelijke kosten bevatten de kosten als gevolg van ongewenste neveneffecten die optreden door de NOW zoals het verstoren van de bedrijven- en arbeidsmarktdynamiek en daarmee de (langetermijn) productiviteitsgroei. Bij bedrijvendynamiek gaat het om de wisselwerking tussen opheffingen, faillissementen, oprichtingen en doorgroei van bedrijven als onderdeel van de voortdurende innovatie en herstructurering van de economie (creatieve destructie en accumulatie). Arbeidsmarktdynamiek heeft betrekking op de mate van herallocatie van arbeid van de minst naar de meest productieve banen, bedrijven en sectoren. Het evalueren van de doelmatigheid van effecten van de NOW kan op verschillende manieren (zie Box 3.1).

Box 3.1 Het evalueren van de doelmatigheid van effecten van de NOW kan op verschillende manieren

Evalueren van doelmatigheid

Een voorwaarde voor het evalueren van de doelmatigheid van de NOW-regeling is inzicht in de doeltreffendheid, subsidiekosten en (ongewenste) neveneffecten van de regeling. Een eerste norm die kan worden gehanteerd is een vooraf opgelegde norm of doelstelling, bijvoorbeeld de omvang en kwaliteit van de effecten en die afgezet tegen het beschikbare budget. Als zowel de effecten als (maatschappelijke) kosten in dezelfde eenheden uit te drukken zijn, ontstaat een harde norm, zoals *the bang for the buck* (tot hoeveel euro werkgelegenheidsbehoud leidt een euro NOW-subsidie?), of een norm waarmee alternatieve vormen van steun onderling vergeleken kunnen worden.

1. Vooraf opgelegde norm of doelstelling

Een vooraf opgelegde norm of doelstelling vereist dat de omvang en kwaliteit van het werkgelegenheids-behoud dankzij de NOW afgezet kunnen worden tegen het beschikbare budget voor de NOW. Als de omvang en kwaliteit van het werkgelegenheidseffect binnen het beschikbare budget gerealiseerd zijn, is de NOW doelmatig, anders niet.

2. The bang for the buck

Het berekenen van *the bang for the buck* vereist dat het werkgelegenheidsbehoud in de doelgroep dankzij de NOW in euro's is uit te drukken. Als de baten van de effecten groter zijn dan de (maatschappelijke) kosten van de subsidies, is de NOW doelmatig, anders niet.

3. Vergelijking met alternatieven

Het vergelijken van alternatieve vormen van steun vereist inzicht in zowel de effecten als (maatschappelijke) kosten hiervan. Een vergelijking van verschillende baanbehoudregelingen tussen (vergelijkbare) landen biedt in de praktijk het meeste inzicht in deze alternatieve effecten en kosten, omdat er binnen Nederland – om verder verklaarbare redenen – niet is geëxperimenteerd met alternatieve vormen en voorwaarden van steun. Als er geen landen zijn waarin verhoudingsgewijs dezelfde (grotere) effecten tegen lagere (dezelfde) kosten en tegen minder (dezelfde) ongewenste neveneffecten gerealiseerd zijn, is de NOW relatief doelmatig, zo niet dan is de NOW relatief ondoelmatig.

Bron: [Toolbox Beleidsevaluaties](#)

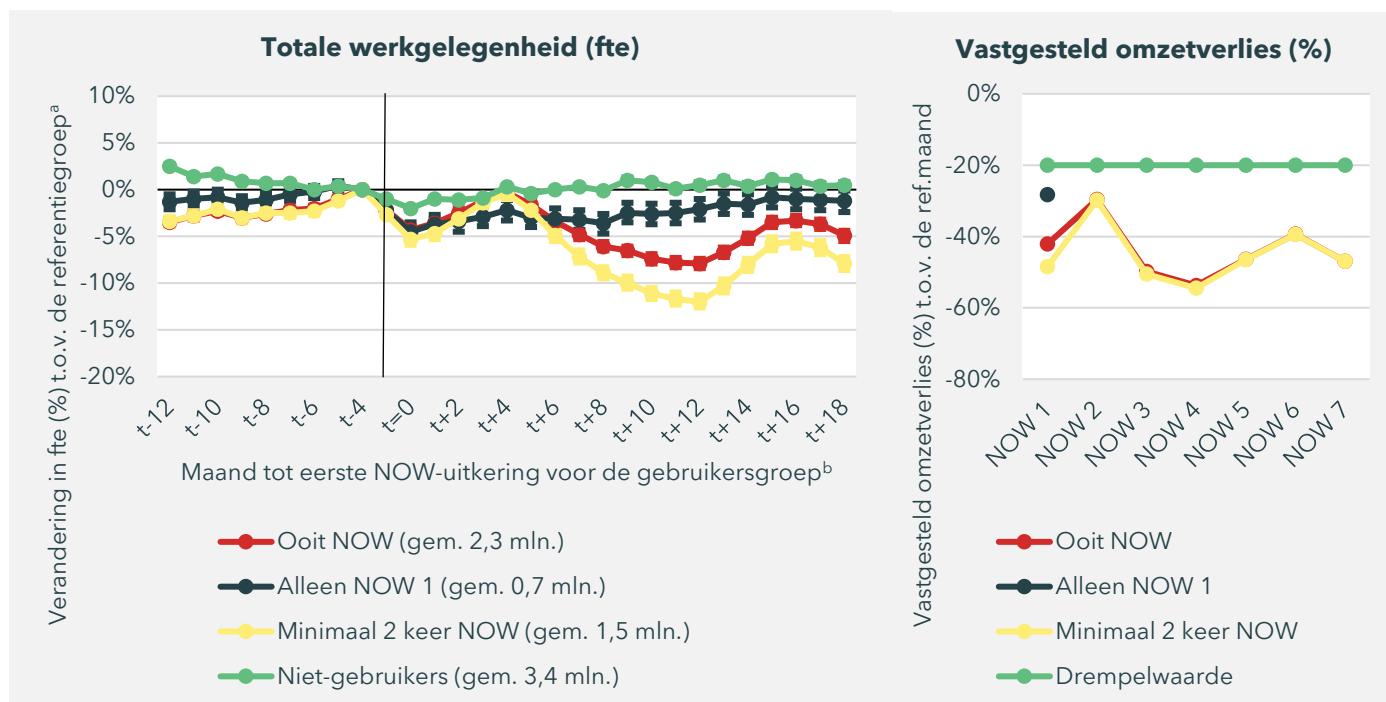
3.2.1 Deskresearch

Doeltreffendheid

Het hoofddoel van de NOW was het voorkomen van ontslagen en het behoud van werkgelegenheid bij de doelgroep om daarmee een ineenstorting van het economische systeem tijdens de coronacrisis te voorkomen. Uit de kwantitatieve evaluatie van de TVL en NOW blijkt dat de NOW-regeling *zeer waarschijnlijk* doeltreffend heeft bijgedragen aan het voorkomen van grootschalig werkgelegenheidsverlies onder NOW-gebruikers (Brouwer e.a., 2024).³ Hoewel de werkgelegenheid onder NOW-gebruikers ondanks de steun daalde, was gezien de omvang van het omzetverlies een grotere daling in werkgelegenheid te verwachten zonder steun.

³ De doeltreffendheid van de NOW kan alleen als “zeer waarschijnlijk” (score 4), maar niet als “bewezen” (score 5) worden aangeduid conform de effectladder, omdat de kwantitatieve evaluatie van de TVL en NOW geen gebruikmaakt van een (quasi-)gerandomiseerd experiment om effecten causaal vast te stellen.

Figuur 3.1 De totale werkgelegenheid (fte) in de gebruikersgroep daalt op het dieptepunt van de eerste (t=0) en tweede (t+12) lockdown respectievelijk met 5 en 8 procent (op een gemiddelde van 2,3 miljoen fte)



^a De referentiegroep bestaat uit de bedrijvenpopulatie van februari 2017. De referentieperiode betreft de periode van januari 2016 tot en met december 2018.

^b De (niet-)gebruikersgroep bestaat uit de bedrijvenpopulatie van februari 2020. De maand van eerste NOW-uitkering is voor 90 procent van de gebruikersgroep maart-juni 2020 (NOW 1). Voor de groep niet-gebruikers zijn alle maanden relatief ten opzichte van april 2020 (t=0).

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

Econometrische analyses laten zien dat tijdens de eerste en tweede lockdown het werkelijke omzetverlies onder NOW-gebruikers respectievelijk meer dan veertig (NOW 1) en vijftig (NOW 3.1 en 3.2) procent was ten opzichte van de referentiemaand.⁴ Het gemiddelde werkgelegenheidsverlies onder NOW-gebruikers was op het dieptepunt van de eerste en tweede lockdown respectievelijk vijf en acht procent (op een werkgelegenheid van 2,3 miljoen fte bij aanvang van de coronapandemie) ten opzichte van de werkgelegenheid in een vergelijkbare periode voor de coronapandemie (zie Figuur 3.1). Dit verlies bestaat zowel uit het beëindigen of laten aflopen van (tijdelijke) contracten als uit minder nieuwe baanopeningen en trof vrijwel uitsluitend de flexibele schil van oproep- en uitzendkrachten en tijdelijke werknemers, ondanks dat de NOW ook voor deze groepen bedoeld was. Ook op basis van verdiepende analyses onder gebruikers in dienstverlenende sectoren blijkt dat het gemiddelde omzetverlies substantieel groter was dan het gemiddelde werkgelegenheidsverlies, vooral tijdens periodes van lockdown. Daarnaast geeft 70 procent van de bevroegde bedrijven in een enquête aan dankzij de NOW werknemers in dienst te hebben gehouden tijdens de coronapandemie (Brouwer e.a., 2024).

Vooraf opgelegde norm of doelstelling

In het geval van de NOW-regeling is er vooraf geen norm of doelstelling opgesteld, zowel niet over de omvang of kwaliteit van effecten als niet over het beschikbare budget. Hierdoor betrof de NOW in feite een

⁴ De referentiemaand heeft betrekking op de periode waarover het omzetverlies is vastgesteld.

openeinderegeling.⁵ In het begin van de coronapandemie heeft het kabinet aangegeven “hele diepe zakken te hebben” en “bereid te zijn om deze helemaal te legen” om “alles op alles” te zetten om “banen te behouden” en “ondernemingen overeind te houden”.⁶ Hieruit blijkt dat doelmatigheid (het beperken van kosten en ongewenste neveneffecten) – vooral aan het begin van de coronapandemie – van ondergeschikt belang was aan doeltreffendheid (het zoveel mogelijk behouden van werkgelegenheid en het voorkomen van een systeemcrisis). De veronderstelling is dat ruimhartige regelingen ook noodzakelijk waren om het producenten- en consumentenvertrouwen te herstellen en een systeemcrisis te voorkomen. Bovendien passen harde doelstellingen op precieze momenten niet in een onzekere crisissituatie waarbij het verloop van de pandemie en het gedrag van mensen en bedrijven niet op voorhand te voorspellen zijn. Ook in latere fases van de coronapandemie zijn geen harde normen of doelstellingen over de omvang en kwaliteit van de effecten en het beschikbare budget aan de NOW verbonden. Het is daarom onmogelijk om achteraf op basis van een vooraf opgelegde norm of doelstelling vast te stellen of de gewenste effecten binnen het beschikbare budget zijn bereikt.

The bang for the buck

Het berekenen van *the bang for the buck* is ook niet goed mogelijk, omdat het mitigerende effect van de NOW op werkgelegenheid niet afzonderlijk van het negatieve werkgelegenheidseffect als gevolg van de coronapandemie en contactbeperkende maatregelen kan worden vastgesteld (Brouwer e.a., 2024). Ook de invoering van de Wet Arbeidsmarkt in Balans (WAB) per 1 januari 2020 en de doorwerking daarvan speelt een rol, vooral op de verhouding tussen vaste en flexibele werkgelegenheid. Ten slotte was de arbeidsmarkt voorafgaand aan de coronapandemie krap, wat aangeeft dat de economische conjunctuur gunstig was en werkgevers terughoudend zijn om werknemers te laten gaan. Het gevonden effect betreft dus een samengesteld effect van de NOW in samenhang met de gevolgen van de coronapandemie en -maatregelen, de invoering en doorwerking van de WAB en onderliggend gunstige arbeidsmarktomstandigheden. Hierdoor is het onmogelijk om het precieze effect van de NOW vast te stellen (en in euro's uit te drukken) en af te zetten tegen de kosten van de NOW. Bovendien is *the bang for the buck* potentieel zeer groot als dankzij de NOW niet alleen zoveel mogelijk werkgelegenheid is behouden, maar ook een systeemcrisis is voorkomen.

Vergelijking baanbehoudregelingen tussen landen

Om te reflecteren op de doelmatigheid van de NOW-regeling biedt een vergelijking van verschillende uitkomstmaten tussen baanbehoudregelingen in andere landen meer mogelijkheden. Idealiter zou de doelmatigheid van de NOW het best geëvalueerd kunnen worden als er identieke landen bestaan (meer “Nederlanden”) die allemaal op dezelfde manier getroffen werden door de coronapandemie en dezelfde coronamaatregelen hadden genomen. Als deze identieke landen vervolgens verschillende baanbehoudregelingen ontwierpen, konden na afloop verschillende uitkomstmaten op korte en lange termijn vergeleken worden. Doordat deze alternatieve situaties (*counterfactual*) niet gelijktijdig konden bestaan, is deze aanpak niet mogelijk. Daarom vergelijken we de Nederlandse NOW-regeling met soortgelijke baanbehoudregelingen in andere (Europese) landen.

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) heeft de ruimhartigheid, het gebruik, de werkgelegenheidseffecten en de impact op de bedrijven- en arbeidsmarktdynamiek van verschillende baanbehoudregelingen uit diverse (Europese) landen geanalyseerd (Calligaris e.a., 2023).⁷ In dit onderzoek worden ook de (neven)effecten van de NOW-regeling vergeleken met die van soortgelijke regelingen in andere landen. Het

⁵ Een openeinderegeling is een begrotingsbesluit waarbij een subsidieregeling geen budgettair plafond krijgt toegekend.

⁶ Zie [Letterlijke tekst persconferentie ministers Wiebes, Hoekstra en Koolmees over economische maatregelen coronavirus | Mediatekst | Rijksoverheid.nl](#).

⁷ De volgende landen zijn meegenomen in de analyses: Australië, België, Canada, Costa Rica, Denemarken, Italië, Letland, Nederland, Nieuw Zeeland, Noorwegen, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk.

nadeel van een landenvergelijking is dat landen institutioneel van elkaar verschillen en daardoor soms moeilijk vergelijkbaar zijn. Zo kiezen Angelsaksische landen ervoor om individuen te subsidiëren, terwijl Rijnlandse landen hebben ingezet op het subsidiëren van loonkosten om baanbehoud te realiseren. Desondanks laat een landenvergelijking wel zien in welke mate de NOW-regeling in Nederland afwijkt van soortgelijke baanbehoudregelingen in andere landen op het gebied van ruimhartigheid, gebruik, werkgelegenheidsbehoud en bedrijven- en arbeidsmarktdynamiek.

Verschillen in werkgelegenheidsbehoud

Op basis van de OESO-landenvergelijking scoort de NOW-regeling gemiddeld op het gebied van behoud van werkgelegenheid in vergelijking met soortgelijke regelingen in andere landen (Calligaris e.a., 2023). In de meeste onderzochte landen is er sprake van een daling van de werkgelegenheid tussen 2019 en 2020. Alleen België vormt hierop een uitzondering, waar de werkgelegenheid vrijwel gelijk gebleven is in de periode 2019-2020. Tegelijkertijd had België ook de meest ruimhartige regeling van alle onderzochte landen.

Uit de kwantitatieve analyse van de TVL en NOW blijkt dat het werkgelegenheidsverlies in Nederland in grote mate was toe te schrijven aan een afname van de flexibele schil (oproep- en uitzendkrachten, alsmede tijdelijke werknemers) (Brouwer e.a., 2024). Dit is een kenmerkend verschil van de Nederlandse arbeidsmarkt in vergelijking met andere landen. De NOW-regeling was echter ook bedoeld om deze groep werknemers in dienst te houden, wat blijkbaar in mindere mate is gelukt. De eerdere studie van Smits e.a. (2022) laat ook zien dat het gebruik van de NOW een positief effect leek te hebben op de vaste werkgelegenheid van bedrijven, vergeleken met bedrijven die hier geen gebruik van maakten. In beide studies is duidelijk dat de NOW (in samenhang met de coronapandemie en -maatregelen, de invoering en doorwerking van de WAB en onderliggende gunstige arbeidsmarktstandigheden) op korte termijn gevolgen hebben gehad voor de verhouding tussen de vaste en flexibele werkgelegenheid. Het lijkt erop dat onder NOW-gebruikers de vaste werkgelegenheid grotendeels in stand is gehouden of zelfs licht is toegenomen, mede als gevolg van de WAB en onderliggende arbeidsmarktkrapte. De tijdelijke werkgelegenheid is onder NOW-gebruikers afgenomen, voor een deel door het omzetten van tijdelijke naar vaste contracten, maar voor een ander deel door het niet verlengen van bestaande tijdelijke contracten en het (tijdelijk) minder aangaan van nieuwe tijdelijke contracten. Oproep- en uitzendwerk bewoog onder NOW-gebruikers sterk mee met periodes van lockdown (vraaguitval) en herstel (vraagtoename), wat kenmerkend is voor dit type werkgelegenheid.

Verschillen in ruimhartigheid en gebruik

De NOW-regeling scoort ook gemiddeld op het gebied van ruimhartigheid van de regeling in vergelijking met soortgelijke regelingen in andere landen (Calligaris e.a., 2023). Ruimhartigheid is hierbij gemeten aan de hand van zes verschillende indicatoren die de omvang en gerichtheid van de loonkostensubsidies weerspiegelen. Zo hadden Noorwegen, Denemarken, Italië, Canada, Groot-Brittannië en België gemiddeld genomen een ruimhartiger regeling dan Nederland in 2020 en 2021. Nieuw-Zeeland, Letland en Australië hadden gemiddeld een minder ruimhartige regeling dan Nederland tijdens de coronapandemie. Al met al impliceert dit dat Nederland tijdens de coronapandemie niet een ruimhartigere regeling had in vergelijking met andere landen, gegeven de gehanteerde indicatoren voor ruimhartigheid. Als alleen gekeken wordt naar de procentuele vergoeding van de loonkosten, dan behoort de NOW-regeling tot de meest ruimhartige van alle Europese landen, zoals het CPB eerder concludeerde (Adema e.a., 2021; Van der Wal, 2021).

Daarnaast valt op dat in Nederland zowel kleine (10-19 werknemers) en middelgrote (20-250 werknemers) bedrijven als grote bedrijven (250 werknemers of meer) ongeveer evenveel gebruikmaakten van de NOW-regeling. In de meeste andere onderzochte landen was er een positieve correlatie tussen het gebruik van de regeling en de

grootteklasse van het bedrijf. Dit verschil hangt mogelijk samen met verschillen in de werkgelegenheidsstructuur van de door corona getroffen bedrijven en sectoren tussen landen, maar ook verschillen in de toegankelijkheid, gebruiksvriendelijkheid en gerichtheid tussen de regelingen spelen mogelijk een rol. Een aantal studies biedt meer zicht op het type bedrijven dat van de NOW gebruik heeft gemaakt. Zo laten Bos e.a. (2021) zien dat vooral bedrijven gebruikmaken van NOW-steun naarmate ze voorafgaand aan de pandemie al minder productief waren en minder liquide middelen hadden. Bedrijven met een lagere productiviteit en minder liquide middelen hebben in de regel minder reserves. Daarnaast deden ook innoverende bedrijven een bovengemiddeld beroep op de regelingen. Voor deze groep geldt dat ze vaker een beroep doen op de NOW als ze meer gebruikmaken (in uren) van de WBSO-regeling. Dit komt overeen met de bevindingen van de studies van De Winter & Pruijt (2022) en Van der Wiel e.a. (2023) die laten zien dat zowel gezonde als de minder productieve bedrijven gebruikmaakten van de NOW-regeling. Daarmee bevestigen deze studies het brede gebruik van de NOW-regeling in Nederland en dat de steun niet vooral bij laagproductieve of niet-levensvatbare bedrijven terecht is gekomen.

Verschillen in arbeidsmarktdynamiek

De NOW-regeling had net als de baanbehoudregelingen in andere landen als doel om zoveel mogelijk werkgelegenheid te behouden. Het sturen op dit doel heeft mogelijk ongewenste neveneffecten veroorzaakt, zoals verstoring van de bedrijven- en arbeidsmarktdynamiek. De NOW-regeling vormde mogelijk een belemmering voor de herallocatie van arbeid van niet-productieve naar productieve banen, bedrijven en sectoren. Inzetten op behoud van werkgelegenheid is doelmatig als door een tijdelijke schok specifiek menselijk en fysiek kapitaal verloren gaat dat in het alternatieve scenario productief zou zijn ingezet. Dit is van oudsher het geval in de industrie met forse investeringen in fysiek kapitaal die vereisen dat het kapitaal continu wordt ingezet en bediend door gekwalificeerde arbeidskrachten. In de dienstverlening speelt dit minder, aangezien het verloop van menselijk kapitaal in deze sector doorgaans al hoger is. Ondersteuning naar nieuw werk via omscholing, begeleiding van werk-naar-werk en mobiliteitssubsidies is dan ook een goede aanvulling om werkgelegenheid op macro-economisch niveau te behouden (Jongen & Koning, 2020).

Op basis van de OESO-landenvergelijking scoort de NOW-regeling gemiddeld op het gebied van herallocatie van arbeid van de minst naar de meest productieve sectoren in vergelijking met soortgelijke regelingen in andere landen (Calligaris e.a., 2023). In Nederland week, net als in België, Denemarken, Italië, Noorwegen en Slowakije, de mobiliteit van werknemers tussen niet-productieve en productieve sectoren in 2020 niet significant af ten opzichte van 2019. Alleen in Groot-Brittannië, Letland en Nieuw-Zeeland was er tussen 2019 en 2020 een significante toename op het gebied van herallocatie naar productieve sectoren, maar deze landen hadden veelal ook een minder ruimhartige regeling. Daarmee lijkt de NOW de arbeidsmarktdynamiek niet minder of meer verstoord te hebben dan in andere landen met vergelijkbare of ruimhartiger steun. Er lijkt alleen sprake van minder arbeidsmarktdynamiek te zijn ten opzichte van landen met een minder ruimhartiger regeling. Hiertegenover staat dat er veelal ook meer werkgelegenheid is behouden ten opzichte van deze landen.

Verschillen in bedrijvendynamiek

De NOW-regeling heeft wel tot een verstoring van de bedrijvendynamiek geleid. Verschillende empirische studies laten zien dat een deel van de steun terechtgekomen is bij niet-levensvatbare bedrijven, bedrijven die de schok zelf konden opvangen of bedrijven met reguliere (niet-coronagerelateerde) omzetverliezen (Bos e.a., 2021; Adema e.a., 2021; Seip e.a., 2021; De Winter & Pruijt, 2022; Schellekens e.a., 2021; Van der Wiel e.a., 2023; Davies e.a., 2023). Dit heeft onder meer de productiviteitsgroei in de Nederlandse dienstensector vertraagd (Freeman e.a., 2021). Tegelijkertijd laat een aantal van deze empirische studies zien dat ook een deel van de bedrijven die al voor de coronacrisis financieel minder gezond en minder productief waren, in 2020 juist geen gebruik hebben gemaakt van de steunmaatregelen en vaker opgeheven zijn. Een soortgelijk patroon van zowel een bovengemiddeld gebruik

van steunmaatregelen als een bovengemiddeld aandeel voortijdige opheffingen van laagproductieve bedrijven is zichtbaar in andere landen, waaronder Letland, Finland, Kroatië, Slowakije en Slovenië (Bighelli e.a., 2021; Calligaris e.a., 2023). Daarmee lijkt een deel van de laagproductieve bedrijven zich aan het begin van de coronapandemie vaker teruggetrokken te hebben, maar is een ander deel van deze laagproductieve bedrijven juist (langer) in leven gehouden door de steun. Uit modelberekeningen van Seip e.a. (2021) blijkt dat het aantal (zwakke) bedrijven in Nederland dat dankzij de steun van de overheid overeind is gebleven relatief beperkt is. Dit aantal wordt geschat op circa 1.600 bedrijven (met minimaal twee werkzame personen), wat neerkomt op ongeveer tien procent van het totaal aantal daadwerkelijk opgeheven bedrijven. Wel kan er sprake zijn van een inhaaleffect in de jaren na de pandemie. Dit zou zich dan uiten in meer bedrijfsbeëindigingen en faillissementen, een hogere arbeidsmobiliteit en een mogelijk tijdelijke hogere frictiewerkloosheid.

Doelmatigheid over tijd

Vanuit economisch oogpunt dient een steunmaatregel tijdig, tijdelijk en gericht te zijn om doeltreffend de vraag te ondersteunen zonder ondoelmatig te worden over de tijd (Ter Weel e.a., 2020; Van Veldhuizen & Smid, 2020; Bijlsma e.a., 2021) (zie Box 3.2).⁸

Box 3.2 De economische voordelen van tijdige, tijdelijke en gerichte steunmaatregelen

Bij grote economische schokken zijn automatische stabilisatoren, fiscale prikkels en monetair beleid onvoldoende om een conjunctuurschok tijdig en effectief te dempen. Er is dan reden voor overheidssteun aan bedrijven en/of huishoudens. Om de potentiële nadelen van dergelijke steun te beperken pleiten economen ervoor dat crisissteun tijdig, gericht en tijdelijk is (Summers, 2007).

- **Tijdige** overheidssteun voorkomt onnodige werkloosheid, een sterke vertrouwensdip en een overmatige daling van consumptie en investeringen. Zodra duidelijk is dat de economie een exceptionele klap krijgt kan de overheid crisissteun geven. Hoe sneller, hoe beter, want dat voorkomt economische schade.
- **Tijdelijke** overheidssteun voorkomt oververhitting van de economie en verspilling van middelen. Als de economie uit recessie is, voegt overheidssteun macro-economisch gezien niets toe (er is zelfs sprake van verdringing van private door publieke activiteiten). Een nog belangrijker argument is dat tijdelijke steun een structureel gezonde economie bevordert, door ongezonde bedrijven niet kunstmatig in leven te houden. Ook zijn er gedragseffecten doordat bedrijven zich aanpassen aan de steun als deze te lang doorloopt. Door steun op tijd af te bouwen, stijgt op termijn de productiviteit, de belangrijkste bron van welvaart.
- **Gerichte** overheidssteun voorkomt verspilling van middelen aan bedrijven en huishoudens die de steun niet of minder hard nodig hebben. Dat is zowel een kwestie van rechtvaardigheid als van effectieve en efficiënte verzekering. De overheid is de enige partij die verzekering kan bieden tegen exceptionele schokken. Daarnaast is steun in macro-economische zin het meest effectief als het leidt tot extra consumptie en investeringen (en niet tot het oppotten van middelen).

Bron: Bijlsma e.a. (2021)

Tijdigheid

De NOW-regeling heeft samen met de andere steunmaatregelen (TVL en Tozo) de economische schade van de coronapandemie en de gerelateerde contactbeperkende maatregelen begin 2020 tijdig beperkt. Door de NOW is het inkomensverlies van werknemers beperkt en een sterke stijging van de werkloosheid op tijd voorkomen. Volgens modelsimulaties van het Centraal Planbureau (CPB) was de werkloosheid gemiddeld in 2020 tussen de 0,7 en 2,0 procentpunt (65 tot 180 duizend werklozen) hoger uitgekomen zonder de drie grootste steunmaatregelen (NOW, TVL en Tozo) (Adema e.a., 2021). Het steunbeleid heeft vooral opheffingen voorkomen in sectoren die het zwaarst getroffen zijn door de lockdown, zoals sport, recreatie en horeca. In totaal maakte in Nederland aan het

⁸ Dit verwijst naar de *three T's: timely, temporarily and targeted*. Deze economische principes zijn door verschillende economen benoemd en uitgewerkt tijdens de Kredietcrisis (Summers, 2007).

begin van de coronaperiode ruim een kwart van de bedrijven gebruik van de NOW-regeling (Bos e.a., 2021; Brouwer e.a., 2024), wat gemiddeld is in vergelijking met soortgelijke regelingen in andere landen (Calligaris e.a., 2023). Al met al heeft het steunpakket de daling van de consumentenvraag gedempt en daarmee verdere negatieve gevolgen voor de Nederlandse economie beperkt. Het aantal faillissementen was, ook in de door sluiting getroffen sectoren, historisch laag. Hierdoor was ook de impact op de financiële sector beperkt en werd een systeemcrisis voorkomen (Adema e.a., 2021).

Tijdelijkheid en gerichtheid

Over de tijd namen de kosten van de NOW-regeling toe doordat langdurige steun de bedrijven- en arbeidsmarktdynamiek meer verstoort. Empirische aanwijzingen hiervoor zijn dat in 2020 het aantal faillissementen historisch laag was en het aandeel bedrijfsoprichtingen daalde, met name eenmanszaken en online bedrijven (Adema e.a., 2021; Fareed & Overvest, 2021). Daarbij is het ook mogelijk dat door de NOW bedrijven langer gewacht hebben met het aanpassen van hun bedrijfsmodel en doorgroei van succesvolle bedrijven (tijdelijk) is gestopt. Tegelijkertijd kan ook niet worden uitgesloten dat de NOW bedrijven de mogelijkheid gaf om hun bedrijfsmodel aan te passen om zo te rationaliseren en doorgroei te stimuleren en te realiseren, zoals blijkt uit gesprekken met (vertegenwoordigers van) werkgevers (Kamerstukken II; Brouwer e.a., 2024). Tegelijkertijd namen de baten van werkgelegenheidsbehoud (herallocatie van arbeid) juist af (toe) bij een toenemende vraag op een onderliggend krappe arbeidsmarkt. Deze sterkere vraag is mogelijk ingegeven doordat de economische onzekerheid rondom corona afnam over de tijd, met name over de diepte van de schok (Adema e.a., 2021).

Het geringe aantal faillissementen betekent mogelijk dat een deel van de steun is terechtgekomen bij bedrijven die niet of verminderd levensvatbaar waren. In totaal zijn er bijna 495 duizend aanvragen voor de NOW toegekend (Kamerstukken II, 2022). Tot 1 juni 2022 blijken er duizend signalen van faillissementen zijn geweest en 18 duizend signalen van beëindigde loonheffingsnummers (Kamerstukken II, 2022). Opgeteld omvatten deze twee cijfers ruim vijf procent van de aanvragen voor de NOW-subsidie. Bij deze getallen zijn twee kanttekeningen te plaatsen. Allereerst loopt dit getal waarschijnlijk de komende jaren nog op omdat gegevens van na juni 2022 nog niet bekend zijn. Daarnaast moet meegenomen worden dat een deel van de NOW-gelden mogelijk nog terug te halen is via een curator. Het UWV kan echter niet aangeven om hoeveel geld dit mogelijk gaat. Ook betekent het faillissement van bedrijven niet noodzakelijkerwijs dat de NOW-regeling haar doel tegen minder kosten had kunnen bereiken. Het doel van de NOW-regeling was het behoud van zoveel mogelijk werkgelegenheid. Als deze regeling ervoor gezorgd heeft dat werknemers tijdelijk hun baan hebben behouden om vervolgens van baan te veranderen in een andere (niet door corona getroffen) sector, heeft de regeling nog steeds haar doel bereikt, ook al wordt niet (al) het geld teruggevorderd. Daarnaast is het moeilijk in te schatten of dit te voorkomen was geweest. In een 'coronavrije' economie is ook sprake van een conjunctuurcyclus waarin bedrijven opkomen en failliet gaan. Voor de coronaperiode geldt dit net zo. Op het moment dat er een algemeen toegankelijke regeling is met als doel het behoud van werkgelegenheid, is het deels onvermijdelijk dat een deel van het geld niet wordt teruggevorderd.

Om de doelmatigheid van de NOW-regeling te verhogen, zijn suggesties gedaan voor eerdere afbouw en een gerichtere aanpak. Hoewel eerdere afbouw en gerichtere steun waarschijnlijk tot minder ongewenste neveneffecten (zoals verstoring van de bedrijven- en arbeidsmarktdynamiek) hadden geleid en de steun daarmee doelmatiger was geweest, was dit niet geheel zonder risico op verminderd werkgelegenheidsbehoud en daarmee een minder doeltreffende regeling. Bovendien nam het gebruik en daarmee de directe kosten van de NOW bij ontwerp al sterk af over de tijd door de omzetverliesdrempel van 20 procent. Bij economisch herstel, en dus omzetherstel, neemt het gebruik van de NOW automatisch af (Van Veldhuizen & Smid, 2020). Bijna de helft van het totale subsidiebedrag is uitgekeerd in de eerste (NOW 1) en vierde aanvraagperiode (NOW 3.2) ten tijde van respectievelijk de eerste en tweede lockdown. De andere helft van het totale subsidiebedrag is verdeeld over de andere zes aanvraagperiodes

uitgekeerd (Brouwer e.a., 2024). Wel nam het risico op een systeemcrisis waarschijnlijk af over de tijd, waardoor eerdere afbouw de doelmatigheid van de NOW mogelijk had verhoogd. Zo is bijvoorbeeld in een aantal landen, waaronder de Verenigde Staten, Zweden, Denemarken en België, eind 2021 al gestopt met loonkostensubsidies (Overvest & Elbourne, 2022), terwijl in Nederland de NOW tot begin 2022 doorliep.

3.2.2 Interviews

In de interviews is de doelmatigheid van effecten uitgevraagd aan respondenten. Op basis van de antwoorden van respondenten hebben we de doelmatigheid van effecten schematisch weergegeven aan de hand van de volgende foutenmatrix:

Tabel 3.1 Foutenmatrix van NOW-gebruik

	Geen NOW gebruikt	wel NOW gebruikt
Geen NOW nodig	terecht negatief (TN)	onterecht positief (OP)
Wel NOW nodig	onterecht negatief (ON)	terecht positief (TP)

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic (2024)

De groep 'onterecht positief'

Voor de doelmatigheid van effecten is de groep onterecht positief het meest van belang. Hoe groter deze groep, hoe minder doelmatig de NOW. Het kleiner maken van deze groep zorgt er immers voor dat met minder middelen hetzelfde effect wordt bereikt. Respondenten zeggen unaniem dat deze groep zeker bestaat, maar ook dat hij waarschijnlijk niet zo groot is. Volgens respondenten is deze groep bedrijven ook divers. Ook bedrijven herkennen het risico dat de regeling mogelijk bedrijven boven water houdt die normaal al om zouden zijn gevallen, maar benoemen dat dit risico niet opweegt tegen de effectiviteit van de regeling. Er zijn namelijk meerdere redenen voor bedrijven om geen NOW nodig te hebben terwijl ze het wel gebruikten. Deze groep bestaat uit:

- Bedrijven die achteraf niet voldoende omzetverlies blijken te lijden. Als dit het geval is moeten ze na vaststelling de ontvangen steun terugbetalen. Deze groep bedrijven heeft na vaststelling en eventuele nabetaling dan ook geen invloed op de doelmatigheid, omdat eventueel onterecht ontvangen steun terugbetaald wordt;
- Bedrijven die pre-corona niet-levensvatbaar zijn en door de NOW onterecht in leven zijn gebleven. Ook deze groep bedrijven zorgt niet per sé voor ondoelmatige steun, zo hebben we in de vorige paragraaf al uiteengezet. Ook een bedrijf dat uiteindelijk failliet gaat heeft met NOW immers wel werkgelegenheid in stand gehouden;
- Bedrijven die misbruik willen maken van de NOW. Op deze groep gaan we in paragraaf 4.3 verder in.

In het ontwerp van de NOW zijn ondanks de crisissomstandigheden keuzes gemaakt om deze doelmatigheid te vergroten door het risico op onterecht ontvangen steun (OP) te verminderen. Dit zijn:

- De bewuste keuze om een regeling op werkgeversniveau te maken;
- Op te nemen dat bedrijven minimaal één maandomzet moesten kunnen overleggen;
- Een koppeling te maken met de polisadministratie voor de bepaling van de uiteindelijke loonsom en koppeling met gegevens van de belastingdienst voor uiteindelijke omzet.

In paragraaf 4.1 gaan we nader in op de totstandkoming van deze keuzes, en in paragraaf 4.3 bespreken we het algehele M&O beleid van de NOW. Daarom gaan we nu niet in detail hierop in.

De groep 'onterecht negatief'

Het kleiner willen maken van de groep 'onterecht positief' leidt volgens respondenten vrijwel onvermijdelijk tot het groter maken van de groep 'onterecht negatief', de groep bedrijven die wel steun nodig had en er recht op had

maar het niet heeft gebruikt. Als deze groep erg groot wordt heeft dat volgens respondenten geen effect op de doelmatigheid omdat de uitvoeringskosten voor bedrijven hetzelfde zijn. Het groter maken van deze groep betekent echter wel dat de doeltreffendheid afneemt, er gaat immers werkgelegenheid verloren die volgens de doelen van de NOW behouden zou moeten blijven. Het is volgens sommige respondenten een ethisch-moreel vraagstuk om te bepalen welke groep het meest voorkomen moet worden.

Doelmatigheid over tijd

Volgens respondenten veranderde de doelmatigheid van NOW niet sterk over de tijd omdat de NOW in de kern dezelfde regeling bleef, door alle tranches heen. Er zijn weliswaar wijzigingen in de NOW doorgevoerd, maar deze veranderden niet de kern van de NOW – een voorschots-vaststellingsregeling die zeer generiek was. De wijzigingen, zoals de werkmaatschappij- en startersregeling, zorgden ervoor dat de regeling beter werkzaam werd voor sommige groepen bedrijven wat mogelijk de doeltreffendheid ten goede kwam. Respondenten zijn het erover eens dat de doelmatigheid in elk geval niet is toegenomen, omdat de regeling niet is afgebouwd of aangescherpt. Omdat bedrijven en sectoren zich naarmate de crisis vorderde steeds meer wisten aan te passen aan de coronamaatregelen achten respondenten het aannemelijk dat de doelmatigheid iets lager werd en dat meer bedrijven wel steun kregen die het niet nodig hadden. De reden dat de regeling niet is afgebouwd komt in grote mate door maatschappelijke en politieke druk, hierover meer in paragraaf 4.2. Ook hier blijft gelden, als achteraf bedrijven te weinig omzetverlies hadden, of teveel loonkosten hadden doorgegeven moesten ze deze steun terugbetalen.

Volgens respondenten hadden in bepaalde sectoren mensen tijdens de coronacrisis thuis gezeten die mogelijk op andere plekken aan de slag hadden gekund, dit is een negatief neveneffect van de NOW. De sociale partners en stakeholders benoemen dat dat onder andere kwam door de onduidelijkheid over hoe lang de coronamaatregelen zouden aanhouden, en de kortdurende loop van de NOW-tranches. Mensen kunnen voor een korte periode niet op zoek gaan naar ander werk, zeker als ze de veronderstelling hebben op korte termijn bij hun eigen werkgever weer aan de slag te kunnen.

3.3 Synthese doelmatigheid

In deze paragraaf staat de eerste hoofdvraag centraal: Was de NOW doelmatig in het zoveel mogelijk behouden van werkgelegenheid tijdens de coronacrisis? Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de doelmatigheid van prestaties en de doelmatigheid van effecten van de NOW-regeling conform de RPE.

Doelmatigheid van prestaties

De NOW-regeling is doelmatig uitgevoerd: de regeling is snel, tijdig en grootschalig tegen beperkte uitvoeringskosten en geringe administratieve lasten uitgevoerd. Sinds het begin van de coronacrisis zijn circa 495 duizend voorschotaanvragen en circa 430 duizend vaststellingsaanvragen door het UWV afgehandeld (Kamerstukken II, 2022). In de periode 2020-2022 bedroegen de uitvoeringskosten voor het UWV bijna 80 miljoen euro (UWV, 2023), wat neerkomt op minder dan 0,5 procent van het uitgekeerde subsidiebedrag. Ook de opportuniteitskosten binnen de uitvoering zijn beperkt, omdat er door de sluiting van de regiokantoren van het UWV extra capaciteit vrijkwam voor het afhandelen van de voorschotaanvragen. De afhandeling van de openstaande vaststellingsaanvragen is momenteel onderdeel van het reguliere uitvoeringsproces. De administratieve lasten zijn door de meeste gebruikers als gering ervaren. Tussentijds is voor kleinere bedrijven het subsidiegrensbedrag voor de deskundige derdenverklaring verhoogd om de administratieve lasten te verminderen. De doelmatige uitvoering van de NOW kan deels worden toegeschreven aan het generieke en

eenvoudige karakter van de regeling, waardoor schaalvoordelen zijn gerealiseerd en administratieve lasten beperkt bleven. Desondanks waren er ook enkele uitdagingen in de uitvoering getuige het relatief grote aantal ingediende (en gegrond verklaarde) bezwaarschriften.

Doelmatigheid van effecten

De NOW-regeling was *relatief* doelmatig in het zoveel mogelijk behouden van werkgelegenheid *in vergelijking met* soortgelijke regelingen in andere landen (hoofdvraag 1). Hoewel de bedrijven- en arbeidsmarktdynamiek lijkt te zijn verstoord, scoort Nederland op dit gebied niet veel beter of slechter dan andere (Europese) landen met baanbehoudregelingen. Er zijn geen aanwijzingen dat er landen zijn die met een minder ruimhartige regeling en minder gebruik van de regeling, meer behoud van werkgelegenheid hebben bereikt en waar tegelijkertijd de bedrijven- en arbeidsmarktdynamiek niet of minder verstoord is tijdens de coronapandemie.

Tijdigheid, tijdelijkheid en gerichtheid

Hoewel de NOW op korte termijn succesvol is geweest in het tijdig voorkomen van grootschalige werkloosheid en het ondersteunen van (gezonde) bedrijven in moeilijkheden (Adema e.a., 2021; Smits e.a., 2022; Seip e.a., 2022; Brouwer e.a., 2024), zijn er zorgen geuit over de mogelijk versturende impact van de steun op de bedrijven- en arbeidsmarktdynamiek op de langere termijn (Jongen & Koning, 2020; Overvest & Elbourne, 2022). Naarmate de coronacrisis vorderde nam daarom de discussie over de tijdelijkheid en gerichtheid van de NOW-regeling toe, omdat langdurige generieke steun de noodzakelijke aanpassing van de economie belemmert.

Verschillende empirische studies laten zien dat een deel van de steun terechtgekomen is bij niet-levensvatbare bedrijven, bedrijven die de schok zelf konden opvangen of bedrijven met reguliere (niet-coronagerelateerde) omzetverliezen (Bos e.a., 2021; Adema e.a., 2021; De Winter & Pruijt, 2022; Schellekens e.a., 2021; Van der Wiel e.a., 2023; Davies e.a., 2023) en dat dit onder meer de productiviteitsgroei in de Nederlandse dienstensector heeft vertraagd (Freeman e.a., 2021). Daarnaast is de mobiliteit van werknemers tussen de minst en meest productieve sectoren niet toegenomen ondanks de forse vraaguitval in de door corona getroffen sectoren (Diris e.a., 2021; Calligaris e.a., 2023). Uit een landenvergelijking van de OESO naar verschillende baanbehoudregelingen blijkt dat Nederland gemiddeld scoort ten opzichte van andere (Europese) landen, zowel qua ruimhartigheid en gebruik als qua werkgelegenheidsbehoud en impact op de bedrijven- en arbeidsmarktdynamiek (Calligaris e.a., 2023). De NOW heeft daarmee de bedrijven- en arbeidsmarktdynamiek weliswaar verstoord, maar niet bovenmatig in vergelijking met soortgelijke regelingen in andere landen.

Om de doelmatigheid van de NOW te verhogen, zijn suggesties gedaan voor eerdere afbouw en een gerichtere aanpak. Hoewel dit tot minder verstoring van de bedrijven- en arbeidsmarktdynamiek zou hebben geleid, was dit niet geheel zonder risico op verminderd werkgelegenheidsbehoud. Zo blijkt uit de OESO-vergelijking dat er in landen met een minder ruimhartige regeling, veelal meer arbeidsmarktdynamiek plaatsvindt, maar er tegelijkertijd ook minder werkgelegenheidsbehoud is.⁹ Wel nam het risico op een systeemcrisis en daarmee de baten van werkgelegenheidsbehoud af naarmate de coronapandemie vorderde, terwijl de directe kosten van steun – weliswaar beperkt door de omzetverliesdrempel – doorliepen. Gezien het historisch lage aantal faillissementen en de onderliggende arbeidsmarktkrapte, zou eerdere afbouw en gerichtere steun (door bijvoorbeeld een hogere omzetverliesdrempel of een lager tegemoetkomingspercentage van de loonkosten) de doelmatigheid van de NOW mogelijk hebben verhoogd.

⁹ Omgekeerd geldt ook dat in landen met een ruimhartige regeling, veelal minder arbeidsmarktdynamiek plaatsvindt, maar er tegelijkertijd wel meer werkgelegenheidsbehoud is.

Verklarende factoren

Tot slot verklaren verschillende factoren waarom bij de NOW-regeling niet voor eerdere afbouw en gerichtere steun is gekozen en daardoor een verhoogd risico op ongewenste neveneffecten bestond dan als hier wel voor gekozen was. Ten eerste spelen de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regeling een grote rol, waarbij een gerichtere aanpak verschillende uitvoeringstechnische en juridische knelpunten kent (Bijlsma e.a., 2022). Ten tweede de padafhankelijkheid die ontstaan is bij de inrichting en uitvoering vanaf de eerste NOW-regeling, waarop de inrichting en uitvoering van de navolgende NOW-regelingen voortgebouwd zijn. Ten derde de terugkerende coronamaatregelen inclusief nieuwe lockdowns als gevolg van onzekerheid over het verloop van nieuwe coronavirusvarianten en de vertraagde beschikbaarheid van vaccins. Zo waren op voorhand het verloop en de impact van de omikronvariant niet goed in te schatten en bestond de vrees voor een nieuwe besmettingsgolf. Ook de maatschappelijke en daarop volgende politieke druk hebben een rol gespeeld bij het voorzetten van een generieke NOW-regeling. Hierbij verschoof het sentiment van het behouden van werkgelegenheid om een systeemcrisis te voorkomen naar een meer moreel-ethisch argument voor het blijven ondersteunen van bedrijven en werkgelegenheid zolang er vanuit de overheid coronamaatregelen waren.

4 Totstandkoming en uitwerking NOW

De bij de NOW-regeling betrokken partijen zijn overwegend positief over de inrichting en uitvoering van de regeling alsmede over de onderlinge samenwerking. Het gedetecteerde misbruik en oneigenlijk gebruik zijn op het totale gebruik gering.

In dit hoofdstuk behandelen we de (ervaringen met de) inrichting en uitvoering van de NOW-regeling (paragraaf 4.1), de samenwerking en besluitvorming bij de uitvoering van de regeling (paragraaf 4.2) en de aanpak en omvang van (vermoed) misbruik en oneigenlijk gebruik van de regeling (paragraaf 4.3).

4.1 Inrichting en uitvoering

In deze paragraaf staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Welk effect had de inrichting van de NOW op SZW en UWV als organisatie, en UVB als onderdeel van SZW? En wat was de impact op de uitvoering? Welke neveneffecten/gevolgen heeft deze inrichting gehad voor deze organisaties?
- Hoe is in de inrichting omgegaan met maatwerk en schrijnende gevallen? Wat was de uitwerking van aanpassingen in de regeling en maatwerk op de uitvoering?
- Wat waren de ervaringen van medewerkers van UWV en UVB met de uitvoering van de NOW?
- Wat waren de ervaringen van werkgevers van de NOW (wel- en niet-gebruikers, op basis van interviews)?
- Wat waren de ervaringen van sociale partners en stakeholders van de NOW?
- De NOW werkt met een voorschot-vaststelling-systematiek. Welke keuzes lagen hieraan ten grondslag en wat waren de effecten in de praktijk?
- In welke mate had de voorschot-vaststelling-systematiek effect op faillissementen en bedrijfsbeëindigingen van aanvragers van de NOW?

4.1.1 Deskresearch

Inrichting algemeen

De deskresearch aangaande de inrichting geeft enkel inzicht in de ICT-capaciteiten. Zo concludeert de Algemene Rekenkamer dat het uitkeren van voorschotten door het UWV zoveel mogelijk geautomatiseerd is. Er was tevens het streven om de vaststelling van de voorschotten ook te automatiseren. Door bijzondere omstandigheden bleek dit echter niet altijd mogelijk. UWV heeft daardoor sommige aanvragen handmatig uitgevoerd. Om dit te doen is de capaciteit opgeschaald.¹⁰ Ook concludeert de Algemene Rekenkamer dat de ICT-systemen voor het uitvoeren van de NOW snel zijn gebouwd en daardoor niet ingericht zijn om ook bruikbaar te zijn voor de lange termijn.¹¹ Dit is gedaan vanuit de gedachte dat de NOW een tijdelijke regeling was. Omdat de regeling twee jaar geduurd heeft, heeft dit wel een extra belasting gelegd op de uitvoeringscapaciteit van het UWV.

¹⁰ Zie [Stand van de uitvoering in de sociale zekerheid | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

¹¹ Zie [Uitkomsten onderzoek naar M&O-beleid van NOW-regeling | Kamerstuk | Algemene Rekenkamer](#)

Maatwerk en schrijnende gevallen

Bij de inrichting van de NOW speelt maatwerk geen rol. Het verzorgen van maatwerk brengt namelijk risico's met zich mee voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de NOW. Dat neemt niet weg dat er in de uitvoering geen rekening is gehouden met schrijnende gevallen. In de praktijk speelde namelijk niet alleen de letter van de regeling, maar ook de bedoeling een rol. Indien een werkgever van mening is in principe recht te hebben op NOW-subsidie, maar de regeling niet geheel aansluit bij de situatie van de werkgever is het mogelijk om bezwaar aan te tekenen. In dat kader kan nader worden bekeken of binnen de bedoeling van de NOW-regeling maatwerk geleverd kan worden. Ook in het geval van terugbetaling van NOW gelden wordt rekening gehouden met de positie van bedrijven. Voor een deel van de werkgevers zal namelijk terugbetaling van een te hoog ontvangen NOW-bedrag moeilijk zijn. Als dat het geval is, kan een werkgever contact opnemen met UWV. Zij kunnen dan gezamenlijk een andere terugbetalingstermijn overeenkomen.¹²

Voorschot-vaststelling-systematiek

Bij het vaststellen van het voorschot speelt de referentiemaand een belangrijke rol. Voor de NOW 1 gold de maand januari als referentiemaand. In deze maand worden soms incidenteel bijzondere beloningen uitgekeerd. Door de aanwezigheid van deze bijzondere beloningen, neemt de kans toe dat het voorschot hoger uitvalt. Hierdoor neemt ook de kans op terugbetaling toe doordat de uitgekeerde loonsom in de opeenvolgende maanden lager ligt. In het kader van de uitvoerbaarheid is er al desalniettemin voor gekozen om deze systematiek aan te passen.¹³

4.1.2 Interviews

Het effect van de inrichting op de organisaties SZW, UVB en UWV

De respondenten geven aan dat het inrichten van de NOW-regeling een heel intensief traject is geweest. De NOW-regeling had een hoge urgentie omdat de regeling van belang was voor veel bedrijven en daarmee de Nederlandse economie. Dit droeg bij aan een hoog verantwoordelijkheidsgevoel bij de betrokken medewerkers van SZW, UVB en UWV.

De respondenten geven aan dat de uitvoerbaarheid een grote rol heeft gespeeld bij het inrichten van de NOW-regeling. In normale omstandigheden vindt een uitgebreid proces plaats waarin wordt onderzocht in hoeverre de beleidswensen van SZW uitgevoerd kunnen worden. De inrichting van de NOW werd heel snel concreet, daarom zijn SZW, UVB en UWV heel snel fysiek bij elkaar gekomen. Om de NOW-regeling snel op te kunnen zetten hebben de ministers van SZW, SZW, UWV, sociale partners en vertegenwoordigers veel overleg gehad. Hiervoor moest een digitale overlegstructuur worden opgezet, gezien de gelden coronamaatregelen. Dit maakte het mogelijk sneller en efficiënter te schakelen waardoor er in een veel hoger tempo gewerkt kon worden dan in reguliere beleidstrajecten. Deze intensieve samenwerking was nodig om de regeling op tijd in te richten en uit te voeren. Daarnaast hebben UWV en UVB veel nieuwe collega's aangetrokken om de NOW-regeling mogelijk te maken.

Het inrichten van de NOW-regeling vroeg om veel inzet van SZW, UVB en UWV. De werkzaamheden voor de NOW-regeling resulteerden in een hoog saamhorigheidsgevoel. Het bijdragen aan de NOW-regeling, gezien de hoge maatschappelijke relevantie, wordt door de respondenten omschreven als een prettige en speciale tijd tijdens de onzekere periode in de eerste weken.

¹² Zie [Dilemmabrief NOW | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

¹³ Zie [Dilemmabrief NOW | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Door de omvang en relevantie van de NOW is het een grote klus geweest voor de UWV om de NOW snel en zorgvuldig voor elkaar te krijgen. De snelheid van het uitvoeren van de regeling is uitzonderlijk. Vanuit het ministerie van SZW en UWV was er een volledige focus op het opzetten van deze regeling. Binnen het NOW-team van SZW werden kleinere teams gevormd rondom deelaspecten van de regeling, er bestonden korte lijnen tussen deze teams en bijvoorbeeld het UWV waarmee frequent werd geschakeld. Het besef van de noodzaak en relevantie was hoog bij de mensen die aan de NOW-regeling werkten. Ook was er direct contact tussen NOW-medewerkers en de minister en niet via de gebruikelijke ambtelijke lijn.

Kinderziektes, maatwerk en schrijnende gevallen

De NOW-regeling bestond uit meerdere relatief kortdurende tranches. De tranches verschilden licht van elkaar door aanpassingen in de regeling om kinderziektes uit de regeling te halen en bedrijven in te passen die niet goed onder de regeling vielen. Gezien de snelheid en tijdsdruk waarmee de regeling is ingevoerd is het logisch dat er kinderziektes in de regeling zaten. In een normale (niet-crisis) situatie wordt in de beleidsvoorbereiding uitgebreid nagedacht over mogelijke uitzonderingen en hoe daarin te handelen, daar was voor de NOW-regeling geen tijd voor. De respondenten uit het NOW-team benoemen dat het een bewuste keuze is geweest om de NOW-regeling grofmazig van opzet te laten zijn. In de kern bleef de NOW-regeling hetzelfde, want de NOW 1 voldeed voldoende en door de tijdsdruk en afhankelijkheid was het niet mogelijk om een volledige nieuwe regeling te bedenken tussen de tranches in of om grote aanpassingen te doen.

Bij het UWV was maatwerk mogelijk. In periodiek overleg met vertegenwoordigers uit alle betrokken directies vond overleg plaats over gevallen die afwijkend zijn en zouden leiden tot een onjuiste uitkomst. Deze commissie maakte een inschatting of de afwijking vaker voor zou kunnen komen bij andere aanvragers, in dat geval werd er gezocht naar een structurele oplossing.

De respondenten benoemen dat het inbedden van de verschillende tranches in ICT-systemen van UWV veel werk vergde, maar ook dat dit niet tot grote problemen in de uitvoering heeft geleid. Voor de voorschot- en vaststellingsaanvraag werd hetzelfde ICT-systeem gebruikt. Het vaststellen van de definitieve subsidie van vorige tranches liep op hetzelfde moment als het verwerken van de voorschotten, dit was soms lastig in de uitvoering. In een 'issue overleg' werden door de uitvoerende partijen de mogelijke issues besproken en naar oplossingen gezocht, een voorbeeld van een issue bij de NOW-regeling is dat de nummering van tranche 3.2, door de punt in het getal, niet in alle systemen paste.

Afbouwpad

Het NOW-crisisteam van SZW heeft besproken hoe de NOW afgebouwd zou kunnen worden op het moment dat de regeling niet meer nodig zou zijn. Dit team heeft in de zomer van 2020 al twee afbouwscenario's uitgewerkt. Het NOW-crisisteam droeg deze scenario's over aan opeenvolgende vaste teams op het moment dat het crisisteam ontbonden werd. De ambtelijke logica bij SZW was dat de lockdownmaatregelen op een gegeven moment onderdeel werden van het regulier bedrijfsrisico, omdat aan de ene kant het financieel en qua mogelijke neveneffecten zwaar wordt voor de samenleving om voor een langere periode een dergelijke regeling te dragen in dezelfde vorm, en aan de andere kant omdat het argument weg viel dat de regeling er was om een korte periode te overbruggen. Een afbouw stond in de NOW-regeling, maar kon niet rekenen op maatschappelijk en politiek draagvlak en is daarom aangepast en niet ingezet. Hierover meer in paragraaf 4.2.

Ervaringen met de NOW

Alle respondenten hebben voornamelijk positieve ervaringen met de NOW. Voor beleidsmakers en uitvoerders was het een intensief maar wel prettig samenwerkingstraject. Voor gebruikers was de regeling snel beschikbaar, en

voldoende gebruiksvriendelijk. De volgende paragrafen gaan dieper in op de ervaringen van verschillende groepen respondenten.

Ervaringen van medewerkers van UWV met de uitvoering van de NOW

Op het moment dat de aanvragen voor NOW 1 ingezonden konden worden door bedrijven verwachtten medewerkers van UWV dat de grootste piek qua drukte achter de rug was. Dit bleek niet helemaal het geval te zijn omdat bijzondere gevallen zich voordeden waar iets voor bedacht moest worden, zoals het intrekken van aanvragen. Daarnaast is in de periode dat de NOW net gestart was, ook de Tijdelijke Overbruggingsregeling voor Flexibele Arbeidskrachten (TOFA)¹⁴ uitgevoerd. Dat vroeg ook nog de nodige aandacht, voor een deel van dezelfde groep mensen bij UWV.

Het UWV vond bij het inrichten van de NOW-regeling focus op de gebruiker en menselijke maat essentieel. Het slagen van de regeling werd door alle betrokkenen als cruciaal ervaren, en daarom moest de regeling makkelijk bruikbaar zijn voor zoveel mogelijk gebruikers. Hierdoor stond UWV erg open voor input van gebruikers, en hebben ze erg veel werk gemaakt van klantreisonderzoek, mediacampagnes en afstemming. Op basis van signalen van werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties en de politiek werden aanpassingen gemaakt. De cruciale voorwaarde hiervoor was dat het uitvoerbaar moest zijn. UWV had zelf ook baat bij het doorvoeren van aanpassingen per tranche omdat knelpunten voor werkgevers zorgden voor meer vragen aan en telefonisch contact met het UWV. Ook over het overnemen van een onderneming zijn veel gesprekken gevoerd tijdens het inrichten van de NOW-regeling.

Ervaringen van medewerkers van UVB met de uitvoering van de NOW

UVB houdt zich voornamelijk bezig met het verstrekken van (Europese) subsidies. De expertise van UVB zit in de beoordeling vooraf en de controle achteraf van subsidieregelingen. Voor de NOW-regeling werd UVB gevraagd om bij beide mee te denken. UVB had verwacht dat het bij NOW 1 en NOW 2 zou blijven. Medewerkers zijn uiteindelijk langer in het NOW-team van UVB gebleven omdat er nog veel meer tranches bijkwamen. UVB heeft een stevig aantal externe medewerkers ingehuurd vanwege de noodzakelijke specifieke kennis omtrent financiële maatregelen, jaarrekeningrecht en omzet. UVB had voor de NOW-regeling veel te maken met gemeentes en relatief kleine aantallen voor de subsidiedossiers (tot 2000). De ICT-systemen van UVB zijn voor die aantallen gemaakt. Specifiek voor de NOW-regeling is een risicomodel gemaakt dat de grote aantallen aanvragen aankon, zoals bij de NOW-regeling van toepassing is, in samenwerking met de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA). Het office management bij UVB besteedt eind 2023 nog steeds veel tijd aan het verzenden van rapporten voor de NOW-regeling, daarnaast zijn er ruim 70 mensen bezig met het controle- en vaststellingsproces.

Ervaringen van werkgevers van de NOW

Respondenten geven aan dat de NOW-regeling effectief is geweest door de generieke opzet en de snelheid waarmee deze geïmplementeerd is. De bedrijven die gebruik hebben gemaakt van de NOW-regeling benoemen dat het geruststellend was dat een vervangende regeling zou worden opgezet op het moment dat bekend werd dat de wtv-regeling kwam te vervallen. De NOW-regeling zorgde ervoor dat je als bedrijf de regie kon houden. Dit gaf veel rust en zorgde ook voor heldere communicatie over hoe het bedrijf ervoor stond naar werknemers. Die duidelijkheid hield mensen betrokken bij de organisatie. Werkgevers van kleine bedrijven ervaren normaliter veel administratieve lasten bij fiscale regelingen voor ondernemers, maar door de grofmazige opzet waren de administratieve lasten voor het aanvragen van de voorschotten laag.

¹⁴ De Tijdelijke Overbruggingsregeling voor Flexibele Arbeidskrachten (TOFA) is bedoeld voor flexwerkers die door de coronacrisis hun inkomsten (grotendeels) zijn kwijtgeraakt, geen uitkering kunnen krijgen en voldoen aan de voorwaarden.

De respondenten omschrijven het aanvraagproces van de NOW als heel gebruiksvriendelijk. Het aanvraagproces was simpel, snel en eenduidig. Respondenten geven aan dat er werd meegedacht met de gebruikers in het geval van bezwaren en bijzondere omstandigheden. De administratieve lasten waren over het algemeen laag, hoewel er wel sectoren zijn die relatief onbekend zijn met het aanvragen van regelingen en het bijhouden van de benodigde administratie. De respondenten waren tevreden over de steunloketten van het UWV en mogelijkheden voor persoonlijk contact (telefonisch), deze loketten zijn op grote schaal gebruikt.

Bedrijven konden steeds beter inschatten hoeveel steun ze nodig zouden hebben vanuit de NOW-regeling. Bedrijven deden over het algemeen aanvragen voor meerdere aanvraagperiodes en konden na verloop van tijd steeds beter inschatten wat het omzetverlies zou zijn en hoeveel steun ze nodig zouden hebben. Het verwachte omzetverlies voor een nieuwe periode konden ze daarop aanpassen in de aanvraag. Bij het vaststellingsproces van de NOW kwam meer kijken dan bij het aanvraagproces, zoals regels die per tranche veranderden en het niet mee mogen rekenen van gemiste inkomen door dubieuze debiteuren. Daarnaast waren de kosten voor accountants ook significant en waren er veranderingen in de regels omtrent buitenlandse entiteiten.

Ervaringen van sociale partners en stakeholders van de NOW

De sociale partners en vertegenwoordigers van stakeholders zijn erg te spreken over de samenwerking met UWV en SZW. Specifieke complimenten voor de hoeveelheid werk die UWV heeft verzet in opzetten en uitvoeren van de regeling komen in elk gesprek naar voren. Daarnaast wordt er benoemd dat deze groep respondenten zich gehoord voelt en dat de communicatie met SZW en UWV voorspoedig verliep. De sociale partners en vertegenwoordigers van stakeholders zijn benaderd vanaf het begin. In de eerste paar weken was er elke dag communicatie tussen de verschillende organisaties. Dit gaf de sociale partners en stakeholders de mogelijkheid om op hoofdlijnen advies te geven over de insteek van deze maatregel. De aanbevelingen die sociale partners en stakeholders gaven over de inrichting van de NOW-regeling zijn veelal overgenomen door het NOW-team.

Op het moment dat de kinderziektes uit de regeling waren werd er een dalende trend in de hoeveelheid klachten waargenomen door sociale partners en andere belanghebbenden. Dit betrof ook het aantal klachten over het portaal en de formulieren. Daarnaast werden de administratieve lasten minder bij latere NOW-tranches, doordat de grenzen voor accountantsproducten werden verhoogd waardoor minder bedrijven de accountantsproducten hoefden op te vragen. Het ophogen van de grenzen zorgde dat er voor bepaalde bedrijven een lichter accountantsproduct nodig was. Dit resulteerde ook in minder hoge kosten voor het MKB. Deze groep respondenten geeft aan dat de overheid soms onbekend is met accountantsproducten, waardoor in het begin soms onnodig om het zwaarste product werd gevraagd. Het zwaarste product is volgens respondenten niet altijd nodig, soms is een tweede paar ogen (vier-ogen principe) genoeg.

De voorschot-vaststelling-systematiek van de NOW en mogelijke alternatieven

Voor de coronacrisis uitbraak bestond de reguliere Regeling Werktijdverkorting (wtv-regeling), die in het geval van bijzondere omstandigheden aangevraagd kon worden door een bedrijf tijdens een korte periode waarin er minder werk is. In deze overbruggingsperiode ontvingen werknemers een per werknemer afgestemde WW-uitkering. De wtv-regeling werd rond de 150 keer per jaar aangevraagd. De respondenten geven aan dat het aanvraagtraject van de wtv-regeling relatief arbeidsintensief voor de uitvoeringsorganisatie is, gezien de afstemming per werknemer, maar behapbaar gezien de hoeveelheid aanvragen voor de coronaperiode. Met de eerste berichten van corona uit China, spraken betrokkenen bij de wtv-regeling over hoe Nederlandse bedrijven die gevolgen zouden ondervinden van de situatie in China gebruik konden maken van de wtv-regeling. Uiteindelijk bleek dat corona ook in Nederland een rol ging spelen waardoor de omvang te groot werd om aan te kunnen met de wtv-regeling. Vanuit juridisch

perspectief kon de bestaande regeling niet zomaar worden afgeschaft en waren sommige wtv-aanvragen gerelateerd aan corona al toegekend, dus moest er een vervangende regeling komen die meer generiek was om de arbeidsintensiviteit te verlagen en het aanvraagproces te versnellen.

Dit komt door het feit dat de wtv-regeling een vaststelling–zonder-voorschot systematiek heeft. Dit betekent dat de vaststelling plaatsvindt vóór het uitbetalen. Deze systematiek is intensief door de intensieve controle vooraf. Hierdoor zouden grote hoeveelheden aanvragen voor het UWV niet uitvoerbaar zijn, en zou het doel om de bedrijven in staat te stellen om de lonen in april uit te betalen niet behaald worden. De NOW werkt daarom met een voorschot-vaststelling-systematiek. Deze systematiek bestaat uit een voorschot gebaseerd op een referentieperiode en een vaststelling achteraf. Het fundament van de NOW-regeling was dat het vergelijkbare steun als de wtv-regeling moest geven, uitvoerbaar moest blijven bij grote aantallen aanvragen en het doel werd gesteld om bedrijven in staat te stellen om de lonen van de maand april 2020 uit te betalen. Deze systematiek was volgens de respondenten de enige vorm die uitvoerbaar is op deze schaal en de uitbetalingen voor de lonen in april mogelijk maakt. Daarnaast wordt benoemd in de interviews dat deze systematiek de enige manier is om de doelen te behalen en tegelijkertijd te voldoen aan de kaderwet SZW-subsidies.¹⁵ Een voorschot zonder vaststellingsystematiek is namelijk minder doelmatig, doordat er geen controle plaatsvindt is er veel meer risico op misbruik en oneigenlijk gebruik. De vaststelling zonder voorschotsystematiek en de voorschot zonder vaststellingsystematiek vielen volgens respondenten daarom af voor de NOW-regeling.

De respondenten geven aan dat het wenselijk is om een laagdrempelige regeling in te voeren op het moment dat het doel van een regeling liquiditeit is. De voorschot-vaststelling-systematiek was de enige optie om de doelstellingen van de regeling op een snelle en uitvoerbare manier te bereiken. Beleidsmakers vanuit SZW benoemen dat deze systematiek een hoger risico heeft en in normale omstandigheden niet de voorkeur zou hebben omdat je achteraf pas weet wie waar recht op heeft. Het voordeel van deze systematiek is dat het criterium als onderdeel van de vaststelling uitgewerkt kon worden na het toekennen van de voorschotten, waardoor de precieze invulling van de controle achteraf op een zorgvuldige manier uitgewerkt kon worden. Het uitvoeren van de controles door het UWV verschuift ook naar achteren, waardoor dat achteraf meer tijd vraagt van deze organisatie.

Het vaststellen van de omzetsdaling was niet altijd makkelijk voor het UWV en had veel tijd kunnen kosten. Om de hoogte van het voorschot snel te kunnen vaststellen en te betalen kan het UWV alleen uitgaan van wat reeds binnen UWV bekend is, zoals de door de werkgever zelf gedane loonaangifte en polis-administratie. Daarom is ervoor gekozen om de regeling uit te werken op het niveau van werkgevers, in plaats van de werknemer zoals bij de wtv-regeling. Aan de voorkant zijn de uitvoerbaarheid van de regeling en de snelle verschaffing van gelden het gevolg van het feit dat ondernemers een inschatting moesten maken van de omzetsdaling. Op basis hiervan kon het UWV de uitkering bepalen (rekening houdende met de bij het UWV bekende loonsom). Achteraf moesten de organisaties die NOW hadden aangevraagd een opgave doen van o.a. de werkelijke omzetsdaling. Hierdoor is de controle op de regeling uitvoerbaar gehouden.

Het aansluiten bij de werkgever heeft als extra voordeel dat er een automatische check op doelmatigheid inzit, namelijk, de omzet van een bedrijf. Hierdoor kan je een inschatting maken van omzetverlies en achteraf terug betalen als er te veel is uitbetaald. Daarnaast heeft het gebruik van de beschikbare informatie over bedrijven als voordeel dat er snel ingezien kan worden of een aanvraag gedaan werd door een bestaand bedrijf, hoeveel mensen dit bedrijf in dienst heeft en hoeveel deze mensen verdienen.

¹⁵ Stb. 1997, 285

Het doel van de NOW aan het begin was om werkgelegenheid te behouden, en volgens respondenten eigenlijk de arbeidsmarkt even te bevriezen, zodat bedrijven verder konden na de coronamaatregelen. De respondenten benoemen dat verkend is of de WW benut kon worden voor de NOW-regeling zonder dat mensen de WW-opbouw verliezen, dat bleek te ingewikkeld en niet uitvoerbaar waardoor ervoor gekozen is om dat niet op te nemen in de NOW-regeling.

De aanvragen van de wtv-regeling werden handmatig verwerkt. Om het aantal aanvragen van de NOW-regeling aan te kunnen is er gekozen voor een geautomatiseerde verwerking, maar gezien de snelheid waarbij de geautomatiseerde verwerking moest worden uitgewerkt is er besloten om voor de zekerheid ook twee back-up scenario's voor het verwerken van aanvragen uit te werken. Alle drie de scenario's zijn ontwikkeld zodat op de laatste dag voor het invoeren van de regeling besloten kon worden welke vorm gebruikt zou worden. Uiteindelijk kon het digitaal formulier volledig geautomatiseerd worden met de juiste koppelingen, en was het uitprinten en inscannen van formulieren door iedere aanvrager niet nodig.

Effecten van de voorschot-vaststelling-systematiek

Alle gesproken partijen hadden gedacht dat na het afschaffen van de NOW-regeling er een inhaalslag zou zijn met faillissementen door terugvorderingen of het wegvallen van steun, maar dat viel, tegen de verwachting in, mee. De respondenten benoemen dat de voorschot-vaststelling-systematiek hier op een aantal manieren aan heeft bijgedragen. Zo konden werkgevers het verwachte omzetverlies in latere tranches beter inschatten. De bedrijven konden het omzetverlies beter inschatten doordat bedrijven na verloop van tijd beter wisten wat wel en niet mogelijk was met betrekking tot de coronamaatregelen. Daarnaast hielp het dat NOW-regeling bestond uit verschillende kortdurende tranches die te overzien waren.

4.2 Samenwerking en besluitvorming

In deze paragraaf staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Hoe hebben politieke keuzes een rol gespeeld bij het ontwerpen van de NOW?
- Hoe heeft de uitvoerbaarheid van de regeling een rol gespeeld bij het ontwerpen van de NOW?
- Hoe zijn UWV en UVB betrokken geweest bij de besluitvorming over de NOW? Wat heeft UWV en UVB in staat gesteld om deze regeling zo snel uit te voeren?
- Hoe verliep de samenwerking tussen SZW en UWV bij de totstandkoming en uitvoering van de NOW?
- Hoe zijn SZW en UWV in staat geweest tussentijds bij te sturen op de vormgeving en uitvoering van de NOW als gevolg van signalen uit de politiek en de samenleving (responsiviteit)?

4.2.1 Deskresearch

De rol van politieke keuzes

Er is een drietal moties geweest die van invloed zijn geweest op het ontwerpen van de NOW. De eerste motie is de motie van het lid Tielen om inzicht te krijgen in schrijnende gevallen. De motie heeft als doel om nog resterende knelpunten in de NOW te identificeren. Zijn er bijvoorbeeld nog administratieve redenen die ervoor zorgen dat de aanvraag van de NOW niet doorgaat? Indien deze er structureel zijn, dienen deze te worden aangepast.¹⁶

¹⁶ Zie [Kamerstuk 35420, nr. 108 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

De tweede motie, motie Jetten, stelt dat NOW-gelden niet direct of indirect gebruikt mogen worden om bonussen of dividend uit te keren en/of eigen aandelen te kopen. Deze motie is opgenomen vanaf de tweede NOW-regeling. In het verlengde daarvan is er ook de motie van de Kamerleden Ploumen, Marijnissen en Kröger. Deze motie zorgde ervoor dat werkgevers die een voorschot kregen van meer dan 125.000 euro (of waarbij de subsidie werd vastgesteld op meer dan 125.000 euro) verplicht zijn om bij een NOW-aanvraag een overeenkomst te sluiten met de vertegenwoordiging van werknemers over het bonus- en dividendbeleid.¹⁷ Ten slotte vraagt de motie Asscher een inspanningsverplichting voor werkgevers voor begeleiding van werk-naar-werk. Deze inspanningsverplichting is opgenomen vanaf de NOW 3.¹⁸

4.2.2 Interviews

Respondenten geven aan dat de totstandkoming van de NOW sterk is gedreven door politieke wensen en keuzes die voortkwamen uit maatschappelijke druk. Deze keuzes speelden een grote rol in zowel de totstandkoming, doorontwikkeling als de (niet)-afbouw van de NOW. Daarnaast stond uitvoerbaarheid bij alle partijen vanaf het begin op 1, en was de samenwerking tussen SZW, UWV en UVB goed. Ook gebruikers en sociale partners zijn positief over de uitvoerbaarheid van de regeling en de responsiviteit van SZW en UVB.

Tijdens de totstandkoming van de NOW kwam vanuit het kabinet de sterke wens om een grote, generieke regeling op te tuigen waarbij SZW en UWV veel vrijheid kregen voor de inrichting. In de politiek heerste een gevoel van urgentie rond het beschikbaar stellen van steun. De toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft, in samenspraak met het hele kabinet, de keuze gemaakt om van de NOW een openeinderegeling te maken, waarbij de uitgaven niet gelimiteerd waren. In de validatiesessies werd aangegeven dat de regeling zonder open einde minder doelmatig was geweest, vanwege de extra complexiteit die dit voor de uitvoerders met zich mee zou hebben gebracht. De respondenten spreken hun waardering uit over de vrijheid die ze kregen voor de inrichting van de regeling.

Bij de ontwikkeling van nieuwe tranches was er druk vanuit de politiek om additionele clausules en veranderingen aan de NOW toe te voegen, bijvoorbeeld gericht op concerns, seizoensgebonden bedrijven en starters. Respondenten geven aan dat deze aanpassingen extra druk hebben gelegd op de uitvoerbaarheid van de regeling. Zo was er druk vanuit de politiek om vanuit discretionaire bevoegdheid steun te geven aan seizoensgebonden sectoren die geen gebruik konden maken van de NOW in de originele opzet. Verder, zoals aangegeven bij de deskresearch, heeft de Tweede Kamer verschillende moties aangenomen die hebben geleid tot aanpassingen in de regeling. Zo was het de wens vanuit de Tweede Kamer dat bedrijven die bonussen en dividend uitkeerden geen aanspraak mochten maken op de NOW (motie Jetten). Ook de werkmaatschappijregeling is mede door druk vanuit de Tweede Kamer toegevoegd aan de NOW¹⁹.

Omwillen van de uitvoerbaarheid van de NOW zijn er ook wensen vanuit de politiek niet meegenomen in latere tranches. De Tweede Kamer en de politieke vierhoek (Algemene Zaken, EZK, Financiën en SZW) hadden de wens om bedrijven die in 2019 ruime winst hadden gemaakt te onttrekken van NOW-steun. Dit was volgens respondenten echter niet uitvoerbaar. Daarnaast werd de inspanningsverplichting voor werkgevers om begeleiding van werk-naar-werk te bieden aan werknemers (motie Asscher) niet meegenomen in de controle, ook met het oog op uitvoerbaarheid. Respondenten ervoeren vanuit de politiek begrip voor gemaakte keuzes, ook wanneer deze

¹⁷ Zie Kamerstuk 35420, nr. 352 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen ([officiëlebekendmakingen.nl](https://www.officiële-bekendmakingen.nl))

¹⁸ Zie Informatie over Bijlage 1018534 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen ([officiëlebekendmakingen.nl](https://www.officiële-bekendmakingen.nl))

¹⁹ Zie Kamerstuk 35420-199
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z23765&did=2020D50061

ingen tegen hun politieke wensen. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stuurde dilemmabrieven naar de Kamer om de leden mee te nemen in de afwegingen die werden gemaakt door SZW en UWV. Deze brieven bleken een goede manier om aan de Tweede Kamer duidelijk te maken hoe wensen vanuit de politiek impact hadden op de uitvoerbaarheid van de regeling. Het creëerde begrip bij politici voor de keuzes die gemaakt werden op basis van de uitvoerbaarheid.

De lange instandhouding van de NOW, waarbij geen afbouw heeft plaatsgevonden, was volgens respondenten het gevolg van maatschappelijke en politieke druk. Respondenten geven aan dat politiek en maatschappelijk draagvlak ontbrak voor eventuele afbouw van de NOW. Afbouwscenario's zijn ambtelijk uitgewerkt, maar daardoor nooit toegepast. Respondenten benadrukken dat bij de afweging over de voortzetting van de NOW niet alleen doelmatigheid meespeelde. Vanuit moreel oogpunt vinden sommige respondenten dat als overheidsingrijpen sectoren sluit en daarmee financiële schade veroorzaakt, het belangrijk is dat de overheid deze schade vergoedt. In validatiesessies werd deze gedachte bondig samengevat: 'als er strenge coronamaatregelen zijn, moeten er ook coronasteunmaatregelen zijn'. Volgens respondenten waren sectorspecifieke regelingen en een andere systematiek onuitvoerbaar geweest. Verder is ervoor gekozen om de uitkering te baseren op de loonsom, die reeds bekend was bij het UWV. Dit verlaagde de administratieve lasten voor zowel aanvragers als uitvoerders.

Omwillen van de uitvoerbaarheid is bij het ontwerp van de NOW ervoor gekozen om vanaf het eerste moment UWV en UVB te betrekken bij de besluitvorming. Volgens respondenten verloopt de communicatie tussen departementen doorgaans via e-mail, waarbij de departementen sequentieel met de regeling bezig zijn. Vanwege de urgentie van de NOW is ervoor gekozen om alle betrokken partijen bij elkaar aan één tafel te hebben, zodat gezamenlijk een regeling kon worden opgesteld.

De samenwerking tussen SZW en UWV wordt over het algemeen door respondenten als zeer goed ervaren. Vanuit beide departementen heerst er grote waardering voor elkaars werk. Uit de interviews blijkt dat het veelvuldig met elkaar aan tafel zitten een teamgevoel creëerde op en tussen de verschillende departementen. Respondenten geven aan dat het hielp dat de NOW bij alle partijen prioriteit nummer 1 was. Onder minder urgente omstandigheden hebben samenwerkingsdossiers niet altijd dezelfde prioriteit, waardoor de samenwerking trager kan verlopen.

Deze opzet van de NOW gaf SZW en UWV de mogelijkheid om snel in te spelen op signalen van de politiek en samenleving en aanpassingen ter verbetering van de NOW snel in te voeren. Verder gaven respondenten, zoals eerder genoemd, aan dat de lijnen tussen SZW en UWV kort waren, wat betekende dat beleidsmakers en uitvoerders snel konden overleggen over de uitvoerbaarheid van mogelijke aanpassingen.

Zoals eerder genoemd hebben de sociale partners, werkgevers, gebruikers en andere stakeholders grote waardering voor de responsiviteit van, en samenwerking met, SZW en UWV. Respondenten geven aan dat er direct contact is geweest tussen sociale partners en SZW en UWV omtrent mogelijke aanpassingen rond de opzet van de NOW. Zo gaven sociale partners aan dat seizoensgebonden bedrijven buiten de boot vielen in de eerste opzet van de regeling. Hier is gehoor aan gegeven door het referentiepunt voor het vaststellen van de omzetsdaling aan te passen. Ook kregen SZW en UWV signalen van net-gestarte bedrijven die geen aanspraak konden maken op NOW-steun. Hier is gehoor aan gegeven door in NOW 5 de startersregeling te introduceren. Met de NBA is er specifiek contact geweest over de grenzen voor de accountantsverklaring. Uiteindelijk is besloten om de grenzen te verhogen om de lasten voor het mkb te verlichten.

4.3 Misbruik en oneigenlijk gebruik

In deze paragraaf staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Hoe is het M&O-beleid tot stand gekomen? Hoe zijn de risico's in kaart gebracht en gemitigeerd? Hoe zijn de M&O-maatregelen actueel gehouden?
- Kan een indicatie worden gegeven van de verwachte omvang van (vermoed) misbruik van de NOW?
- Hoe is het controlestelsel van de NOW tot stand gekomen?
- In hoeverre is bij de totstandkoming rekening gehouden met de uitvoerbaarheid door deskundige derden en accountants?
- Hoe verhieldden de administratieve lasten voor het doen van een vaststellingsaanvraag zich tot de ontvangen subsidie en is hiermee rekening gehouden bij de totstandkoming van het controlestelsel?

4.3.1 Deskresearch

De snelheid waarmee de NOW-regeling tot stand is gekomen brengt het risico met zich mee dat zaken mogelijk over het hoofd zijn gezien en dat er misbruik of oneigenlijk gebruik heeft plaatsgevonden. Dit hangt samen met de noodzaak van het op zeer korte termijn beschikbaar stellen van voorschotten en het gegeven dat de definitieve subsidie pas achteraf wordt vastgesteld. Waar mogelijk zijn M&O-risico's geadresseerd met beheersmaatregelen. Vanaf de start van de NOW was bekend dat er onvolkomenheden in de aanpak zouden zitten, waarbij meer M&O-risico's zijn aanvaard dan bij reguliere omstandigheden gebruikelijk zou zijn (Kamerstukken II, 2023). Desondanks is er wel degelijk M&O-beleid gevoerd, waarbij ook tussentijds risico's en protocollen zijn aangepast om het misbruik en oneigenlijk gebruik te minimaliseren.

Totstandkoming van het M&O-beleid

In hun jaarverslagen beschrijft UWV dat zij bij het ontwerp van de NOW-regeling na risicosessies met betrokken partijen, zoals het ministerie van SZW en de accountantsorganisaties, een aantal beheersmaatregelen hebben genomen, zowel bij de aanvraag als bij de definitieve vaststelling van de NOW-subsidie (UWV, 2021, 2022, 2023). De NOW is een subsidieregeling waarop het Uniform Subsidiekader (USK) van de Rijksoverheid van toepassing is. Dit is een kader voor het uniformeren en vereenvoudigen van de regels voor de uitvoering en de verantwoording van alle rijkssubsidies.²⁰ Voorafgaand aan de opening van de eerste aanvraagperiode heeft het UWV twee belangrijke beheersmaatregelen genomen. Ten eerste heeft het UWV gebruikgemaakt van de bij hen bekende loonsommen in de polisadministratie op basis van een peilmoment voorafgaand aan het openen van de aanvragen. Het manipuleren van de loonsom achteraf, wat een belangrijk M&O-risico is, was daarmee niet mogelijk. Ten tweede heeft UWV alleen geld overgemaakt naar IBAN-rekeningnummers die bij de Belastingdienst bekend zijn. Bij het opgeven van andere rekeningnummers is eerst de juistheid daarvan vastgesteld.

Een andere belangrijk M&O-risico, manipulatie van het omzetverlies van de individuele werkgever, kon pas achteraf bij de vaststellingen gecontroleerd worden. UWV was niet in staat om zelfstandig het door de werkgever opgegeven omzetverlies bij de vaststelling te controleren. Daarom zijn hierbij ook andere partijen betrokken, zoals accountants, deskundige derden en het ministerie van SZW. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de controles die plaatsvonden op het daadwerkelijk geleden omzetverlies en de gerealiseerde loonsommen, zoals weergegeven in het UWV Jaarverslag 2022. Deze zijn afhankelijk van de hoogte van het voorschotbedrag of het definitieve subsidiebedrag.

²⁰ Zie [Aanwijzingen voor subsidieverstreking](#) | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (kcbr.nl).

Tabel 4.1 Hoe hoger het NOW-subsidiebedrag, hoe verregaander de controlemaatregelen

	Subsidiebedrag < € 25.000*	Subsidiebedrag ≥ 25.000* en < € 125.000	Subsidiebedrag ≥ € 125.000
Controle door deskundige derde of accountant	Geen controle vereist	Controle op omzetverlies en enkele aspecten m.b.t. de loonsom door deskundige derde	Controle op omzetverlies en enkele aspecten m.b.t. de loonsom door accountant
Eerste controle door UWV	Controle op volledigheid vaststellingsaanvraag en overeenstemming met gegevens voorschotaanvraag	Controle op volledigheid vaststellingsaanvraag en overeenstemming met gegevens voorschotaanvraag	Controle op volledigheid vaststellingsaanvraag en overeenstemming met gegevens voorschotaanvraag
Controle op omzetsdaling door ministerie van SZW	Controle m.b.v. data-analyse en risicogerichte steekproef	Controle m.b.v. data-analyse en risicogerichte steekproef plus visuele controle deskundige-derdenverklaring	Visuele controle accountantsverklaring
Controle op loonsom door UWV	UWV hanteert de loonsomgegevens uit de polisadministratie	UWV hanteert de loonsomgegevens uit de polisadministratie	UWV hanteert de loonsomgegevens uit de polisadministratie
Berekening definitief subsidiebedrag door UWV	UWV berekent, rekening houdend met controlebevindingen van het ministerie van SZW, het definitieve subsidiebedrag	UWV berekent, rekening houdend met controlebevindingen van het ministerie van SZW, het definitieve subsidiebedrag	UWV berekent, rekening houdend met controlebevindingen van het ministerie van SZW, het definitieve subsidiebedrag

* Vanaf NOW 3.1 is de grens verhoogd van € 25.000 naar € 40.000

Bron: UWV Jaarverslag 2022

Voor subsidiebedragen kleiner dan 25 duizend euro (vanaf NOW 3.1 is de grens verhoogd naar 40 duizend euro) is geen verklaring voor de vaststelling vereist. Bij subsidiebedragen vanaf 25 duizend euro (sinds NOW 3.1 vanaf 40 duizend euro) is een deskundigederdenverklaring of een accountantsverklaring vereist. Bij deze vaststellingen voert het ministerie van SZW een integrale controle uit op de ingediende stukken. Het checkt bijvoorbeeld of het omzetverlies in de aanvraag overeenkomt met het omzetverlies dat in de verklaring staat. Bij bevindingen neemt het ministerie contact op met de werkgever. Bijzondere aandacht daarbij krijgen bijvoorbeeld werkgevers waarbij het opgegeven omzetverlies dichtbij de drempelwaarde van 20 procent ligt. UWV voert controle uit op de loonsom op basis van de informatie uit de polisadministratie. Bij alle bedragen tot 125 duizend euro onderzoekt het ministerie van SZW de vaststellingen risicogericht op basis van data-analyse. Hierbij onderzoekt het onder andere het door de werkgever opgegeven omzetverlies voordat het UWV tot definitieve vaststelling van de NOW-subsidie overgaat. Het risicomodel is tussentijds bijgesteld op basis van de opgedane ervaringen en naar aanleiding van de verschillen tussen de afzonderlijke NOW-regelingen.

UWV voert jaarlijks onderzoek uit naar de rechtmatigheid van zowel de verleende voorschotten als de definitieve vaststellingen. De Algemene Rekenkamer (ARK) heeft in 2020 de opzet van het M&O-beleid ten aanzien van de NOW als toereikend beoordeeld, mede gezien de bijzondere omstandigheden en de snelheid waarmee de regeling tot stand is gekomen (AR, 2020). Wel vraagt de Algemene Rekenkamer voor nieuwe rondes van de NOW meer aandacht voor het proces van invordering, omdat gewerkt wordt met voorschotten die later vastgesteld worden: "Eerst uitbetalen en dan pas uitgebreid controleren of aan de regels voldaan wordt, leidt tot een grote invorderingsopgave en het risico dat betrokkenen die te goeder trouw zijn in de financiële problemen komen." Ook

stellen zij dat de extra belasting voor UWV meer aandacht van de minister verdient. Het ministerie van SZW heeft de nog resterende risico's geaccepteerd en de minister van SZW heeft de risico's ook meerdere malen gedeeld met de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2020; 2021; 2022).

Werking van het M&O-beleid

Daarnaast vermeldt het UWV in haar jaarverslagen dat zij samen met ketenpartners, zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie, UVB, de Belastingdienst, en de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD), optrekken in het onderzoek naar misbruik en oneigenlijk gebruik van de NOW (UWV, 2021, 2022, 2023). Daarbij is gebruikgemaakt van een risicogerichte handhavingsaanpak. De handhavingsactiviteiten richten zich daardoor op situaties waarin er gegronde redenen waren om mogelijk misbruik of oneigenlijk gebruik te vermoeden. Het UWV coördineert de afhandeling van meldingen van regelovertredingvermoedens bij de NOW. Daarnaast brengen zij, onder andere met data-analyses, de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van de regeling in kaart en nemen zij maatregelen om die risico's te verkleinen. In de periode 2020-2022 zijn grotendeels dezelfde risicofenomenen geconstateerd. Binnen de analyses lag de focus steeds op het risico dat werkgevers niet de juiste loonsom opgaven. Verder deed het UWV onderzoek naar directeur-groootaandeelhouders (dga's) die zichzelf in de loonsom ten onrechte als werknemer opvoerden en een verkennend onderzoek naar de groep werkgevers die niet reageert wanneer ze vragen om geconstateerde onjuistheden recht te zetten en waarbij de subsidie om die reden op nihil is gesteld.

Over 2021 heeft de Algemene Rekenkamer onderzocht of alle maatregelen effectief zijn en ervoor zorgen dat M&O-risico's worden beheerst. In het verantwoordingsonderzoek van het ministerie van SZW van 2021 en 2022 concludeert de Algemene Rekenkamer dat het stelsel van controlemaatregelen, dat de minister bij de aanvraag en vaststelling van NOW-subsidies heeft ingericht om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan, toereikend is (ARK, 2022; 2023).

De Auditdienst Rijk heeft in 2021 in opdracht van het ministerie van SZW bij 25 vaststellingsaanvragen van NOW-subsidies een review uitgevoerd op de kwaliteit van de door de betrokken accountant uitgevoerde werkzaamheden (ADR, 2022; Kamerstukken II, 2022). Bij 17 van de 25 reviews was de auditdienst van oordeel dat de kwaliteit toereikend was en bij 8 ontoereikend. Bij een oordeel 'toereikend' heeft de auditdienst vastgesteld dat de accountant een deugdelijke grondslag heeft voor het afgegeven accountantsproduct. Een oordeel 'ontoereikend' houdt in dat (de vastleggingen van) de accountantswerkzaamheden in onvoldoende mate voldoen aan de gestelde eisen in de NOW-regeling, het accountantsprotocol en de in de regeling vermelde standaarden van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). De Auditdienst Rijk heeft daardoor niet kunnen vaststellen of voldoende werkzaamheden door de accountant zijn verricht dan wel de juiste conclusies zijn getrokken. Dat wil niet zeggen dat de vaststellingsaanvraag onjuist is. De door de werkgevers ingediende vaststellingsaanvraag zelf is geen object van het ADR-onderzoek.

De Auditdienst Rijk (ADR) heeft over 2022 onderzoek verricht naar het toetsingsproces van het ministerie van SZW ten aanzien van het omzetverliespercentage van vaststellingsaanvragen van de NOW (ADR, 2022). Hierbij zijn geen bijzondere bevindingen naar voren gekomen. In het door UWV uitgevoerde rechtmatigheidsonderzoek naar definitieve subsidievaststellingen is bij een steekproef van in totaal 400 gevallen voor 13 daarvan het NOW-subsidiebedrag als financieel onzeker aangemerkt; in 12 gevallen ontbrak de handtekening van de deskundige derde of accountant en in 1 geval was niet de juiste soort accountantsverklaring bijgevoegd (UWV, 2023).

Alles overziend constateert de Algemene Rekenkamer dat het controlestelsel dat is neergezet robuust is. Maar het UWV constateert ook dat, in lijn met de verwachtingen, de controle van het opgegeven omzetverliespercentage in de vaststellingsaanvraag leidt tot aanpassingen naar beneden van het subsidiebedrag. Daarbij zien ze bij de risicogerichte controles een grotere gemiddelde neerwaartse bijstelling van het omzetverliespercentage dan bij de

niet-risicogerichte controles. Er zijn verschillende redenen voor neerwaartse bijstelling. In een aantal gevallen was UWV in staat om misbruik aan te tonen. Vaak betreft het de complexiteit van onwetendheid of onbekendheid met de regeling.

Omvang van (vermoed) misbruik en oneigenlijk gebruik

Uit de meest recente Kamerbrief over de integrale voortgangsrapportage steunpakket blijkt dat sinds de opening van de vaststellingsaanvragen van NOW 1 tot en met NOW 6 er tot 7 juni 2023 in totaal 430 duizend vaststellingsaanvragen zijn ingediend (Kamerstukken II, 2023). Uitvoering van Beleid (UVB) heeft door middel van risicoanalyse ruim 10 duizend gevallen (circa 2,3 procent van de vaststellingsaanvragen) in behandeling genomen voor nader onderzoek. In deze gevallen wordt de werkgever gevraagd extra gegevens aan te leveren. Deze worden onderzocht en afhankelijk van de uitkomst kunnen er correcties worden doorgevoerd. UVB heeft tot 1 mei 2023 ongeveer 5.700 onderzoeken afgerond, waarbij op grond van de risicoanalyses in ruim 69 procent van de onderzochte dossiers (circa 1,2 procent van de vaststellingsaanvragen) sprake is van een aanpassing van het omzetverliespercentage dan wel een intrekking van de vaststellingsaanvraag door de werkgever. Dit betekent echter niet dat in deze gevallen direct sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik: vaak betreft het een (onbewuste) fout van de werkgever.

UWV heeft tot 1 mei 2023 2.796 signalen ten aanzien van 2.222 werkgevers ontvangen van mogelijke overtreding van de NOW-regels. Naast deze signalen zijn sinds januari 2021 354 na een eerste check onderzoekwaardige 'gevalideerde' signalen uit verschillende door het UWV uitgevoerde data-analyses nader onderzocht. Van al deze signalen (circa 0,7 procent van de vaststellingsaanvragen) samen is een deel gedeeld met de Nederlandse Arbeidsinspectie en met de Belastingdienst. Het andere deel kon door UWV worden afgehandeld of was niet onderzoekwaardig. De meeste signalen bij het UWV betreffen mogelijke manipulatie van de omzet en mogelijke manipulatie van de loonsom. Deze zijn samen goed voor bijna 80 procent van alle signalen. Tot 1 mei 2023 zijn er op grond van nadere controle bij UWV Handhaving ook 93 aanvragen tijdens de voorschotfase afgewezen en is de subsidie in 19 gevallen (tijdelijk) stopgezet.²¹ Tijdens de vaststellingsfase zijn er naar aanleiding van nadere controles in de vaststellingen van NOW 1 tot en met NOW 6 tot 1 mei 2023 64 subsidies op nihil gesteld, is de subsidie in 115 gevallen aangepast in verband met loonsomcorrecties en is UWV in 54 gevallen (bij 35 werkgevers) teruggekomen op de eerste vaststelling, naar aanleiding van extra controles bij UWV Handhaving. Wanneer het UWV ernstig misbruik vermoedde, hebben zij de zaak overgedragen aan de Nederlandse Arbeidsinspectie, die beoordeelt of een strafrechtelijk vervolg passend is.

De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft tot 1 mei 2023 van verschillende partijen 1.354 signalen (circa 0,3 procent van de vaststellingsaanvragen) ontvangen van mogelijk strafbare feiten in relatie tot de steunmaatregelen, zoals de NOW. 650 van deze signalen waren afkomstig van de Financial Intelligence Unit (FIU). In totaal zijn 63 strafrechtelijke onderzoeken opgestart en zijn 33 zogenaamde 'knock-and-talk' gesprekken gevoerd. Dit handhavingsinstrument wordt ingezet bij serieuze signalen en meldingen die echter onvoldoende ernstige fraude-indicaties bevatten. De subsidieaanvrager wordt met deze gesprekken in staat gesteld om zelfstandig zijn handelwijze aan te passen en de subsidievoorwaarden na te leven. Van een deel van de opsporingsonderzoeken is het dossier ingeleverd bij het Openbaar Ministerie (OM) om hierop een vervolgingsbeslissing te nemen. In een ander deel van de onderzoeken is geconstateerd dat er geen sprake was van een strafbaar feit of dat er onvoldoende bewijs aangevoerd kon worden om tot vervolging over te gaan. In een aantal gevallen is waarschuwend opgetreden en is UWV geïnformeerd. Gelet op het feit dat het vaststellingsproces van NOW-subsidies nog enkele jaren zal voortduren in combinatie met de

²¹ Naast deze afgewezen aanvragen zijn er nog veel meer aanvragen afgewezen wanneer de werkgever simpelweg niet voldoet aan de voorwaarden van de regeling. Deze 93 afwijzingen betreffen alleen aanvragen welke zijn afgewezen op basis van de nadere controle van de directie Handhaving bij UWV.

doorlooptijd van strafrechtelijke onderzoeken, is de opsporingscapaciteit van de Arbeidsinspectie voor de komende jaren uitgebreid.

4.3.2 Interviews

Bij de initiële inrichting van de NOW lag de prioriteit op het snel verschaffen van financiële middelen aan werkgevers die dat nodig hadden, om zo een golf van werkloosheid te voorkomen. Binnen de ruimte van dit primaire uitgangspunt is zo goed mogelijk vormgegeven aan het M&O-beleid van de regeling. Er is door SZW en UWV bij aanvang van de regeling een M&O-overleg ingesteld waarbij risico's en gevallen van misbruik of oneigenlijk gebruik zijn besproken. Dit overleg vond in eerste instantie tweewekelijks plaats, later maandelijks en ten slotte driemaandelijks. Aan het begin van de regeling heeft het NOW-crisisteam de mogelijke risico's in kaart gebracht en bekeken welke acties mogelijk waren om deze te mitigeren. Gedurende de regeling zijn verdachte aanvragen geanalyseerd met het UWV, SZW, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie, de UVB, de NBA, FIOD en het Functioneel Parket van het OM.

Doordat de NOW een crisisregeling was, werd het ontwerpproces van het M&O-beleid anders ingericht dan gebruikelijk. De regeling moest snel van start gaan, waardoor de beoordeling van de handhaafbaarheid van de M&O-risico's (de zogenoemde 'Handhavingstoets') van de regeling door de Arbeidsinspectie na aanvang van de regeling gedaan is in plaats van daarvoor, zoals gebruikelijk is. Daarnaast was de inrichting van de regeling grofmazig om zo snel mogelijk een zo groot mogelijke groep ondernemers te kunnen ondersteunen (zie ook paragraaf 4.1). 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 M&O 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.

Het controlestelsel van de NOW werd ingericht om uitvoerbaarheid te borgen, en heeft bijgedragen aan het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Verschillende interviewrespondenten geven aan dat een voorschot-vaststelling-regeling per definitie gevoelig is voor misbruik en oneigenlijk gebruik, maar dat zij tegelijkertijd vinden dat de ingebouwde controles passend waren (zie de beschrijving in paragraaf 4.3.1 voor een uiteenzetting van de controlemechanismen). De NOW was een regeling op werkgeversniveau (bedrijven mét personeel), wat meer controlemogelijkheden en minder misbruikmogelijkheden bood dan een regeling op individueel werknemersniveau. Interviewrespondenten merken hierbij op dat de goede samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen, zoals de belastingdienst en het UWV, hierbij cruciaal was. Ook blijkt uit de interviews dat er gekozen is voor korte lijnen in het contact met de aanvragers, waardoor vragen over opvallende situaties zo snel mogelijk gesteld konden worden. Hierdoor werden veel situaties al snel opgehelderd, konden eventuele 'foutjes' in de aanvraag verbeterd worden en bleek vaak dat er geen sprake was van misbruik of oneigenlijk gebruik.

Controle door derden en accountants was een belangrijke schakel in het M&O-beleid van de NOW, maar interviewrespondenten hebben wisselende ervaringen over de betrokkenheid van accountants in het vormgeven van het M&O-beleid. Dit heeft geleid tot verminderde uitvoerbaarheid van de regeling voor accountants. Accountants waren via vertegenwoordiging van de NBA betrokken bij de vormgeving en uitvoering van de NOW-regeling, maar interviewrespondenten verschillen van mening over de momenten waarop accountants idealiter betrokken hadden moeten worden. Omdat accountants een belangrijke schakel waren in de controle bij de grotere subsidiebedragen, is met hen gesproken over de uitvoerbaarheid daarvan voor de accountants als beroepsgroep

en de gevolgen daarvan voor bedrijven. Op basis van dit contact is bijvoorbeeld het drempelbedrag voor een accountants- of derdenverklaring verhoogd in NOW 3.1. Interviewrespondenten geven aan dat er ook op meer strategisch niveau betrokkenheid van accountants had kunnen zijn, bijvoorbeeld in het NOW-crisisteam. Hierdoor had beter nagedacht kunnen worden over de vraag wat het nut van een accountants- of derdenverklaring is, wanneer deze zo effectief mogelijk ingezet had kunnen worden en hoe omgegaan had kunnen worden met financiële en bedrijfskundige begrippen om hierin eenduidige definities toe te passen. Doordat de definities nu afweken tussen de verschillende regelingen en relatief veel accountants- en derdenverklaringen benodigd waren, is de uitvoerbaarheid door accountants onder druk komen te staan. Ondanks deze aandachtspunten, delen partijen over het algemeen een positieve kijk op de samenwerking, bijvoorbeeld in het samen vormgeven van webinars met vragen en antwoorden over de regelingen.

De administratieve lasten voor bedrijven voor het doen van een voorschotsaanvraag waren laag, bij de vaststellingsaanvraag zijn de lasten voor kleinere bedrijven relatief hoog. In de vormgeving van de regeling is erop ingezet om de administratieve lasten aan de voorkant zo laag mogelijk te houden: de aanvragen konden digitaal worden ingediend, en gegevens werden zo veel mogelijk automatisch ingevuld. Voor kleinere bedrijven kon het wel uitdagender zijn om de gegevens te verzamelen, omdat deze groep de gegevens, over bijvoorbeeld omzet, minder vaak paraat heeft. In het aanvraagproces was er enige onduidelijkheid over hoe omgegaan moest worden met bepaalde concepten die over de verschillende regelingen niet consistent gedefinieerd werden, zoals het omzetbegrip wat verschillend werd gebruikt in NOW en TVL. Gebruikers hebben hierover extra vragen gesteld bij accountants en werkgeversorganisaties, die hierbij hebben ondersteund. Voor de vaststellingsaanvraag is extra informatie en controle nodig. Voor kleine bedrijven is het verkrijgen van een derden- of accountantsverklaring relatief duur, waardoor de administratieve lasten ook relatief hoog zijn voor deze groep. Dit geldt zeker als zij op de ondergrens zitten van het subsidiebedrag waarvoor een accountantsverklaring nodig is. Respondenten oordelen hierom positief over het samenvoegen van de verantwoording van meerdere tranches, omdat dit ervoor zorgt dat zij dit proces slechts één keer hoeven te doorlopen, wat daarmee de administratieve lasten vermindert.

Ondanks dat het voor respondenten moeilijk is om de omvang van misbruik en oneigenlijk gebruik accuraat in te schatten, is de verwachting vrijwel unaniem dat deze omvang gering is. Volgens respondenten is een grofmazige regeling die gebruikmaakt van een voorschot-vaststellings-systeem per definitie gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik, maar respondenten geven aan dat de combinatie van controles goed werkte in het voorkomen en identificeren van misbruik en oneigenlijk gebruik. Hierbij maken respondenten onderscheid tussen misbruik en oneigenlijk gebruik, waarbij *misbruik* wordt gezien als het opzettelijk verkeerd gebruiken van de regeling om zo meer geld te krijgen dan waar een bedrijf of persoon recht op heeft, terwijl *oneigenlijk gebruik* wordt gezien als fouten die gemaakt worden vanuit onwetendheid of onbegrip en die ervoor zorgen dat de regeling anders gebruikt wordt dan bedoeld. Beide gevallen blijken volgens respondenten weinig voor te komen, waarbij misbruik wordt genoemd als het minst voorkomend. Dit beoordelen respondenten op basis van signalen die zijn binnengekomen bij verschillende organisaties (bijvoorbeeld UVB, UWV en de Arbeidsinspectie) (zie ook paragraaf 4.3.1). De meeste interviewrespondenten concluderen op basis van deze signalen dat de omvang van misbruik en oneigenlijk gebruik gering is, en zeker in balans is met de bereikte effecten in het behoud van werkgelegenheid.

4.4 Synthese totstandkoming en uitwerking

In deze paragraaf staat de tweede hoofdvraag centraal: In welke omstandigheden (het uitbreken van de coronacrisis) kwam de NOW tot stand en welk effect had dit bij het opstellen van de NOW en de kenmerken van de

regeling op de doelmatigheid? Hierbij is onderscheid gemaakt naar de inrichting en uitvoering, de samenwerking en besluitvorming en het misbruik en oneigenlijk gebruik van de regeling.

Inrichting en uitvoering

De inrichting en uitvoering hadden een groot effect op betrokken afdelingen van SZW en het UWV. De NOW moest onder grote tijdsdruk ontworpen en ingericht worden. Daarom had de uitvoerbaarheid van de NOW meteen de hoogste prioriteit. Dit was immers de enige manier om ervoor te zorgen dat gebruikers op tijd financiële steun konden ontvangen. SZW, UVB en UWV hanteerden ook een andere manier van werken. Normaal loopt communicatie tussen deze organisaties veelal via mail, en worden alle betrokken organisatieonderdelen sequentieel betrokken. In het geval van de NOW is expliciet de keuze gemaakt om meteen aan het begin mensen uit alle relevante organisatieonderdelen tegelijk te betrekken, en veel directe communicatie te hebben. Die manier van werken zorgde voor snelheid én flexibiliteit. Ook met betrekking tot maatwerk en schrijnende gevallen hebben SZW, UVB en UWV gekozen voor directe communicatie met alle relevante organisatieonderdelen bij elkaar. Ondanks het feit dat de inrichting en uitvoering van de NOW een intensief traject was had het minimale consequenties voor de rest van de organisatie en de reguliere processen en trajecten.

Bij het ontwerpen van de NOW is al vroeg gekozen voor een voorschot-vaststellings-systematiek. Wij concluderen dat dit ook de enige manier was om een doeltreffende en doelmatige regeling op te tuigen. Een vaststellings-systematiek (zonder voorschot) zou niet doeltreffendheid zijn geweest, met teveel administratieve lasten voor zowel gebruiker als uitvoerder waardoor bedrijven te laat financiële steun zouden krijgen. De wtv is zo'n soort regeling, en deze bleek al snel niet uitvoerbaar. Een voorschot-systematiek (zonder vaststelling) was minder doelmatig geweest, omdat zonder vaststellingsaanvraag M&O waarschijnlijk meer had plaatsgevonden.

Ten slotte merken we op dat alle respondenten zeer positief zijn over het proces. Zowel beleidsmakers en uitvoerders benadrukken unaniem dat het ontwerpen en inrichten van de NOW (tijds)intensief was, maar veel voldoening gaf. Dit kwam door een hecht teamgevoel onder betrokken werknemers, maar ook door de direct aantoonbare maatschappelijke relevantie van de regeling. Gebruikers zijn lovend over de snelheid waarmee de regeling open ging, en waarmee ze steun ontvingen, en beoordelen zeker de voorschotaanvraag als zeer gebruiksvriendelijk. De vaststellingsaanvraag was voor gebruikers tijdsintensiever, maar ook daar is het oordeel veelal positief. Sociale partners en belangenverenigingen oordelen ook positief over de NOW en over UWV en SZW. Zij prijzen wederom de snelheid en gebruiksvriendelijkheid van de regeling. Deze respondenten merken op dat de NOW weliswaar hiaten had, maar dit volkomen logisch is gezien de crisissituaties waaronder de NOW tot stand kwam. Sociale partners en belangenverenigingen konden hun hiaten kenbaar maken aan SZW en UWV, en geven aan zich goed gehoord te voelen.

Samenwerking en besluitvorming

Maatschappelijke en politieke druk speelden een grote rol in de totstandkoming, ontwikkeling en afbouw van de NOW. Tijdens het ontwerp van de regeling was er een grote politieke wil in het kabinet om snel een grote en generieke regeling op te zetten. Hierdoor ervoeren beleidsmakers en uitvoerders politieke ruimte om dilemma's aan te geven. Gedurende de regelingen hebben meerdere moties voor wijzigingen in de NOW gezorgd, en speelden maatschappelijke en politieke druk een rol in het toevoegen van additionele clausules in de NOW. Deze clausules hadden vooral als doel om bedrijven die eerder buiten de NOW vielen toch steun te geven. Omwille van de uitvoerbaarheid zijn sommige politieke wensen niet meegenomen. Ten slotte speelden maatschappelijke en politieke druk een rol in het in stand houden van de NOW. SZW heeft afbouwscenario's voor de NOW ontworpen, maar deze zijn niet toegepast omdat maatschappij en politiek de coronasteunmaatregelen in stand wilden houden zolang er nog strenge coronamaatregelen waren.

De samenwerking tussen SZW en UWV werd van beide kanten als positief ervaren. Beide partijen geven aan dat door de crisissomstandigheden in verschillende samenstellingen snel geschakeld werd. Waar normaal communicatie veelal via mail verloopt, en verschillende organisatieonderdelen sequentieel bij een regeling betrokken worden, werden alle onderdelen nu direct bij elkaar gebracht.

Misbruik en oneigenlijk gebruik

Het M&O-beleid van de NOW-regeling is snel opgezet om werkgevers tijdens de crisis van financiële steun te voorzien, waarbij de nadruk lag op snelheid en crisisbeheersing. Deze snelle totstandkoming bracht echter het risico met zich mee dat bepaalde aspecten over het hoofd werden gezien, wat misbruik of oneigenlijk gebruik in de hand kon werken. Ondanks deze uitdagingen zijn er verschillende beheersmaatregelen geïmplementeerd om M&O-risico's te minimaliseren, hoewel er meer risico's zijn aanvaard dan onder reguliere omstandigheden het geval zou zijn geweest.

Het controlestelsel van de NOW-regeling is opgezet om de uitvoerbaarheid te waarborgen en heeft bijgedragen aan het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit omvatte onder andere de betrokkenheid van deskundige derden en accountants bij het controleproces. Ondanks enige uitdagingen in de uitvoering wordt over het algemeen positief geoordeeld over de doeltreffendheid van de controles en de samenwerking tussen betrokken partijen. Een belangrijke focus lag op het minimaliseren van risico's met betrekking tot de loonsom, omzetdrempel en identiteitsfraude. Dit is aangepakt door verschillende beheersmaatregelen, zoals afstemming van IBAN-rekeningnummers met de Belastingdienst, het gebruik van bekende loonsommen uit de polisadministratie van UWV, en het indelen van subsidiebedragen in categorieën met bijbehorende controlemechanismen voor de vaststelling van het omzetverlies, zoals het vier-ogen principe en deskundige derden- of accountantsverklaringen. Hoewel er relatief weinig meldingen van misbruik en oneigenlijk gebruik waren, wordt in de gesprekken met uitvoerders en toezichthouders erkend dat een deel van het misbruik en oneigenlijk gebruik mogelijk niet volledig in kaart is gebracht. Desondanks lijkt de combinatie van controlemaatregelen effectief te zijn geweest in het voorkomen en identificeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van de NOW-regeling tijdens de coronacrisis.

5 Lessen voor toekomstige crisissituaties

Een belangrijke les voor toekomstige crisissituaties is het beter waarborgen van de tijdelijkheid en gerichtheid van steunmaatregelen om de doelmatigheid te verhogen, evenals een afbakening van crisissituaties, instrumenten en doelen. Daarnaast zijn er enkele lessen te trekken met betrekking tot de inrichting, uitvoering, samenwerking en het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van steunmaatregelen tijdens crisissituaties.

In dit hoofdstuk behandelen we de lessen vanuit de NOW-regeling voor toekomstige crisissituaties met betrekking tot doelmatigheid (paragraaf 5.1) en tot de totstandkoming en uitwerking van de regeling (paragraaf 5.2).

5.1 Lessen doelmatigheid

In deze paragraaf staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

- Wat zijn de te trekken lessen over de uitvoering van de NOW in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid?

Afbakening crisissituatie

De NOW-regeling biedt met betrekking tot doelmatigheid waardevolle lessen voor toekomstige crisissituaties. Een eerste belangrijke les op het gebied van doelmatigheid is de noodzaak van een heldere afbakening van wat precies wordt beschouwd als een 'uitzonderlijke crisissituatie' die buiten het normale ondernemersrisico valt. De coronapandemie is uitzonderlijk vanwege de ongekende impact op de gezondheid, samenleving en economie, wat resulteerde in lockdowns en daarmee een dringende behoefte aan snel en stevig overheidsingrijpen om de verspreiding van het virus in te dammen en de economische gevolgen daarvan voor het bedrijfsleven te verzachten. Tegelijkertijd leggen de steunmaatregelen die zijn ingezet om bedrijven te ondersteunen, waarin de NOW een groot aandeel heeft, een aanzienlijke druk op de overheidsfinanciën op de korte en lange termijn. In het geval van de coronapandemie stonden de overheidsfinanciën er bij aanvang relatief goed voor waardoor er op korte termijn geen problemen zijn ontstaan, maar het is niet gegarandeerd dat dit bij een toekomstige crisissituatie ook het geval is. Bovendien is het vanuit economisch oogpunt niet wenselijk als de overheid normale ondernemersrisico's gaat overnemen, omdat dan prikkels voor efficiënte bedrijfsvoering en arbeidsmobiliteit verdwijnen, met negatieve gevolgen voor de overheidsfinanciën en langetermijn-productiviteitsgroei (Claassen, 2020; Hasekamp, 2022). Dit vraagt om een zorgvuldige afweging in welke toekomstige crisissituaties soortgelijke steunmaatregelen ingezet worden en in welke situaties reguliere regelingen (zoals de automatische stabilisatoren) voldoende zijn om een economische schok op te vangen en het herstel van de economie te bevorderen.

Eén doel per steunmaatregel

Een tweede belangrijke les voor toekomstige crisissituaties is dat elke steunmaatregel één helder en specifiek doel moet hebben om doeltreffend en doelmatig te kunnen zijn.²² De NOW-regeling heeft als doel om ontslagen te beperken en zo veel mogelijk werkgelegenheid in stand te houden en daarmee een systeemcrisis te voorkomen. Het beperken van ontslagen richt zich vooral op het behouden van de specifieke werknemer-werkgeverrelatie,

²² Dit verwijst naar de zogenaamde regel van Tinbergen die stelt dat economisch beleid net zoveel beleidsinstrumenten als doelstellingen nodig heeft.

terwijl het in stand houden van werkgelegenheid ook mobiliteit van werknemers tussen werkgevers en sectoren toestaat (en misschien zelfs wil bevorderen in het geval van sterke verschuivingen in de vraag tussen sectoren). Het eerste doel is vooral van belang als er sprake is van specifiek opgebouwd kapitaal en/of hoge ontslag- en zoekkosten, terwijl mobiliteit tussen niet-levensvatbare en levensvatbare bedrijven en sectoren juist bijdraagt aan economisch herstel. Om een systeemcrisis te voorkomen is het voorkomen van grootschalige werkloosheid van primair belang op zeer korte termijn, maar een bepaalde mate van werkgelegenheidsverlies leidt niet noodzakelijk tot een systeemcrisis en arbeidsmobiliteit met bijbehorende frictiewerkloosheid draagt op langere termijn bij aan een efficiënte werking van de arbeidsmarkt. Het is daarom van belang om voor verschillende doelen afzonderlijke steunmaatregelen te ontwikkelen, het doel per steunmaatregel goed te definiëren en na het behalen van de doelstelling de steunmaatregel zo snel mogelijk af te bouwen en weer geleidelijk over te gaan naar reguliere regelingen (zoals de WW-regeling en de bijstand) die er zijn om een economische schok (oplopende werkloosheid) op te vangen en de economische dynamiek te bevorderen.

Tijdig, tijdelijk en gericht

Vanuit economisch oogpunt dient een steunmaatregel tijdig, tijdelijk en gericht zijn om doeltreffend de vraag te ondersteunen zonder ondoelmatig te worden over de tijd (Ter Weel e.a., 2020; Van Veldhuizen & Smid, 2020; Bijlsma e.a., 2021).

Tijdigheid

De NOW-regeling is door te werken met een voorschot-vaststelling-systematiek snel, tijdig en op grote schaal uitgevoerd, waarbij op zeer korte termijn voldoende uitvoeringscapaciteit is vrijgemaakt om snel aan de behoeften van (zwaar) getroffen bedrijven te voldoen. Omwille van een doelmatige uitvoering is een generieke en eenvoudige steunmaatregel op basis van een voorschot-vaststelling-systematiek ook in toekomstige crisissituaties aan te bevelen om snel en tijdig steun te kunnen verlenen. Aangezien maatwerk veel tijd en capaciteit kost, is dat in een acute crisissituatie suboptimaal. Het is echter belangrijk om te beseffen dat een dergelijke aanpak alleen geschikt is voor uitzonderlijke crisissituaties (zie ook 'afbakening crisissituaties'). Vanaf het begin is het tevens belangrijk om het doelbereik en de doeltreffendheid van de steunmaatregel te monitoren, zodat de steun terecht komt bij bedrijven die deze daadwerkelijk nodig hebben, de middelen ook ingezet worden waarvoor ze bedoeld zijn, en er indien nodig snel bijgestuurd kan worden om onnodige inefficiëntie te voorkomen.

Tijdelijkheid

Een andere belangrijke les van de NOW-regeling is het belang van tijdelijkheid in een toekomstige crisissituatie. Hoewel steunmaatregelen nodig kunnen zijn om acute economische schokken (zoals de coronacrisis) op te vangen en te verzachten, is het voor het economische herstel en de economische dynamiek belangrijk dat deze niet permanent worden. In het geval van de NOW zijn in totaal acht opeenvolgende tranches aan voorschotten over een afgebakende periode van steeds drie maanden aan werkgevers uitgekeerd. De NOW is daarmee een tijdelijke regeling geweest, maar reeds gedurende de coronacrisis zijn er suggesties voor eerdere en scherpere afbouw van de steun gedaan. Onder meer door maatschappelijke en politieke druk is de steun ondanks de roep hierom niet eerder afgebouwd. In toekomstige crisissituaties kan een duidelijk afgelijnd afbouwpad of kunnen verschillende afbouwscenario's behulpzaam zijn om te voorkomen dat steunmaatregelen te lang worden voortgezet en daarmee minder doelmatig worden. Tegelijkertijd dient er voldoende flexibiliteit geboden te worden om hiervan onder bepaalde voorwaarden af te kunnen wijken als de situatie hierom vraagt. De duur en het verloop van een crisis vallen op voorhand niet te voorspellen, waardoor het voor beleidsmakers onmogelijk is om een optimale steunmaatregel qua duur te ontwerpen. Een ex ante regel over afbouw en monitoring van de crisis speelt daarom een cruciale rol om (veranderingen in) de doeltreffendheid van de maatregel te beoordelen en om te bepalen wanneer het juiste moment is om af te bouwen of te verlengen. Op deze manier kan de tijdelijkheid van een steunmaatregel worden

gewaarborgd, worden bedrijven niet overvallen door afbouw en kan een soepele overgang naar een post-crisis economie worden bevorderd.

Gerichtheid

Het belang van gerichte steun is ook een belangrijke les voor toekomstige crisissituaties die voortkomt uit de NOW-regeling. Steunmaatregelen zijn idealiter gericht op die bedrijven die het meest behoefte hebben aan ondersteuning om de doelmatigheid van de steun te verhogen. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat de steunmaatregel niet of moeilijk uitvoerbaar en handhaafbaar is en dat de administratieve lasten voor gebruikers te hoog worden en daarmee niet doeltreffend en ondoelmatig in de uitvoering zijn. Bovendien zijn de kosten en baten van te veel doen (verstoorde bedrijven- en arbeidsmarktdynamiek) en te weinig doen (een systeemcrisis) ongelijk verdeeld, waardoor het voor beleidsmakers ook onmogelijk is om een optimale steunmaatregel qua gerichtheid te ontwerpen. Bij de NOW was het instellen van een omzetverliesdrempel van 20 procent in combinatie met een voorschot-vaststelling-systematiek effectief om de steun zoveel mogelijk te richten op bedrijven die werkelijk omzetverliezen leden en de steun nodig hadden. Indien vooraf te veel steun was ontvangen, is dit achteraf alsnog grotendeels terugbetaald. Hoewel de NOW als procentuele vergoeding van de loonkosten zeer ruimhartig was (Adema e.a., 2021), scoort Nederland qua ruimhartigheid vergelijkbaar met soortgelijke regelingen in andere landen als rekening gehouden wordt met de voorwaarden voor steun (Calligaris e.a., 2023). Differentiatie naar sectoren, activiteiten en/of grootteklasse van bedrijven bevordert in theorie de gerichtheid van de steun, maar blijkt in de praktijk moeilijk uitvoerbaar vanwege juridische en uitvoeringstechnische knelpunten (Bijlsma e.a., 2021).

Gedrag en prikkels

Een laatste, maar minstens zo belangrijke, les voor toekomstige crisissituaties is het beperken van mogelijk ongewenst gedrag van bedrijven die in aanmerking komen voor steun. Wanneer bedrijven vooraf weten dat er steunmaatregelen beschikbaar zijn tijdens een crisissituatie, kan dit leiden tot een gebrek aan prikkels om hun bedrijfsmodel aan te passen en omzet te genereren. Tijdens de coronacrisis gingen de steun en het aanpassen van bedrijfsmodellen deels hand in hand en gaven bedrijven ook aan de steun nodig te hebben om dit kunnen doen. Tegelijkertijd is een deel van de steun ook terechtgekomen bij niet-levensvatbare bedrijven (Adema e.a., 2021; Davies e.a., 2023; Brouwer e.a., 2024). In het geval van een structurele crisisregeling die in een uitzonderlijke crisissituatie aangeroepen kan worden, is het belangrijk om voldoende prikkels te creëren voor bedrijven om zoveel mogelijk omzet te blijven genereren en de mobiliteit van werknemers te bevorderen om de doelmatigheid van de steun te verhogen. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door strengere voorwaarden te stellen aan het gebruik van de regeling (bijvoorbeeld een hogere omzetverliesdrempel) of aan omscholing en werk-naar-werkbegeleiding (en deze ook te controleren en te handhaven) om de herallocatie van arbeid te bevorderen (wat wel een tweede beleidsinstrument vereist). Ook kan een eigen bijdrage van werkgevers worden gevraagd door bijvoorbeeld een beperkte procentuele tegemoetkoming van de loonkosten te verstrekken in het geval van steun (Jongen & Koning, 2020).

5.2 Lessen totstandkoming en uitwerking

In deze paragraaf staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Welke lessen kunnen worden getrokken uit het proces waarop de NOW is ontworpen?
- Welke lessen kunnen worden getrokken uit de vormgeving van de regeling?
- Hoe verliep de samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties en welke lessen vallen daaruit te trekken?
- Welke invloed had de snelheid van het proces op het ontwerp van de regeling en welke lessen vallen daaruit te trekken?

- Op welke manieren was de NOW succesvol?
- Welke succesfactoren kunnen worden meegenomen bij toekomstige regelingen?
- Welke knelpunten kunnen bij toekomstige regelingen beter vermeden worden en hoe kan dat worden bereikt?

Inrichting en uitvoering

De uitvoering en uitvoerbaarheid van een regeling op 1 zetten zorgt ervoor dat de regeling snel en doeltreffend uitgevoerd kan worden, en zorgt voor positieve ervaringen van betrokken beleidsmedewerkers en uitvoerders. Het feit dat SZW het UWV nodig had voor het halen van beleidsdoelen helpt hierbij. Om de snelheid verder te verhogen is crisisstructuur en -communicatie nodig. SZW en UWV hebben bewust afgeweken van de normale sequentiële beleidsprocessen en communicatielijnen.

Voor een zo doeltreffend én doelmatig mogelijke inrichting en uitvoering van de NOW was een voorschot-vaststellings-systematiek op werkgeversniveau de enige manier. Een vaststellingssystematiek zonder voorschot was te traag om doeltreffendheid te zijn, en een voorschot-systematiek zonder vaststelling was door het gebrek aan controle achteraf minder doelmatig geweest én had meer risico op M&O met zich meegebracht. Doordat de regeling op werkgeversniveau werd gemaakt bleef het aantal aanvragen relatief beperkt, wat voor uitvoerders prettig is. Daarnaast verkleint het ook het risico op M&O.

De NOW was voor zowel uitvoerders als gebruikers makkelijker uitvoerbaar geweest als tranches minder frequent en langer lopend waren. Elke drie maanden een voorschots- of vaststellingsaanvraag verwerken of doen is intensief, maar verhoogt de doelmatigheid wel omdat er tijdiger gereageerd kan worden op veranderende situaties. Het is dus zoeken naar de juiste balans tussen de frequentie en duur van tranches enerzijds en de doelmatigheid van de steun anderzijds.

Samenwerking en besluitvorming

De NOW was een generieke openeinderegeling, die internationaal gezien gemiddeld genereus was. Hierdoor konden veel bedrijven gebruikmaken van de steun. Dit zorgt voor een zekere mate van padafhankelijkheid: als de regeling in het begin generiek en genereus is wordt het door maatschappelijke en politieke druk heel ingewikkeld om de regeling te versoberen. Door aan een volgende crisisregeling van tevoren een vooraf bepaalde sluitingsdatum of afbouw toe te kennen kan deze druk minder zijn. Echter, de juiste tijdsduur en afbouw zijn van tevoren waarschijnlijk lastig te bepalen omdat crises inherent onvoorspelbaar zijn.

De samenwerking tussen beleidsmakers en uitvoerders, en tussen deze twee partijen en andere stakeholders, werd van alle kanten als positief beoordeeld. Dit komt door het feit dat alle partijen de coronacrisis echt als crisis ervoeren, waardoor directe communicatie mogelijk was. Een gedeeld gevoel van urgentie over het belang van een regeling, bij beleidsmakers én uitvoerders, draagt dus bij aan een goede samenwerking. Het gevoel van urgentie rondom de NOW kwam door de crisissituatie waar Nederland toentertijd in verkeerde, dit is natuurlijk niet zomaar na te bootsen. De responsiviteit van SZW en UWV ten opzichte van externe partijen was goed, en zou ook in een volgend (crisis)beleid meegenomen moeten worden.

Congruentie tussen verschillende (crisis)regelingen van de overheid is aan te bevelen. Het feit dat de TVL en NOW andere omzetbegrippen hanteerden, en de TVL in de eerste tranches meetelde voor de NOW-omzet, zorgde voor verwarring onder gebruikers.

Misbruik en oneigenlijk gebruik

Tot slot biedt de NOW-regeling waardevolle lessen met betrekking tot het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik tijdens crisissituaties. Een eerste belangrijke les is dat M&O-beleid effectief is wanneer er vanaf het begin van een crisissituatie duidelijkheid ontstaat over de risico's die worden geaccepteerd en wat de prioriteiten in de handhaving zijn. Deze afbakening voorkomt verwarring en optimaliseert het controleproces.

Een tweede belangrijke les is de bevestiging dat een combinatie van duidelijk afgebakend M&O-beleid en een grondhouding van vertrouwen richting werkgevers gerechtvaardigd is tijdens crisissituaties. Ondanks de aanzienlijke subsidiebedragen was de omvang van het gedetecteerde misbruik en oneigenlijk gebruik onder werkgevers relatief laag. Bovendien hebben veel werkgevers de subsidie terugbetaald wanneer ze deze niet nodig bleken te hebben. Dit suggereert dat het instellen van vertrouwen, met passende controlemaatregelen, een effectieve aanpak is om de nodige steun te bieden terwijl misbruik en oneigenlijk gebruik worden geminimaliseerd. De succesvolle implementatie van verschillende controlemaatregelen, zowel aan de voorkant (zoals de controle op bankrekeningnummers en loonsommen) als aan de achterkant (zoals de controle op het werkelijke omzetverlies), onderstreept deze bevinding.

De NOW-regeling heeft ook aangetoond dat het benutten van bestaande systemen en bronnen effectief kan zijn om bij snel ingrijpen misbruik en oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk te voorkomen. De ad hoc controlemaatregelen die zijn ontwikkeld, zoals de controle op bankrekeningnummers en het gebruik van de polisadministratie, hebben hun waarde bewezen in het tijdig opsporen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Ten slotte benadrukt de betrokkenheid van externe partijen, zoals deskundige derden of accountants, de noodzaak van goede afstemming en bewustzijn van de beschikbaarheid en opschaalbaarheid van capaciteit. Duidelijk verwachtingsmanagement aan de voorkant is van essentieel belang om een soepele samenwerking en effectieve controle te waarborgen. Deze lessen onderstrepen het belang van een goed afgebakende risico- gestuurde aanpak en nauwe samenwerking tussen alle betrokken partijen bij het ontwikkelen en uitvoeren van M&O-beleid bij een crisismaatregel.

Referenties

- Adema, Y. Bettendorf, L., Deijl, C., Freeman, D., Verstegen, L. & Wal, E. van der (2021). Economische analyse steunpakket 2020, CPB Notitie, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Algemene Rekenkamer (2023). Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV), Rapport bij het Jaarverslag 2022, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2022). Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV), Rapport bij het Jaarverslag 2021, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Auditdienst Rijk (2022). Rapport van feitelijke bevindingen review accountantswerkzaamheden NOW 1- en NOW 2-regeling, Den Haag: Auditdienst Rijk, Ministerie van Financiën.
- Bighelli, T. & Lalinsky, T. (2021). COVID-19 government support and productivity: Micro-based cross-country evidence. *CompNet Policy Brief*, No. 14, The Competitiveness Research Network.
- Bijlsma, M., Witteman, J., Geurts, S. & Ehrisman, M. (2022). Gerichte coronasteun: Een verkenning van de mogelijkheden, SEO-rapport 2022-125, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Bijlsma, M., Vuuren, D. van & Weel, B. ter (2021). Economisch perspectief op institutionele verhoudingen tijdens en na crisistijd, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek
- Bos, B., Brouwer, E., Jansen, J. & Smits, T. (2021). Gebruik van financiële coronasteunmaatregelen: De relatie tussen bedrijfskenmerken en gebruik, RVO 21402207/BR-INT, Den Haag: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- Brouwer, E., Bussink, H., Brands, Brennenraedts, R., D., Boer, T. de, Wijk, F. van & Lugt, B. van der (2024). Kwantitatieve evaluatie TVL en NOW: Onderzoek naar gebruik, doeltreffendheid, procesgang en neveneffecten, SEO-rapport 2023-140, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Calligaris, S., Ciminelli, G., Costa, H., Criscuolo, C., Demmou, L., Desnoyers-James, I., Franco, G. & Verlhac, R. (2023). Employment dynamics across firms during COVID-19: The role of job retention schemes, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1788, Paris: OECD Publishing.
- Chetty, R., Friedman, J. N., Hendren, N. & Stepner, M., (2020). *How did COVID-19 and stabilization policies affect spending and employment? A new real-time economic tracker based on private sector data* (Vol. 91, pp. 1689-1699). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Claassen, R. (2020). Ondernemersrisico als overheidsrisico. *MeJudice*, <https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/ondernemersrisico-als-overheidsrisico>.
- Davies, L., Kattenberg, M., Vogt, B. (2023). *Predicting Firm Exits with Machine Learning: Implications for Selection into COVID-19 Support and Productivity Growth*, CPB Discussion Paper No. 444, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

- Fareed, F. & Overvest, B. (2021). *Business dynamics during the COVID pandemic*, CPB COVID-19 publication, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Freeman, D., Bettendorf, L., Heuvelen, H. van & Meijerink, G. (2021). *The contribution of business dynamics to productivity growth in the Netherlands*, CPB Discussion Paper No. 427, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Goolsbee, A., & Syverson, C. (2021). Fear, lockdown, and diversion: Comparing drivers of pandemic economic decline 2020. *Journal of public economics*, 193, 104311.
- Graaf, H. van de, & Hoppe, R. (1996). *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*.
- Jongen, E. & Koning, P. (2020). *Lessen voor de NOW*, CPB coronapublicatie, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Kamerstukken II (2023, juli 6). *Integrale voortgangsrapportage steunpakket met focus op NOW, TVL en fiscale steun, DGBI-TOP*, 33425446, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Kamerstukken II (2022, oktober 21). *Stand van zaken NOW oktober 2022*, 2022-0000167821, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Kamerstukken II (2022, mei 9). *Stand van zaken NOW mei 2022*, 2022-0000106777, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Kamerstukken II (2021, september 20). *Stand van zaken NOW september 2021*, 2021-0000148600, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Kamerstukken II (2021, maart 22). *Dilemma's in de NOW*, 2021-0000042875, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Kamerstukken II (2021, maart 9). *Monitoring Arbeidsmarkt en Beroep Noodpakket*, 2021-0000045618, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Kamerstukken II (2020, december 12). *Vaststellingsbeschikkingen NOW 1 en dilemma's in de NOW*, 2020-0000163348, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Kamerstukken II (2020, maart 31). *Noodpakket banen en economie*, 2020-00000354208, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Overvest, B. & Elbourne, A. (2022). *Van coronasteun naar generiek beleid: Inzichten voor een langetermijnstrategie*, CPB coronapublicatie, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Schellekens, M., Wijnen, J. & Cnossen, A. (2021). *Coronasteun compenseerde flink deel reguliere omzetverliezen*, 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.
- Smits, T., Bos, B., Brouwer, E. & Seip, M. (2022). Ontwikkeling flexibele en vaste banen bij gebruikers van NOW, RVO 22400070, Den Haag: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- Summers, L. (2007). The State of the US Economy, Presentation at Brookings Institution forum, http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2007/1219_economy/20071219_summers.pdf.
- SZW (2023). Jaarverslag van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2022
- SZW (2022). Jaarverslag van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2021
- SZW (2021). Jaarverslag van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2020
- UWV (2023). UWV jaarverslag 2022, deel 1 en 2, Publieksversie, Amsterdam: UWV.
- UWV (2022). UWV jaarverslag 2021, Amsterdam: UWV.
- UWV (2021). UWV jaarverslag 2020, Amsterdam: UWV.
- Veldhuizen, S. & Smit, B. (2020). Opties voor vraagstimulering, CPB coronapublicatie, Den Haag: Centraal Planbureau
- Weel, B. ter, Hers, J., Witteman, J. & Verheuvél, N. (2020). Economisch beleid na de noodmaatregelen: (Post)coronabeleid op korte, middellange en lange termijn, SEO-rapport 2020-47, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Wiel, H. van der, Brouwer, E., Jansen, J. & Span, T. (2023). Prestaties uit het verleden geen garantie voor de toekomst: Omzetontwikkeling en gebruik coronasteunmaatregelen, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Winter, J. & Pruijt, B. (2022). De invloed van het corona steun- en herstellepakket op het Nederlandse bedrijfsleven, DNB Analyse, Amsterdam: De Nederlandsche Bank.

Bijlage A Onderzoeksverantwoording

Bijlage A.1 Interviews

Respondenten

Tabel A.1 Overzicht respondenten

Nummer	Categorie	Organisatie(onderdeel)	Respondent(en)
1	Beleidsmakers	Ministerie van SZW (Financieel economische zaken)	Arjan van Berlo, Dirk Roelofsen, Luuk Teeuwen
2	Beleidsmakers	Ministerie van SZW (Arbeidsverhoudingen)	Mark Jacobs, Thijs Weistra, Jan ten Hoor, Dan de Ruijter, Atie de Ruiter, Rens Bakker
3	Beleidsmakers	Ministerie van SZW (ASEA)	Daniel Waagmeester
4	Beleidsmakers	Ministerie van SZW (Werknemersregelingen)	Eddie Zondervan, Michiel Tunissen
5	Beleidsmakers	Ministerie van SZW (ASEA/WBJA)	Shawn Vos, Michael Gschwind
6	Uitvoerders	UVB	Peter Leunge, René Sepers
7	Uitvoerders	UWV	Milo Cremers, Randy Eichhorn
8	Uitvoerders	UWV	Leo Golbach, Matthijs Bruns, Kees Huijsman
9	Inspectie	Nederlandse Arbeidsinspectie	Bert van Hoorn, Wim van der Maas
10	Politiek	Politiek assistent bewindspersoon	Marita van Gessel
11	Gebruikers	Holland Casino	Ruud Bergervoet, José van den Bosch
12	Gebruikers	RAI Amsterdam	Menno Roodenburg, Esther van der kroon
13	Gebruikers	Bouwend Nederland	Ron Wesseling
14	Sociale partners	FNV	Paul van den Boom
15	Sociale partners	CNV	Willem Kruithof
16	Sociale partners	VNO-NCW	Alfred van Delft
17	Experts	CPB	Benedikt Vogt
18	Experts	KPMG	Guido Willems
19	Experts	NBA	Carl Roest, Annette Houwaart
20	Experts	UWV	Rob Witjes

Interviewprotocol Kwalitatieve Evaluatie NOW

- Toelichten van de evaluatie
- Doelstelling van de evaluatie betreft het (ex-post) bepalen van de doelmatigheid, omstandigheden en lessen voor de toekomst van de Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW)-regelingen. Specifieke aandachtspunten in deze evaluatie betreffen:
 - Doelmatigheid NOW;
 - Inrichting van de regeling en de uitvoering;
 - Samenwerking en besluitvorming in de uitvoering;

- Misbruik & Oneigenlijk gebruik (M&O) risico's;
- Lessen voor de toekomst;
- Toelichten van de interviewronde;
- We spraken met verschillende betrokkenen: (1) Beleidsmakers die betrokken waren bij het maken van het NOW-beleid; (2) Uitvoeringsorganisaties; (3) Experts; (4) Sociale partners; (5) Grote gebruikers; (6) Niet-gebruikers;
- Er wordt een verslag gemaakt dat later wordt voorgelegd aan de respondent ter goedkeuring. Dit (vertrouwelijke) verslag wordt niet gedeeld met derden en alleen gebruikt voor deze evaluatie etc. Verslag wordt gebruikt voor analyse (geen herleidbare quotes in eindrapport).

Tabel A.2 Overzicht interviewvragen

#	Vraag	1	2	3	4	5	6
Introducerende vragen							
1	Kunt u uzelf kort introduceren en aangeven wat uw betrokkenheid is bij de NOW?	✓	✓	✓	✓	✓	✓
[1] Doelmatigheid							
2	Tegen welke maatschappelijke kosten zijn de doelen van de NOW behaald?	✓	✓				
3	Wat had meer of beter gedaan kunnen worden om een beter resultaat te bereiken met de NOW subsidie?	✓	✓				
[2a] Inrichting en uitvoering van de regeling							
4	Welk effect had de inrichting van de NOW op uw organisatie?	✓	✓				
5	Welke aanpassingen zijn er gedaan op het gebied van systemen, processen en capaciteit binnen uw organisatie om de NOW mogelijk te maken?	✓	✓	✓			
6	Welke neveneffecten/gevolgen heeft deze inrichting gehad voor deze organisaties? (Bijvoorbeeld uitstel andere beleidsprioriteiten)	✓	✓	✓			
7	Hoe is in de inrichting omgegaan met maatwerk en schrijnende gevallen?	✓	✓				
8	Hoe verliep de uitwerking van aanpassingen in de regeling en maatwerk op de uitvoering?	✓	✓	✓	✓		
9	Wat waren de ervaringen van overheidsmedewerkers met de uitvoering van de NOW?	✓	✓				
10	Wat waren de ervaringen van werkgevers van de NOW?	✓	✓	✓	✓	✓	✓
11	Wat waren de ervaringen van sociale partners en stakeholders van de NOW?			✓	✓	✓	✓
12	De NOW werkt met een voorschot-vaststelling-systematiek. Welke keuzes lagen hieraan ten grondslag?	✓	✓				
13	Wat waren de effecten in de praktijk van de voorschot-vaststelling-systematiek (voor werkgevers)?	✓	✓	✓	✓	✓	
14	In welke mate had de voorschot-vaststelling-systematiek effect op faillissementen en bedrijfsbeëindigingen van aanvragers van de NOW?	✓	✓	✓	✓	✓	
[2b] Samenwerking en besluitvorming in de uitvoering							
15	Hoe hebben politieke keuzes een rol gespeeld bij het ontwerpen van de NOW?	✓	✓	✓	✓	✓	✓
16	Hoe heeft de uitvoerbaarheid van de regeling een rol gespeeld bij het ontwerpen van de NOW?	✓	✓	✓	✓		
17	Hoe zijn UWV en UVB betrokken geweest bij de besluitvorming over de NOW?	✓	✓				
18	Wat heeft UWV en UVB in staat gesteld om deze regeling zo snel uit te voeren?	✓	✓	✓	✓	✓	✓

19	Hoe verliep de samenwerking tussen SZW en UWV bij de totstandkoming en uitvoering van de NOW?	✓	✓				
20	De NOW is verschillende malen verlengd, hoe wordt teruggeblikt op de besluitvorming daaromtrent?						
21	Hoe zijn SZW en UWV in staat geweest tussentijds bij te sturen op de vormgeving en uitvoering van de NOW als gevolg van signalen uit de politiek en de samenleving (responsiviteit)?	✓	✓	✓	✓	✓	✓
22	Hoe is omgegaan met het gegeven dat corona langer duurde dan oorspronkelijk door velen verwacht, en dat daarmee de NOW ook over een lange periode is opengezet dan verwacht?	✓	✓	✓	✓	✓	✓
[2c] Misbruik & oneigenlijk gebruik (M&O) risico's							
23	Hoe is het M&O-beleid tot stand gekomen?	✓	✓				
24	Hoe zijn de risico's in kaart gebracht en gemitigeerd?	✓	✓				
25	Hoe zijn de M&O-maatregelen actueel gehouden?	✓	✓	✓	✓		
26	Kan een indicatie worden gegeven van de verwachte omvang van (vermoed) misbruik van de NOW?	✓	✓	✓	✓		
27	Hoe is het controlestelsel van de NOW (o.a. middels controle UVB, deskundige derden en accountants) tot stand gekomen?	✓	✓				
28	In hoeverre is bij de totstandkoming van het M&O-beleid rekening gehouden met de uitvoerbaarheid door deskundige, derden en accountants?	✓	✓	✓	✓	✓	
29	Hoe verhieldden de administratieve lasten voor het doen van een vaststellingsaanvraag zich tot de ontvangen subsidie en is hiermee rekening gehouden bij de totstandkoming van het controlestelsel?	✓	✓	✓	✓	✓	✓
[3] Welke lessen kunnen er getrokken worden voor de toekomst?							
30	Welke lessen kunnen worden getrokken uit het proces waarop de NOW is ontworpen?	✓	✓	✓	✓	✓	✓
31	Welke lessen kunnen worden getrokken uit de vormgeving van de regeling?	✓	✓	✓	✓	✓	✓
32	Wat zijn de te trekken lessen uit de uitvoering van de NOW in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid?	✓	✓	✓	✓	✓	✓
33	Hoe verliep de samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties en welke lessen vallen daaruit te trekken?	✓	✓	✓	✓	✓	✓
34	Welke invloed had de snelheid van het proces op het ontwerp van de regeling en welke lessen vallen daaruit te trekken?	✓	✓	✓	✓	✓	✓
35	Op welke manieren was de NOW succesvol? En welke succesfactoren kunnen worden meegenomen bij toekomstige regelingen?	✓	✓	✓	✓	✓	✓
36	Hoe wordt teruggeblikt op negatieve effecten van de NOW (economische verstoring, budgettair) die wellicht zwaarder gingen wegen naarmate de situatie langer duurde? Welke pogingen zijn ondernomen om die effecten te beperken? Welke lessen vallen daaruit te trekken?	✓	✓	✓	✓	✓	✓
37	Welke knelpunten kunnen bij toekomstige regelingen beter vermeden worden en hoe kan dat worden bereikt?	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Afsluiting							
38	Zijn er in dit interview zaken omtrent NOW niet aan de orde gekomen, maar waar u wel iets over zeggen wilt?	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Bijlage A.2 Validatiesessies

Doelmatigheid

Datum: 23 januari 2024
Locatie: Hooghiemstraplein 33-36, Utrecht
Tijd: 13:00-15:00 uur

Aanwezigen:

- Thijs Weistra (SZW)
- Leo Golbach (UWV)
- Arjan van Berlo (SZW)
- Peter Leunge (UVB)
- Luuk Teeuwen (SZW)

Onderzoekers:

- Henri Bussink (SEO)
- Albert Rutten (SEO)
- Timon de Boer (Dialogic)
- Femke van Wijk (Dialogic)

Totstandkoming en uitwerking

Datum: 8 februari 2024
Locatie: Hooghiemstraplein 33-36, Utrecht
Tijd: 13:00-15:00 uur

Aanwezigen:

- Randy Eichhorn (UWV)
- Matthijs Bruns (UWV)
- Milo Cremers (UWV)
- René Sepers (SZW)
- Atie de Ruiter (SZW)

Onderzoekers:

- Henri Bussink (SEO)
- Albert Rutten (SEO)
- Timon de Boer (Dialogic)
- Vincent Mosmuller (Dialogic)

Misbruik en oneigenlijk gebruik

Datum: 6 februari 2024
Locatie: Hooghiemstraplein 33-36, Utrecht
Tijd: 13:00-15:00 uur

Aanwezigen:

- Bert van Hoorn (NLA)

- Milo Cremers (UWV)
- Eddie Zondervan (SZW)
- Anouk Daams (SZW)

Onderzoekers:

- Henri Bussink (SEO)
- Albert Rutten (SEO)
- Timon de Boer (Dialogic)
- Brigitte van der Lugt (Dialogic)



“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 2024-50
ISBN 978-90-5220-403-1

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 © 2024 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