



Hoofdstuk 14

Verbind politiek, beleid en uitvoering aan de voorkant: Leren van de NOW-regeling

Paul 't Hart & Emiel Walgaard

Dit hoofdstuk gaat over de overheid als de cavalerie van de nationale economie in crisistijd. We gaan terug naar de coronapandemie. Om een mogelijke economische catastrofe af te wenden, werd in hoog tempo een hele suite van financiële steunmaatregelen voor bedrijven en zelfstandigen opgetuigd. Het speerpunt in dit geheel was de tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW). Die was bedoeld om werkgevers tegemoet te komen die door de coronacrisis te maken hadden met groot omzetverlies. Zo konden zij hun werknemers blijven doorbetalen. Op die manier moesten een faillissementsgolf en een werkloosheidsexplosie worden voorkomen.

De NOW-regeling heeft in grote lijnen gedaan waarvoor ze in het leven is geroepen. Neveneffecten voor bedrijven die om uiteenlopende redenen niet binnen de kaders vielen of moeite hadden met de aanvraagprocedure zijn verhoudingsgewijs beperkt gebleven. De regeling vormt daarmee een betrekkelijk zeldzaam voorbeeld van zeer snel ontworpen en tegelijkertijd succesvol sociaal beleid. Wat is ervan te leren over de kunst van het bestuurlijk improviseren in de omgang met urgente, onverwachte, grootschalige opgaven, maar misschien ook voor meer 'business as usual'-processen van beleidsontwikkeling? Dat is de vraag die centraal staat in dit hoofdstuk.

‘We moeten iets doen, en snel’¹

In de beginfase van de coronapandemie liep het aantal besmettingen en ziekenhuis-opnames in een alarmerend tempo op, eerst in Brabant, maar binnen twee weken in het hele land. De IC-capaciteit schoot tekort. Een zorginfarct dreigde. Het kabinet-Rutte III moest handelen. Het kabinet scherpste in hoog tempo ingrijpende beperkende maatregelen aan. Op 23 maart 2020 kondigde het de zogeheten ‘intelligente lockdown’ af. In een luttel aantal weken kwam Nederland letterlijk en figuurlijk tot stilstand. Talloze bedrijven en zelfstandig ondernemers raakten van de ene op andere dag in de problemen. Hun omzetten kelderden, terwijl kosten en verplichtingen grotendeels doorliepen. De ministers Wiebes, Hoekstra en Koolmees hadden al op 12 maart 2020 aan de Kamer geschreven dat ze een been zouden bijtrekken:

‘Bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) wordt momenteel met veel inzet gewerkt aan het uitvoeren en opschalen van de regeling voor werktijdverkorting. Op dagelijkse basis wordt door SZW bekend gemaakt hoeveel aanvragen zijn ingediend, welke zijn gehonoreerd en welke zijn afgewezen. Het aantal ingediende aanvragen bedraagt inmiddels 1700 (stand 11 maart 2020). Voor het opschalen van de verwerking van de aanvragen zijn bij SZW extra mensen ingezet. Ook bij het UWV wordt gewerkt aan vergroting van de verwerkingscapaciteit.’²

Ze hadden het op dat moment nog over de bestaande Regeling Werktijdverkorting (Wtv). Hier konden individuele ondernemers aanspraak op maken als zij – onder meer vanwege een calamiteit – tijdelijk minder werk te bieden hadden. Via de Wtv konden hun werknemers dan tijdelijk een WW-uitkering ontvangen. Uiteraard moest een en ander wel grondig worden beargumenteerd in de bestaande Wtv-aanvraagprocedure. De gedetailleerde aanvraagvereisten en verificatieprocedure van de Wtv bleken echter al snel lastig uitvoerbaar toen het aantal aanvragen tijdens de eerste lockdown explodeerde.

Het pad naar nieuwe regelingen die waren toegesneden op de eisen en mogelijkheden van dat moment begon zoals crisisbesluitvorming vrijwel altijd begint. Een SZW-top-ambtenaar herinnert zich:

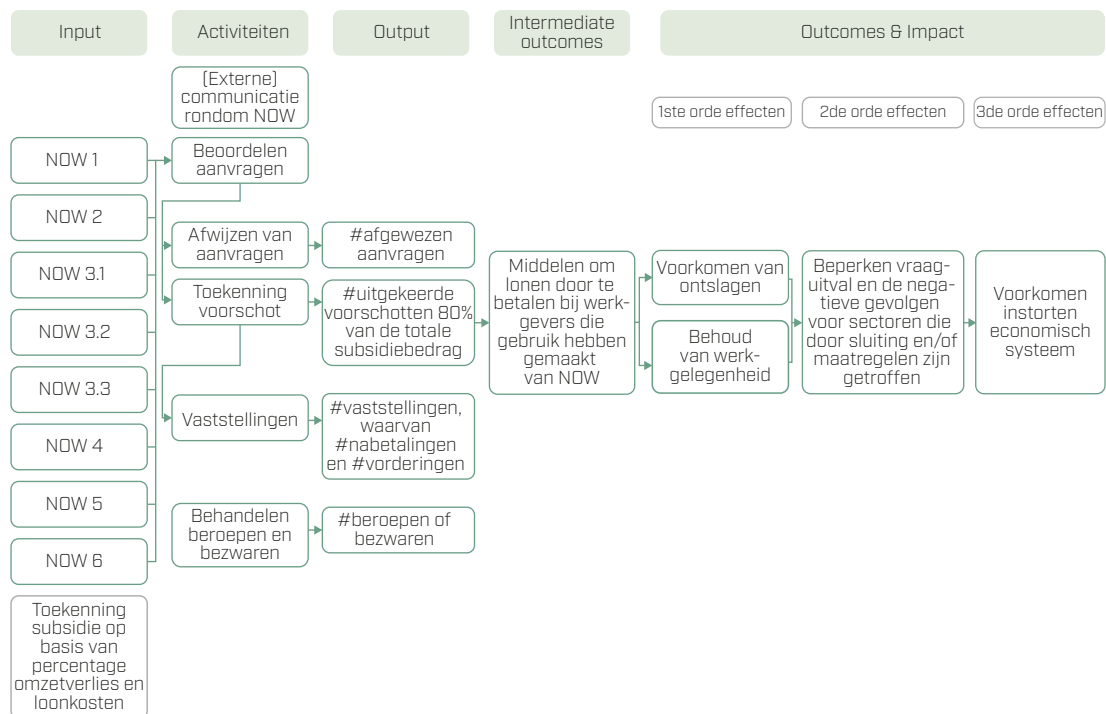
‘De minister heeft gewoon een stel knappe koppen bij elkaar geroepen. Daar zat de directeur die ging over de Wtv. Die moest vooral iets anders hebben want zijn afdeling stortte helemaal in elkaar, de directeur arbeidsverhoudingen, iemand met verstand van de werknemersregelingen, de chef jurist, de chef financiën, ikzelf. En heel snel is ook

het UWV erbij gehaald, de grote organisatie die wij hebben voor de op bedrijven gerichte uitvoering van regelingen. In totaal waren het zo'n 20 mensen verdeeld over verschillende clubjes.'

Ondertussen greep de pandemie om zich heen en moest het land tot stilstand worden gebracht, en het was onduidelijk voor hoelang. Met dat als gegeven, voelden de beleidsmakers op SZW als de vooruitgeschoven post van het kabinet grote druk om een dreigende faillissementsgolf en daaruit voortvloeiende massawerkloosheid te voorkomen. Daarom besloten zij al heel snel om de Wtv tijdelijk stop te zetten en een vervangende crisismaatregel te treffen, de Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW).³ De NOW was een welbewust grofmazige maatregel, die er kwam omdat het onderliggende uitgangspunt van de steunverlening was verschoven: niet maatwerk maar bulkproductie – en vooral: snel te produceren bulk – kwam centraal te staan. Voor Ingrid Arts, een UWV-programmamanager die nauw betrokken was bij de totstandkoming van de crisisregeling, was de instructie glashelder: 'We hadden op dat moment maar één doel voor ogen: werkgevers met omzetverlies door de pandemie zo snel mogelijk van een financieel voorschot voorzien.'⁴

Ondernemers konden een beroep doen op de NOW-tegemoetkomingen als zij verwachtten een omzetverlies van 20 procent of meer te gaan lijden. Zij gaven in een lichte procedure een geschat omzetverlies door aan het UWV en kregen daarop de loonkosten direct uitbetaald, tot een maximum van 90 procent. Dit maakte de NOW tot een grofmazige maatregel waarin geen maatwerk 'aan de voorkant' werd gevraagd. Het devies was: eerst betalen, later controleren. Als nadien, bij de eindafrekening, zou blijken dat er minder verlies was geleden dan geschat, moest de werkgever een proportioneel deel van de loonsteun terugbetalen.

De beleidstheorie die ten grondslag lag aan de NOW-regeling is mooi gereconstrueerd in een in opdracht van de Ministeries van Economische en Sociale Zaken uitgevoerde procesevaluatie (zie figuur 14.1). Deze laat goed zien hoe apocalyptisch de beleidsvisie was: er moest groot onheil worden voorkomen – niets minder dan de 'ineenstorting' van het economisch systeem.⁵

Figuur 14.1 Beleidstheorie van de NOW-regeling⁶

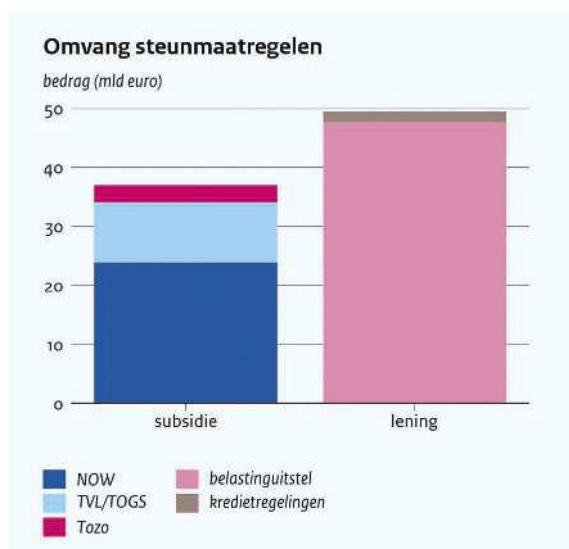
Op maandag 6 april 2020 ging het NOW-loket open en al binnen enkele dagen ontvingen de werkgevers hun financiële steun. Met behulp van de NOW-steun kon een bedrijf tijdens de coronacrisis zijn werknemers met een vast of flexibel contract doorbetalen en in dienst houden, zodat zo veel mogelijk werkgelegenheid in stand gehouden werd. In totaal is in het kader van de NOW 23,9 miljard euro aan voorschotten uitgekeerd. Een ondernemer vroeg op basis van zijn geschatte omzetverlies eerst een voorschot aan, wat bij goedkeuring door het UWV aan de ondernemer 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 ondernemers betekende deze definitieve berekening van de tegemoetkoming dat ze een nabetaling ontvingen, bijvoorbeeld wanneer bleek dat het omzetverlies hoger was uitgevallen. Andere ondernemers moesten een deel terugbetalen, bijvoorbeeld wanneer de opgetelde loonsom van de berekende periode lager was of als het werkelijke omzetverlies lager uitviel. Parallel hieraan werden getroffen bedrijven die dat wilden verder geholpen met het voldoen van hun vaste lasten via de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL – kostenbeslag per medio 2022: 10,1 miljard euro), was er voor ‘een-pitters’ in de economie de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers

(TOZO – 3,5 miljard euro) en konden ondernemingen onder meer ook uitstel van belastingbetaling krijgen (20,8 miljard euro).⁷

Er hebben zes varianten van de NOW bestaan, verdeeld over acht aanvraagperiodes. Per aanvraagperiode waren er verschillende marges en randvoorwaarden, waarbij de loonsom en het omzetverlies mochten afwijken van de geschatte waarden van het voorschot, voordat de ondernemers (een deel van) het voorschot moesten terugbetalen.⁸ De varianten verschilden van elkaar als het ging om de hoogtes en voorwaarden van de uitkeringen, die werden aangepast aan het veranderende verloop van de pandemie, de restrictiemaatregelen van het kabinet en het voortschrijdend politiek-bestuurlijk inzicht. Aan de uitvoeringskant zijn werkendeweg mankementen en kinderziektes uit de procedures en werkwijzen gehaald.

Uiteindelijk is de maatregel vanaf maart 2020 tot en met maart 2022 van kracht geweest. Medio 2022 was bijna een half miljoen aanvragen verwerkt, van in totaal ruim 160.000 ondernemingen, variërend van MKB tot megaconcerns en afkomstig uit allerlei bedrijfstakken. Uit de coronarekening van de Algemene Rekenkamer (2022) blijkt dat in de twee coronajaren het kabinet 27,9 miljard euro aan de NOW heeft uitgegeven (in de kwantitatieve evaluatie die in opdracht van EZ en SZW is uitgevoerd, wordt overigens een bedrag van 23,2 miljard euro genoemd). Dat betekent dat met de regeling meer dan een kwart van de totale pandemiegerelateerde uitgaven is gemoeid. Het CPB maakte in 2024 de balans op van het totale beslag van het steunpakket (zie figuur 14.2). Het was een heroïsche inspanning zonder precedent, waarbij veel op het spel stond.

Figuur 14.2 Financiële omvang van de steunmaatregelen [in miljarden euro]⁹



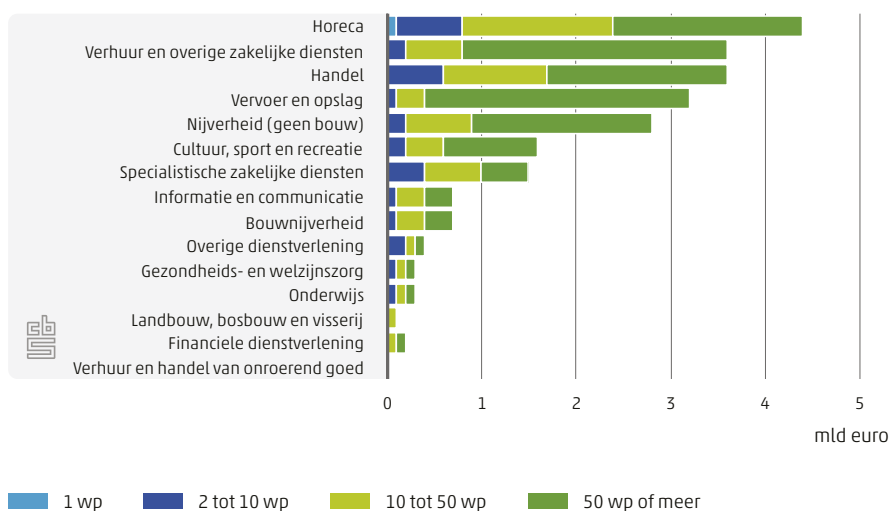
Doen wat nodig is: een regeling met impact

De doelen van de NOW-regeling zijn gedurende de twee jaar van haar bestaan niet veranderd: macro-economisch ging het om het voorkomen van werkloosheid, micro-economisch om het behouden van de kennis en kunde van werknemers binnen ondernemingen. Voor het bereiken van deze doelen werd alles uit de kast getrokken. Met name de NOW 1-regeling, die van kracht was van 1 maart tot 31 mei 2020, was een massale aangelegenheid. Het Centraal Planbureau schetst een treffend beeld:

‘Op 5 juli jl. hadden ruim 148 duizend bedrijven met in totaal ruim 2,6 miljoen werknemers een aanvraag gedaan voor de NOW 1.0. Ter vergelijking, tijdens de financiële crisis maakten 926 bedrijven gebruik van de bijzondere wtv voor 37 duizend werknemers (2008–2009), en daarna maakten 7836 bedrijven met 77 duizend werknemers gebruik van de deeltijd-WW (2009–2011, De Groot e.a., 2012). Van de NOW 1.0 aanvragen waren er op 5 juli jl. 139 duizend goedgekeurd, en is ruim 7,9 miljard euro aan voorschot uitbetaald (in totaal is voor 9,9 miljard euro subsidie aangevraagd).’

Maar ook daarna bleef het geld stromen: weliswaar heeft een op de drie ondernemingen alleen van NOW-1 gebruik gemaakt, maar daar staat tegenover dat ruim 35 procent vier of meer keer heeft deelgenomen (op een totaal van acht aanvraagperiodes van de regeling). Figuur 14.3 laat goed zien dat een breed palet van ondernemingen er gebruik van heeft gemaakt.

Figuur 14.3 Bedrag aan tegemoetkoming uit NOW-regeling naar bedrijfstak en bedrijfsgrootte¹⁰



De regeling werd goed ontvangen. De reacties van de werkgevers en vakbonden waren overwegend positief. Het Centraal Planbureau betoogde dat de steunmaatregelen aanmerkelijk hadden bijgedragen aan behoud van werkgelegenheid. Het precieze aandeel van de NOW en TOZO binnen het totale pakket aan steunmaatregelen is moeilijk te berekenen, maar in 2020 zou de werkloosheid zonder deze steunmaatregelen tussen de 0,7 en 2 procentpunt hoger zijn uitgekapt, met alle fiscale en sociale gevolgen van dien.¹¹ De Nederlandsche Bank concludeerde in een analyse van het effect van de maatregelen op de financiële positie van bedrijven als volgt: ‘Onze uitkomsten schetsen een gunstig beeld van het steun- en herstelpakket. Het pakket is in 2020 per saldo effectief geweest om de klap van de coronacrisis op te vangen en het gebruik van het steun- en herstelpakket was in de periode 2020K2 tot en met 2021K2 geconcentreerd bij bedrijven met een relatief groot omzetverlies.’¹²

Er waren ook kritische geluiden. De Algemene Rekenkamer signaleerde al in september 2020 een gebrek aan controle vooraf en een risico op terugvorderingsproblemen.¹³ Ook zou de NOW-regeling bedrijven in de lucht houden die al voor de pandemie niet meer levensvatbaar waren en dus zou de regeling een marktverstorende werking hebben en de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit drukken.¹⁴ Daarnaast was er sprake van lekkage: 40 procent van de in 2020 uitgegeven NOW-steun kwam terecht bij bedrijven die slechts beperkt omzetverlies leden.¹⁵ Het kostenbeslag van de steunregelingen, waarvan de NOW veruit de grootste uitgaven met zich meebracht, heeft fors bijgedragen aan de toename van de staatsschuld die het gevolg was van de scherpe, pandemiegerelateerde stijging van de overheidsuitgaven in 2020–2022. Daar kraaide op dat moment echter vrijwel geen haan naar. Vroegtijdige beëindiging van de NOW kwam ondanks dergelijke bezwaren ook nooit echt in beeld: zolang de economie niet ongehinderd kon draaien, achtten kabinet en ruime Kamermeerderheden een vangnet tegen banenverlies essentieel.

De NOW-regeling is uiteindelijk per 1 april 2022 opgeheven, toen de coronamaatregelen grotendeels waren verdwenen en de economie weer op eigen benen moest kunnen staan. Voor het kabinet wogen de nog steeds aanzienlijke NOW-uitgaven niet langer op tegen de maatschappelijke baten ervan. Voortzetting van de steunmaatregel zou bedrijven niet voldoende aansporen om de bedrijfsvoering aan te passen aan de nieuwe realiteit en zou ook het economisch herstel in de weg zitten.¹⁶ De afschaffing was niet controversieel. Iedereen snapte dat de regeling in de post-covidwereld geen bestaansrecht meer had.

‘Wacht eens even, dit kan een overheidsorganisatie ook’

Wat resteert bij de makers van de NOW-regeling is trots op wat er is bereikt. Met stoom en kokend water tot stand gebracht, heeft de regeling gedaan waarvoor zij in het leven was geroepen. De verantwoordelijke minister Wouter Koolmees keek in 2022 met voldoening terug:¹⁷

‘Dat we het uiteindelijk in drie weken tijd voor elkaar hebben gebokst, bezorgt me nog steeds kippenvel. Het gaat te ver om te zeggen dat we met de steunpakketten het land hebben gered, maar we hebben op z’n minst een hoop onzekerheid bij mensen weggenomen. Voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis werden ondernemers op zo’n grote schaal gecompenseerd en dat zorgde ervoor dat de salarissen konden worden doorbetaald. Uiteindelijk is de staatsschuld lager uitgevallen dan we hadden berekend, dus ik ben ervan overtuigd dat we verstandige beslissingen hebben genomen.’

Als we deze trots wegen met behulp van het viervoudige succesbeoordelingskader dat in hoofdstuk 1 is ontvouwd, is deze gerechtvaardigd te noemen. Vanuit *programma-tisch* perspectief is er vanuit een robuuste waardepropositie duidelijk maatschappelijke waarde gecreëerd met behulp van de NOW en de andere steunmaatregelen. Ze hebben onmiskenbaar een acute en serieuze sociaaleconomische dreiging weten af te wenden. Het CPB concludeerde in een terugblik in 2024: ‘Tezamen hebben die instrumenten Nederlandse bedrijven en zelfstandigen geholpen om de liquiditeitsschok op te vangen en is grotere economische schade voorkomen, met name door het tegengaan van snel stijgende werkloosheid.’¹⁸ Het programmatisch succes had wel een prijs, in de vorm van in internationaal-vergelijkend perspectief relatief hoge uitgaven en een aantal ongewenste neveneffecten. Het CPB meende bovendien dat de steun wel voldoende tijdig maar onvoldoende tijdelijk was geweest. Met andere woorden: ze is later afgebouwd dan economisch gezien mogelijk en wenselijk was geweest.

Vanuit *politiek perspectief* is de belangrijkste indicatie voor succes de brede steun die de NOW-regeling genoot: in het parlement, in het bedrijfsleven, onder economen en in de samenleving. Een cynicus zou zeggen dat in de crisisonstandigheden van het moment een van de fameuze wetten van Parkinson opgeld deed, namelijk dat de aandacht die wordt besteed aan een besluit omgekeerd evenredig is met het bedrag waarom het gaat. Of dat het kabinet-Rutte III, dat in het vierde jaar van zijn ambtstermijn was gekomen en toen al zwaar onder vuur lag voor de excessen van de kindertoeslagenaffaire, alle begrotingsdiscipline liet varen en lichtvaardig met bakken geld smeed om steun te kopen.

Maar dat miskent de politiek-psychologische impact die het spook van massawerkloosheid in 2020 en ook doorlopend tot in 2021 had en die overtuigingskracht verleende aan de ratio van de maatregelen. De NOW-regeling groeide in korte tijd uit tot wat in marketingtermen een ‘sterk merk’ heet. De partijen die ermee geassocieerd waren, plukten daarvan de vruchten. In de woorden van UWV-communicatiedirecteur Tom van Laarhoven:¹⁹

‘We houden als UWV sinds een paar jaar onze reputatiescores bij. Wat we al snel zagen gebeuren tijdens het eerste coronajaar was dat de waardering voor UWV begon te stijgen. De NOW-regeling versnelde de toenemende waardering. De regeling oogstte veel lof in de buitenwereld, maar we merkten ook intern dat er een ongekend gevoel van trots was over de manier waarop UWV zichzelf van haar beste kant heeft laten zien.’

Tegelijkertijd was met name in 2021 sprake van een scherpe politisering van de bredere crisisaanpak van het kabinet, dat mede als gevolg van de toeslagenkwestie zijn politiek kapitaal eind 2020 fors had zien slinken. De frequente corona-Kameroptredens van verantwoordelijke bewindslieden kregen allengs het karakter van een politieke martelgang. Het pandemisch beleid ging mede onder politieke druk op allerlei punten zwabberen, werd daardoor nagenoeg onuitlegbaar en veroorzaakte nieuwe ophef. Het steunbeleid bleef deels gevrijwaard van die negatieve spiraal, al was de beschikbaarheid van ruime overheidssteun in 2021 verankerd geraakt in het maatschappelijk verwachtingspatroon en nam de lobby van groepen die tot op dat moment daarvoor niet in aanmerking waren gekomen, aan kracht toe.

Naarmate de pandemie voortduurde en ook een sociale crisis van de eerste orde werd, gingen er tegelijkertijd wel meer stemmen op of de steunmaatregelen niet te ruim bemeten waren en of ze de staatskas niet te veel kostten. Ook werd betoogd dat ze de economie aan het infuus legden en hun heilzame werking allang hadden verloren. Maar deze geluiden sloegen politiek niet noemenswaardig aan. De latere instelling van een parlementaire enquête naar het coronabeleid werd ook niet of nauwelijks ingegeven door kritiek op het steunbeleid.

De NOW was net als de andere steunmaatregelen per definitie van tijdelijke aard. Daardoor is het *verduurzamingsperspectief* van consolidatie van programmatisch en politiek succes door beleidsleren door de tijd heen op het eerste gezicht hier niet direct van toepassing. Het was volgens direct betrokkenen niet zo dat er een masterplan was om de regeling proefondervindelijk steeds aan te passen. Tegelijkertijd was het wel zo dat het werken met in de tijd begrensde aanvraagperioden en varianten zo’n lerende aanpak wel degelijk mogelijk maakte. Omdat de pakketten doorgaans een looptijd van

een paar maanden hadden, was er ambtelijk – bij het UWV, bij Financiën, maar ook op basis van signalen van brancheverenigingen – aandacht voor de vraag of ze werkten zoals bedoeld en of er aanleiding was tot bijstelling van het ontwerp van de regelingen. Er werd daarom steeds nauwkeurig gekeken naar de beschikbare gegevens over het gebruik van de regeling, de economische effecten op sector- en macroniveau en naar ontwikkelingen in het pandemisch beleid. Ook werd intensief contact gehouden met sociale partners en werd gebruikersfeedback die binnenkwam via websites en hulp-lijnen meegewogen.

Naarmate de crisis voortduurde, was sprake van toenemende druk om het ontwerp van de regeling te finetunen en te komen tot meer maatwerk in de uitvoering. Daarmee werd ook het spanningsveld tussen een vanuit rechtvaardigheids oogpunt gewenste fijnmazigheid en een vanuit uitvoerbaarheidsoogpunt noodzakelijke grofmazigheid gaandeweg pregnanter voelbaar. Dat was niemand tot genoegen, maar het was wel een spanning die er *moest* zijn, en waarvoor bestuurders en ambtenaren niet wegliepen. Van finetunen was uiteindelijk in enige mate sprake zonder dat het oorspronkelijke beleidskompas, dat in de kern neerkwam op ‘doelbereiking door grofmazigheid’, werd opgeofferd aan de alternatieven ‘doelmatigheid door inperking in scope, hoogte of duur’ of ‘fairness door grotere fijnmazigheid’. Een betrokken topambtenaar licht toe:

‘Het omzetzingscriterium werkte goed als aangrijpingspunt voor (NOW- en TOZO-) aanvragen. Maar toch waren er groepen die tussen de wal en het schip vielen, zoals de sekswerkers, van wie het niet mogelijk was om objectieve omzetgegevens te krijgen. Ze hadden dan zelf opgave moeten doen, maar die stap hebben we aanvankelijk niet gezet, ook niet bij zzp’ers. En dan waren er de bedrijven die pas kort draaiden, en dus niet in staat waren om zoals de regeling voorschreef hun gemiddelde driemaandsomzet over het hele kalenderjaar 2019 hard te maken. Daarvan was het op dat moment ook: “sorry, maar dat gaat nu even niet.”

Dat waren de schrijnende gevallen. Daar zijn we later – maar pas veel later, na een jaar – meer maatwerk op gaan maken. Die mensen werden toen het eenmaal kon aangemoedigd door de minister, op tv, om het omzetverlies dat zij dachten te lijden ruim te nemen, zodat ze niet in de problemen kwamen. Daar hebben we later nog woordvoering op moeten inzetten, omdat er verhalen kwamen over misbruik, terwijl wij ze heel bewust hebben aangemoedigd en het ook bleek te werken. Ook hier gold: de meeste mensen deugen. Natuurlijk hebben we misschien wel een miljard of twee gespendeerd aan aanvragen die wel heel ruimhartig waren aangezet. Maar het hogere doel werd bereikt.’

De succesbeleving – zeker bij de direct betrokkenen – in deze casus zat hem natuurlijk in de doelbereiking, maar wordt zeker ook ingegeven door zaken die in een *procesmatig perspectief* op succes passen: de gevolgde werkwijzen, de intensiteit en kwaliteit van de samenwerking, het er samen de schouders onder zetten, de (tijdelijke) afwezigheid van de gebruikelijke partij-, belangen- en bureaupolitiek, het in weken neerzetten van beleidsprogramma's van een scope en met een financieel beslag die normaal (vele) jaren zouden vergen. Opnieuw Koolmees: 'Het was ook voor mij prachtig om te zien hoe de ambtenaren van SZW en UWV samen optrokken en de regeling binnen no time uit de grond stampten. Weg met ingewikkelde ambtelijke processen. Pragmatisch. Simpel. Geen toeters en bellen.'

Vanuit een positief-bestuurskundige blik is op deze succesdimensie ook het meest te halen aan leswaardige inzichten over het beleidsmatig goed aanpakken van een sociaal-economische uitdaging van de eerste orde. Daarom richten wij in het vervolg van dit hoofdstuk de blik vooral op het 'hoe' van dit crisismirakel.

Het moet zoals het kan: het pad naar gewilde grofmazigheid

We onderscheiden vier cruciale elementen in de beleidsontwikkeling: (1) krachtig politiek leiderschap; (2) scherpe prioriteiten; (3) vroegtijdige verknoping van beleid en uitvoering; en (4) georganiseerde wendbaarheid.

Krachtig politiek leiderschap

Ministerieel leiderschap heeft een cruciale rol gespeeld in het succes van de NOW- en TOZO-regelingen, in drie opzichten. Koolmees wist zich verzekerd van de rugdekking van Rutte en Hoekstra. Met die wetenschap op zak kon hij de ambtenaren het vertrouwen geven om werk te maken van de 'het moet zoals het kan'-benadering. Niet het politiek wensdenken maar het institutioneel vermogen tot 'leveren' kreeg daarmee ruim baan. Een UWV'er: 'We hadden gelukkig een minister die begreep dat je uitvoering niet te ingewikkeld moest maken en dat we anders alleen maar problemen kregen.' Een SZW-ambtenaar:

'Het hielp wel dat de minister wist wat hij wilde, niet hoe hij het wilde maar wel wat hij wilde. In het begin van ons werk aan wat de NOW-regeling zou worden zei Martin Flier, de directeur arbeidsverhoudingen, wat besmuikt tegen de minister: "Dat kan wel eens 6 miljard gaan kosten." Waarop Koolmees direct riep: "JUIST!" Dat was even wennen. Wij waren allemaal ambtelijk netjes opgevoed als het om de centen ging en nu moesten we snel switchen naar een soort

keynesiaanse mindset. Tijd was cruciaal, zo hield Koolmees ons voor. Geld hoefden we ook niet over na te denken. Het moest vooral snel, en doordat het UWV erbij zat was ook direct duidelijk dat het moest aansluiten bij bestaande systemen. Dus we zijn vooral op zoek gegaan naar wat kan er, in plaats van naar wat er idealiter zou moeten. Daarom hebben we ook omzetbedragen van bedrijven en niet percentage van de loonsom genomen, want die getallen waren veel moeilijker te krijgen. Het moest simpel en snel.

We hoefden ons ook geen zorgen te maken over oneigenlijk gebruik of misbruik. Koolmees heeft van begin af aan gezegd: 'Luister er eens, hier gaan fouten gemaakt worden, hier gaat onterecht geld uitgekeerd worden, hier gaat geld onrechtmatig besteed worden, maar dat vinden we allemaal acceptabel gelet op het grotere geheel, namelijk het voorkomen van massaontslag en vooral ook – en dat was een les van de crisis van tien jaar daarvoor – het voorkomen dat eenmaal ontslagen mensen dan later alleen nog werk beneden hun niveau vinden en de productiviteit een dip maakt. Dat wilden we deze keer voorkomen. Daar zat een historische analogie in. We kregen toen ook al signalen van gemeenten dat zzp'ers dreigden om te vallen, veel daarvan mensen met weinig buffers, waar meteen de vraag voor opkomt of ze de boodschappen nog wel konden betalen.'

Koolmees zelf beaamt dit:

'Wat heel erg in mijn hoofd toen speelde was de ervaring in de financieel-economische crisis. Als je instapt moet je vol instappen en tegen de samenleving kunnen zeggen: "Maakt u zich geen zorgen, wij zorgen dat de lonen worden doorbetaald." Ik had de overtuiging en de ervaring dat als je hierop beknibbelt, dat je het psychologische effect niet bereikt. En daar ging het juist om. Als je als overheid de samenleving op slot gooit en tegelijkertijd tegen ondernemers zegt "Zoek het maar uit", dan weet je dat er paniek, onrust en chaos gaan ontstaan.'

Extern was zijn optreden cruciaal om politieke ruimte te scheppen voor de bij voorbaat imperfecte grofmazige aanpak. Hij begreep maar al te goed dat de last van het voorkomen van massawerkloosheid ook door de Kamer werd gevoeld, en dat men erop gebrand was – en waar overigens ook voor gelobbyd werd – ervoor te zorgen dat niemand buiten de boot zou vallen van het te construeren vangnet. Hij aarzelde echter niet om het politieke kapitaal dat hij genoot in te zetten om de verwachtingen te temperen. Hij maakte van meet af aan duidelijk dat er forse rafelranden aan een regeling als deze zouden zitten. Hij luisterde goed naar de Kamer, maar zette wel duidelijk en standvastig

neer wat er wel en niet kon in de hogedrukpan van het NOW-proces. Hij deelde in dilemmabrieven de zorgen die er waren, bijvoorbeeld over de risico's op misbruik, en legde de Kamer keuzes daaromtrent voor. Het vergde soms stevige discussies voor en achter de schermen, maar het pakte goed uit: 'Ik denk door realistisch te zijn wat die regeling wel en niet kon, ook bij de controle, heb je geen valse verwachtingen gewekt.' En: 'Ja dat neemt druk weg, en dat is een combinatie van nood en een minister die dat durft.' Het schiep de ruimte die 'beleid' (SZW) en 'uitvoering' (UWV) voelden om de NOW zo doelgericht en degelijk mogelijk in te richten.

Scherpe prioriteiten

Zoals Uri Rosenthal in zijn pioniersstudie naar crisisbesluitvorming in Nederland al constateerde, valt het in crisissituaties bestuur, politiek en ambtenarij makkelijker om hoofd- en bijzaken te scheiden.²⁰ Waar in normale omstandigheden ruimte en tijd is om allerlei doelen en belangen met elkaar te verknopen en tegen elkaar af te wegen, staat in crisissituaties een premie op snelheid: als je niet voortvarend handelt, verspeel je kansen om een snel ontwikkelende bedreiging of schade te minimaliseren. En je kunt alleen voortvarend handelen als je snel helderheid hebt over wat je wilt bereiken en wat je bereid bent daarvoor te riskeren of op te geven. Dat besef zat bij de betrokkenen vanuit zowel SZW als UWV goed tussen de oren. De angst voor massale faillissementen, banenverlies en dus sterke toename van armoede zat er diep in. Dat moest tegen elke prijs worden voorkomen: 'Er was maar een prioriteit: snel veel geld sproeien.'

De sociaaleconomische dreiging die uitging van de pandemiemaatregelen noopte de beleidsbepalers tot snel handelen waarbij geen tijd was voor uitgebreide consultaties en ex ante toetsingen. Alle geïnterviewden benadrukken dat het al na enkele dagen duidelijk was dat de bestaande Wtv-architectuur niet in staat was de verwachte grote aantallen aanvragen te verwerken. De NOW moest dus een compleet nieuwe regeling worden. Er zijn nieuwe systemen gebouwd. De werktijdverkortingsregeling die gedurende de financiële crisis van 2008 van kracht was, diende als inspiratie. Vooropstond dat het voor zowel aanvragers als in de systeemarchitectuur behapbaar moest blijven. Dus: lage informatie-eisen voor indieners en doenbaarheid voor de uitvoerders gegeven de bestaande capaciteit.

Bij zowel SZW als UWV heerste van meet af aan één en dezelfde gedachte: de snelle opstart van de NOW zou ook betekenen dat het niet perfect ging zijn. De maatregel was noodzakelijkerwijs grofmazig: bepaalde ondernemers zouden buiten de boot vallen. De tijd en de ruimte ontbraken om voorzieningen te treffen voor alle subcategorieën en uitzonderingssituaties. De beleidsmakers van SZW en UWV waren zich voortdurend bewust van de risico's van een direct geleverde subsidie zonder toets vooraf op daadwerkelijk gemaakt omzetverlies. Tijdens het proces werden dergelijke spanningsvelden

rond iedere nieuwe versie van de NOW steeds ambtelijk doorgesproken. De minister kreeg van zijn ambtenaren steeds de keuzes voorgelegd, met scherp geformuleerde voor- en nadelen. Zo werd klip-en-klaar duidelijk gemaakt dat er door het gebruik van zo'n generieke regeling bedrijven zouden zijn die de boot zouden missen.

De gemaakte afwegingen werden steeds voorgehouden aan de Kamer, zodat ook die met open ogen kon meekijken en meebeslissen. In de toelichting op de eerste NOW-regeling verwoordde Koolmees het als volgt: '... het is realistisch te verwachten dat er op dit moment nog onvolkomenheden in de aanpak van deze risico's zullen zijn. Vanwege het grote maatschappelijke belang van de NOW voor behoud van bedrijvigheid en banen, worden deze onvolkomenheden geaccepteerd.'²¹ Alle betrokkenen waren zich zeer bewust van de onvolkomenheden en maakten daar ook geen geheim van.

Dat werkte. Vanuit de Kamer werd her en der kritiek geuit op bepaalde keuzes in bereik, hoogte en duur van de regelingen, en werden zorgen uitgesproken over procedurele kwetsbaarheden, het risico op misbruik. Maar als puntje bij paaltje kwam, werd de NOW, grofmazig als ze was, steeds weer verlengd. Soms waren daarvoor concessies van het kabinet nodig. Bij de besluitvorming over het derde steunpakket was de regering vrijgevig met toezeggingen aan de Kamer om de steunmaatregelen er doorheen te krijgen.²²

Vroegtijdige verknoping van beleid en uitvoering

In crises wordt alles vloeibaar, en in dit specifieke geval ook de in 'Den Haag' doorgaans ingebakken afstandelijkheid en schuring tussen beleidsdepartement en uitvoeringsorganisaties. Want de samenwerking tussen SZW en het UWV was van meet af aan bijzonder innig. Er werd direct bepaald dat ze de regeling in coproductie tot stand moesten brengen. SZW nam het voortouw in het juridisch ontwerp en het verkrijgen van politieke verankering, en UWV mobiliseerde uitvoeringscapaciteit en adviseerde over de praktische haalbaarheid.

Het onderlinge verkeer kreeg gestalte in een snelkookpan van voortdurende interne en gezamenlijke overleggen. De hoeveelheid gezamenlijke werkgroepen was buitengewoon hoog en er werden veel verschillende interne partijen betrokken. De intensieve samenwerking aan een gezamenlijk doel schiep een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid. Waar voorheen de wensen van beleid en uitvoering veelal uit elkaar liepen en uitvoering vaak werd overspeeld, trokken ze nu samen op. Geïnterviewden van beide kanten benadrukken hoe uitzonderlijk en hoe productief dat was. Een SZW-ambtenaar: 'Dus dat we dat zo intensief met de uitvoerder hebben gedaan, dat is vernieuwend. Nu stonden alle deuren gelijk open. Iedereen voelde de betrokkenheid: NOW, de werkgevers helpen: hoe zorgen wij overheidbreed dat we dat voor elkaar krijgen?' Een UWV'er: 'Eigenlijk zijn bijna alle divisies bij ons betrokken en dat maakt het wel

ingewikkeld, maar daar zit ook een belangrijke succesfactor in: iedereen is een schakel van het geheel, dus we voelen een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Je maakt elkaar deelgenoot van je problemen.’

Politieke en praktische haalbaarheid trokken daarmee op voet van gelijkheid met elkaar op. Het product daarvan was een strakke, realistische beleidsontwikkeling. Een SZW-geïnterviewde reflecteert: ‘Wat de beleidsdirectie aan het begin goed deed, was hele strakke beslisnota’s maken voor de minister: dus na 1 of 2 dagen zeggen dit is het, dit zijn de voor- en nadelen. Onze afwegingen, dit is de optie: bent u het daarmee eens?’ Hierdoor hielden de logica’s van politieke wilsvorming en praktische uitvoerbaarheid gelijke tred. De hoge intensiteit van de samenwerking had een positieve impact op zowel de snelheid als inhoudelijke vormgeving van de regeling. Ideeënontwikkeling en uitvoerbaarheidstesten gingen hand in hand. Het UWV gaf telkens “groen licht” als het had vastgesteld of en hoe snel het de voorgestelde procedures ook daadwerkelijk kon implementeren.’

De ‘stem van de uitvoering’ klonk op deze manier luider en de lijntjes tussen beleid en uitvoering waren korter dan normaal het geval is.²³ Een UWV’er: ‘Dus we hebben ook echt gekeken: dit kunnen wij wel, dat kunnen we niet en dan kon gelukkig het ministerie dat deels oppakken. En zo maak je met elkaar het hele proces. En we hebben wel de hele tijd gekeken: alsjeblieft niet te veel varianten.’ Een SZW’er: ‘Zij zeggen ook vaak “ja dit kunnen wij niet” want bij een aanpassing vallen er gewoon weer 8000 dingen bij hun in een bakje. En dat inzicht is wel heel nuttig. We hebben wel gedrukt op het UWV, maar minister Koolmees zei “als het antwoord nee is, dan kan het niet”.’ Het ministerie wist niet wat het overkwam: ‘In het begin ging dat heel makkelijk, en daar waren wij ook wel een beetje zenuwachtig voor. Dat we zo gemakkelijk zo veel geld wegzetten in regelingen die we niet helemaal konden doorzien omdat we ze zo snel gemaakt hadden.’ Ter illustratie daarvan volgt hieronder een sfeerbeeld van de samenwerking onder hoge druk. Het is afkomstig uit de beslisnota die Koolmees op 27 maart 2020 kreeg voorgelegd, toen het erop of eronder was bij de ontwikkeling van de eerste regeling:

‘Voorbereiding en afstemming met UWV’

- De voorbereiding loopt nog steeds voorspoedig (hulde aan het UWV!); Niettemin blijft het proces risicovol.
- Er vindt nog een ketentest plaats, waarvan de bevindingen zullen moeten worden weggewerkt voordat het loket open kan.
- Het UWV gaat nu uit van betaling in 3 termijnen. Vanuit M&O-overwegingen is dat verstandig (als er in de eerste betaalrun iets vreemds gebeurt, kan je daar nog op acteren), maar betekent wel dat de laatste betaling na de salarisdatum in mei ligt.

Werkgevers zullen daar mogelijk bezwaar tegen hebben (denk aan discussie over de vakantie-uitkering) in mei.

- Het UWV verwacht op volle capaciteit 60.000 aanvragen per dag te kunnen verwerken, waarbij de betaaldatum 5 dagen na ontvangst van de aanvraag ligt.
- Maar onzeker is nog hoe snel die capaciteit kan worden bereikt. Het streven is aan het einde van de eerste week.'

Bron: Ministerie SZW (2020, 27 maart), *beslisnota voortgang steunregeling*.

De besluitvorming bestond uit het continu afwegen van de ene optie tegen de andere optie. Het UWV gaf duidelijk een paar mogelijkheden aan en benoemde de vermoedelijke consequenties. Vervolgens was het aan het Ministerie van SZW en de Kamer om hier de afweging in te maken. Het bleef daarbij wel steeds een balanceeract tussen een enerzijds snelle en doeltreffende uitvoering en anderzijds zo min mogelijk grofmazige maatregelen. Daarbij werd steeds gezocht naar werkbare oplossingen in de tussenruimte tussen beide randvoorwaarden.

De intensieve samenwerking had drie voordelen: het proces verliep sneller en het leverde slimmer beleid op. De gedeelde verantwoordelijkheid die hieruit volgde, zorgde bovendien voor eensgezindheid. SZW-geïnterviewden gaven aan dat hun beeld van de uitvoeringsinstantie is gekanteld als gevolg van de nauwe samenwerking, en daarmee ook hun eigen opstelling en gedrag. De politieke eisen vanuit de Kamer of buitenwereld werden minder snel op het bord van het UWV gelegd, omdat UWV permanent keek naar wat uitvoerbaar was en SZW dat begreep. In plaats van te fungeren als doorgeefluik van politieke druk zorgde het ministerie ervoor dat uitvoerbaarheidsgrenzen publiekelijk bekend werden gemaakt en dus het politieke bewustzijn en begrip daarvan werden vergroot.

Georganiseerde wendbaarheid

De NOW bewoog mee met de economische impact van de coronacrisis. Het CPB constateert dat het ontwerp van de regeling diverse malen is aangepast en dat het gebruik van de NOW, gemeten naar aantallen en bedrijven, na verloop van tijd daalde. Het duidt dit patroon als volgt: 'Deze ontwikkeling hangt met twee factoren samen. Ten eerste waren bedrijven en consumenten na de eerste lockdown beter voorbereid op nieuwe besmettingsgolven, onder andere door fysieke maatregelen zoals spatschermen, en meer online dienstverlening. De macro-economische impact van nieuwe besmettingsgolven nam zo af. Ten tweede is gekozen om de hoogte van de liquiditeitsverstrekking te baseren op de verwachte omzetsdaling. De uiteindelijke subsidie – na vaststelling – was gebaseerd op de gerealiseerde omzetsdaling.'²⁴

De tijdelijke aard van iedere versie van de regeling zorgde ervoor dat de tijdens de eerste lockdown geïmproviseerde beleidskeuzes niet voor lange tijd in beton werden gegoten. Er waren steeds tijdshorizons van drie maanden. In de tussentijd werd naar bevind van zaken besloten tot verlenging respectievelijk aanpassing van het ontwerp en de uitvoering van de regeling. De logica daarvan was duidelijk: men wist immers niet hoe lang de pandemie zou duren en dus ook hoe lang de beperkende maatregelen van kracht zouden moeten zijn. Men wilde weliswaar ‘snel geld sproeien’ en ondernemers enige continuïteitsgarantie bieden, maar niet het doel voorbij schieten. Er mocht in zo’n dynamische situatie niet bij pennenstreek voor een lange periode een soort ‘blanco cheque’ aan bedrijven worden verstrekt, die dan tot een zeer lange en onaangename staart van terugvorderingen zou kunnen leiden.²⁵

Door deze opzet werden onbedoeld de condities geschapen voor wat in de bestuurskunde adaptieve beleidsontwikkeling is gaan heten: ‘een leerproces waarbij kennisontwikkeling hand in hand gaat met beleidsontwikkeling, als een proces dat doorgaat tijdens de uitvoering van het beleid, en als een proces dat voortdurend op zoek is naar beleidsinnovaties’.²⁶ Monitoring van realtime informatie bij de uitvoerder en bij relevante kennisbronnen zoals het Centraal Insolventieregister, open lijnen voor signalen vanuit de doelgroepen en belangenorganisaties, en continue contacten met de voor de pandemische respons verantwoordelijke instanties zorgden gezamenlijk voor de voor adaptieve beleidsontwikkeling essentiële rijke en snelle terugkoppeling. Het was precies in lijn met de mal die SCP-directeur Kim Putters bepleitte voor de volle breedte van de coronacrisisrespons: ‘De complexiteit en duur van de coronacrisis noodzaakt om meerdere benaderingen tegelijkertijd te hanteren. Dat vergt meervoudig besturen en organiseren, maar ook continu leren en bijsturen. Er moet dan wel een besluitvormingsstructuur zijn die continu kennis genereert en waarin onderzoek en beleid in voortdurende dialoog zijn.’²⁷

Dat veronderstelt een open, lerende houding. Die begon in dit geval al direct bij het gedeelde besef dat men aan het schieten was op een complex, veelvormig en in dit geval ook nog eens snel bewegend doel. Dat noopte tot een pragmatische insteek. Ofwel, in de directere formulering van een geïnterviewde: ‘Heb dan niet de illusie of wens om het 100% dicht te timmeren. Begin eens met 60%.’

Wat kunnen we leren van de NOW-ervaring?

De NOW-regeling was een collectieve prestatie. Het verhaal van dit hoofdstuk laat zien dat de overheid veel publieke waarde kan realiseren wanneer haar verschillende geledingen intensief en oplossingsgericht samenwerken aan het bereiken van een gedeeld, scherp afgebakend en urgent maatschappelijk doel. Dit roept de vraag op of we de

gebaande paden van Haagse beleidsproductie – waar zo ongeveer elke betrokkene, van politicus tot accountant, in het NOW-proces van afweek – niet vaker moeten durven laten voor wat ze zijn. De hamvraag is: kan dit ook werken in niet-crisissituaties? Geïnterviewden maken zich er geen illusies over:

‘Nou, een echte harde crisis maakt het wel een stuk makkelijker. Omdat je dan even af bent van een hele hoop humbug, van politieke scoringsdrift, van mediadruk op individuele partijen en Kamerleden om positie te pakken. Iedereen moet gewoon gaan samenwerken. En, eerlijk gezegd, wij zijn op SZW goed met het UWV hoor, en toch: op het moment dat er minder maatschappelijke druk op zit gaan er bij het UWV ook weer de bekende dingen spelen. Zo van, kunnen we niet met de bestaande systemen toe, waarom moet er weer voor veel geld iets nieuws gebouwd worden? Dan wordt het toch al snel weer nitty-gritty in het verkeer tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.’

Dit beeld keert ook steeds terug in crisisonderzoek. Kennelijk is het onvermijdelijk dat zelfs na dergelijke ‘bevrijdende’ ervaringen met goed lopend crisismanagement de stroperigheid, de belangenpolitiek, de interdepartementale stammenstrijd, de parafencultuur en de schisma’s tussen beleid en uitvoering en tussen rijk en andere overheden er weer in sluipen. Als je dat nu eens als een gegeven beschouwt, zou je dan politiek en ambtelijk ten minste met elkaar kunnen afspreken dat er een aantal ‘brandende kwesties’ zijn die dat niet kunnen verdragen, die je dus tot crisis verheft? Vergeet het maar. Zo meent een geïnterviewde topambtenaar: ‘Ergens periodiek afspraken maken welke zaken je tot crisis verheft om doorbraken te bereiken zou heel fijn zijn maar je hebt gewoon niet alle actoren in de hand. Dat betekent namelijk ook dat de oppositie en de media mee moeten doen, en die hebben helemaal geen prikkels om dat te doen.’ Het politieke gezicht van de NOW-regeling, Wouter Koolmees, beaamt dat dit geen optie is, maar verbindt daar een bredere opgave aan:

‘Het voordeel hier was dat je kon zeggen: “het is crisis, we kunnen niet met alle uitzonderingen rekening houden, en er zullen ook wat dingen van de tafel vallen”. Dat kun je niet zomaar overal toepassen. Wat wel kan is de bredere les proberen te trekken in hoe je aankijkt tegen stelsels. De les van de NOW-regeling is: maak die stelsels wat simpeler, wat robuuster, wat minder met uitzonderingen, wat minder mooi. Er is een breed gevoel dat we het sociale en andere stelsels veel te complex hebben gemaakt. De burger begrijpt het niet meer. We stapelen uitzondering op uitzondering. Je moet willen accepteren dat je niet iedere uitzondering tegemoet moet willen komen. In principe zegt iedereen daar ja tegen, maar in de uitwerking niet.’

Pogingen om te komen tot de ook door Koolmees gewenste versimpeling van stelsels, zijn op dit moment in volle gang. Een breed samengesteld ‘aanjaagteam’ is aan het werk om het streven naar vereenvoudiging handen en voeten te geven. Dit aanjaagteam zal onvermijdelijk aanlopen tegen het feit dat dit nobele streven ‘in de uitwerking’ – lees: in de dag tot dag processen van beleidsvorming en het slijpen aan wet- en regelgeving – in aanvaring zal komen met de logica van het politieke bedrijf. Daarin, als puntje bij paaltje komt, delven overwegingen van doenbaarheid, uitvoerbaarheid en efficiëntie regelmatig het onderspit. Tegen de kracht van georganiseerde belangen die voor de eigen groep verdelende rechtvaardigheid eisen. Tegen de begrijpelijke impuls van politici om zich met aantoonbare resultaten in te spannen voor ‘vergeten groepen’. Tegen de juridisering van de strijd om ook te krijgen wat anderen genieten, of om in ieder geval niet benadeeld te worden ten opzichte van anderen. Tegen de impuls van publieke professionals in de uitvoering om recht te willen doen aan de individuele leefsituaties en specifieke noden en behoeften van hun cliënten – en de precedentwerking die daarvan uit kan gaan. Tegen de krokodillentranchen van inspecties, autoriteiten, rekenkamers en andere toezichthouders, die regelmatig de perverse effecten van complexiteit hekelen en tegelijkertijd de ‘toezicht ondervindende’ organisaties op de vingers tikken omdat ze niet overal, altijd en voor iedereen tot het gaatje gaan. En ga zo maar door.

De pleitbezorgers van vereenvoudiging als weg naar een betrouwbaarder overheid vechten tegen een veelkoppig monster. Het ingewikkelder maken van regels en stelsels is namelijk een proces waar iedereen aan trekt: er zijn veel verschillende krachten die maken dat het in beweging komt en blijft. Het gaat hier niet alleen om ‘Haagse logica’ en ‘politiek met de kleine p’. Dat kun je niet een-twee-drie veranderen – behalve als het crisis is.²⁸

Is het dan wellicht verstandiger om de energie te stoppen in het werken aan de vier bovengenoemde zaken die in deze casus het verschil bleken te maken? Dat verschilt nogal. Om te beginnen is de kwaliteit van politiek leiderschap wel een krachtige, maar een lastig te veranderen variabele. De ambtelijke dienst heeft zijn politieke bestuurders niet voor het uitkiezen. Aan meritocratische selectie van kandidaten voor politieke bestuursfuncties wordt in de hitte van formatieprocessen goeddeels voorbijgegaan. Voor training en (bij)scholing maken vers benoemde bestuurders traditiegetrouw geen tijd. Het ontbreekt bovendien aan een geïnstitutionaliseerd aanbod en aan transitieroutines die prikkelen daarvan gebruik te maken. Bovendien blijft leiderschap altijd mensenwerk, en zo kan het gebeuren dat het in deze casus zo prijzenswaardige politieke leiderschap werd uitgeoefend door een minister die in de eerste helft van zijn ambtstermijn op een ander groot issue, de pensioenhervormingen, het er juist lelijk bij had laten zitten.

Scherpe prioriteiten aangereikt krijgen vanuit het beleid is de droom van iedere uitvoerder. Maar helaas vangen ze in de werkelijkheid meestal bot. Politici en politieke

instituties zijn ingericht op het stellen van prioriteiten, maar niet op het kiezen van wat ze voortaan zullen laten. Politiechefs, procureurs-generaal, schoolbestuurders, zorgbestuurders – ze delen allemaal diezelfde ervaring. Dat leidt tot een onuitvoerbare veelheid van opdrachten en randvoorwaarden. En als uitvoeringsbazen dan maar zelf limitatieve keuzes gaan maken, geeft dat subiet ophef, want daarmee gaan ze op de stoel van de politiek zitten. Hier geldt opnieuw dat wat in crisissituaties bijna als vanzelf mogelijk wordt, in reguliere omstandigheden een fata morgana blijkt.

Veel beter is het, tot slot, gesteld met het potentieel van de twee laatste mechanismen: het vroegtijdig verknopen van beleid en uitvoering, en het inbouwen van wendbaarheid en leermomenten in de vormgeving van de beleidsvoering. Daar gaan ambtenaren grotendeels zelf over. Althans, vanuit de bekende scheiding tussen ‘wat’ en ‘hoe’, die hierboven ook al een keer werd aangehaald, hebben ze een poot om op te staan om daarin zelf keuzes te maken en daarop te insisteren als de politiek probeert binnen de dringen. Ze kunnen rond beide thema's bovendien terugvallen op een schat aan ervaringen en onderzoeksresultaten over ‘wat werkt’.²⁹ Doen wat nodig is dus.

Noten

- 1 Voor het verhaal dat in dit hoofdstuk wordt verteld maken we gebruik van documentenstudie (van nieuwsberichten, debatten, rapporten en Kamerbrieven, alsmede van na WOB-verzoeken openbaar gemaakte ambtelijke stukken) en diepte-interviews met de meest betrokken bewinds-persoon (minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Wouter Koolmees) en zes nauw bij de totstandkoming en uitvoering van de regeling betrokken ambtenaren. Tenzij anders vermeld zijn alle in dit hoofdstuk opgenomen citaten afkomstig uit deze interviews, waarover uitvoe-riger is gerapporteerd in E. Walgaard (2022). *Publieke succesverhalen: Laten we die niet vergeten* (Masterthesis Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap Universiteit Utrecht). Ook is gebruik gemaakt van sindsdien verschenen en verderop aangehaalde evaluatierapporten.
- 2 Wiebes, E., Hoekstra, W. & Koolmees, W. (2020). *Economische maatregelen met betrekking tot het coronavirus*. Geraadpleegd op 29 oktober 2024, van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-53bb379f-d56b-44bf-9d10-7e8f8549835f/pdf>.
- 3 Parallel hieraan werden getroffen bedrijven die dat wilden verder geholpen met het voldoen aan hun vaste lasten via de Tegemoetkomingkoming Vaste Lasten (kostenbeslag per medio 2022: 10,1 miljard euro), was er voor 'eenpitters' in de economie de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (3,5 miljard euro) en konden ondernemingen onder meer ook uitstel van belastingbetaling krijgen (20,8 miljard euro).
- 4 UWV.nl. (2022, 20 juni). *Het ontstaan van de NOW en waar staan we nu?*. Geraadpleegd op 30 oktober 2024, van <https://inspiratie.uwv.nl/werkgeverschap/het-ontstaan-van-de-now-en-waar-staan-we-nu>.
- 5 SEO & Dialogic (2024a). *Kwantitatieve evaluatie TVL en NOW: Onderzoek naar gebruik, procesgang, doeltreffendheid en neveneffecten*; SEO & Dialogic (2024b). *Kwalitatieve evaluatie NOW: Onderzoek naar gebruik, procesgang, doeltreffendheid en neveneffecten*.
- 6 SEO & Dialogic (2024a). *Kwantitatieve evaluatie TVL en NOW: Onderzoek naar gebruik, procesgang, doeltreffendheid en neveneffecten*.
- 7 Cijfers afkomstig uit CBS, Ministerie EZK & RVO (2022). *Twee jaar Coronasteun: Een terugblik*. Den Haag: CBS, p. 17.
- 8 Bovenstaande beschrijving is afkomstig uit SEO & Dialogic (2024a), p. 9. *Kwantitatieve evaluatie TVL en NOW: Onderzoek naar gebruik, procesgang, doeltreffendheid en neveneffecten*.
- 9 Overvest, B. & Bettendorf, L. (2024). *Beschouwing coronasteunbeleid*. Centraal Planbureau.
- 10 Centraal Bureau voor de Statistiek (2022). *Twee jaar coronasteun, een terugblik*. Geraadpleegd van <https://longreads.cbs.nl/twee-jaar-coronasteun>.
- 11 Adema, Y., Bettendorf, L., Deijl, C., Freeman, D., Verstegen, L. & van der Wal, E. (2021). *Economi-sche analyse steunpakket 2020*. Centraal Planbureau.
- 12 De Winter, J. & Pruit, B. (2022). *De effecten van het Corona steun- en herstellpakket op Nederlandse bedrijven*. Amsterdam: DNB, p. 17.
- 13 *Kamerstukken II*, 35420, nr. 140. (2020, 23 september).
- 14 Jongen, E. & Koning, P. (2020). *Lessen voor de NOW*. Centraal Planbureau
- 15 Schellekens, M., Nossen, A. & 't Jong, R. (2021). Coronasteun stabiliseerde de economie, maar was ook ruim. *ESB* 106(4799), 309-311.
- 16 *Kamerstukken II*, 35420, nr. 478 (2022, 25 februari).
- 17 Koolmees, W. (2022). Wouter Koolmees over de no-nonsense mentaliteit van UWV. *NOW Magazine UWV* (eenmalig). Geraadpleegd van https://inspiratie.uwv.nl/sites/default/files/2022-06/NOW-magazine_2022_DEF-min%203.pdf.
- 18 Overvest, B. & Bettendorf, L. (2024). *Beschouwing coronasteunbeleid*. Centraal Planbureau, p. 2.
- 19 Laarhoven, T. (2022). 'Wees maar gerust, er gaat vast wel iets mis'. *NOW Magazine UWV* (eenmalig). Geraadpleegd van https://inspiratie.uwv.nl/sites/default/files/2022-06/NOW-magazine_2022_DEF-min%203.pdf.
- 20 Rosenthal, U. (1984). *Rampen, rellen, gijzelingen: Crisisbesluitvorming in Nederland*. De Bataafsche Leeuw.
- 21 Koolmees, W. (2020). Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 31 maart 2020, 2020-0000046630, tot vaststelling van een tijdelijke subsidieregeling

- tegemoetkoming in de loonkosten in verband met het coronavirus. *Staatscourant* 2020, 19874, p. 16, geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-19874.html#d17e54>.
- 22 Kok, L. (2020). Kamer steunt derde steunpakket, maar zorgen over tweede golf blijven. *Het Parool*. www.parool.nl/nederland/kamer-steunt-derde-steunpakket-maar-zorgen-over-tweede-golf-blijven~be9edd3ed.
 - 23 Vergelijk de hartenkreten daarover die in hetzelfde tijdsgewricht werden geslaakt vanuit 'de uitvoering', mede gevoed door het traumatiserende fiasco van de kinderopvangtoeslagenaffaire. Zie bijv.: ABD TopConsult, *Werk aan uitvoering, fase 1: de probleemanalyse*; alsmede de eerste *Staat van de Uitvoering* (2022, 18 januari). Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-6001cfd347b14022770d0920d6fc349724babe09/pdf>.
 - 24 Overvest, B. & Bettendorf, L. (2024). *Beschouwing coronasteunbeleid*. Centraal Planbureau, p. 9.
 - 25 Dat zou kunnen gebeuren als de omvang resp. duur van de omzetting ten gevolge van de restrictiemaatregelen veel korter zou uitvallen dan de aanvraaghorizon van de regeling.
 - 26 van Hoesel, P. & Herold, M. (2021). *Beleidsontwikkeling in de 21^e eeuw*. Boom Bestuurskunde. Zo ook: Haasnoot, M., Kwakkel, J.H., Walker, W.E. & ter Maat, J. (2013). Dynamic adaptive policy pathways: A method for crafting robust decisions for a deeply uncertain world. *Global Environmental Change*, 23, 485–498; Hermans, L. (2017). Adaptief beleid en beleidsevaluaties. *Beleidsonderzoek Online*. Geraadpleegd van www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bso/2017/11/BO_2213-3550_2017_000_009_001; Steunenberg, B. (2018). Adaptieve beleidsontwikkeling: zoeken naar nieuwe vormen van beleidsanalyse voor de digitale overheid. *Beleidsonderzoek Online*. Geraadpleegd van www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bso/2018/2/BO_2213-3550_2018_000_001_001.
 - 27 Putters, K. (2021). *De machinekamer van de coronacrisis: Een meervoudige crisis vraagt om een meervoudige aanpak*. Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 4.
 - 28 Topambtelijk veteraan en tegenwoordig actief publicist Bernard ter Haar maakt grotendeels dezelfde analyse van complexificering als hierboven, maar komt tot minder pessimistische conclusies: ter Haar, B. (2024). Meer ambtelijk en politiek lef nodig om de haperende uitvoering vlot te trekken. *ESB*, 109(4833), 200–203.
 - 29 Een kleine selectie: Dekker, A., Plug, P., Timmerman, R. & ten Have, S. (2004). *Aansturen van verzelfstandigde organisaties: Het creëren van effectieve verbindingen tussen beleid en uitvoering*. Berenschot Fundatie; Bressers, D., van Tivist, M.J.W., Schram, J.M. & van der Steen, M.A. (2017). *Weten wat er speelt: Perspectieven op de verhouding tussen beleidsmakers en de uitvoeringspraktijk*. NSOB; van Thiel, S. (2020). *Leren loslaten: 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*. Boom Bestuurskunde; Wallenburg, I., Putters, K. & van der Grinten, T. (2023). Scheiden of verbinden. *Beleid en Maatschappij*, 50(1), 64–72; Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2023). *De uitvoering aan zet*; ter Haar, B. (2024). Meer ambtelijk en politiek lef nodig om de haperende uitvoering vlot te trekken. *ESB*, 109(4833), 200–203. Voor literatuur over adaptieve beleidsontwikkeling zie noot 26.