



# Lessen voor lastenluwe regels

Onderzoek naar de werkbaarheid  
en regeldruk van de Covid-19  
steunmaatregelen

### **Datum**

10 februari 2022

### **Opdrachtgever**

Adviescollege Toetsing Regeldruk

### **Onderzoeksteam**

Sander Geurts (AEF)

Dr. Hilke Grootelaar (AEF)

Jonas van Leeuwen (AEF)

Dr. Leonie Heres (USBO, Universiteit Utrecht)

Prof. Dr. Judith van Erp (USBO, Universiteit Utrecht)

bezoekadres  
postadres

Maliebaan 16 3581 CN Utrecht  
Postbus 85198 3508 AD Utrecht

telefoon  
website

+31 30 236 30 30  
[www.aef.nl](http://www.aef.nl)

# / Managementsummarizing

## Vraagstelling en aanpak van het onderzoek

### Introductie

In maart 2020 heeft Nederland ingrijpende maatregelen moeten nemen om de verspreiding van het Coronavirus in te dammen en de volksgezondheid te beschermen. Tegelijkertijd werd in zeer korte tijd een omvangrijk pakket aan maatregelen in het leven geroepen om ondernemingen te compenseren voor de verstrekende economische gevolgen. De snelheid waarmee het omvangrijke pakket werd ontwikkeld en tot uitvoering werd gebracht, was niet eerder vertoond. Waar een (formeel) wetgevingstraject normaal gesproken ruim twee jaar duurt, kostte dit nu soms nog geen twee weken. Uitvoerbaarheid van de steunmaatregelen, het beperken van regeldruk en bevorderen van de werkbaarheid bij de aanvragers waren in de eerste fase cruciaal om ondernemers snel de nodige hulp te kunnen bieden. Naar mate de pandemie voortduurde, verschoof de focus en werd de aanvankelijke cruciale snelheid minder van belang. Er ontstond voor de wetgever meer ruimte om de voorwaarden voor de steunmaatregelen, in verschillende tranches, aan te passen en aan te scherpen.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) zet zich in voor de bevordering van de werkbaarheid van wet- en regelgeving en het beperken van regeldruk voor ondernemers. In tegenstelling tot het pakket aan steunmaatregelen, waar werkbaarheid en uitvoerbaarheid voorop lijken te hebben gestaan, krijgt dit in reguliere wetgevingstrajecten vaak onvoldoende aandacht. ATR heeft daarom de opdracht gegeven aan Andersson Elffers Felix (hierna: AEF) en USBO advies (Universiteit Utrecht) om de steunmaatregelen te onderzoeken en te kijken welke lessen hieruit te leren zijn. Onderdeel van het onderzoek is om te kijken naar toegepaste wetgevingsprincipes en de verschuiving daarvan in de tijd, in vergelijking tussen de eerste en de tweede golf van de pandemie. De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Hoe werden de werkbaarheid en regeldruk van de Covid-19 steunmaatregelen ervaren door ondernemers in het MKB, welke rol spelen het wetgevingsproces en de daarin gehanteerde wetgevingsprincipes daarbij en welke lessen kunnen daaruit worden getrokken voor flexibelere, minder belastende en responsievere wet- en regelgeving?

### Aanpak van het onderzoek

We hebben op voorhand de volgende selectie gemaakt van steunmaatregelen die we willen onderzoeken: Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW), Beleidsregel tegemoetkoming ondernemers getroffen sectoren COVID-19 (TOGS) en Tegemoetkoming vaste lasten (TVL), Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) en Tijdelijke Overbruggingsregeling voor Flexibele Arbeidskrachten (TOFA). Deze achtten wij vanwege de omvang en andere kenmerken het meest kansrijk om lessen uit te kunnen trekken voor te toekomst. Om de hoofdvraag en de verschillende achterliggende deelvragen vervolgens te kunnen beantwoorden, hebben we een mix van onderzoeksmethoden gebruikt:

- ▶ **Literatuur- en documentstudie.** We definiëren de wetgevingsprincipes en de begrippen 'werkbaarheid' en 'regeldruk'. Daarnaast bespreken we recent onderzoek naar de gevolgen van Covid-19 steunmaatregelen voor ervaren regeldruk in Nederland en in het buitenland. In ons onderzoek

betrekken en bestuderen we ook, onder meer, relevante kamerstukken, wetgeving en relevante informatie op overheidswebsites.

- ▶ **Kwalitatieve interviews en -focusgroepen.** De belangrijkste dataverzameling in dit onderzoek zijn 15 individuele kwalitatieve interviews en drie focusgroepen met ondernemers. Ervaringen van ondernemers zijn *key* bij het onderzoeken van (ervaren) regeldruk en werkbaarheid. We hebben verder gesproken met direct betrokkenen bij het wetgevingsjuristen, beleidsmedewerkers en medewerkers in de uitvoering. We kiezen met deze aanpak bewust voor het verkrijgen van kwalitatieve diepgang in het onderzoek, boven het streven naar volledige representativiteit.

## Bevindingen, conclusies en reflecties op hoofdlijnen

De belangrijkste bevindingen en conclusies uit de conceptualisering vanuit de literatuur als ook uit de kwalitatieve interviews en focusgroepen rondom wetgevingsprincipes, werkbaarheid en regeldruk uit de praktijk geven we hieronder weer.

**Snelheid en uitvoerbaarheid waren de centrale wetgevingsprincipes bij de introductie van de steunmaatregelen.** Het overeind houden van bedrijven en werkgelegenheid had bij de inrichting van de Covid-19 steunmaatregelen de hoogste prioriteit. Doelmatigheid en rechtmatigheid stonden in de beginperiode minder voorop, maar kregen gaandeweg meer gewicht.

**De uitvoering is leidend geweest bij de inrichting van de steunmaatregelen.** De uitvoerbaarheid was de bottleneck en gaf strikte kaders voor de mogelijkheden én onmogelijkheden van de inrichting van de steunmaatregelen. Betrokkenen in het wetgevingsproces waardeerden de ruime(re) aandacht voor de uitvoerbaarheid van wetgeving. Betrokkenen in het wetgevingsproces zijn bovendien zeer positief over de effectiviteit van de maatregelen en de snelheid waarmee ondernemers werden geholpen.

**De aandacht voor doeltreffendheid en uitvoerbaarheid, leidde voor grote groepen ondernemers aanvankelijk tot goed werkbare regels en lagere regeldruk voor ondernemers.** Over het geheel genomen hebben de ondernemers de regeldruk als proportioneel ervaren. Op voorhand was al duidelijk dat maatwerk echter niet altijd mogelijk was, waardoor de regelingen niet voor alle ondernemers doeltreffend waren. Lagere werkbaarheid voor laaggeletterden en NT2'ers was daarentegen wél vermijdbaar, daar speelde de overheid volgens ondernemers niet altijd goed op in.

**Stapelning van regelingen is een belangrijke bron van regeldruk.** Met nieuwe tranches werden de regelingen telkens aangepast met nieuwe criteria, die ook gecontroleerd moeten worden. De aanpassingen over de tijd komen voort uit voortschrijdend inzicht, maar ook doordat er vanuit de politiek gaandeweg een sterkere roep klonk om doelmatige besteding van de middelen en rechtmatigheidstoetsing. Het netto resultaat is een aanzienlijk toenemende regeldruk naarmate de looptijd van regelingen en de pandemie vordert.

**Het feit dat er snel en veel steun kwam voor ondernemers vanuit de overheid, werd door de ondernemers die we spraken opgevat als een erkenning van hun problematiek.** De proactieve houding van gemeenten en andere partijen om ondernemers actief bij te staan, lijkt ten goede te zijn gekomen aan het vertrouwen in de overheid. Daarentegen werden sommige onderdelen van de regels als discriminerend ervaren, dit speelt bijvoorbeeld bij de partnertoets. Hoewel deze voorwaarde met reden is toegevoegd aan Tozo, werd dit niet altijd als rechtvaardig ervaren. Hier speelt ook de Toeslagenaffaire, die een negatief effect heeft op het vertrouwen in de overheid. Tot slot werd het in het begin van de crisis

geaccepteerd dat regels een generieke werking hebben, maar groeide naarmate de crisis vorderde de verwachting dat méér maatwerk kon en moest worden geboden.

**Tussentijdse toename van regels en controle lijkt tot een grotere ervaren regeldruk te leiden dan regeldruk die bij aanvang al bekend is.** Ondernemers die aan het onderzoek hebben deelgenomen, hebben er begrip voor dat aan steunmaatregelen nalevingskosten zijn verbonden. Ondernemers werden echter wel verrast door een groeiende regeldruk, door wijzigingen en bij de verantwoording. Het maakt kennelijk uit of ondernemers zich er vooraf van bewust zijn dat regelingen zullen veranderen.

**Het beperken van regeldruk lijkt niet de expliciete doelstelling te zijn geweest bij de inrichting van de maatregelen, dit is eerder een bijkomstigheid van de focus op doeltreffendheid en de uitvoerbaarheid.** Rechtmatigheidscontrole zal altijd tot een zekere mate van regeldruk leiden. Niettemin zijn maatregelen om de regeldruk te verlagen onbenut gelaten. Het gaat dan onder meer om een centraal loket voor meerdere regelingen, meer aandacht voor proportionaliteit van controles, proactieve dienstverlening (*outreach*) die ook in de eindfase van de regeling wordt geboden en meer in algemene zin het zoeken van betere aansluiting bij de ondernemingspraktijk.

**Er kwam in toenemende mate aandacht voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van de maatregelen.** Dit hangt samen met de verschuiving van de focus van snelheid en doeltreffendheid naar meer doelmatigheid en rechtmatigheid. De ondernemers die we spraken herkennen deze verschuiving van de prioriteiten vanuit de overheid. Waar zij aanvankelijk zeer positief verrast waren door de snelheid waarmee de aanvraag werd gehonoreerd en het voorschot werd uitbetaald, hebben zij een hoge lastendruk ervaren in het vervolg van het proces. Ook vanuit het wetgevingsproces zien we dat de regelingen eerst weliswaar *lean and mean* waren ingericht, maar dat daardoor gaandeweg alsnog meer tijd is gaan zitten in het verder vormgeven van de regelingen. Wanneer je alle tijd bij elkaar op zou tellen, komt dit neer op dezelfde orde van grootte als een regulier wetgevingsproces, aldus de wetgevingsjuristen en beleidsmakers in dit onderzoek.

**Politieke en maatschappelijke druk hebben geleid tot aanvullende voorwaarden van de regelingen en daardoor hogere regeldruk voor ondernemers.** De Tweede Kamer speelde hierin een belangrijke rol. Hierbij valt op dat ervaren rechtvaardigheid belangrijke motivaties waren voor aanvullende voorwaarden. Het verbod om bonussen uit te keren als voorwaarde voor NOW-steun, is bijvoorbeeld als voorwaarde toegevoegd aan de regeling op grond van een Tweede Kamermotie. Een ander voorbeeld is de introductie van de partnertoets aan de Tozo-regeling. Omdat nieuwe voorwaarden ook gecontroleerd moeten worden, heeft dit tot hogere regeldruk voor ondernemers geleid.

**Reflectie: de formele consultatie lijkt te zijn gemist.** De informele consultatie heeft het meewegen van uitvoerbaarheid voor uitvoeringsorganisaties versterkt, maar werkbaarheid voor ondernemers heeft wat minder aandacht gehad. De formele consultatiefase is in het reguliere wetgevingsproces het platform waarbij normaal gesproken de maatschappelijke reflecties kunnen worden uitgewisseld en afgewogen, zodat ook feitelijke en ervaren regeldruk kan worden verlaagd. Hoe dan ook is de conclusie dat de verschuiving in wetgevingsprincipes ten gunste van doelmatigheid, uiteindelijk niet per se tot een lagere regeldruk heeft geleid.

## Lessen voor de toekomst

Op basis van het onderzoek trekken we een zestal lessen uit het wetgevingsproces.

**1. Blijf uitvoeringsorganisaties betrekken bij de inrichting van wet- en regelgeving, dit zorgt voor beter uitvoerbaar beleid.** Door van meet af aan realistisch en kritisch te bekijken welke beperkingen er zijn in de uitvoering, kan op voorhand worden afgewogen welke aanpassingen in de uitvoering of juist in de wet- of regelgeving dienen te worden doorgevoerd om uitvoerbaarheid -en daarmee mogelijk ook de werkbaarheid en regeldruk- te borgen.

**2. Interdepartementale afstemming geeft beter zicht op regeldruk die voortkomt uit stapeling en combinaties van regelingen vanuit meerdere departementen.** Het is raadzaam om meer vanuit de gebruiker te redeneren wat veelvoorkomende combinaties van regelingen zijn en die interdepartementaal af te stemmen. Aanvullend hierop lijkt het ook zinvol om een centraal loket aan te bieden waar ondernemers terecht kunnen.

**3. Beleidsmakers en wetgevingsjuristen kunnen bij opstellen van wet- en regelgeving ook in niet-crisissituaties rekening houden met de mogelijkheid van opschaling in de uitvoering.** Het is aan te bevelen om bij de toekomstige inrichting van regelingen waarbij ondernemers recht hebben op een bepaalde vorm van overheidssteun, een risicoanalyse te maken en/of te werken met scenario's met betrekking tot de omvang van het gebruik.

**4. Beleidsmakers en wetgevingsjuristen kunnen in het ontwerp van regelgeving meer rekening houden met de verwachte levensloop en fasering van een regeling.** Regelgeving kent een bepaalde levensloop, die kan leiden tot veranderingen in regeldruk door de tijd heen. In het ontwerp van regelgeving kan rekening gehouden worden met deze levensloop, door fasen te onderscheiden en tussentijdse evaluaties in te plannen om de werkbaarheid te vergroten en de regeldruk te verlagen.

**5. Uitvoeringsorganisaties kunnen foutmarges normeren en controlevereisten beter laten aansluiten op de ondernemingspraktijk.** Het voorkomen van onrechtmatig verstrekte steun leidt tot stringente controlevereisten, hoge regeldruk voor bedrijven en soms ook tot disproportionele terugbetalingsregelingen als bedrijven niet aan de bewijslast kunnen voldoen.

**6. Beleidsmakers en communicatie-afdelingen moeten meer doen aan verwachtingenmanagement en tranches en tussentijdse aanpassingen vooraf aankondigen.** Ondernemers zullen een zekere mate van regeldruk accepteren zolang ze die proportioneel achten aan het nut van de regels, maar onverwachte en tussentijdse veranderingen leiden in de regel tot hogere psychologische en ervaren regeldruk. Het (vaak) tussentijds onaangekondigd wijzigen van regels (en gebrekkige communicatie hierover) kan het vertrouwen in de overheid schaden.



# **/ Inhoud**

<b>/</b>	<b>Managementsamenvatting</b>	<b>3</b>
	Vraagstelling en aanpak van het onderzoek	3
	Bevindingen, conclusies en reflecties op hoofdlijnen	4
	Lessen voor de toekomst	6
<b>/ 1</b>	<b>Introductie en onderzoeksanpak</b>	<b>8</b>
1.1	Aanleiding en onderzoeksvragen	8
1.2	Onderzoeksanpak	10
1.3	Leeswijzer	12
<b>/ 2</b>	<b>Conceptualisering en bestaand onderzoek</b>	<b>13</b>
2.1	Conceptualisering van de belangrijkste begrippen	13
2.2	Bestaand onderzoek naar regeldruk in relatie tot de Covid-19 steunmaatregelen	16
2.3	Analysekader	20
<b>/ 3</b>	<b>De onderzochte maatregelen</b>	<b>22</b>
3.1	NOW	22
3.2	TOGS en TVL	23
3.3	Tozo	26
3.4	TOFA	28
<b>/ 4</b>	<b>Wetgevingsprincipes, werkbaarheid en regeldruk in de praktijk</b>	<b>29</b>
4.1	Beleidsmakers, wetgevingsjuristen en uitvoering over de wetgevingsprocessen	29
4.2	Ervaringen van ondernemers met werkbaarheid van maatregelen	34
4.3	Ervaringen van ondernemers met regeldruk van maatregelen	35
4.4	De rol van wetgevingsproces en -principes in werkbaarheid en regeldruk	40
<b>/ 5</b>	<b>Conclusies en reflecties</b>	<b>42</b>
<b>/ 6</b>	<b>Lessen voor de toekomst</b>	<b>46</b>
<b>/ A</b>	<b>Bijlage: bronnenlijst</b>	<b>48</b>
<b>/ B</b>	<b>Bijlage: respondenten</b>	<b>50</b>
B.1	Interviews	50
B.2	Focusgroepen	50

# / 1 Introductie en onderzoeksaanpak

## 1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen

Er is in Nederland te weinig aandacht voor de uitvoering en uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving. De Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, de parlementaire onderzoekscommissie naar de uitvoering, concludeert dat de uitvoering van beleid vaak wordt verwaarloosd en dat burgers hierdoor in de knel komen (TCU 2021). Ook het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) ziet dat in de laatste jaren de aandacht voor werkbaarheid in wetsvoorstellen in Nederland afneemt. Waar de ATR in 2017 nog bij een kwart van hun adviezen twijfelde aan de werkbaarheid van een voorstel was dit in zowel 2019 als 2020 ongeveer bij 6 van de 10 adviezen het geval (Jaarverslag ATR 2020).

De verschillende steunmaatregelen voor ondernemers in de Covid-19 pandemie vormen een breuk met deze praktijk. In de 'intelligente *lockdown*' van de eerste golf, kwamen diverse sectoren per direct economisch tot stilstand, terwijl een duidelijk toekomstperspectief niet kon worden gegeven. Om de economische schade te beperken, werd met ongekende snelheid een pakket aan algemene en sectorspecifieke noodsteunmaatregelen in het leven geroepen.

Bij het ontwerp van de verschillende steunmaatregelen voor ondernemers stond centraal dat zij zo snel, goed en efficiënt mogelijk moesten worden geholpen om een golf aan faillissementen en ontslagen in de getroffen sectoren te voorkomen. Net als in de meeste andere Europese landen werden timing van de maatregelen en het borgen van vertrouwen in de economie beschouwd als cruciale factoren voor de effectiviteit van economische maatregelen: het devies was "*act fast and do whatever it takes*" (Baldwin & di Mauro 2020). Maatregelen moesten vooral een groot effect hebben op getroffenen in het bedrijfsleven en het liefst zo snel mogelijk geïmplementeerd worden.

Na de zomer kwam er een tweede golf en een tweede *lockdown*, beide langer dan die van voor de zomer. Steunmaatregelen werden verlengd, al dan niet onder aanvullende voorwaarden. Zo werden er meer en striktere voorwaarden verbonden aan de loonsteun op basis van de Noodsteun Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) in de tweede golf (NOW 2), dan aan de initiële NOW in de eerste golf (NOW 1). Ditzelfde gold voor de tweede fase van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo 2).

Plots geconfronteerd met de snelle opmars van het coronavirus moest de Nederlandse overheid daadkrachtig en grootschalig handelen. De pandemie bleek een zogeheten '*turbulent problem*' – verrassend, inconsistent en onvoorspelbaar (Ansell et al., 2021). Een turbulent probleem dwingt de overheid tot transformatie in een zoektocht naar een nieuw te handhaven evenwicht in de maatschappij. De steunmaatregelen tijdens de Covid-19 pandemie vormen om deze reden onbedoeld een wetgevingsexperiment waarbij regeldruk voor aanvragers van overheidssteun en de uitvoerbaarheid van regelgeving een centrale rol spelen. Een crisis brengt, naast veel schade, ook ruimte met zich mee voor vindingrijke oplossingen. Onder druk worden zaken vloeibaar en blijken er mogelijkheden te bestaan die eerder niet werden gezien. Soms zijn deze oplossingen ook na de crisis bruikbaar. In de Covid-19 crisis hebben ondernemers, bedrijfsleven de wetgever en uitvoeringsorganisaties zich wendbaar getoond. Er is nagedacht over een andere inrichting van procedures, de inzet van digitale oplossingen en andere verhouding tussen beleid en uitvoering. In dit rapport onderzoeken we of er lessen kunnen worden getrokken uit dit experiment, die in 'reguliere' wetgevingstrajecten van pas zouden kunnen komen.



Opgemerkt moet worden dat dit onderzoek is uitgevoerd middenin de pandemie. Ten tijde van het schrijven van de rapportage zit Nederland opnieuw in een *lockdown* en zijn ook nog steeds (of opnieuw) economische steunmaatregelen van kracht. Dit onderzoek richt zich op het beginstadium van de pandemie, ten tijde van de eerste en de tweede Coronagolf.

De Nederlandse overheid streeft al langer naar flexibeler, minder belastende en responsieve regelgeving. Het verminderen van regeldruk past ook binnen het EU Better Regulation Programme en het Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT). In dat licht kan de nieuwe, tijdelijke werkwijze tijdens de Covid-19 crisis wellicht inspiratie bieden voor het ontwerp van toekomstige regelgeving. Doel van het onderzoek is lessen te trekken uit hoe de Covid-19 steunmaatregelen tot stand zijn gekomen die ook in 'reguliere' wetgevingstrajecten van pas zouden kunnen komen. In het onderzoek leggen wij de focus op het MKB, en niet op overheidssteun van grote bedrijven zoals KLM. Voor multinationals geldt immers een andere belasting van regeldruk en andere kenmerken voor werkbaarheid dan voor kleinere ondernemingen.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Hoe werden de werkbaarheid en regeldruk van de Covid-19 steunmaatregelen ervaren door ondernemers in het MKB, welke rol spelen het wetgevingsproces en de daarin gehanteerde wetgevingsprincipes daarbij, en welke lessen kunnen daaruit worden getrokken voor flexibelere, minder belastende en responsievere wet- en regelgeving?

Voor de beantwoording van deze vraag hanteren we de volgende deelvragen:

1. Welke bedrijfsgeoriënteerde maatregelen zijn er genomen om de negatieve economische effecten van de Covid 19-crisis te mitigeren?
2. Welke wetgevingsprincipes zijn volgens de beleidsmakers en wetgevingsjuristen doorslaggevend geweest in de totstandkoming van de Covid-19 steunmaatregelen?
3. Welke ervaringen zijn opgedaan in het wetgevingsproces van de Covid-19 steunmaatregelen in relatie tot een meer werkbare en lastenluwere implementatie van de maatregelen?
4. Hoe is de werkbaarheid en regeldruk van deze maatregelen ervaren door ondernemers in het MKB?
5. Hoe werken het wetgevingsproces en de daarbij gehanteerde wetgevingsprincipes, inclusief tussentijdse veranderingen daarin, door in de werkbaarheid en regeldruk die ondernemers in het MKB hebben ervaren?
6. Welke lessen biedt het onderzoek voor het ontwerpen van wet- en regelgeving met hogere werkbaarheid en lagere regeldruk?

De eerste vraag is gericht op het creëren van een overzicht van de Covid-19 steunmaatregelen voor het bedrijfsleven en in het bijzonder het MKB. Met deze overzichtslijst kunnen de steunmaatregelen worden geïdentificeerd die potentieel interessante inzichten opleveren voor het beantwoorden van de hoofdvraag. Onderzoeksvragen twee en drie gaan in op het beleidsproces en bijbehorend wetgevingstraject. Specifiek gaat het dan om de verschillende afwegingen die zijn gemaakt in dit proces en de wetgevingsprincipes die bij de totstandkoming van de maatregelen een rol hebben gespeeld. Vraag vier en vijf zijn bedoeld om na te gaan hoe de keuzes die in beleid en wetgeving zijn gemaakt, doorwerken in de werkbaarheid en regeldruk die ondernemers in de praktijk hebben ervaren. De laatste deelvraag is een beschouwende vraag, die beoogt uit het geheel aan inzichten inspiratie voor toekomstige wet- en regelgeving te destilleren.

## 1.2 Onderzoeksaanpak

Over de doorwerking van Covid-19 steunmaatregelen alsook de werkbaarheid en regeldruk die ondernemers daarvan ervaren, is voorsnog weinig bekend. De beschikbare literatuur heeft grotendeels betrekking op ervaringen met regeldruk vóór de coronacrisis. De Covid-19 steunmaatregelen zijn bovendien meermalen gewijzigd en kennen elk verschillende fasen, van aanvraag tot nacalculatie. Daarmee is het goed voorstelbaar dat de werkbaarheid en regeldruk die ondernemers hebben ervaren, verschilt in de tijd. Om dit te kunnen onderzoeken formuleren we op basis van de literatuur verwachte spanningsvelden die we vervolgens op *kwalitatieve* en *tentatieve* wijze zullen analyseren. De kwalitatieve aanpak stelt ons in staat bestaande inzichten te verrijken met diepgaande, nieuwe inzichten over de dynamiek en het proces van (i) de wetgevingstrajecten en (ii) de doorwerking daarvan in ervaren werkbaarheid en regeldruk van ondernemers. Meer specifiek combineren we in het onderzoek literatuurstudie met deskresearch, interviews en focusgroepen.

### 1.2.1 Onderzochte maatregelen

Wij hebben op voorhand een selectie gemaakt van de te onderzoeken maatregelen: Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW), Beleidsregel tegemoetkoming ondernemers getroffen sectoren COVID-19 (TOGS) en Tegemoetkoming vaste lasten (TVL), Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) en Tijdelijke Overbruggingsregeling voor Flexibele Arbeidskrachten (TOFA). Deze achtten wij vanwege de omvang en andere kenmerken het meest kansrijk om lessen uit te kunnen trekken voor de toekomst, gelet op verwachte spanningsvelden rondom regeldruk, werkbaarheid en toegepaste wetgevingsprincipes. NOW, TOGS, TVL en Tozo gelden als de belangrijkste steunmaatregelen. Daarnaast hebben wij TOFA geïnccludeerd vanwege het bijzondere kenmerk dat het subject van deze maatregel werknemers zijn (flexwerkers), in plaats van ondernemers. De grote verscheidenheid aan andere sectorspecifieke, lokale en anderszins kleinere maatregelen hebben wij aldus niet betrokken in het onderzoek.

### 1.2.2 Onderzoeksmethoden

#### Literatuur- en documentstudie

Het eerste onderdeel van ons onderzoek bestaat uit literatuur- en documentstudie. Op basis van het literatuuronderzoek definiëren we (in hoofdstuk twee) de voor dit onderzoek belangrijkste wetgevingsprincipes en de begrippen 'werkbaarheid' en 'regeldruk'. We gebruiken de literatuur om mogelijke spanningen te identificeren die we op kwalitatieve en tentatieve wijze analyseren in het onderzoek. Daarnaast bespreken we recent onderzoek naar de gevolgen van Covid-19 steunmaatregelen voor ervaren regeldruk in Nederland en in het buitenland. Dit overzicht gebruiken we als achtergrond bij het duiden van de bevindingen uit het eigen onderzoek.

Naast wetenschappelijke literatuur bestuderen we ook algemene informatie op websites van de Rijksoverheid, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en gemeenten. We nemen relevante kamerstukken door en bekijken op welke wijze de maatregelen bij wet zijn vastgelegd. Indien beschikbaar nemen we evaluaties van de maatregelen mee in de deskresearch. Naast het inhoudelijke beeld helpt de beschikbare informatie over de maatregelen om inzicht te geven in het wetgevingsproces en de gehanteerde wetgevingsprincipes. De onderzoeksvragen zijn de basis voor het selecteren van nader te bestuderen maatregelen. Onder andere

door middel van documentstudie bepalen we welke maatregelen al dan niet relevant zijn om mee te nemen in het onderzoek.

### **Kwalitatieve interviews en focusgroepen**

De kern van de dataverzameling bestaat uit in totaal 15 semigestructureerde interviews en drie focusgroepen. De interviews stellen ons allereerst in staat om dieper in te gaan op de werkwijzen en ervaringen van de betrokken beleidsmakers en uitvoerders tijdens het wetgevingstraject, die ten grondslag liggen aan de uiteindelijke afweging van wetgevingsprincipes. Hiertoe hebben we negen beleidsmakers en wetgevingsjuristen van de betrokken ministeries geïnterviewd en drie vertegenwoordigers van uitvoeringsinstanties geïnterviewd over de bestudeerde Covid-19 steunmaatregelen voor het bedrijfsleven. Verder hebben we interviews gehouden met betrokkenen van werkgeversorganisatie VNO-NCW, ondernemersorganisatie ONL, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en de Algemene Rekenkamer, elk in relatie tot hun eigen perspectief en betrokkenheid bij de verschillende steunmaatregelen.

Daarnaast zijn ook interviews en focusgroepen gehouden met ondernemers die gebruikmaakten van de Covid-19 steunmaatregelen. Zowel de focusgroepen als de interviews bieden een diepgaand inzicht in de werkbaarheid en regeldruk die ondernemers ervaren. De kwalitatieve aanpak maakt het daarbij mogelijk te onderzoeken hoe de ervaren werkbaarheid en regeldruk zich ontwikkelt in de verschillende fasen van het gebruik van een Covid-19 steunmaatregel (van aanvraag tot nacalculatie). Ook stelt het ons in staat nader te verkennen wat de uitwerking is van eventuele combinaties van steunmaatregelen en veranderingen in de inrichting van de steunmaatregelen over de tijd heen. Het geeft daarmee een preciezer beeld van de dynamiek en nuances in ervaren werkbaarheid en regeldruk (Boeije, 2016), hetgeen van belang is om passende lessen voor de toekomst te kunnen trekken.

Bij de focusgroep zijn deelnemers in een interactieve groepssetting gevraagd naar hun ervaringen ten aanzien van de werkbaarheid en regeldruk van de steunmaatregelen. Door de opzet van de focusgroep was het mogelijk de deelnemers in een meer natuurlijk gesprekspatroon te bevragen dan bij een interview. Ondernemers deelden daarbij hun ervaringen ook met elkaar. Daardoor konden zowel overeenkomsten als verschillen in de ervaringen nadrukkelijker voor het voetlicht komen en worden deelnemers tot verdere nuancering en reflectie op hun ervaringen uitgedaagd. Deze gespreksvorm kan tot inzichten leiden die in individuele gesprekken mogelijk niet naar voren gekomen zouden zijn. Om evenwel te voorkomen dat de individuele ervaringen te veel gekleurd worden door die van de andere gesprekspartners, is bij aanvang van elke focusgroep ook expliciet aan de deelnemers gevraagd de belangrijkste ervaringen eerst afzonderlijk van elkaar te noteren en vervolgens pas te delen. In aanvulling op de focusgroepen zijn bovendien individuele interviews gehouden met ondernemers. De bevindingen uit deze interviews bevestigen de inzichten die uit de focusgroepen zijn verkregen.

Om lessen te kunnen trekken die voor wetgevingstrajecten in meer algemene zin informatief zijn, is geprobeerd in de focusgroepen en interviews een evenwichtige, diverse selectie van sectoren en type ondernemingen te realiseren. In totaal zijn 4 interviews afgenomen met ondernemers uit de horeca, fitnessbranche en evenementenbranche. Aan de drie focusgroepen hebben in totaal 14 respondenten deelgenomen, afkomstig uit de retail, maritieme branche, reisbranche, culturele sector en kappersbranche. De aan het onderzoek deelnemende ondernemers hebben allemaal gebruik gemaakt van één of meer tranches van één of meer Covid-19 steunmaatregelen voor het bedrijfsleven. In iedere focusgroep namen respondenten deel die een beroep deden op ten minste één dezelfde steunmaatregel. Tot slot is met twee medewerkers van Ondernemend Nederland gesproken die ervaringen van verschillende ondernemers met ons kon delen.

De data uit de interviews en focusgroepen zijn geanalyseerd door middel van thematische en analytische codering (Richards, 2005). De fase van thematische codering was gericht op het categoriseren en ordenen van de data en leidde tot de identificatie van deelthema's die essentieel waren om elk van de deelvragen te beantwoorden (cf. Richards, 2005). Daarna volgde de fase van analytische codering in twee stappen. Ten eerste zijn per deelvraag de belangrijkste aspecten geïdentificeerd. Daarbij was enerzijds aandacht voor aspecten die in de literatuur naar voren kwamen als relevante aspecten van werkdruk en regeldruk. Anderzijds is ook nadrukkelijk gekeken naar nieuwe aspecten die volgens deelnemers van belang zijn maar eerder niet in beeld waren (Richards, 2005). In de tweede stap is vervolgens via het principe van constante vergelijking (Boeije, 2016) gezocht naar patronen in de data verbinding gelegd tussen eerder wetenschappelijk onderzoek en de empirische bevindingen uit het eigen onderzoek.

## 1.3 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 beschrijven we de **conceptualisering** van de belangrijkste begrippen en het **bestaande onderzoek** naar regeldruk in relatie tot Covid-19 steunmaatregelen. Hoofdstuk 3 geeft de **onderzochte maatregelen en het tijdspad** van elk van de maatregelen weer. In hoofdstuk 4 schetsen we onze bevindingen over **wetgevingsprincipes, werkbaarheid en regeldruk**. In hoofdstuk 5 staan de algehele **conclusies** van het onderzoek. Tot slot presenteren we in hoofdstuk 6 onze aanbevelingen: de **lessen voor de toekomst**.

## / 2 Conceptualisering en bestaand onderzoek

Om te kunnen onderzoeken hoe het wetgevingsproces en de daarin gehanteerde wetgevingsprincipes doorwerken in de werkbaarheid en regeldruk van de Covid-19 steunmaatregelen voor het MKB, is het van belang om eerst een duidelijke definitie van deze begrippen te geven. In paragraaf 2.1 conceptualiseren we deze begrippen en gaan we in op de voor dit onderzoek belangrijkste wetgevingsprincipes. Vervolgens formuleren we in paragraaf 2.2 aandachtspunten voor ons onderzoek aan de hand van eerder onderzoek naar regeldruk enerzijds en onderzoek naar de Covid-19 steunmaatregelen anderzijds. De inzichten uit beide paragrafen leiden uiteindelijk tot het analysekader van paragraaf 2.3, dat het uitgangspunt vormt voor ons empirische onderzoek.

### 2.1 Conceptualisering van de belangrijkste begrippen

De belangrijkste begrippen in dit onderzoek zijn regeldruk, werkbaarheid en wetgevingsprincipes.

#### 2.1.1 Regeldruk en werkbaarheid

In dit onderzoek volgen we de definitie die het Adviescollege Toetsing Regeldruk hanteert op basis van het handboek *Meting Regeldrukkosten* (Sevat en Streefkerk 2018). We verstaan onder regeldruk, de investeringen en inspanningen die bedrijven, burgers of professionals (d.w.z. beroepsbeoefenaren zoals accountants) moeten verrichten om zich aan wet- en regelgeving van de overheid te houden (Sevat en Streefkerk 2018).

In Nederland adviseert ATR over alle voorgenomen wet- en regelgeving die gevolgen heeft voor de regeldruk. Daarmee levert ATR een bijdrage aan het verminderen van de regeldruk met adviezen over bestaande wetgeving, over regelgeving van medeoverheden, en over beleidsregels en overige regels van toezichthouders, inspecties en uitvoeringsorganisaties. Onder de definitie vallen de materiële regeldrukkosten – uitgedrukt in euro's – en investeringen en inspanningen die bedrijven, burgers of professionals moeten doen en verrichten om te voldoen aan verplichtingen uit wet- en regelgeving afkomstig van de Rijksoverheid (Sevat en Streefkerk 2018). Het gaat daarbij om de informatie- en transactiekosten die gepaard gaan met het leren kennen van regels ('kennisnamekosten') en om de nalevingskosten die gepaard gaan met het voldoen aan voorwaarden voor de regels.

Verman (2009) maakt in zijn boek 'Over wetgeving' een onderscheid tussen een objectieve en subjectieve component van regeldruk. Er is volgens hem sprake van potentiële, feitelijke en ervaren regeldruk. Potentiële regeldruk betreft *de hoeveelheid* regels, die de kans op botsingen tussen regels, afstemmingsfricties en kenbaarheidsproblemen beïnvloedt. Feitelijke regeldruk verwijst naar de *verplichtingen* die regels meebrengen, zoals de inhoudelijke verplichting om belasting te betalen en de informatieplicht om informatie te geven over de samenstelling van producten. Feitelijke regeldruk houdt nauw verband met de nalevingskosten. Ervaren regeldruk gaat tot slot om de subjectieve *beleving* van regeldruk: hoe de hoeveelheid regels en de verplichtingen die daaruit voortvloeien, door de doelgroep waar deze betrekking op hebben, wordt ervaren.

Belangrijk om bij deze subjectieve component op te merken, is dat de ervaren regeldruk verband *kan* houden met de hoeveelheid en de aard van de regels, maar dat dit niet per se het geval is. Lang niet alle regels worden als een last ervaren en bovendien heeft ervaren regeldruk ook te maken met factoren die met de regels samenhangen, zoals bejegening door overheden en diensten, voorlichting of het bestaan van meerdere loketten (Veerman, 2009). Bij ervaren regeldruk kijken we onder andere naar de percepties die gebruikers van regels hebben over de proportionaliteit en het nut van regels. De ervaren regeldruk wordt niet gekwantificeerd maar op kwalitatieve wijze gemeten. In navolging van Herd & Moynihan (2019) voegen we hier in dit onderzoek tot slot psychologische kosten aan toe die gerelateerd zijn aan stress door onzekerheid en onduidelijkheid van regels, verlies van autonomie, of stigmatisering als gevolg van regels.

De vraag of is gekozen voor een uitvoeringswijze die *werkbaar* is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven, is een kernvraag in het toetsingskader van het ATR. Onder werkbaarheid verstaan we het door bedrijven, burgers of professionals zelf kunnen begrijpen en toepassen van regels, waaronder ook de mate waarin uitvoeringssystemen of procedures aansluiten bij de eigen (digitale) systemen en praktijk van die burgers, bedrijven en professionals. Hieronder valt ook een soepel verloop van het contact met ambtenaren, tijdigheid van regelgeving en doorlooptijden; de aansluiting tussen verschillende regels en de onderlinge samenwerking tussen (en binnen) instanties. Als regels een grote mate van werkbaarheid kennen, zal de regeldruk veelal als laag worden ervaren, en andersom.

Bij het onderzoeken van regeldruk in relatie tot de Covid-19 steunmaatregelen zal in dit onderzoek het volgende begrippenkader worden gehanteerd:

- ▶ **Ervaren regeldruk:** de ervaring van bedrijven, burgers of professionals van de investeringen en inspanningen die zij moeten verrichten om zich aan wet- en regelgeving van de overheid te houden. Bestaat uit ervaren kennisnamekosten en ervaren nalevingskosten
- ▶ **Kennisnamekosten:** informatie- en transactiekosten van het leren kennen van subsidievoorwaarden, waaronder begrijpelijkheid voor de doelgroep, de mate waarin deskundigheid nodig is voor het doen van de aanvraag en ondersteuning bij het verkrijgen van informatie
- ▶ **Nalevingskosten:** kosten van het voldoen aan voorwaarden voor de regels, waaronder de energie en tijd die nodig is om een aanvraag te doen; benodigde documentatie en bewijslast vooraf; controlekosten (bijv. de noodzaak tot accountantsverklaring); andere verplichtingen die met regelgeving gepaard gaan en de beschikbaarheid van adequate advisering bij onduidelijkheid
- ▶ **Ervaren werkbaarheid:** het door bedrijven, burgers of professionals zelf kunnen begrijpen en toepassen van regels, waaronder ook de mate waarin uitvoeringssystemen en procedures aansluiten bij de eigen (digitale) systemen en praktijk; soepel verloop van het contact met ambtenaren, tijdigheid van regelgeving en hanteerbare doorlooptijden; de aansluiting tussen regels en de samenwerking tussen (en binnen) instanties
- ▶ **Ervaren proportionaliteit** van wet- en regelgeving: de verhouding tussen de gevraagde inspanningen om te voldoen aan de verplichtingen uit wet- en regelgeving en de mate waarin het beoogde beleidsdoel met die inspanningen wordt bereikt
- ▶ **Ervaren nut** van wet- en regelgeving: de baten of toegevoegde waarde die bedrijven of professionals verwachten door de wet- en regelgeving, voor zichzelf of voor de samenleving
- ▶ **Psychologische kosten**, in de vorm van stress, ervaren afhankelijkheid en verlies van autonomie, ervaren discriminatie of stigmatisering of verlies van vertrouwen in de overheid

## 2.1.2 Wetgevingsprincipes

In dit onderzoek bekijken we hoe het verloop van het wetgevingsproces rond de invoering van de Covid-19 steunmaatregelen invloed heeft gehad op (ervaren) regeldruk. Het verloop en de uitkomsten van het



wetgevingsproces brengen we in kaart aan de hand van wetgevingsprincipes. Wetgevingsprincipes spelen een belangrijke rol in het wetgevingskwaliteitsbeleid dat sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw binnen de Rijksoverheid wordt gehanteerd. In de nota 'Zicht op wetgeving' (1991) heeft de toenmalige minister van Justitie twaalf kwaliteitseisen geformuleerd, waaraan wetgeving moet voldoen. Deze worden over het algemeen geclusterd als volgt weergegeven:

- ▶ Rechtmatigheid en verwerking van algemene rechtsbeginselen
- ▶ Doeltreffendheid en doelmatigheid
- ▶ Subsidiariteit en evenredigheid
- ▶ Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
- ▶ Afstemming met andere regelingen
- ▶ Eenvoud, helderheid en toegankelijkheid

Deze kwaliteitseisen zijn herbevestigd in de nota 'Wetgevingskwaliteitsbeleid' (2000). In deze nota wordt benadrukt dat deze kwaliteitscriteria zien op verschillende aspecten van wetgeving, van technische tot meer beleidsinhoudelijke. De betekenis en accentuering van het belang van de uitwerking van deze criteria in concrete gevallen is altijd afhankelijk van de context waarin de wet- en regelgeving tot stand wordt gebracht en tot gelding moet komen. Er zal in de ambtelijke en politieke besluitvorming een adequate afweging moeten plaatsvinden van al deze aspecten en gezichtspunten in hun context. Voor dit onderzoek naar de Covid-19 steunmaatregelen en de crisiscontext waarin de maatregelen moesten worden gemaakt, zijn van de eerdergenoemde principes vooral **rechtmatigheid**, **doeltreffendheid**, **doelmatigheid**, **uitvoerbaarheid** en **begrijpelijkheid** (waarin we eenvoud, helderheid en toegankelijkheid samenvatten) van belang. Wij zullen ons daarom op deze wetgevingsprincipes richten in dit onderzoek.

Een belangrijke kanttekening van Veerman (2009) bij deze kwaliteitseisen aan wetgeving is dat deze niet zijn geoperationaliseerd in concrete *do's and don'ts* en niet nader zijn ingevuld aan de hand van empirisch onderzoek. Volgens hem wordt de kwaliteit van wetgeving toch ook zeker door 'klanten' bepaald. Omdat wetgeving ergens landt en justitiabelen 'er wat mee moeten', is het klantoordeel van belang. Tegelijkertijd merkt hij op dat uitvoerders, handhavers, burgers en bedrijven, intermediaire organisaties, rechters en advocaten ieder in verschillende rollen met wetten te maken krijgen. Indachtig die rollen kan men veronderstellen dat zij veelal zullen letten op wat de wet voor hen betekent en dat verschilt.

Juist vanwege de brede doelgroep waar wetgeving betrekking op heeft, besteden wij in ons onderzoek ook aandacht aan drie andere wetgevingsprincipes die voor het onderzoek naar de steunmaatregelen van belang zijn. Dit zijn **zorgvuldigheid**, **gelijkheid**, en **responsiviteit**. Het zorgvuldigheidsbeginsel dat als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur in de Algemene Wet Bestuursrecht is gecodificeerd, verlangt van alle bestuursorganen (en daarmee ook van de wetgever) dat bij voorbereiding van regelgeving alle relevante factoren en omstandigheden moeten worden opgespoord en moeten meespelen in het nemen van een beslissing. Gelijke behandeling volgens de wet, betekent dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Met responsief recht wordt recht bedoeld dat goed helpt te reageren op behoeften van de samenleving, waarbij de wetgever luistert en vatbaar is voor kritiek (Veerman, 2009). Juist in de Covid-19 crisis waar omstandigheden van burgers, bedrijven en instellingen voortdurend aan verandering onderhevig waren, lijkt ons dit een relevant wetgevingsprincipe.

Samenvattend richten wij ons in dit onderzoek op de volgende wetgevingsprincipes:

- ▶ **Rechtmatigheid:** de mate waarin de maatregel past in het bestaande recht en de uitvoering ervan conform de regelgeving geschiedt
- ▶ **Doeltreffendheid:** de mate waarin de maatregel bijdraagt aan het te behalen doel
- ▶ **Doelmatigheid:** de mate waarin middelen efficiënt, d.w.z. met minst benodigde middelen en zo grootst mogelijk effect, worden ingezet

- ▶ **Uitvoerbaarheid:** de mate waarin de maatregel voor de daarbij betrokken intermediaire organisaties uitvoerbaar is
- ▶ **Zorgvuldigheid:** de mate waarin bij het ontwerp van wetgeving de nodige kennis wordt vergaard en alle relevante feiten en belangen worden afgewogen voor een maatregel wordt ingesteld
- ▶ **Begrijpelijkheid:** de mate waarin de maatregel beknopt, duidelijk en toegankelijk is voor diegenen voor wie zij is bedoeld
- ▶ **Gelijkheid:** de mate waarin een maatregel garandeert dat gelijke gevallen, gelijk worden behandeld
- ▶ **Responsiviteit:** de flexibiliteit en ruimte om in te spelen op praktijksituaties en het leervermogen n.a.v. feedback uit de praktijk

Deze wetgevingsprincipes kunnen soms goed samengaan met het beperken van regeldruk, maar staan soms ook op gespannen voet met elkaar of met regeldruk. Zo kan responsiviteit op gespannen voet komen te staan met doelmatigheid en rechtmatigheid als veel uitzonderingen worden toegestaan. Bij gelijkheid is de vraag in hoeverre verschillende groepen gelijk of ongelijk zouden moeten worden behandeld. Het kan doeltreffend zijn om maatregelen toe te passen op grote groepen zonder veel onderscheid te maken tussen gevallen die in de praktijk niet gelijk zijn. Dit gaat ten koste van het gelijkheidsbeginsel. Andersom kan vanuit gelijkheidsdenken, een tendens zijn om iedereen zoveel mogelijk gelijk te behandelen, terwijl de gevallen in de praktijk ongelijk zijn – gelijke behandeling is dan niet doeltreffend en doelmatig, met andere woorden niet nodig.

Rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen leiden tot hoge kennisname- en nalevingskosten en een verminderde werkbaarheid voor ondernemingen. Andersom kan met het oogmerk doeltreffendheid, worden ingezet op lage kennisnamekosten, zodat veel ondernemingen zelf kunnen beoordelen of de maatregelen op hen van toepassing zijn. Ook kan doeltreffend en responsief beleid bijdragen aan een reductie van psychologische kosten en een toename van vertrouwen in de overheid (Herd & Moynihan 2019). Kortom, er zijn diverse relaties tussen wetgevingsprincipes, administratieve lasten en tussen componenten ervan onderling. In paragraaf 2.3 formuleren we specifieke verwachtingen over de relatie tussen wetgevingsprincipes en regeldruk bij de Covid-19 steunmaatregelen.

## 2.2 Bestaand onderzoek naar regeldruk in relatie tot de Covid-19 steunmaatregelen

In deze paragraaf formuleren we aandachtspunten voor ons onderzoek aan de hand van wetenschappelijke literatuur. In de eerste plaats ontlenen we aandachtspunten uit bestaand onderzoek naar regeldruk. Eén van de belangrijkste recente wetenschappelijke studies op het gebied van regeldruk is het Amerikaanse onderzoek van Herd en Moynihan (2019). Uit dit onderzoek kan een aantal aandachtspunten worden afgeleid voor de analyse van de ervaren regeldruk bij de Covid-19 steunmaatregelen, die we hieronder bespreken. In de tweede plaats ontlenen we inzichten aan de eerste onderzoeken naar de effectiviteit van de Covid-19 steunmaatregelen die recent verschenen.

### 2.2.1 Aandachtspunten voor onderzoek naar regeldruk bij steunmaatregelen

**Werkbare regels beperken regeldruk.** Het lijkt een open deur, maar Herd en Moynihan (2019) stellen dat regeldruk kan worden beperkt door rekening te houden met de behoeften van de doelgroep. Het toegankelijk maken van informatie op tijden en plaatsen die aansluiten op de behoeften van ondernemers

– bijvoorbeeld buiten kantooruren –, door dienstverleners en instanties waarmee ondernemers al bekend zijn (Kamer van Koophandel) of in de eigen taal van ondernemers met een migratieachtergrond, kan kennisnamekosten verminderen. Het standaardiseren van aftrekposten of categorieën, het aansluiten bij bestaande processen en regelingen en het gebruik van standaard vooraf ingevulde formulieren, kan nalevingskosten en ervaren regeldruk verminderen.

**Regeldruk kan worden verdeeld tussen overheid en burgers of ondernemers.** In veel gevallen dragen burgers of ondernemers kennisnamekosten, als zij moeten achterhalen of ze in aanmerking kunnen komen voor maatregelen. Het kost tijd en inspanning om formulieren in te vullen en documentatie aan te leveren (nalevingskosten). Ook hebben regels psychologische gevolgen wanneer burgers zich afhankelijk voelen van de overheid. De overheid kan ervoor kiezen om de administratieve lasten zoveel mogelijk zélf te dragen. Administratieve lasten kunnen niet tot nul worden gereduceerd, maar de overheid kan zich maximaal inspannen om de lasten te verminderen of weg te halen bij burgers. Koppeling van gegevens; gebruikmaken van bestaande programma's en kanalen; of het toekennen van subsidies voor een langere periode in plaats van voortdurend nieuwe aanvraagprocedures, zijn voorbeelden van reductie van kennisnamekosten. Ook kunnen burgers persoonlijk worden benaderd of uitgenodigd om deel te nemen aan regelingen; persoonlijke hulp krijgen bij de aanvraag; er kan een informatieloket of telefonische helpdesk worden geopend en naleving kan worden geautomatiseerd. Dit type *outreach* slecht niet alleen procedurele barrières maar biedt de overheid ook gelegenheid om mensen actief te helpen, zeker hen die zich snel vergeten voelen (Herd & Moynihan, 2019).

**Regeldruk is scheef verdeeld over groepen.** Voor sommige groepen zijn de lasten hoger dan voor andere. Veel regelgeving is te complex voor de gemiddelde burger of ondernemer. Praktisch opgeleide ondernemers hebben hogere kennisnamekosten, bijvoorbeeld omdat informatie moeilijker te begrijpen is of ze de taal niet spreken. Of ze hebben hogere nalevingskosten, bijvoorbeeld omdat ze te maken krijgen met meer controle of minder administratief competent zijn in het naleven van regels. Daardoor ervaren zij mogelijk ook meer regeldruk. Daarom moet er speciale aandacht zijn voor doelgroepen die groot belang hebben bij de regels, maar voor wie de toegankelijkheid en begrijpelijkheid minder vanzelfsprekend is. Te denken valt aan laaggeletterden, zzp'ers, of ondernemers in sectoren waar het opleidingsniveau lager is. Bij de implementatie van regels moet aandacht zijn voor verschillen in deelname tussen verschillende groepen en moet waar mogelijk worden bijgestuurd. Dit raakt aan het gelijkheidsbeginsel. De paradox is dat om gelijke regeldruk te krijgen voor verschillende doelgroepen, soms verschil gemaakt moet worden tussen groepen.

**Responsiviteit vraagt om een adaptief leerproces.** Het vraagt een actieve inspanning van de overheid om informatie te verzamelen over de gevolgen van maatregelen voor burgers en ondernemers en het beleid hierop aan te passen. Uit de Covid-crisis kan de les worden getrokken dat het uitgangspunt van een stabiele status quo moet worden losgelaten: regulering moet meer ruimte bieden voor aanpassing aan nieuwe ontwikkelingen en inzichten (Ansell et al., 2021). Daarbij moeten in de tweede plaats burgers actiever worden betrokken bij beleid. Om informatie te verzamelen, maar ook om burgers de complexiteit van beleidsprocessen te laten ervaren en te laten merken dat de overheid er voor hen is.

**Regeldruk ontstaat niet alleen in individuele maatregelen, maar ook tussen maatregelen.** Door gebrekkige coördinatie tussen regelingen en stapeling en door gebrekkige afstemming tussen uitvoeringsinstanties, kan de combinatie van maatregelen de werkbaarheid verlagen en nieuwe regeldruk ontstaan.

**Regeldruk heeft gevolgen voor de percepties die burgers van de overheid hebben, zoals het vertrouwen in de overheid.** In een crisissituatie is de overheid er voor noodzakelijke steun en soepele dienstverlening aan burgers, zo schrijven Herd en Moynihan (2019). Daarmee wordt duidelijk dat die dienstverlening niet alleen materiële effecten heeft, maar ook grote gevolgen voor het vertrouwen in de overheid van de betrokkenen. Verlagen van regeldruk kan niet alleen psychologische kosten verminderen bij de direct betrokkenen, maar ook het vertrouwen in de overheid als geheel versterken en het contact tussen burgers en overheid bevorderen. Om legitimiteit en rechtvaardigheid van concrete maatregelen te bevorderen, kunnen klachtenprocedures en de Ombudsman een rol spelen.

**Er is een trade-off tussen laagdrempeligheid van deelname aan maatregelen en doelmatigheid en rechtmatigheid.** Vaak wordt een afweging gemaakt tussen administratieve regeldruk en andere doelen, zoals het voorkomen van misbruik en fraude. Administratieve lasten moeten zoveel mogelijk gereduceerd worden zonder andere publieke waarden te beschadigen. In de Covid-crisis lijkt bij de steunmaatregelen de keuze te zijn gemaakt om andere publieke waarden, zoals misbruikbeperking, minder de doorslag te laten geven. Laagdrempeligheid en gelijkheid van deelname stond voorop om een zo groot mogelijke doeltreffendheid te realiseren in de zin dat zoveel mogelijk ondernemers konden deelnemen. Zo kon het gebeuren dat grote, gezonde bedrijven, toegang kregen tot steun waarvan de noodzaak later ter discussie kwam te staan. Levi en Smith (2020) concluderen uit een historische studie naar mogelijkheden voor fraude tijdens pandemieën en economische crises dat “de schaal van de publieke economische steunprogramma’s van 2020 risico’s op fraude creëert die, voor zo ver we dat weten, nog nooit in dezelfde mate aanwezig waren in eerdere pandemieën en economische crises”.

**Regeldruk heeft een politieke component.** Herd en Moynihan (2019) geven het voorbeeld van abortuswetgeving in de VS, waarbij abortus ingewikkeld en ontoegankelijk werd gemaakt door veel administratieve verplichtingen in te bouwen. Administratieve lasten werden hier een middel om het politieke doel van het voorkomen van zwangerschapsbeëindigingen te realiseren, een vorm van ‘policy making by other means’. Andersom kan het bewust verlagen van regeldruk een politiek instrument zijn om niet alleen doelmatigheid van de maatregelen te verhogen, maar ook het vertrouwen van burgers in de overheid te verhogen of steun voor ondernemers uit te stralen. Het reduceren van regeldruk door informatie aan te bieden in meerdere talen, door ondernemers uit bepaalde doelgroepen actief te assisteren, of door fouten en misbruik tot op zekere hoogte te accepteren, kan politiek gevoelig liggen. Voor dit onderzoek betekent dit, dat we aandacht besteden aan de politieke dynamiek en de rol van de Tweede Kamer.

## 2.2.2 Aandachtspunten uit recent onderzoek naar Covid-19 steunmaatregelen

Hoewel het onderzoek nog beperkt is, zijn nationaal en internationaal een aantal eerste onderzoeken gedaan naar het gebruik en de effectiviteit van de verschillende steunmaatregelen. Ook hieruit vloeien aandachtspunten voort voor dit onderzoek.

**Snelheid van invoering staat op gespannen voet met zorgvuldigheid van regelingen.** Alle regelingen worden in de komende jaren nog geëvalueerd, maar voor de Tozo – die loopt tot 1 oktober 2021 – heeft al een procesevaluatie plaatsgevonden. De *Beleidsonderzoekers* stellen dat het opvallend is dat men in zeer korte tijd tot een goede regeling kon komen, terwijl dit proces normaal gesproken vele malen langer duurt. Twee redenen voor een sneller proces waren het gevoel van urgentie bij de direct betrokken partijen, maar ook de acceptatie van het feit dat er in de beperkte tijdspanne geen ruimte was om allerlei andere partijen mee te laten kijken en te laten reageren. Anderzijds merken ze ook op: “snelheid en zorgvuldigheid zijn moeilijk te verenigen, en dat is ook in dit proces gebleken”. De Tozo had immers ook knelpunten, zo bleek

uit een inventarisatie van de Nationale Ombudsman. Er waren vanuit zelfstandig ondernemers onder meer klachten dat de bij Tozo 2 toegevoegde partnertoets leidde tot een te lage uitkering voor aanvragers met hoge vaste lasten.

Verder blijkt uit het onderzoek van de Nationale Ombudsman (2021) dat het dilemma van beleidsmakers is om in coronatijden snel met eenvoudig uitvoerbare wetten te komen, die generiek zijn en weinig ruimte laten voor maatwerk. Bij meer maatwerk worden regels gedetailleerder of hebben gemeenten discretionaire bevoegdheden nodig. Ook blijkt dat gemeenten vaak niet van de letter van de wet durven af te wijken. Hoewel de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gemeenten oproept om bij de TONK ruimhartig te zijn, bestaat bij gemeenten de vrees dat ze bij onrechtmatigheden zelf de kosten moeten betalen.

**Standaardisering staat op gespannen voet met werkbaarheid.** De Nationale Ombudsman is op 1 maart 2021 een onderzoek gestart naar de knelpunten die kleine zelfstandigen ondervinden bij de toegang tot schuldhulpverlening. Er werd een meldpunt geopend waar veel zzp'ers en kleine ondernemers een signaal af konden geven over de Covid-19 steunmaatregelen. Op basis van ruim 500 klachten heeft de Nationale Ombudsman een lijst met voornaamste knelpunten gemaakt en besproken in individuele en groepsgesprekken met ondernemersorganisaties en beleidsorganisaties (2021). Deze zagen onder meer op (1) de te lage partnertoets van Tozo II t/m IV voor zzp'ers met hoge vaste lasten (2) de te strenge TONK-voorwaarden (3) het ontbreken van compensatie door foute SBI-codes en (4) het missen van TVL door geen of beperkte omzet in de referentieperiode. Een belangrijk zorgpunt daarbij is het beperkte maatwerk van de overheid bij het terugvorderen van financiële steun. Als de overheid een uitkering toekent, is dit vaak een voorschot op basis van de op dat moment bekende gegevens. Als bij de definitieve vaststelling blijkt dat het voorschot te hoog was, vordert de overheid terug. Inmiddels is gebleken dat het voorschot vaak niet juist was en dat er bij veel regelingen relatief veel terugvorderingen zijn ontstaan. Dit verhoogt de nalevingskosten van ondernemers en daarmee de regeldruk, waarbij opgemerkt zij dat de overheid rondom terugbetalen van Covid-19 steun vaak ruimere betalingsafspraken maakt dan normaal.

**Ondernemers ervaren nut van de maatregelen niet altijd als optimaal.** Een grote enquête onder 120.000 bedrijven wereldwijd van de Wereldbank laat zien dat het zeer complex is gebleken om de steun te laten belanden bij de bedrijven die het nodig hadden. Veel steun kwam terecht bij bedrijven die het niet nodig hadden en juist kleinere bedrijven ervoeren hogere informatie- en nalevingskosten. Hierdoor kregen zij niet altijd de benodigde steun (Cirera et al., 2021). In Nederland blijkt uit onderzoek onder 193 mkb-bedrijven dat het aantal MKB-bedrijven dat gebruik maakt van de steunmaatregelen daalde van 60% naar 51% (Kokx, 2021). Ook uit onderzoek van Goudriaan (2021) naar de culturele sector wordt duidelijk dat in bepaalde bedrijfstakken de regelingen niet passen bij het soort organisatie en de bijbehorende praktijk, zoals bijvoorbeeld bij nachtclubs of festivals. De tegemoetkoming uit de TVL is te gering en er is geen passende SBI-code voor nachtclubs – zij worden ten onrechte gelijkgeschakeld met cafés. De Covid-19 steunmaatregelen worden dus niet altijd als werkbaar, passend en nuttig ervaren.

**Ondernemers vertrouwen beloften van de overheid niet altijd.** Een Amerikaans onderzoek in het eerste half jaar van de coronacrisis (Bartik et al., 2021) laat zien dat een groot deel van het kleinbedrijf als gevolg van covid-19 te kampen kreeg met acute liquiditeitsproblemen. Desalniettemin waren ondernemers vaak terughoudend met het aanvragen van steun omdat zij hoge administratieve lasten en bureaucratische hobbels verwachtten en de indruk hadden dat zij moeite zouden hebben om aan te tonen dat zij recht hadden op de steun. Ook vertrouwden zij er niet op dat de overheid zou vasthouden aan de gunstige subsidievoorwaarden, bijvoorbeeld het kwijtschelden van leningen. Daarmee wordt duidelijk dat regelgeving op papier doelmatig kan zijn, maar dat het ervaren nut in de praktijk anders kan worden ervaren en psychologische processen een rol spelen bij beslissingen om deel te nemen. Ook laat het zien

dat enkel de *anticipatie* op werkbaarheid en regeldruk al een reden zijn voor mensen om überhaupt geen gebruik te maken van beschikbare steun.

## 2.3 Analyse kader

Voorgaande inzichten kunnen worden samengevat in een analysekader met aandachtspunten voor het onderzoek. Dit analysekader is richtinggevend voor het empirisch onderzoek: het vormt de basis voor de gesprekspuntenlijst voor de interviews en focusgroepen en vormt het kader voor de analyse en rapportage.

Aandachtspunten ten aanzien van werkbaarheid en regeldruk van Covid-19 steunmaatregelen:

- ▶ Kennisnamekosten en inspanningen van de overheid om deze te verminderen
- ▶ Nalevingskosten en inspanningen van de overheid om deze te verminderen
- ▶ Doelgroepspecifieke ervaren regeldruk
- ▶ Politieke gevoeligheden rondom beperking van regeldruk
- ▶ (Ervaren) werkbaarheid en aansluiting met de praktijk van ondernemers, met name in relatie tot stapeling van regels
- ▶ (Ervaren) proportionaliteit: de verhouding tussen de inspanningen om te voldoen aan de regelgeving en het beoogde beleidsdoel
- ▶ Ervaren nut van wet- en regelgeving
- ▶ Psychologische kosten van de Covid-19 steunmaatregelen
- ▶ Ontwikkeling van regels door de tijd heen en adaptief vermogen van de overheid n.a.v. ervaringen
- ▶ Vertrouwen in de overheid als voorwaarde voor doeltreffendheid
- ▶ Gevolgen van (beperking van) regeldruk voor vertrouwen in de overheid

### 2.3.1 Verschuiving in wetgevingsprincipes, met gevolgen voor werkbaarheid en regeldruk

Bij het ontwerp en de invoering van Covid-19 steunmaatregelen voor ondernemers is onder grote tijdsdruk een wetgevingspakket ontwikkeld waarbij het wetgevingsproces anders is verlopen dan buiten crisistijd. Dat heeft tot gevolg gehad dat andere wetgevingsprincipes dan normaal de nadruk hebben gekregen. Regels werden ontworpen om zo snel mogelijk het doel van het steunen van ondernemers te realiseren, terwijl rechtmatigheid in de eerste periode minder voorop stond. De gedachte was dat door deze verschuiving in wetgevingsprincipes, de regeldruk voor ondernemers zou worden geminimaliseerd. Tegelijkertijd kunnen andere belangrijke aspecten, zoals werkbaarheid, in de knel komen. Om de verschuiving tussen wetgevingsprincipes, en de verhouding tussen aspecten van regeldruk, en wetgevingsprincipes nader te duiden, formuleren we enkele mogelijke spanningen.

We verwachten in de eerste plaats een spanning tussen wetgevingsprincipes doeltreffendheid en uitvoerbaarheid en wetgevingsprincipes die te maken hebben met zorgvuldigheid. Specifiek verwachten we dat een verschuiving heeft plaatsgevonden van doelmatigheid, rechtmatigheid, zorgvuldigheid, begrijpelijkheid en responsiviteit, naar doeltreffendheid en uitvoerbaarheid. De Covid-19 steunmaatregelen hadden als doel om laagdrempelig te zijn en regeldruk voor ondernemers te beperken, om zo doeltreffend mogelijk te zijn. Controles vooraf waren beperkt. Ook snelheid was een belangrijke component van doeltreffendheid: hoe langer zou worden gewacht met het invoeren van steunmaatregelen, hoe minder doeltreffend ze zouden zijn. Rechtmatigheid en doelmatigheid wogen daardoor tijdelijk minder zwaar.



Een grotere nadruk op doeltreffendheid is mogelijk ten koste gegaan van de begrijpelijkheid van de maatregelen, waardoor het voor sommige ondernemers en uitvoeringsinstanties onduidelijk kan zijn wie rechthebbende is en op welke doelgroep de maatregelen specifiek betrekking hebben. Dit kan hebben geleid tot hogere regeldruk in de vorm van kennisnamekosten, waarbij de psychologische kosten vanwege onduidelijkheid als hoger worden ervaren.

Omwille van doeltreffendheid zijn bovendien meer generieke maatregelen ingevoerd en processen die sterk gestandaardiseerd waren. Daardoor kon in de praktijk minder maatwerk worden geleverd en waren uitzonderingssituaties en specificaties minder goed mogelijk (responsiviteit). Dat is mogelijk ten koste gegaan van de mate waarin de maatregel aansluit bij de systemen en praktijken van ondernemers (werkbaarheid en gelijkheid), met als gevolg meer regeldruk in de vorm van nalevingskosten, waarbij ondernemers ook een lager nut van de regelgeving ervaren.

Kortom, enerzijds kan een toename van werkbaarheid en afname van regeldruk worden verwacht, maar tegelijkertijd is op andere aspecten ook een afname van werkbaarheid en toename van regeldruk goed denkbaar. In het empirische deel van het onderzoek (Hoofdstuk 4 en 5) gaan we nader in hoe deze theoretische verwachte spanningsvelden zich verhouden tot de ervaringen van ondernemers in de praktijk.

## / 3 De onderzochte maatregelen

### 3.1 NOW

<b>Initiatiefnemer</b>	Ministerie van SZW
<b>Uitvoerder</b>	UWV
<b>Looptijd</b>	31 maart 2020 tot 1 oktober 2021
<b>Instrument</b>	Subsidieregeling met voorschot

#### Totstandkoming en doel

De NOW was de eerste en tevens de belangrijkste van de economische steunmaatregelen voor bedrijven die werd ingericht naar aanleiding van de coronacrisis. Al voordat Covid-19 Nederland had bereikt in februari 2020, waren de economische consequenties merkbaar. Onder meer doordat er geen of minder handel met China mogelijk was, waar de wereldwijde pandemie begon. Dit leidde tot omzetverlies voor Nederlandse bedrijven, waardoor het UWV zich plots geconfronteerd zag met een enorme hoeveelheid aanvragen voor de Werktijdverkorting (Wtv). Deze regeling houdt kortgezegd in dat een ondernemer tijdelijk een WW-uitkering kan aanvragen voor werknemers waarvoor tijdelijk geen werk beschikbaar is vanwege een onverwachte omstandigheid die buiten het normale ondernemersrisico valt. Daar waar de regeling normaal gesproken sporadisch wordt gebruikt, kreeg het UWV ineens tot zo'n 55.000 aanvragen voor bijna 800.000 werknemers. Dit leidde acuut tot een schaalbaarheidsprobleem: op zo'n groot beroep was de Wtv niet berekend omdat elke aanvraag handmatig door UWV en het Ministerie van SZW moest worden beoordeeld. Zowel het Ministerie van SZW als UWV zagen de noodzaak om onverwijld een andere regeling in te richten om behoud van werkgelegenheid te borgen.

Voorkomen moest worden dat ondernemingen zouden omvallen en de werkgelegenheid drastisch afnam. Meer specifiek heeft de NOW ten doel om werkgevers, in tijden van acute en zware terugval in de omzet, via een subsidie te ondersteunen bij het zoveel mogelijk in dienst houden van hun werknemers. Deze tegemoetkoming is van belang om werknemers met hun ervaring en kennis te behouden voor de getroffen bedrijven en instellingen, maar eveneens om werkloosheid te voorkomen en werknemers en hun gezinnen zoveel mogelijk baan- en inkomenszekerheid te bieden in onzekere tijden.<sup>1</sup>

#### Voorwaarden om in aanmerking te komen

De NOW ondersteunt werkgevers die geconfronteerd worden met een omzetzak van ten minste 20% over een aangesloten periode van drie maanden, waarvan de startdatum valt op de eerste dag van de maanden maart, april of mei 2020. De omzet in deze meetperiode wordt vergeleken met de omzet van januari tot en met december 2019, gedeeld door vier. Als een werkgever op 1 januari 2019 nog niet bestond, geldt een afwijkende omzetzakbepaling. Uitgangspunt is daarbij dat omzetzakken van meer dan 20% in deze periode het gevolg moeten zijn van buitengewone omstandigheden die buiten het normale ondernemersrisico vallen en bijvoorbeeld samenhangen met overheidsingrijpen en openbare ordemaatregelen. Een werkgever hoeft daarbij niet aan te tonen in welke mate de buitengewone omstandigheden bijdragen aan de omzetzak van ten minste 20%.

---

<sup>1</sup> Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 31 maart 2021: [Kamerstuk 35420, nr. 8 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

Aanvullende voorwaarden zijn een inspanningsverplichting voor de werkgever om de loonsom zoveel mogelijk gelijk te houden. Voorts geldt dat er geen ontslaaanvraag mag worden gedaan wegens bedrijfseconomische redenen. Immers, het doel van de regeling is behoud van werkgelegenheid.

Nadat positief op de aanvraag is beslist, zal UWV een voorschot verlenen van 80% van de subsidie zoals deze wordt berekend op basis van de bij de aanvraag geleverde gegevens over de verwachte omzetzaling.

### Ontwikkeling van de NOW

Naarmate de crisis voortduurde zijn er steeds nieuwe driemaandelijke tranches van de NOW in werking getreden. Bij de introductie van NOW 2 (in juni 2020) zijn tevens aanvullende voorwaarden ingevoerd. ATR heeft advies uitgebracht over NOW 2 en enkele aanbevelingen gedaan om de aanvraag efficiënter te maken, zoals het hergebruiken van de administratie van UWV vanuit NOW 1.

Een nieuwe voorwaarde die veel media-aandacht heeft gekregen is de voorwaarde om in 2020 geen dividend uit te keren, aandelen in te kopen en/of het bestuur of directie bonussen uit te betalen. Voorts is de sanctie op ontslag verlaagd van 150% naar 100%. Dit maakt ontslag van werknemers financieel laagdrempeliger ondanks dat de werkgever NOW ontvangt. Daarnaast is vanaf NOW 2 een scholingsverplichting ingevoerd, die werkgevers een inspanningsverplichting geeft om scholing of ontwikkeladvies voor werknemers te stimuleren. Vanaf NOW 3 (oktober 2020) is de maximale vergoeding verlaagd en is de ontslagboete geschrapt. Daarentegen zijn werkgevers verplicht om werknemers die voorgedragen zijn voor ontslag wegens bedrijfseconomische redenen, te begeleiden naar ander werk. Voor de NOW 4 bedraagt het vergoedingspercentage 70% en voor de NOW 5 is dat verder verlaagd naar 60%.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de ontwikkeling van NOW 1 t/m NOW 3.

Maatregel	NOW 1	NOW 2	NOW 3		
Tranche	1	2	3	4	5
Periode	mrt-mei 20	juni-sept 20	okt-dec 20	jan-mrt 21	april-juni 21
Ref. loonsom	januari 20	maart 20	juni 20		
Max. vergoeding*	90%	90%	80%	85%	85%
Ontslagboete	150%	100%	Nee		
Scholingsverplichting	Nee	Ja	Ja		
Begeleid. naar werk	Nee	Nee	Ja		

## 3.2 TOGS en TVL

<b>Initiatiefnemer</b>	Ministerie van Economische Zaken & Klimaat (EZK)
<b>Uitvoerder</b>	RVO
<b>Totstandkoming</b>	27 maart
<b>Looptijd</b>	16 maart 2020 t/m 26 juni 2020 (TOGS) 30 juni 2020 tot 1 oktober 2021 (TVL)
<b>Instrument</b>	Beleidsmaatregel/gift (TOGS) & subsidieregeling (TVL)

### Totstandkoming en doel

Een tweede steunmaatregel van belang voor dit onderzoek is de TOGS en de daaruit voortvloeiende TVL. Deze regelingen zijn ingesteld om de economische effecten van de landelijke gezondheidsmaatregelen

voor de inkomsten van ondernemers (deels) te compenseren. Door de gezondheidsmaatregelen zagen ondernemingen hun inkomsten teruglopen, terwijl een groot deel van hun vaste lasten intussen gewoon doorlopen en uitgaven al waren gedaan. Om de eerste compensatie voor deze ondernemers te bieden, is de TOGS ingesteld als onderdeel van een breder palet aan steunmaatregelen. De TOGS betreft een eenmalige tegemoetkoming van €4.000 voor ondernemingen in de getroffen sectoren. Er was nog geen bestaande regeling die als basis kon worden gebruikt, dus werd gekozen voor een beleidsmaatregel en een vast bedrag als gift. De maatregel was generiek van aard en er werd welbewust rekening gehouden met een mate van misbruik van de maatregel. Daarbij zij opgemerkt dat TOGS slechts een steuntje in de rug was, vergeleken bij de NOW tijdens de eerste coronagolf. In de interviews geven beleidsmakers aan dat ze bij de TOGS idealiter meer maatwerk hadden willen leveren, maar dat hier eenvoudigweg de tijd voor ontbrak.

Toen bleek dat de coronacrisis langer ging duren, is de TOGS voortgezet in een (meer langdurige) subsidieregeling: de TVL. De behoefte aan ondersteuning voor vaste lasten bleef immers bestaan. Ook als de voorgenomen versoepeling van de covid-19 steunmaatregelen betekent dat sectoren weer open kunnen, zijn ze niet altijd in staat een normale omzet te draaien, laat staan het eerder geleden omzetverlies in te halen. TVL is daarmee als het ware ingericht met het doel “mee te kunnen ademen” met de veranderende realiteit.

#### **Voorwaarden om in aanmerking te komen**

Voor TOGS kwamen eerst enkel ondernemingen uit de getroffen sectoren in aanmerking. Bij het bepalen van de doelgroep die in aanmerking komt voor de eerste eenmalige tegemoetkoming, is als criterium gehanteerd dat het moet gaan om ondernemingen die:

- ▶ door overheidsingrijpen gedwongen hun deuren moeten sluiten;
- ▶ dicht moeten vanwege het verbod op het organiseren van bijeenkomsten en evenementen, ook met minder dan honderd personen; of
- ▶ direct getroffen zijn door het negatieve reisadvies van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Om de sector van een onderneming te bepalen werd door de beleidsmakers aansluiting gezocht bij de Standaard Bedrijfsindeling (SBI)-codes) conform inschrijving de Kamer van Koophandel (KvK). De volgende SBI-codes kwamen initieel voor steun in aanmerking:

- ▶ eet- en drinkgelegenheden: dit zijn restaurants, cafetaria's, cafés, et cetera;
- ▶ bioscopen;
- ▶ haar- en schoonheidsverzorging: dit zijn kappers, pedicures, visagisten, et cetera
- ▶ reisbemiddeling en reisorganisaties;
- ▶ rijsschoolhouders;
- ▶ sauna's, solarium, zwembaden, fitnesscentra, sportclubs en sportevenementen;
- ▶ bepaalde private culturele instellingen zoals musea, circus, theaters, schouwburgen en muziekscholen.

Hierbij geldt echter dat de SBI-codes die bekend zijn bij de KvK niet noodzakelijkerwijs aansluiten bij de realiteit. Ondernemingen kunnen bijvoorbeeld tussentijds hun activiteiten hebben veranderd. Dit kan ertoe leiden dat bedrijven, die in feite recht hebben op steun de steun niet kunnen ontvangen. De regeling moest echter eenvoudig, robuust en vooral snel zijn, waarbij meer maatwerk helaas niet kon worden geleverd door beperkingen vanuit de uitvoering. Dit werd door de beleidsmakers als een dilemma ervaren, maar bij gebrek aan een beter alternatief is hierin een bewuste keuze gemaakt.

Ondernemingen in de voornoemde sectoren dienen gedurende de periode van 16 maart 2020 tot en met 15 juni 2020 ten minste € 4000 aan omzetverlies te hebben en ten minste € 4000 aan vaste lasten te hebben, ook na gebruik van andere door de overheid beschikbaar gestelde steunmaatregelen in het kader

van de bestrijding van de verdere verspreiding van het coronavirus. De tegemoetkoming is per onderneming en niet per vestigingseenheid. De tegemoetkoming heeft geen specifiek bestedingsdoel.

De TOGS werd opgevolgd door TVL 1, in welke regeling is bepaald dat dezelfde doelgroep als bij TOGS in aanmerking komt voor de TVL 1. Daarbij geldt dat tussentijds sectoren zijn toegevoegd, ingegeven door een voortschrijdend inzicht en politieke wens. Voor TVL 1 kwamen ondernemingen in aanmerking met meer dan 30% omzetverlies in het 1e kwartaal van 2021 vergeleken met het 1e kwartaal van 2019. De vaste lasten dienen daarbij minimaal € 1.500 per kwartaal te zijn, op basis van het percentage vaste lasten dat bij de hoofdactiviteit van de onderneming hoort.

### Ontwikkeling TVL

De TVL is voortgezet in verschillende tranches van drie maanden, waarbij telkens ruimschoots aan de voorwaarden werd gesleuteld. De SBI-codes zijn vanaf de tweede tranche TVL in oktober 2020 uitgebreid tot vrijwel alle SBI-codes. Immers, de economische gevolgen bleven niet langer beperkt tot ondernemingen die rechtstreeks getroffen waren door de gezondheidsmaatregelen. De regeling werd nadien steeds verder uitgebreid en ruimhartiger om te voorkomen dat ondernemingen failliet gingen vanwege de coronacrisis. ATR heeft advies uitgebracht over TVL 2, met als belangrijkste punt om enkele informatieverplichtingen te schrappen ten aanzien van gegevens die al bij de overheid bekend zijn.

Onderstaande tabel geeft een overzicht weer van de ontwikkeling in de TVL-maatregel<sup>2</sup>

Maatregel	TVL	TVL Q4 2020	TVL Q1 2021	TVL Q2 2021	TVL Q3 2021
Periode	jun-sep 2020	okt-dec 2020	jan-mrt 2021	apr-jun 2021	jul-sep 2021
Voor wie	mkb-bedrijven met <250 medewerkers en specifieke SBI-codes	mkb-bedrijven met <250 medewerkers en vrijwel alle SBI-codes	bedrijven met vrijwel alle SBI-codes	bedrijven met vrijwel alle SBI-codes	bedrijven met vrijwel alle SBI-codes
Min. bedr.	€ 1.000	€ 750	€ 1.500	€ 1.500	€ 1.500
Max. bedr.	€ 50.000	€ 90.000	mkb: € 550.000 niet-mkb: € 600.000	mkb: € 550.000 niet-mkb: € 1.200.000	mkb: € 550.000 niet-mkb: € 600.000
Subsidiepercentage	50%	50-70%	85%	100%	100%
Minimaal omzetverlies	30%	30%	30%	30%	30%
Minimale berekende vaste lasten	€ 4.000	€ 3.000	€ 1.500	€ 1.500	€ 1.500
Referentieperiode	Vast	Vast	Vast	Keuze uit 2 periodes	Keuze uit 2 periodes

<sup>2</sup> bron: website RVO

### 3.3 Tozo

<b>Initiatiefnemer</b>	Ministerie van SZW
<b>Uitvoerder</b>	Gemeenten
<b>Totstandkoming</b>	1 juni 2020
<b>Looptijd</b>	1 maart 2020 tot 1 oktober 2021
<b>Instrument</b>	Subsidieregeling met voorschot

#### Achtergrond en doel

Net als bij de NOW speelde bij Tozo een schaalbaarheidsprobleem. De vermindering van inkomsten bij zelfstandigen had na de eerste maanden waarin landelijke gezondheidsmaatregelen waren afgekondigd inmiddels bij gemeenten geleid tot een ongekend hoog aantal aanvragen voor inkomensondersteuning van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz). De nood bij zelfstandigen bleek hoog. Het Bbz bleek onder deze uitzonderlijke omstandigheden al vanwege de beperkte uitvoerbaarheid niet het geijkte instrument om de zelfstandigen de ergste noden aan ondersteuning te bieden, met als doel om te zorgen dat zij de crisis kunnen overleven. Daardoor was er behoefte aan een snelle uitvoerbare noodregeling. Dit achtte de regering niet alleen nodig voor de betrokken zelfstandigen zelf, maar ook voor de Nederlandse economie in het algemeen.

In de Kamerbrief van het Ministerie van SZW van 21 april worden de doelstellingen en uitgangspunten helder omschreven. Ook werd ingegaan op de risico's en de onvolkomenheden van de regeling, zoals weergegeven in onderstaande tekst.

*“Om dit doel te kunnen bereiken heeft bij de vormgeving van deze regeling de snelle uitvoerbaarheid door gemeenten centraal gestaan. Omdat het aantal aanvragen naar verwachting uitzonderlijk hoog zal zijn en snelle afhandeling ervan door gemeenten geboden is, kan het niet anders dan een eenvoudige regeling zijn, die binnen de capaciteit van gemeenten is uit te voeren. De eis van snelle uitvoerbaarheid heeft ertoe geleid dat in de regeling enkele voorwaarden niet zijn opgenomen, die gewoonlijk wel aan bijstandsverlening worden gesteld en die ook de kern ervan raken. Zo ontbreekt een toets op levensvatbaarheid van het bedrijf, een toets op het vermogen van de zelfstandige en een toets op het inkomen van de echtgenoot of geregistreerde partner. Ook is de kostendelersnorm om uitsluitend uitvoeringstechnische redenen voor de uitvoering van het onderhavige besluit buiten werking gesteld (“terwijl artikel 78f van de Participatiewet deze afwijking niet toestaat”), en ook:*

*“In het licht van de coronacrisis is de noodzaak hoog voor een snelle en adequate dienstverlening. Dit heeft echter gevolgen voor de controlebaarheid en handhaafbaarheid van onderhavig besluit. De snelheid waarmee de noodmaatregel tot stand is gekomen zorgt ervoor dat dit besluit onvolkomenheden kent in de aanpak van misbruikrisico's, mogelijk zaken over het hoofd zijn gezien en de regeling onvoorziene consequenties kan hebben, die achteraf niet gerepareerd kunnen worden. Vanwege het grote maatschappelijke belang om zelfstandig ondernemers in hun bestaanszekerheid te voorzien worden de resterende misbruikrisico's en onvolkomenheden geaccepteerd.”*

Om Tozo vorm te geven, werden vanuit het Ministerie van SZW werkgroepen ingericht, waarin ook VNG, Divosa, Ondernemend Nederland en gemeenten vertegenwoordigd waren. Een belangrijk knelpunt was de uitvoering: gemeenten hebben allemaal eigen ICT-pakketten en leveranciers. Het was een uitdaging om de regeling op de verschillende systemen aan te kunnen laten sluiten. Er werd in korte tijd binnen SZW een organisatiestructuur opgezet met beleidsmedewerkers, wetgevingsjuristen en andere stakeholders. Binnen het projectteam werd bijvoorbeeld dankbaar gebruik gemaakt van kennis van één van de



medewerkers die dagelijks te maken heeft met uitvoeringsprocessen bij gemeenten. Zo kon ook bij Tozo de uitvoering centraal staan bij de inrichting en werd de vertaalslag gemaakt tussen beleid en uitvoering. In tegenstelling tot bij de NOW en TOGS/TVL was daarbij evenwel niet één organisatie verantwoordelijk voor de uitvoering van een geautomatiseerd proces. In plaats daarvan hebben de loketten van de verschillende gemeenten uitvoering gegeven aan Tozo. In het ATR advies over Tozo werden enkele aandachtspunten geformuleerd om de werkbaarheid en belastendheid van de regeling te verbeteren. Dit gaat om het laten varen van enkele vragen in het aanvraagformulier en een betere aansluiting van de maandelijkse betalingscyclus op de administratie van zelfstandigen.

### Voorwaarden om in aanmerking te komen

Afhankelijk van de aard van het financiële probleem, konden zelfstandig ondernemers in aanmerking komen voor twee vormen van bijstand:

- ▶ Zelfstandigen van wie het inkomen als gevolg van de coronacrisis is gedaald tot onder het sociaal minimum kunnen een beroep doen op bijstand voor levensonderhoud. Deze bijstand betreft een inkomensaanvulling tot de op de belanghebbende van toepassing zijnde bijstandsnorm. Deze algemene bijstand heeft de vorm van bijstand om niet;
- ▶ Zelfstandigen die als gevolg van de coronacrisis worden geconfronteerd met een liquiditeitsprobleem, kunnen een beroep doen op bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal. Deze bijstand heeft de vorm van een rentedragende lening.

De doelgroep bestaat uit zelfstandigen die hun activiteiten volledig of gedeeltelijk moeten onderbreken als gevolg van de coronacrisis, conform de volgende in het besluit omschreven voorwaarden:

- ▶ De rijksoverheid heeft de zelfstandige hier niet toe verplicht, maar de zelfstandige ziet zichzelf wel genoodzaakt om als gevolg van de coronacrisis de activiteit volledig of gedeeltelijk te onderbreken. Het gaat hier bijvoorbeeld om zelfstandigen die door quarantaine, ziekenhuisopname, vermindering van opdrachten, klanten, aanvoer van grondstoffen of om andere redenen van economische, organisatorische of persoonlijke aard, alle als gevolg van de coronacrisis, hun activiteit volledig of gedeeltelijk onderbreken;
- ▶ De zelfstandige heeft de activiteit niet volledig of gedeeltelijk onderbroken, maar heeft als gevolg van de coronacrisis wel te maken met een inkomstenderving, die heeft geleid tot een financieel probleem.

### Ontwikkeling Tozo

Net als bij NOW en TOGS/TVL, werd Tozo telkens ingevoerd in driemaandelijke tranches en verlengd naarmate de coronacrisis voortduurde. Ook voor Tozo werden de voorwaarden aangescherpt. Zo werd bij Tozo 2 met ingang van juni 2020 de partnertoets ingevoerd, wanneer er een beroep werd gedaan op de aanvulling op het inkomen. Wanneer een lening werd aangevraagd omwille van liquiditeitsproblemen, werd een levensvatbaarheidstoets ingevoerd. De voorwaarden werden verder aangescherpt met ingang van Tozo 3 en Tozo 4, vanaf september 2020. Daar werd ook een vermogenstoets geïntroduceerd.

Onderstaande tabel geeft de ontwikkeling van Tozo weer in de loop van de tijd.

Maatregel	Tozo 1	Tozo 2	Tozo 3/4
Periode	Maart -mei 20	Juni - aug 20	sept 20 – juni 21
Partnertoets	Nee	Ja	Ja
Toets levensvatbaar bedrijf	Nee	Ja	Ja
Vermogenstoets	Nee	Nee	Ja

## 3.4 TOFA

<b>Initiatiefnemer</b>	Ministerie van SZW
<b>Uitvoerder</b>	UWV
<b>Totstandkoming</b>	11 juni 2020
<b>Looptijd</b>	22 juni 2020 t/m 26 juli 2020 (eerst 12 juli 2020, twee weken verlengd)
<b>Instrument</b>	Subsidieregeling met voorschot

### Achtergrond en doel

De landelijke gezondheidsmaatregelen hebben ook het gevolg gehad dat flexkrachten die werkzaam waren in de rechtstreeks getroffen sectoren niet meer werden opgeroepen door hun werkgevers. Voor hen is vanuit het Ministerie van SZW deze speciale regeling opgetuigd, die in werking is getreden tezamen met de andere maatregelen in de tweede tranche. TOFA is bijzonder ten opzichte van de andere onderzochte steunmaatregelen, omdat deze kan worden gebruikt door werknemers zelf.

Tijdens de eerste coronagolf werd vanuit de beleidsmakers opgemerkt dat er voor de getroffen doelgroep van flexwerkers, die geen of beperkt recht hebben op WW, geen goede regeling was getroffen. Vanuit het ministerie werden daarop verschillende varianten van mogelijke steunmaatregelen voor die groep uitgewerkt. Op voorhand werd door beleidsmakers al getwijfeld aan het nut van een dergelijke maatregel, omdat het volgens verkennend onderzoek om een bijzonder kleine groep zou gaan. Tegelijkertijd zou de uitvoering van de TOFA een relatief groot beslag leggen op de capaciteit van UWV. Om redenen van doelmatigheid hebben de beleidsmakers daarom aan de Tweede Kamer geadviseerd om geen speciale regeling in te voeren voor flexkrachten. Op verzoek van de Kamer is TOFA er uiteindelijk toch gekomen.

### Voorwaarden om in aanmerking te komen

Flexwerkers die in februari van 2020 een sv-loon hebben gehad van minimaal € 400, konden gebruik van de regeling. Van dit bedrag moeten zij in april minimaal de helft hebben verloren om in aanmerking te komen voor steun. Tegelijkertijd mag hun sv-loon in totaal in april ook niet hoger zijn geweest dan € 550. Flexwerkers kunnen in aanmerking komen voor een vaststaand eenmalige bruto tegemoetkoming van € 550 per maand voor de maanden maart, april en mei. De aanvrager mag in deze periode geen WW, bijstand, of andere socialezekerheidsregeling hebben ontvangen.<sup>3</sup>

### Ontwikkeling

De TOFA is een eenmalige regeling geweest. De regeling is ruim 21.000 keer aangevraagd, waarvan de helft is afgewezen. Bij de meeste afwijzingen was het sv-loon over de referteperiode te hoog. De beleidsmakers gingen op voorhand uit van 100.000 aanvragen, het uiteindelijke aantal bleek aanzienlijk lager uit te vallen.

---

<sup>3</sup> Bron: website UWV

## / 4 Wetgevingsprincipes, werkbaarheid en regeldruk in de praktijk

In dit hoofdstuk doen we verslag van de bevindingen uit de interviews en focusgroepen met beleidsmakers, wetgevingsjuristen, professionals van uitvoeringsorganisaties en ondernemers. Ter beantwoording van deelvraag 2 en 3 gaan we in paragraaf 4.1 eerst in op de wetgevingsprocessen bij de totstandkoming van de maatregelen. We richten ons daarbij zowel op de wetgevingsprincipes die doorslaggevend zijn geweest in de totstandkoming van de Covid-19 steunmaatregelen (deelvraag 2) als op ervaringen die zijn opgedaan in het wetgevingsproces van de Covid-19 steunmaatregelen in relatie tot een meer werkbare en lastenluwere implementatie van maatregelen (deelvraag 3).

Vervolgens kijken we naar hoe de gemaakte afwegingen hebben uitgekomen in de praktijk. We bespreken daartoe in paragraaf 4.2 en 4.3 de werkbaarheid respectievelijk regeldruk die ondernemers zelf ervaren bij het gebruikmaken van de NOW, TVL/TOGS en/of Tozo (deelvraag 4). Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de punten die in het analysekader in Hoofdstuk 2 naar voren kwamen als mogelijk relevante factoren. In paragraaf 4.4 tot slot gaan we in op de relatie tussen wetgevingsprincipes en regeldruk, en de mogelijke spanningsvelden daartussen, zoals we die hebben uitgewerkt in het analysekader. Daarmee beantwoorden we deelvraag 5, over de doorwerking van het wetgevingsproces en de daarbij gehanteerde wetgevingsprincipes in de door ondernemers ervaren werkbaarheid en regeldruk.

### 4.1 Beleidsmakers, wetgevingsjuristen en uitvoering over de wetgevingsprocessen

In deze paragraaf beantwoorden we allereerst de vraag welke wetgevingsprincipes, volgens de beleidsmakers en wetgevingsjuristen, doorslaggevend zijn geweest bij de totstandkoming van de Covid-19 steunmaatregelen. Vervolgens bespreken we welke ervaringen zijn opgedaan in het wetgevingsproces van de Covid-19 steunmaatregelen, in relatie tot een meer werkbare en lastenluwere implementatie van de maatregelen.

#### 4.1.1 Afwegingen tussen wetgevingsprincipes

**Doeltreffendheid van de maatregelen was cruciaal om ondernemingen overeind te houden.** In de basis gaf doeltreffendheid als wetgevingsprincipe de doorslag bij het optuigen van de Covid-19 steunmaatregelen. Het doel van de maatregelen was om de sectoren te ondersteunen die waren getroffen door de crisis en de beperkende maatregelen. Gesprekspartners bij beleid, wetgeving en uitvoering gaven aan dat snelle totstandkoming van de maatregelen en een snelle uitbetaling van de financiële steun een belangrijk onderdeel van de maatregelen was. Daarnaast dienden de maatregelen generiek te zijn om hun doel zo goed mogelijk te behalen. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de Wtv en de bijstandstuitkering, hadden de Covid-19 steunmaatregelen tot doel om grote aantallen getroffen te bedienen. Bovendien was de doelgroep niet altijd op voorhand duidelijk. De verwachting bij TOFA was bijvoorbeeld dat deze in de praktijk veel vaker zou worden aangevraagd dan vervolgens in de praktijk bleek. Dit illustreert dat doeltreffendheid voorop stond, waarbij een snelle totstandkoming, een generiek bereik van getroffen en een snelle uitbetaling centraal stond.

**Uitvoerbaarheid was bepalend bij het vormgeven van de maatregelen.** In reguliere wetgevingsprocessen schrijft het departement een wetsvoorstel, waarna de te betrekken uitvoeringsorganisatie een uitvoeringstoets op het voorstel doet. Bij de Covid-19 steunmaatregelen moest het wetgevingsproces zoals gezegd in hoge mate versneld worden: er was geen tijd om (grote) aanpassingen bij de uitvoeringsorganisaties door te voeren om het gewenste wetsvoorstel mogelijk te maken. De uitvoeringscapaciteit en -systemen waren daarmee op korte termijn een belangrijke randvoorwaarde die bepaalde wat wel en niet mogelijk was bij de inrichting van de maatregelen. Het UWV, de RVO en gemeenten zijn daarom vanaf moment één betrokken bij de totstandkoming van de maatregelen. Zo is de keuze voor SBI-codes gemaakt omdat RVO geen andere data ter beschikking had om fijnmazig onderscheid te maken tussen getroffen sectoren. Dergelijke data was evenwel onmisbaar omdat alleen via een geautomatiseerd systeem in zo'n korte tijd en op grote schaal financiële steun aan getroffen bedrijven kon worden geboden. Ook voor de NOW gold dat uitvoerbaarheid voor UWV de maatregel inkaderde. De NOW is zo opgebouwd dat deze aansluit op de bestaande gegevens en systemen van UWV. Bij Tozo was de bedoeling dat de controle op aanvragen door gemeenten geautomatiseerd kon worden. Uiteindelijk ging de totstandkoming van de maatregel te snel, waardoor gemeenten de aanvragen handmatig hebben beoordeeld. Dit, in combinatie met de schaalgrootte van de maatregel (van 20.000 bijstandsaanvragen naar 300.000 Tozo-aanvragen), zorgde ervoor dat uitvoerbaarheid van de Tozo onder druk kwam te staan.

**Het was de bedoeling dat ondernemers eenvoudig een steunaanvraag konden doen.** De nadruk op uitvoerbaarheid van de Covid-19 steunmaatregelen ging hand in hand met begrijpelijkheid voor degenen voor wie de maatregelen bedoeld waren. Ook aan de begrijpelijkheid van de maatregelen is aandacht gegeven bij de totstandkoming van de maatregelen, zo geven beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen aan. De eenvoud van de aanvraag was noodzakelijk voor de effectieve uitvoering, waarbij dit ook tot doel had om snelle uitbetalingen te realiseren. Hierbij is gekozen voor een subsidieregeling (of een gift in het geval van de Tozo) als juridische instrument, om een snelle voorlopige uitbetaling mogelijk te maken.

**Bij de totstandkoming van de maatregelen werd geaccepteerd dat een deel van de uitbetalingen onrechtmatig zou zijn.** Door de generieke en eenvoudige opzet van de maatregelen was misbruik en oneigenlijk gebruik niet volledig te voorkomen. Het eerdergenoemde voorbeeld van de SBI-codes om de TOGS en TVL uitvoerbaar te maken, bevatte volgens een wetgevingsjurist ook de impliciete aanname dat iedereen in een bepaalde sector getroffen was. Ook UWV geeft aan dat er vanwege uitvoerbaarheid minder aandacht was voor misbruikgevoeligheid van de NOW. Tegelijkertijd heeft men wel nagedacht hoe met alle beperkingen die er waren, onrechtmatig gebruik van de maatregelen toch zoveel als mogelijk voorkomen kon worden. Voorafgaand aan de openstelling van de maatregelen was dit het moreel appèl van de Minister om geen aanvraag te doen als je het financieel gezien niet nodig hebt. Maar ook de hiervoor genoemde keuze voor een subsidieregeling als juridisch instrument was bedoeld om achteraf een definitieve (rechtmatige) vaststelling te kunnen doen en daarmee eventueel onrechtmatig gebruik achteraf te kunnen opsporen en rechtzetten.

**Snelle invoering had prioriteit boven doelmatigheid.** Verhoudingsgewijs was er minder aandacht voor kosteneffectiviteit bij de totstandkoming van de maatregelen. Dit hangt samen met het accepteren van onrechtmatig gebruik. Vanuit de politiek werd een duidelijk signaal afgegeven aan beleid en wetgeving: zolang zoveel mogelijk ondernemers snelle financiële steun krijgen, is kosteneffectiviteit minder belangrijk. Ook de noodzaak om de maatregelen uitvoerbaar te houden, ging ten koste van doelmatigheid.

**Rechtmatige besteding van overheidsgeld woog evenwel zwaar bij vaststelling en controle.** Voor de Covid-19 steungelden geldt, net als voor elke regeling, dat ministeries worden gecontroleerd op rechtmatigheid van hun uitgaven door de Algemene Rekenkamer. Al bij aanvang was duidelijk dat een

deel van het geld niet rechtmatig zou worden besteed, door de focus op doeltreffendheid, snelheid en uitvoerbaarheid. Daarmee werd een grotere fouten-tolerantie geaccepteerd dan normaal gesproken het geval is. Niettemin gaan er met de steunregelingen een grote hoeveelheid belastinggeld, waarbij rechtmatigheid altijd in het oog dient te worden gehouden. Met name in de vaststellings- en controle fasen van de maatregelen speelde rechtmatigheid in toenemende mate een rol.

Concluderend zien we dat bij de Covid-19 steunmaatregelen voor het bedrijfsleven, de afweging van wetgevingsprincipes afwijkt van die bij reguliere wetgevingstrajecten. Vanwege de acute omstandigheden en de noodzaak snel te handelen, kregen doeltreffendheid en uitvoerbaarheid een zeer hoge prioriteit. En ook begrijpelijkheid was een overweging van belang, omdat dit een snelle en eenvoudige uitvoering ten goede kwam. Tegelijkertijd kwam minder nadruk te liggen op andere wetgevingsprincipes als doelmatigheid en rechtmatigheid en was er minder ruimte voor maatwerk en responsiviteit.

### 4.1.2 Ervaringen met het wetgevingsproces

**De nauwe samenwerking tussen beleid, wetgeving en uitvoering werd door alle betrokkenen als zeer positief ervaren.** Uniek aan de totstandkoming van de verschillende Covid-19 steunmaatregelen is dat de uitvoering en uitvoerbaarheid van meet af aan centraal heeft gestaan bij het ontwerp ervan. Een versterkte interne consultatie kwam in de plaats van openbare consultatie, omdat die binnen deze zeer korte termijn niet mogelijk was. Bij het ontwerp van de NOW werd de uitvoeringsorganisatie UWV vanaf het eerste begin zeer nauw betrokken. SBK (de strategische afdeling binnen het UWV) was de sparringpartner voor het beleid, en zat bij beleidsmakers van het Ministerie van SZW aan tafel. Er was daarmee sprake van intensief contact en korte lijnen tussen wetgevingsjuristen, beleidsmakers én de uitvoering, veel meer dan in een 'normaal' wetgevingstraject. Deze geïntensiverde samenwerking heeft veel opgeleverd, zo vinden alle betrokkenen. Bij TOGS en TVL zien we hetzelfde beeld, van een nauwe samenwerking tussen het Ministerie van EZK en RVO die als positief werd ervaren. Beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen gaven aan dat zij dit ook in reguliere wetgevingsprocessen wel proberen te bewerkstelligen, maar dat het crisisgevoel de urgentie van samenwerking versterkte. In de nauwe samenwerking werden ook dilemma's openlijk besproken tussen de verschillende betrokkenen bij beleid, uitvoering en maatschappelijke stakeholders, waar normaliter meer terughoudendheid lijkt te worden betracht. Deze openheid in de interne consultaties lijkt te hebben bijgedragen aan het draagvlak bij betrokkenen. Onze gesprekspartners van Ondernemend Nederland illustreerden bijvoorbeeld de samenwerking tussen beleid en uitvoering met het volgende voorbeeld: *"Ambtenaren van SZW legden hun worstelingen op tafel en iedereen kon daar openlijk over meedenken. Voor de coronacrisis was er veel meer terughoudendheid en deden ambtenaren minder snel een boekje open. Toen SZW bijvoorbeeld wilde communiceren over Tozo, hebben wij gezegd dat geen enkele ondernemer dit zou snappen en dat het beter was om met infographics te gaan werken."*

Opvallend is overigens dat openbare consultaties ook in een later stadium niet zijn uitgevoerd, terwijl het toen wel mogelijk was geweest.

**Uitvoerbaarheid was leidend bij het inrichten van maatregelen.** Maatwerk bij de uitvoering van NOW en TVL was beperkt mogelijk vanwege grenzen aan de uitvoering. Uitvoeringsorganisaties werden in veel eerder stadium betrokken dan anders het geval is. Normaal gesproken vindt de uitvoeringstoets later in het wetgevingsproces plaats en krijgt daarin bovendien niet altijd de aandacht krijgt die het verdient. Bij RVO werd deze centraalstelling van de uitvoering als positief ervaren. UWV merkte daarentegen op dat dit in een 'normaalsituatie' niettemin de verkeerde volgorde is, en dat beleid wel bepalend moet blijven in een wetgevingsproces.

### 4.1.3 Inspanningen om de werkbaarheid voor ondernemers te vergroten

**In sommige situaties ging de aandacht voor wetgevingsprincipes samen met werkbaarheid voor ondernemers.** Het aanvraagproces kon volgens gesprekspartners in beleid, wetgeving en uitvoering eenvoudig, snel en laagdrempelig worden ingericht mede doordat in de uitvoering een geautomatiseerd proces centraal heeft gestaan bij de inrichting ervan. In dit geval maakte de keuze voor uitvoerbare maatregelen het ook mogelijk om de werkbaarheid voor ondernemers te vergroten. Snelheid van uitbetaling is een ander voorbeeld waarbij een doorslaggevend wetgevingsprincipe (doeltreffendheid) samengaat met een grotere werkbaarheid voor ondernemers. Om ondernemers snel van aanvraag tot uitbetaling te krijgen, moest het aanvraagproces immers begrijpelijk en toepasbaar zijn voor ondernemers. Voor de TOGS en TVL betekende dit dat ondernemers verklaringen (“een vinkje”) in plaats van bewijs dienden aan te leveren en ook voor de NOW was het uitgangspunt dat de aanvrager zo min mogelijk gegevens zelf zou moeten aanleveren.

**Zeker in de beginfase lijkt de werkbaarheid ondergeschikt te zijn geweest aan snelheid en uitvoerbaarheid.** Hoewel uitvoerbaarheid en doeltreffendheid in sommige gevallen goed aansloten bij het vergroten van werkbaarheid voor ondernemers, kwam in andere gevallen de werkbaarheid voor ondernemers juist in het geding vanwege diezelfde wetgevingsprincipes. Zo is voor de TOGS en TVL gekozen voor SBI-codes vanwege uitvoerbaarheid terwijl men wist dat dit niet goed zou aansluiten op de leefwereld van ondernemers. Ook bij de NOW geven beleidsmedewerkers van SZW aan dat op voorhand was voorzien dat er soms een mismatch met de praktijk zou zijn (zoals werkgevers met seizoensgebonden werk), maar dat er te weinig tijd was om maatwerk te bieden.

### 4.1.4 Inspanningen om de regeldruk te verlagen

**Beleid en uitvoering hebben op verschillende manieren geprobeerd de regeldruk te beperken.** Gesprekspartners uit beleid, wetgeving en uitvoering geven aan dat telkens aandacht is besteed om de communicatie zo spoedig, helder en volledig mogelijk te laten verlopen. Dit was bovendien in hun eigen belang: hoe duidelijker de communicatie, hoe minder vragen en bezwaren te verwachten waren en dus hoe uitvoerbaarder de regeling zou zijn. Voorbeelden hiervan zijn:

- ▶ Het opzetten van de website [www.krijgjetozo.nl](http://www.krijgjetozo.nl);
- ▶ Het inrichten van een telefoonlijn waar werkgevers met vragen over de NOW terecht konden;
- ▶ Inzicht in de ‘productiecijfers’ van de TVL op de website van RVO.

Ook draagt het publiekelijk delen van dilemma’s bij aan transparantie richting politiek en maatschappij, waardoor in de beleving de kennisnamekosten lager worden. De communicatie werd soms wel bemoeilijkt door externe factoren, zoals: regelingen die op het laatste moment gewijzigd werden, of tussentijdse wijzigingen van de TVL die eerst goedkeuring van de Europese Commissie behoeften en daardoor pas op het laatste moment bekend konden worden gemaakt. Tot slot geldt voor de TOGS en TVL dat systeemautomatisering heeft bijgedragen aan een simpel aanvraagproces en daarmee het verminderen van de nalevingskosten voor ondernemers. RVO heeft daarbij aangegeven dat zij aanvraagformulieren altijd van tevoren doorneemt met enkele ondernemers en vervolgens aanpast om de aanvraag zo eenvoudig mogelijk te maken.

**Gedurende de looptijd van de maatregelen bleek het steeds lastiger de regeldruk laag te houden.** In de aanvraag, behandeling en beoordeling waren nalevingskostenopzettelijk laag gehouden, en werd geprobeerd via werkbare regelingen ook de regeldruk voor ondernemers beperkt te houden. Dit had te maken met het aanvankelijke doel om ondernemers snel en doeltreffend te ondersteunen. Door



automatisering en gebruik van bestaande data kon de regeldruk voor een groot deel bij de overheid worden belegd in plaats van bij de ondernemers. Bij de controle en eindafrekening van de maatregelen lijkt het beperken van de regeldruk een minder grote rol te hebben gespeeld. Bij de inrichting van de maatregelen werden echter direct al mogelijkheden ingebouwd om achteraf de aanvraag van steunmaatregelen te controleren. Hoe dat er precies uit zou zien, was echter niet op voorhand duidelijk. Eén van de uitvoeringsorganisaties verwoordde het als volgt: *“Aan het begin hebben we totaal niet stilgestaan bij de achterkant van het proces [...] daar zit de ellende voor werkgevers.”*. Overigens was het bij grote ondernemingen wel beter mogelijk om maatwerk te leveren – de volumes binnen het MKB maakten dit lastiger.

Een andere belangrijke reden waardoor het lastig bleek de regeldruk op lange termijn laag te houden, is dat er vanuit de politiek een groeiende behoefte was om de rechtmatigheid van uitbetalingen te borgen, naarmate de tijd vorderde. Er kwam, vanuit de maatschappij, een steeds sterkere roep om misbruik uit te sluiten en hoge foutmarges werden niet langer geaccepteerd. Bij de controle en afrekening werd daarom onder meer een rechtmatigheidstoets van accountants ingevoerd. Ook bleken de zeer generieke maatregelen in de praktijk soms lastig uitlegbaar. Het gelijkheidsbeginsel ging een steeds grotere rol spelen, in de zin dat er meer ‘ongelijke gevallen’ werden gedefinieerd, met een sterke roep vanuit de politiek om uitzonderingen te maken voor bepaalde sectoren of situaties. Uitzonderingen vragen echter om gedetailleerde regelgeving, die minder eenvoudig uitvoerbaar is. Politieke wensen zoals de invoering van een scholingsplicht, een verbod op ontslag of uitkering van een bonus maakten regelingen eveneens ingewikkelder.

#### 4.1.5 Responsief vermogen van de overheid

Responsiviteit betekent dat wordt geleerd van ervaringen uit de praktijk en beleid wordt aangepast waar nodig. Ten aanzien van de Covid-19 steunmaatregelen zijn twee situaties te onderscheiden waarin responsiviteit werd gevraagd. Aanpassingen waren allereerst nodig wanneer er praktijkervaringen en klachten vanuit het bedrijfsleven kwamen. Ook bleek adaptief vermogen nodig wanneer er politieke wensen waren die afweken van de oorspronkelijke opzet van de maatregel.

**De maatregelen moesten gaandeweg regelmatig aangepast worden vanwege problemen die men in de praktijk tegenkwam.** Dit had te maken met de snelle totstandkoming van de maatregelen en het ontbreken van zorgvuldigheid en maatwerk dat hiermee gepaard ging. Beleidsmedewerkers en uitvoerders van de maatregelen geven aan dat er regelmatig aanpassingen nodig waren op basis van reacties uit de praktijk. Een voorbeeld hiervan is het gekozen referentiejaar voor de omzetbepaling bij de TOGS en TVL. Hierdoor is de regeling verschillende keren gewijzigd. De verschillende tranches van de maatregelen boden ruimte om grotere wijzigingen door te voeren.

**Ook vanuit de politiek ontstond gaandeweg behoefte om regelingen meer in te richten op rechtmatigheid en doelmatigheid.** Hoewel er zeker wijzigingen zijn doorgevoerd om meer controles in te bouwen, geven wetgeving, beleid en uitvoering aan dat dit in veel gevallen niet mogelijk en/of wenselijk was. Omdat het om robuuste maatregelen ging die vanuit bestaande systemen waren opgetuigd, bleef uitvoerbaarheid een obstakel op ook na de allereerste crisisfase aanpassingen te doen. Daarnaast bleef begrijpelijkheid voor ondernemers een belangrijk principe en brengen aanpassingen juist een zekere mate van onvoorspelbaarheid en onbegrip met zich mee.

**De beperkte aandacht voor responsiviteit bij de totstandkoming van de ‘eerste maatregelen’ bemoeilijkte ook het adaptief vermogen in de volgende fasen.** Het was volgens de UWW praktisch gezien niet mogelijk om alle kinderziekten van de NOW gaandeweg te verhelpen. Ook had men in eerste



instantie nog het idee dat de coronacrisis een tijdelijk (kortdurend) probleem was. Voor de TVL, een vervolmaatregel op de TOGS, lag dit anders. Van de TVL geeft RVO aan dat dit een maatregel is die 'mee ademt'. Er is een aantal knoppen waaraan gedraaid kan worden en er is rekening gehouden met het idee dat de coronacrisis langer kan gaan duren.

## 4.2 Ervaringen van ondernemers met werkbaarheid van maatregelen

Bij de werkbaarheid van maatregelen gaat het om de mate waarin ondernemers de maatregelen waar zij gebruik van maakten zelf konden begrijpen en toepassen, inclusief de aansluiting van maatregelen op hun bestaande systemen, eigen werkwijzen en praktijk.

**Relatief goed ervaren werkbaarheid bij aanvang.** Veel van de ondernemers die deelnamen aan de interviews en focusgroepen omschreven een positieve werkbaarheid in de beginfase van elk van de regelingen. De aanvraag, beoordeling en uitbetaling van de regeling verliep volgens deelnemers "*transparant*", "*heel soepel*" en "*snel*". De aan te leveren gegevens waren in het bezit van de deelnemers en de soepelheid van het aanvraag-, beoordeling-, en uitbetalingsproces sloot goed aan bij de acute nood die de ondernemers soms ervoeren. Over de snelheid waarmee ze de aanvraag konden doen en het geld kregen, waren velen dan ook "*zeer positief verrast*", of het nu gaat om de Tozo, de TVL of de NOW. Opvallend zijn daarbij de concrete voorbeelden die ondernemers gaven van dienstverlening en *outreach* die de werkbaarheid voor hen vergrootten. Zo merkten ondernemers op dat in hun beleving de uitvoering van de Tozo op lokaal niveau heel goed werkte, mede omdat ze ook actief door hun gemeente werden benaderd. Ook het "*constructief meedenken*" van een uitvoeringsorganisatie werd op prijs gesteld. Zo stelt een ondernemer dat de RVO "*begripvol*" en meedenkend was toen bleek dat de aanvraag van de TVL op maandaangiftes gebaseerd was, terwijl haar onderneming altijd aan jaarsuppletie doet. Dit leidde uiteindelijk tot een voor de ondernemer werkbare oplossing.

**Generieke aanpak beperkt de werkbaarheid voor specifieke doelgroepen.** Voor specifieke doelgroepen zijn er echter ook wel degelijk aandachtspunten. In algemene zin geven verschillende ondernemers aan dat meer sectorspecifieke aandacht en maatwerk wenselijk was geweest. Daarbij merkten de meeste ondernemers tegelijkertijd op dat er veel begrip is voor het feit dat maatwerk door de snelheid waarmee de steunmaatregelen tot stand moesten komen, gewoonweg niet mogelijk was. Eén deelnemer benoemde verder dat in de kappersbranche de uitbetaling van de NOW steeds pas net op tijd kwam om het hoofd boven water te houden. Dit leidde volgens haar ook bij andere branchegenoten tot twijfel over de vraag of (ook) een andere manier van financiering gezocht moest worden. Tot slot merkten verschillende deelnemers op dat de leesbaarheid van de verstrekte informatie beter kon: er zou bij zowel TOGS/TVL als NOW onvoldoende op B1/C1 niveau zijn gecommuniceerd, waardoor de begrijpelijkheid met name voor laaggeletterden en mensen voor wie Nederlands niet de eerste taal is, beperkter zou zijn. Eén ondernemer die we spraken had om die reden ook meerdere collega-ondernemers geholpen bij de aanvraag.

**Ervaren werkbaarheid fluctueert en wordt minder bij de afwikkeling van de regelingen.** De ondernemers die we spraken, ervoeren een groot contrast in de werkbaarheid van regelingen bij de aanvraagfase en de werkbaarheid bij de afwikkeling van de regelingen. In de laatste fase van zowel de TVL als de NOW was de ervaren werkbaarheid merkbaar lager dan aan het begin. Dit kan deels een reflectie zijn van het moment waarop de interviews en focusgroepen met ondernemers zijn gehouden; in een periode waarin velen van hen de afwikkeling net achter de rug hadden of daar nog mee bezig waren. De

ervaringen met afwikkeling waren daardoor wellicht meer aanwezig in de herinnering dan de aanvraagperiode, waarvoor zij over een langere periode moesten terugblikken.

Niettemin geven de voorbeelden en toelichting van deelnemers aan dat de afwikkeling specifieke knelpunten met zich meebracht. Het gaat dan onder meer om de timing van de afrekeningen. Bij de NOW vinden de laatste afrekeningen plaats in 2022. Daarover stelt een deelnemer: *“Dat is veel te laat. Dat geld komt allemaal bij dit boekjaar en wordt volgend jaar pas afgerekend. Dan zit je met voorlopige cijfers in je jaarrekening en dat wil je niet”*. Ook het meetellen van de TVL als omzet in de afwikkeling van de NOW wordt door enkelen gezien als iets dat niet strookt met de praktijk: *“Je krijgt die vergoeding omdat je een probleem hebt. Dat is dus geen omzet die je maakt”*. Gevolg is dat als iemand vervolgens uit dienst gaat en al het vakantiegeld meekrijgt, dit als een volledig salaris meetelt terwijl in werkelijkheid de persoon niet meer werkzaam is. Verder werden bij de verantwoording begrippen geïntroduceerd die moeilijk tot niet toetsbaar bleken voor accountants. Belangrijk in de fluctuatie van de ervaren werkbaarheid is tot slot dat de aansluiting van de regeling op de eigen situatie niet altijd op voorhand duidelijk was. Volgens een deelnemer bleek vooral achteraf dat een groot deel van de regelingen zoals TVL eigenlijk niet van toepassing was op de kappersbranche, omdat het omzetverlies daar onder de gestelde grens is gebleven. Maar die inschatting kon men in de praktijk niet goed vooraf maken.

**Stapelning van regelingen beperkt de ervaren werkbaarheid.** De lagere werkbaarheid van regelingen bij de afwikkeling lijkt ook deels verband te houden met de mate waarin men gebruikmaakt van meerdere regelingen tegelijk. Het gaat dan om de stapeling van landelijke regelingen zoals NOW en TOGS/TVL, maar ook om de combinatie met andere regionale of lokale regelingen van provincies en gemeenten. Illustratief zijn de verschillende omzetdefinities en data van indiening van de stukken voor de afwikkeling van de TVL en NOW. Deze leidt in de ervaring van enkele deelnemers tot een cirkelredenering: elk van de betrokken organisaties kijkt naar de eigen regeling, maar als je op beide een beroep doet kan het gebeuren dat alles tegelijk afgetekend moet zijn omdat de afwikkeling van de ene regeling afhankelijk is van de afwikkeling van de andere regeling. Dit zou een feitelijk onwerkbaar situatie tot gevolg hebben, die volgens één van de ondernemers ook voor haar accountant lastig te doorgronden bleek. Ook de verschillende organisatieniveaus waarop de regeling betrekking heeft, leidt tot minder begrip van de regeling en daarmee tot een lagere werkbaarheid. Zo was voor meerdere ondernemers niet duidelijk dat en waarom de ene regeling op het niveau van de fiscale eenheid en de ander op vennootschapsniveau zou worden afgewikkeld. Terwijl de ene BV veel meer verlies lijdt dan de andere, moet nu over de gehele linie veel worden terugbetaald.

## 4.3 Ervaringen van ondernemers met regeldruk van maatregelen

Bij regeldruk gaat het in dit onderzoek om hoe ondernemers de investeringen en inspanningen ervaren die zij moeten verrichten om zich aan de bepalingen uit de COVID-19 steunmaatregelen voor het bedrijfsleven te houden. Het gaat dan om zowel de kennisnamekosten als de nalevingskosten. Bij kennisnamekosten gaat het om de moeite die men moet doen om de voorwaarden van de regelingen te leren kennen. Bij nalevingskosten gaat het om de kosten van het voldoen aan die voorwaarden. In deze paragraaf bespreken we hoe de ondernemers die aan de interviews en focusgroepen deelnamen, beide uitingsvormen van regeldruk hebben ervaren.

**Vrij lage regeldruk in de aanvraagfase.** Vrijwel alle ondernemers die we spraken, vonden de informatievoorziening over de NOW en de TOGS/TVL in eerste aanleg duidelijk. Het proces van het ontdekken dat er regelingen waren en hoe je die kon aanvragen verliep volgens hen goed en ze hoefden weinig moeite te doen om relevante informatie over de regeling te vinden. Bij de NOW waardeerden deelnemers de FAQ-pagina waarop veel informatie te vinden was. En voor zowel NOW en TVL waren de betrokken organisaties volgens de deelnemers per telefoon goed bereikbaar. Er was bij de deelnemers aan de gesprekken weinig behoefte aan ondersteuning maar daar waar dat wel het geval was, kregen ze naar eigen zeggen op snelle en eenvoudige wijze de hulp die de nodig hadden. En ook de nalevingskosten van de verschillende regelingen waren volgens de deelnemers aanvankelijk laag. Bij de aanvraag van NOW, TOGS/TVL en Tozo hoefde men niet veel in te vullen en te uploaden aan bewijsstukken, en ook in de verdere behandeling en beoordelingsfase en bij de uitbetaling was de ervaren regeldruk laag. Aanvullende informatie bleek bij deze ondernemers zelden nodig te zijn. Het was, aldus één van de ondernemers, *“een fluitje van een cent”*.

Aansluitend op de eerdere constatering dat er volgens deelnemers onvoldoende op B1/C1 niveau werd gecommuniceerd over de regelingen is het wel aannemelijk dat voor een deel van de ondernemers de kennisnamekosten hoger zal hebben gelegen, waardoor zij ófwel geen beroep op de regelingen heeft gedaan ófwel veel ondersteuning in de (nasleep van) de aanvraag van de regeling nodig zal hebben gehad. Verder merkten sommige ondernemers op dat het aanvraagproces van de TVL een stuk transparanter was dan die van NOW 1, al was daar vanuit de deelnemers ook begrip voor: de TVL kwam immers pas na de NOW en er was dus -in hun beleving- meer ruimte om de informatievoorziening op orde te maken. Over de Tozo was men eveneens positief, al zag men ook daar ruimte voor verbetering in de informatievoorziening. Voor de Tozo ontbrak bijvoorbeeld een FAQ en die werd volgens deelnemers wel gemist. Daarnaast verschilde het per gemeente of en hoeveel informatie er op de gemeentelijke website voor ondernemers te vinden was. Het algehele beeld is evenwel dat ondernemers in de beginfase van de steunmaatregelen vrij lage regeldruk in de vorm van kennisnamekosten ervaarden.

**Nalevingskosten van de aanvraagfase stijgen in de loop der tijd, maar worden niet als problematisch ervaren.** Tussen de verschillende tranches van regelingen werden steeds aanvullende eisen werden gesteld. Waar aanvankelijk weinig gegevens werden opgevraagd bij de ondernemers, en primair gewerkt werd met data van de Belastingdienst werden er gaandeweg steeds meer bewijsstukken gevraagd. Deelnemers zagen dit vooral als een manier voor de overheid om het risico op misbruik tegen te gaan en velen van hen beschouwden de toegenomen verhoging van nalevingskosten bij de aanvraag niet als problematisch.

**Bij controle en afrekening blijken de kennisnamekosten onverwacht tóch hoger te liggen.** Terugkijkend merken verschillende ondernemers op dat bij de controle en afrekening pas duidelijk werd dat zij toch belangrijke aspecten van de regeling hadden gemist of onjuist hadden begrepen. Zo was niet voor iedereen helder dat bij de Tozo een maandopgave moest worden gegeven in plaats van een jaarpogave. Bij de NOW was het ingewikkeld wat als ‘omzet’ meetelde en wat niet, ondanks veel aanvullende informatie die door brancheorganisaties werd gegeven. Daardoor bleek voor sommigen pas later dat ook subsidies meetelden als omzet, en hebben ze abusievelijk een verkeerd omzetverlies opgegeven bij de aanvraag. Bovendien bleken zelfs de accountants niet altijd goed op de hoogte van de precieze details van regelingen als NOW en TVL, en waren de protocollen voor de controle bij bijvoorbeeld de TVL niet op tijd gereed. Dat leverde veel werk op en verhoogde de ervaren regeldruk.

**Ook nalevingskosten lopen sterk op bij controle en afrekening.** Mede doordat de kennisnamekosten laag *leken* aan in de aanvraagfase maar hoger bleken te zijn toen eenmaal de afrekening in beeld kwam, nemen ook de nalevingskosten rond die afrekening toe. De ervaring van één van de deelnemers illustreert

dit: *"We hebben vanwege snelheid voor elk van de BV's een aanvraag gedaan, terwijl nu een correctie wordt gedaan omdat alles via gezamenlijke BV moet. Je wordt opgezadeld met veel meer werk. Dat had je niet gehad als je van tevoren had geweten dat het voor alle BV samen moest."* Hoewel deelnemers begrip uitten voor het belang van snelheid in de beginfase en de onvolledigheid die daar allicht uit voortkomt, sprak men wel de wens uit voor meer "nuancering" en "maatwerk" bij de afrekening waarbij wordt gekeken naar de specifieke situatie van de branche in kwestie. Eén ondernemer gaf aan dat hij de ontvangen steun uiteindelijk wilde terugbetalen aan de overheid omdat deze niet (meer) nodig bleek te zijn. Informatie vinden over hoe dat precies kon, bleek vrijwel onmogelijk te zijn.

Verschillende partijen geven daarnaast aan dat in elk geval bij de NOW de mogelijkheden om de nalevingskosten van de controle en afrekening zo laag mogelijk te houden, niet zijn benut. Onder meer het steekproefsgewijs controleren, het verhogen van grensbedragen of het gebruik van derden verklaringen hadden een alternatief kunnen bieden, al had dat wel meer ruimte gelaten voor misbruik. *"De bewijslastvereisten zijn in de uiteindelijke regeling afgezwakt, maar hebben niettemin alsnog tot forse regeldruk (en kosten) geleid. Dit had ook te maken met de subsidieregeling als gekozen instrument, wat naar zijn aard niet helemaal aansloot op een overheidssteunmaatregel"*.

**Stapelning van regelingen vraagt om coördinatie bij ontwerp en uitvoering.** Eerder constateerden we dat de ervaren werkbaarheid van de maatregelen extra afnam bij ondernemers die een beroep deden op meer dan één Covid-19 steunmaatregel. In lijn daarmee nemen ook de gecombineerde kosten voor kennisname en naleving aanzienlijk toe, in het bijzonder bij de controle en afrekening. De periodes waarop de regelingen toezien bleken onderling te verschillen, waardoor voor elk van de regelingen aparte berekeningen gemaakt moesten worden. Dat gold niet alleen voor de landelijke regelingen als NOW en TVL, maar ook voor de combinatie met decentrale regelingen zoals die van gemeenten. Wanneer bijvoorbeeld de periodes slechts één maand verschillen, moest toch al het werk door de accountant opnieuw gedaan worden. Dit kostte erg veel tijd en zoekwerk én extra financiële lasten die een deel (naar schatting 20- 30%) van de tegemoetkoming uit de regelingen tenietdeed. Dit leidde vervolgens bij de ondernemers tot grote ervaren regeldruk. Ook het gebruik van verschillende definities van 'omzet' bij NOW en TOGS/TVL leidde tot verwarring, met als gevolg extra regeldruk bij ondernemers die van beide maatregelen gebruik maakten en bewijsstukken en informatie voor de afrekening moeten aandragen.

Meerdere deelnemers suggereerden daarom dat betere coördinatie tussen de regelingen wenselijk was geweest, inclusief afstemming vooraf van definities van kernbegrippen als 'omzet' en de periodes waarop de regelingen toezien. In de uitvoering hadden de ondernemers graag gezien dat er een centraal loket was geweest op landelijk niveau, waar men terecht had gekund met vragen over alle regelingen en de uitwerking van gecombineerde regelingen. Idealiter zou dit loket dan de enige instantie zijn van waaruit consequent naar ondernemers gemaild wordt, in plaats van de verschillende communicatiekanalen en media (brief, mail, telefoon) in de huidige praktijk. Een centraal loket werd met name gezien als voordeel voor accountants en boekhouders, zodat die vervolgens de verschillende ondernemers met wie zij werken weer kunnen informeren. Door een aantal ondernemers werd ook gesuggereerd dat de accountants en boekhouders wellicht een meer officiële taak vanuit de overheid toebedeeld zouden kunnen krijgen in de informatievoorziening.

Daarnaast was ook een meer uniforme aanpak bij het ontwerp van de regelingen gewenst. Ondernemers gaven aan dat per regeling verschilde hoe het ministerie of de uitvoeringsorganisatie het contact met de ondernemers oppakte. Bij Tozo werd dit direct opgepakt met een werkgroep, terwijl er bij regelingen van het ministerie van EZK veel meer gelobbyd moest worden door brancheverenigingen en Ondernemend Nederland.

### 4.3.1 Proportionaliteit, nut en psychologische kosten én opbrengst van de regelingen

In het analysekader in Hoofdstuk 2 schetsen we dat bij *ervaren* regeldruk niet alleen de kennisnamekosten en inspanningskosten ertoe doen, maar dat we voor een goede duiding daarvan ook moeten kijken naar percepties die gebruikers hebben van de proportionaliteit, het nut en de psychologische kosten van wet- en regelgeving. Ook op dit vlak bieden de interviews en focusgroepen met ondernemers een aantal interessante observaties.

**Proportionaliteit en nut worden over het geheel genomen positief beoordeeld.** Hoewel de ervaren werkbaarheid en regeldruk bij ondernemers lijkt te verschuiven tussen de aanvraagfase (hoge werkbaarheid, lage regeldruk) en de afrekeningsfase (relatief lagere werkbaarheid, hogere regeldruk) laten ze zich positief uit over de mate van regeldruk als geheel. Het nut van de regeling is alles beschouwd groot te noemen, en men heeft begrip voor het feit dat er omwille van de snelheid in het begin keuzes zijn gemaakt die in latere fases de regeldruk hebben verhoogd. *“Als je het zo snel uit de grond stampt, kan het niet anders dan dat dingen misgaan”*. De ondernemers spraken nadrukkelijk veel waardering uit voor het feit dát er meerdere ondersteunende maatregelen werden geboden: *“Petje af voor het feit dat alle regelingen zo snel zijn opgetuigd, dat heeft voor veel bedrijven veel betekend. Vergeleken met andere landen hebben we in Nederland echt wel geluk gehad.”* De verbeterpunten die zij aandragen en de situaties waarin zij hogere regeldruk hebben ervaren, moeten dan ook steeds tegen die achtergrond worden bekeken.

Ook de proportionaliteit werd doorgaans als positief beoordeeld, waarbij de lage regeldruk bij aanvraag van de regelingen er positief uitspringt. De proportionaliteit werd vooral in relatie tot de financiële kosten en bewijslast voor de accountantscontrole betwijfeld: die waren soms dusdanig hoog dat het volgens een enkele ondernemer niet meer in juiste verhouding stond tot het oorspronkelijk ontvangen bedrag en te veel beslag legde op de middelen van het bedrijf. Daar staat tegenover dat ondernemers die in hun beleving te weinig tegemoetkoming hebben ontvangen, aangeven de regeldruk graag voor lief te hebben genomen: *“Uiteindelijk is de vergoeding belangrijker [dan de regeldruk]”*.

**Ondanks de waardering voor de steunmaatregelen, ervoeren ondernemers ook psychologische last ervan.** In de interviews en focusgroepen werd op verschillende manieren gewezen op de psychologische kosten voor ondernemers die gebruikmaakten van de COVID-19 steunmaatregelen. Zo wezen de deelnemers op de stress die ze ervoeren door onduidelijkheid over het wel of niet van toepassing zijn van bepaalde regelingen op hún specifieke sector, over de definities van en grensbedragen voor omzet, het al dan niet meetellen van subsidies en neveninkomsten, en de verrekening binnen de groepsstructuur van de bedrijven. Zelfs bij accountants zou volgens enkele ondernemers ongemak zijn geweest, omdat zij naar aanleiding van onduidelijkheden over de accountantscontrole steeds meer regelen en zoekwerkzaamheden in rekening brengen bij bedrijven in nood.

Ook onduidelijkheden of onbegrip over het *waarom* van bepaalde wijzigingen in de regelingen werken door in de psychologische belasting van maatregelen. Dit laatste werd met name scherp naar voren gebracht in relatie tot de Tozo, waar meerdere ondernemers aangaven de toevoeging van de partnertoets te hebben ervaren als een vorm van discriminatie of op zijn minst als iets dat afbreuk doet aan de eigen waardigheid en onafhankelijkheid: *“[De Tozo] kon ik dus niet meer aanvragen, ik werd daardoor ineens weer afhankelijk van mijn man. Als je geen partner hebt, heb je daar geen last van. Ik vind dat discriminerend, want het is je eigen bedrijf, je hebt je eigen papieren en je eigen kosten die jij als eigen persoon maakt [...] Het raakte in mijn omgeving vooral vrouwen die zzp'ers waren, het voelde daardoor alsof we als vrouwen weer terug in de jaren '50 werden gezet.”*

Een andere deelnemer gaf aan dat zijn vriendin haar baan had opgezegd om in de onderneming te komen helpen. Doordat hij haar een contract had gegeven toen de onderneming weer open mocht, had hij direct geen recht meer op Tozo: *"Dat doet iets met je waardigheid. Je bent keihard aan het ondernemen, je doet er alles voor"*. In lijn met deze ervaringen riep het feit dat de Tozo automatisch over beide partners werd verdeeld (en vervolgens ingehouden bij de loonbelasting) veel vragen op: waarom dat precies was, bleek grotendeels onduidelijk. De partnertoets gaf volgens deze deelnemers al met al een onwenselijk signaal over de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt. Ook VNO-NCW gaf aan signalen te hebben ontvangen dat onduidelijkheden rond de partnertoets als belastend werden ervaren.

Tot slot lijkt het gevoel van afhankelijkheid van overheidsorganisaties enige psychologische kosten met zich mee te hebben gebracht. Zo ervoeren sommige ondernemers stress doordat ze afhankelijk waren van SBI-codes die door de Kamer van Koophandel waren toegewezen maar in de praktijk niet (meer) goed aansloten bij de werkelijke activiteiten van de onderneming. Ook het feit dat er geen mogelijkheid is om tegen een besluit in beroep te gaan, werd ervaren als belastend: *"Je bent overgeleverd aan de regering."*

**Inspanningen vanuit de overheid om de regeldruk te beperken, hielpen de psychologische kosten te drukken.** In de interviews en focusgroepen komen ook voorbeelden naar voren van hoe concrete inspanningen vanuit de overheid om de regeldruk te beperken, de psychologische kosten en dus de ervaren regeldruk juist helpen minimaliseren. Zo werd in relatie tot de Tozo meermalen gewezen op coaching en zeer proactieve dienstverlening vanuit de betrokken gemeenten. Vrijwel alle deelnemers beaamden ook de hoge mate van klantvriendelijkheid en begrip voor de situatie van de ondernemer, onder meer geïllustreerd door het feit dat de gemeente zelf terugbelde, actief meedacht en vroeg of je eruit komt met de aanvraag. Ook het *"luisterend oor"* dat één van de ondernemers ondervond bij RVO werd gewaardeerd en voorkwam (verdere) stress. Een andere ondernemer voegt toe dat met een responsieve en adaptieve van de overheid ook veel stress kan worden voorkomen: *"Ik snap wel dat men 'iets' moest, en ook de logica van werken met SBI-codes is navolgbaar, maar de pijn zit in het niets doen met geluiden van ondernemers. Doe iets met die klachten. Wees responsief en probeer dingen aan te passen."*

**De regeldruk van de steunmaatregelen en het vertrouwen in de overheid lijken elkaar te beïnvloeden.** In het onderzoek legden verschillende ondernemers en vertegenwoordigers van ondernemers een direct verband tussen de COVID-19 steunmaatregelen voor het bedrijfsleven en de Toeslagenaffaire, die vlak voordat de coronacrisis begon culmineerde in het aftreden van het kabinet Rutte-III en het vertrouwen van burgers in de overheid en politiek serieuze schade toebracht. Zo signaleert men dat *"net als bij de Toeslagenaffaire"* de groeiende politieke druk om misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen uit te sluiten, leidt tot een toename van de regeldruk. Ook zijn er enkele deelnemers die aangeven dat zichzelf of ondernemers in hun omgeving geen of niet opnieuw een beroep hebben gedaan op nieuwe tranches van de Tozo uit angst dat onverwacht toch grote bedragen terugbetaald moesten worden. Daarover zegt één ondernemer bijvoorbeeld: *"De angst voor terugbetalen komt ook door de Toeslagenaffaire. En de onrust in de maatschappij over de Tozo en wat daarvoor moest worden terugbetaald, werd ook niet ontzenuwd vanuit de overheid."* Een gebrek aan vertrouwen in de overheid en anticipatie op (te) hoge kennisname- en nalevingskosten (regeldruk) weerhield dus een enkeling van het (hernieuwd) aanvragen van de Tozo. Daar staat tegenover dat onder de ondernemers uit ons onderzoek die een beroep deden op de NOW en TVL nadrukkelijk géén wantrouwen jegens de overheid speelde. Over de NOW werd juist opgemerkt dat de wijze waarop de ondernemers werden benaderd en snelheid waarmee de regeling werd ingesteld, bijdroeg aan het vertrouwen in de overheid: *"Ik heb sterk het gevoel gehad dat we niet in de steek zijn gelaten door de overheid. Kreeg echt het gevoel meteen, 'we gaan jullie helpen'"*.



## 4.4 De rol van wetgevingsproces en -principes in werkbaarheid en regeldruk

In deze paragraaf duiden we hoe de verhouding tussen de wetgevingsprincipes in de loop van de tijd is verschoven, en hoe dit heeft doorgewerkt in de werkbaarheid en regeldruk die ondernemers in het MKB hebben ervaren. Voorafgaand aan het uitvoeren van het onderzoek hadden we verwachtingen geformuleerd over een accentverschuiving in wetgevingsprincipes, waarin meer aandacht is geweest voor doeltreffendheid ten koste van andere principes. Ook hebben we mogelijke spanningsvelden geformuleerd tussen verschillende wetgevingsprincipes en tussen wetgevingsprincipes en regeldruk.

In ons onderzoek zien we conform de verwachtingen een duidelijke verschuiving in de toegepaste wetgevingsprincipes over de tijd heen, zowel gedurende een regeling (van aanvraag tot controle) als in opvolgende regelingen. We hebben zeker in het eerste stadium van de coronacrisis een verschuiving waargenomen van doelmatigheid, zorgvuldigheid, begrijpelijkheid, responsiviteit en rechtmatigheid, naar doeltreffendheid en uitvoerbaarheid. Uit de gesprekken met beleidsmakers is gebleken dat grenzen aan de uitvoeringscapaciteit en uitvoerbaarheid bepalend waren bij de inrichting van de regels. Daardoor waren mogelijkheden om maatwerk te leveren beperkt. Zo is het enkel mogelijk geweest om grote hoeveelheden aanvragen te verwerken, wanneer dit grotendeels automatisch kon gebeuren, op basis van reeds bij de overheid bekende gegevens.

Naarmate de crisis vorderde, veranderde de politieke dynamiek. Vanuit de Tweede Kamer kwam de nadruk (terug) te liggen op controle en doelmatigheid. Ook werd (opnieuw) meer waarde gehecht aan responsiviteit en gelijkheid in de zin dat er meer discussie ontstond over uitzonderingen en minder goede aansluiting bij bepaalde groepen. In die zin bestaat er een duidelijke spanning tussen doelmatigheid voor het grote geheel, en maatwerk, responsiviteit, en gelijkwaardigheid.

Wat zijn dan de gevolgen geweest voor regeldruk? Uit dit onderzoek blijkt dat eenvoud en snelheid in het ontwerp van de Covid-19 steunmaatregelen in sterke mate heeft bijgedragen het verminderen van de ervaren regeldruk (in de vorm van nalevingskosten) door ondernemers bij het aanvraagproces en de uitbetaling. Bij het opstellen van de wetgeving is er expliciet voor gekozen om toezicht en controle zoveel als mogelijk los te laten om de regeldruk in de uitvoering en bij ondernemers te beperken. In de praktijk heeft dit geleid tot een eenvoudig en snel aanvraagproces voor de steunmaatregelen, wat resulteert in minder regeldruk en meer werkbaarheid in de aanvraagfase in de ervaring van ondernemers.

De meeste ondernemers die we hebben gesproken geven aan dat ze blij verrast waren over de snelheid en eenvoud waarmee men gebruik kon maken van de steun. In sommige gevallen leken zij zelfs aan te geven dat de aanvraag en uitbetaling opvallend eenvoudig en snel was, zeker in vergelijking met eerdere ervaringen met de overheid. Daarbij geldt dat eenvoud voor de uitvoering (beoordeling) hand in hand ging met eenvoud voor de ondernemer (aanvraag).

De nadruk op doeltreffendheid in de beginfase van de invoering van de maatregelen, ging ten koste van de zorgvuldigheid. Dit was een bewust keuze, maar leidde wel tot inconsistenties en een gebrek aan passendheid. Tegelijkertijd lijken deze inconsistenties niet zozeer van invloed te zijn geweest op de ervaren werkbaarheid door ondernemers, maar meer de ervaren rechtvaardigheid. Door onzorgvuldigheid kwamen bepaalde groepen die de steun wel nodig hadden in eerste instantie niet aanmerking voor de maatregelen. Het gebruik van SBI-codes is een voorbeeld waarbij de keuze om doeltreffendheid te laten prevaleren boven zorgvuldigheid wel heeft gezorgd voor minder ervaren werkbaarheid. Het komt regelmatig voor dat ondernemingen bij oprichting een SBI-code van de Kamer van Koophandel krijgen



toegewezen die vanwege gewijzigde activiteiten inmiddels verouderd is of foutief geregistreerd stond. In die gevallen sloot de gehanteerde toekenningssystematiek niet aan op de werkpraktijk van ondernemers.

Uit het onderzoek komt naar voren dat begrijpelijkheid en doeltreffendheid geen tegenstelling hebben gevormd, maar er juist aandacht is geweest voor begrijpelijkheid én doeltreffendheid. Door betrokkenen bij beleid, wetgeving en vooral uitvoering is veel gedaan aan communicatie en transparantie ten aanzien van de maatregelen. Ook ondernemers geven aan dat zij te spreken zijn over de informatievoorziening die in de beginfase van de regelingen werd gegeven door de overheid. Men wist welke maatregelen er waren en waar een beroep op gedaan kon worden. Wel werden een aantal verbeterpunten genoemd. De gesprekspartners konden voor de NOW veel informatie op de FAQ-pagina vinden en gaven aan dat de organisaties per telefoon goed bereikbaar waren. Voor de Tozo ontbrak een dergelijke FAQ en die werd volgens deelnemers wel gemist. Op Rijksniveau was volgens de deelnemers een soort 'algemeen loket' wenselijk geweest waartoe men zich met vragen kon wenden. Dit ondanks, of misschien wel vanwege, een sterke nadruk op doeltreffendheid. Wel geldt dat wanneer begrijpelijkheid voor de ondernemers ontbrak, zij inderdaad minder uitvoerbaarheid ervaarden. Gesprekspartners van Ondernemend Nederland gaven als verbeterpunt aan dat meer transparantie in het proces, waarbij ook aangegeven en gemotiveerd wordt waarom iets niet kan, wenselijk is. Dat maakt het voor intermediaire partijen zoals hen gemakkelijk om weer uitleg te geven aan ondernemers.

Door wijzigingen in de steunmaatregelen en nieuwe versies van de maatregelen vond gaandeweg een verschuiving plaats van doeltreffendheid *terug* naar doelmatigheid en rechtmatigheid. Terugkijkend op deze aanpassingen geven ondernemers aan dat zij juist weer meer regeldruk ervoeren, bijvoorbeeld als het gaat om de accountantsverklaring (rechtmatigheid) en terugbetaling (doelmatigheid). In deze gevallen beweegt ook de ervaren proportionaliteit van de inspanning in tegengestelde richting: waar ondernemers eerst spraken van eenvoudig en snel, wordt nu gesproken van onnodige extra inspanningen en onevenredige kosten voor kleinere ondernemingen.

Naarmate de crisis vorderde, ging zorgvuldigheid zwaarder wegen en werden regels aangepast. Hierdoor ervoeren ondernemers meer regeldruk en minder werkbaarheid van de Covid-19 steunmaatregelen. Ook zorgde het feit dat maatregelen niet goed op elkaar afgestemd waren, door de snelheid en (geaccepteerde) onzorgvuldigheid bij het opstellen van de maatregelen, zorgde ervoor dat ondernemers juist meer regeldruk ervoeren. Regeldruk bestaat niet 'per regeling' maar is voor de gebruiker (de ondernemer) het geheel aan regeldruk dat voortkomt uit het geheel aan regelingen waar men gebruik van maakt. Uit het onderzoek blijkt andermaal dat het combineren of stapelen van regelingen de regeldruk en financieel-administratieve lasten (soms zeer) kan vergroten als deze onvoldoende op elkaar zijn afgestemd en voor de gebruiker 'onlogische' keuzes en inconsistente definities en termijnen bevatten.

## / 5 Conclusies en reflecties

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal:

Hoe werden de werkbaarheid en regeldruk van de Covid-19 steunmaatregelen ervaren door ondernemers in het MKB, welke rol spelen het wetgevingsproces en de daarin gehanteerde wetgevingsprincipes daarbij, en welke lessen kunnen daaruit worden getrokken voor flexibelere, minder belastende en responsievere wet- en regelgeving?

Voor de beantwoording van deze vraag zijn we uitgegaan van de volgende deelvragen:

1. *Welke bedrijfsgeoriënteerde maatregelen zijn er genomen om de negatieve economische effecten van de COVID-crisis te mitigeren?*
2. *Welke wetgevingsprincipes zijn volgens de beleidsmakers en wetgevingsjuristen doorslaggevend geweest in de totstandkoming van de Covid-19 steunmaatregelen?*
3. *Welke ervaringen zijn opgedaan in het wetgevingsproces van de Covid-19 steunmaatregelen in relatie tot een meer werkbare en lastenluwere implementatie van de maatregelen?*
4. *Hoe is de werkbaarheid en regeldruk van deze maatregelen ervaren door ondernemers in het MKB?*
5. *Hoe werken het wetgevingsproces en de daarbij gehanteerde wetgevingsprincipes, inclusief tussentijdse veranderingen daarin, door in de werkbaarheid en regeldruk die ondernemers in het MKB hebben ervaren?*
6. *Welke lessen biedt het onderzoek voor het ontwerpen van wet- en regelgeving met hogere werkbaarheid en lagere regeldruk?*

Om deze vragen te beantwoorden, hebben we in de eerste plaats literatuur- en documentstudie verricht. Vervolgens hebben we de verwachtingen die hieruit voortvloeiden op middels interviews en focusgroepen nader onderzocht in de praktijk. Het kwalitatieve onderzoek had tot doel om verschillende perspectieven en ervaringen te verzamelen. De kwalitatieve opzet van het onderzoek stelde ons daarbij in staat om veranderingen in ervaren werkbaarheid en regeldruk zowel in verschillende fasen van maatregelen (van aanvraag tot nacalculatie) als veranderingen tussen verschillende tranches van maatregelen in beeld te brengen. Vanzelfsprekend kan een kwalitatief onderzoek gebaseerd op interviews met een beperkt aantal ondernemers, geen representatief beeld opleveren. Het onderzoek richt zich op het verkennen van relaties tussen wetgevingsprincipes en regeldruk, met het oog op mogelijke lessen. Het is niet mogelijk om bevindingen te generaliseren. De bevindingen zijn wel gevalideerd door middel van gesprekken met een klankbordgroep.

In dit hoofdstuk beantwoorden we de eerste vijf deelvragen en de hoofdvraag. De lessen voor toekomstige wetgevingsprocessen komen aan bod in het volgende hoofdstuk.

**Deelvraag 1** | *Welke bedrijfsgeoriënteerde maatregelen zijn er genomen om de negatieve economische effecten van de COVID-crisis te mitigeren?*

Op het Ministerie van SZW en bij UWV werd al in februari 2020, één maand voordat Nederland de eerste gezondheidsmaatregelen trof om de pandemie in te dammen, een plotselinge sterke toename gezien van de aanvragen van de Wtv. De economische gevolgen van de pandemie waren daarmee al, net als het virus zelf, onder de oppervlakte aanwezig in Nederland. Vanaf dat moment werden de voorbereidingen getroffen voor het inrichten van de NOW-steun, en snel daarna volgden ook de andere grote steunmaatregelen. In dit onderzoek hebben we de NOW, TOGS, TVL, Tozo en TOFA regelingen onderzocht.

**Deelvraag 2** | *Welke wetgevingsprincipes zijn doorslaggevend geweest in de totstandkoming van de Covid-19 steunmaatregelen?*

**Snelheid en uitvoerbaarheid waren de centrale wetgevingsprincipes bij de introductie van de steunmaatregelen** en kregen een zeer hoge prioriteit. Het overeind houden van bedrijven en werkgelegenheid had bij de inrichting van de Covid-19 steunmaatregelen de hoogste prioriteit, een beeld dat ook bevestigd wordt uit de literatuur en in de verschillende gesprekken die we met direct betrokkenen hebben gevoerd. Daarnaast zien we dat ook begrijpelijkheid van de maatregel en eenvoud bij de aanvraag belangrijke overwegingen waren. Doelmatigheid en rechtmatigheid stonden in de beginperiode minder voorop maar kregen gaandeweg meer gewicht. Naarmate de crisis voortduurde, vond gaandeweg opnieuw een verschuiving van wetgevingsprincipes plaats richting meer doelmatigheid en rechtmatigheid.

**Deelvraag 3** | *Welke ervaringen zijn opgedaan in het wetgevingsproces van de Covid-19 steunmaatregelen?*

**De uitvoering is leidend geweest bij de inrichting van de steunmaatregelen.** De uitvoerbaarheid was immers de bottleneck: omdat een snelle aanpassing van de uitvoeringskaders eenvoudigweg niet mogelijk was, creëerde de uitvoerbaarheid strikte kaders voor de mogelijkheden én onmogelijkheden van de inrichting van de steunmaatregelen. Hoewel normaal gesproken beleid altijd leidend dient te zijn ten aanzien van nieuwe wetgeving, waardeerde men het dat er ruime(re) aandacht is voor de uitvoerbaarheid van wetgeving. Betrokkenen in het wetgevingsproces zijn bovendien zeer positief over de effectiviteit van de maatregelen en de snelheid waarmee, in de eerste golf van de pandemie, de voorschotten werden uitgekeerd.

**Deelvraag 4** | *Hoe is de werkbaarheid en regeldruk van de steunmaatregelen ervaren door MKB-ondernemers?*

**De aandacht voor doeltreffendheid en uitvoerbaarheid, leidde voor grote groepen ondernemers aanvankelijk tot goed werkbare regels en lagere regeldruk voor ondernemers.** Ondernemers die wél binnen de standaard kaders pasten - dit lijkt volgens brancheorganisaties de meerderheid te zijn - hebben gebruik kunnen maken van de eenvoudige aanvraagprocedures en hebben snel de voorschotten mogen ontvangen. De ondernemers die we zelf spraken, ervoeren over het geheel genomen de regeldruk ook als proportioneel. De generieke aanpak beperkte evenwel de werkbaarheid voor ondernemers in specifieke sectoren en doelgroepen, bijvoorbeeld met een fluctuerende omzet door seizoenswerk (vergelijk Goudriaan, 2021; Kokx, 2021; Nationale Ombudsman, 2021). Dit was door beleidsmakers op voorhand al voorzien en deels onvermijdelijk vanwege beperkingen in de beschikbare data en uitvoeringscapaciteit die niet op korte termijn geslecht konden worden. Ondernemers gaven aan dat de uitwerking hiervan (bijvoorbeeld hoe de referentieomzet bepaald moest worden) bij de aanvraag van NOW niet gelijk duidelijk was. De lagere werkbaarheid voor laaggeletterden en NT2'ers was ook vermijdbaar, daar werd volgens de ondernemers die we spraken onvoldoende op ingespeeld door de overheid.

**Stapelning van regelingen is een belangrijke bron van regeldruk.** Er was geen sprake van dé regeldruk van een regeling, maar eerder van een dynamiek van regeldruk binnen een regeling en in de combinatie van regelingen (vgl. Herd & Moynihan 2019). Het aanvraagproces en de uitkering van de voorschotten waren laagdrempelig en eenvoudig, maar met de definitieve vaststelling en met de controles, werd de lastendruk alsnog hoog. Zoals de Nationale Ombudsman (2021) benoemt, vormt het beperkte maatwerk in deze controle- afrekeningsfase van maatregelen een zorgpunt. We zien ook dat met nieuwe tranches van de verschillende regelingen, de regelingen telkens werden aangepast en aangescherpt. Dit had negatieve gevolgen voor de (ervaren) regeldruk en (ervaren) werkbaarheid. Dit leidde bovendien tot telkens aanvullende criteria, die vervolgens ook gecontroleerd zullen moeten worden. Dit soort aanpassingen over de tijd komen voort uit voortschrijdend inzicht, maar ook doordat er vanuit de politiek

gaandeweg een sterkere roep klonk om doelmatige besteding van de middelen en rechtmatigheidsstoetsing. Deze roep lijkt vooral een correctie te zijn geweest op de grote risico's op fraude die de laagdrempeligheid van de steunmaatregelen in eerste instantie met zich meebrachten (vergelijk Levi & Smith, 2020). Het nettoresultaat is een aanzienlijk toenemende regeldruk naarmate de looptijd van regelingen en de pandemie vordert.

**Het feit dat er snel en veel steun kwam voor ondernemers vanuit de overheid, werd door de ondernemers die we spraken opgevat als een erkenning van hun problematiek.** Regeldruk heeft een psychologische component en heeft gevolgen voor vertrouwen in de overheid (Bartik et al., 2021; Herd & Moynihan, 2019). De proactieve houding van gemeenten en andere partijen om ondernemers actief bij te staan, lijkt ten goede te zijn gekomen aan het vertrouwen in de overheid. Daarentegen werden sommige onderdelen van de regels als discriminerend ervaren, met name de partnertoets (Nationale Ombudsman 2021). Hoewel deze voorwaarde met reden is toegevoegd aan Tozo, werd dit niet altijd als rechtvaardig ervaren. Verder werd het onderscheid tussen essentiële en niet-essentiële dienstverlening door sommigen als pijnlijk ervaren. En de onzekerheid over het al dan niet moeten terugbetalen van steun werd gevoed door de Toeslagenaffaire, die het vertrouwen in de overheid heeft geschaad. Tot slot werd het in het begin van de crisis geaccepteerd dat regels een generieke werking hebben, maar groeide naarmate de crisis vorderde de verwachting dat méér maatwerk kon en moest worden geboden. Een gebrek aan responsiviteit aan het begin van de crisis werd als vanzelfsprekend ervaren, maar het lijkt erop dat toen dat gebrek aan responsiviteit voor langere aanhield, de generieke maatregelen alsnog tot meer psychologische kosten leidden.

**Tussentijdse toename van regels en controle, lijkt tot een grotere ervaren regeldruk te leiden dan regeldruk die bij aanvang al bekend is.** Ondernemers die aan het onderzoek hebben deelgenomen, hebben er begrip voor dat aan steunmaatregelen voor hen nalevingskosten zijn verbonden. Met andere woorden, het onderzoek bevestigt eerdere studies die erop wijzen dat regels op zichzelf niet per definitie als een last worden ervaren. De ondernemers in kwestie ervaren de regeldruk grotendeels als proportioneel en hebben over het algemeen veel waardering voor de ontvangen steun. Ondernemers werden echter wel verrast door een groeiende regeldruk bij verantwoording en afrekening. Het maakt kennelijk uit of ondernemers zich er vooraf van bewust zijn dat regelingen zullen veranderen. Zij hebben hier niet op kunnen anticiperen en hieruit blijkt dat de consultatiefase node is gemist.

**Deelvraag 5** | *Hoe werken het wetgevingsproces en wetgevingsprincipes door in de werkbaarheid en regeldruk die ondernemers in het MKB hebben ervaren?*

**Het beperken van regeldruk lijkt niet de expliciete doelstelling te zijn geweest bij de inrichting van de maatregelen, dit is eerder een bijkomstigheid van de focus op doeltreffendheid en de uitvoerbaarheid.** Rechtmatigheidscontrole zal altijd tot een zekere mate van regeldruk leiden. Niettemin wijst zowel eerder onderzoek van Herd en Moynihan (2019) als het huidig onderzoek op verschillende onbenutte mogelijkheden om -ook bij een grotere nadruk op controle- de regeldruk voor ondernemers te minimaliseren. Het gaat dan onder meer om een centraal loket voor meerdere regelingen, meer aandacht voor proportionaliteit van controles, proactieve dienstverlening (*outreach*) die ook in de eindfase van de regeling wordt geboden, en meer in algemene zin het zoeken van betere aansluiting bij de ondernemingspraktijk.

**Door de verschuiving van de focus van snelheid en doeltreffendheid naar meer doelmatigheid en rechtmatigheid kwam er ook in toenemende mate aandacht voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van de maatregelen.** De ondernemers die we spraken herkennen deze verschuiving van de prioriteiten vanuit de overheid. Waar zij aanvankelijk zeer positief verrast waren door de snelheid waarmee de aanvraag werd gehonoreerd en het voorschot werd uitbetaald, hebben zij een hoge

lastendruk ervaren in het vervolg van het proces. Ook vanuit het wetgevingsproces zien we dat de regelingen eerst weliswaar *lean and mean* waren ingericht, maar dat daardoor gaandeweg alsnog meer tijd is gaan zitten in het verder vormgeven van de regelingen. Wanneer je alle tijd bij elkaar op zou tellen, komt dit neer op dezelfde orde van grootte als een regulier wetgevingsproces, aldus de wetgevingsjuristen en beleidsmakers in dit onderzoek.

**Politieke en maatschappelijke druk hebben geleid tot aanvullende voorwaarden van de regelingen en daardoor hogere regeldruk voor ondernemers.** De Tweede Kamer speelde hierin een belangrijke rol. Hierbij valt op dat ervaren rechtvaardigheid belangrijke motivaties waren voor aanvullende voorwaarden. Het verbod om bonussen uit te keren als voorwaarde voor NOW-steun, is bijvoorbeeld als voorwaarde toegevoegd aan de regeling op grond van een Tweede Kamermotie. Een ander voorbeeld is de introductie van de partnertoets aan de Tozo-regeling. Omdat nieuwe voorwaarden ook gecontroleerd moeten worden, heeft dit tot hogere regeldruk voor ondernemers geleid.

#### Tot slot

Bij het inrichten van de Covid-19 steunmaatregelen heeft een verschuiving plaatsgevonden in wetgevingsprincipes, die gevolgen heeft gehad voor de door ondernemers ervaren regeldruk en werkbaarheid. Waar normaal gesproken een balans wordt gezocht tussen de wetgevingsprincipes doelmatigheid, rechtmatigheid, doeltreffendheid, zorgvuldigheid, begrijpelijkheid en responsiviteit, lag het accent nu aanvankelijk vooral op doeltreffendheid. Dat in de beginfase, doeltreffendheid belangrijker was dan doelmatigheid en rechtmatigheid van steunmaatregelen, leidde tot een verlaging van regeldruk. De steunmaatregelen waren erop ingericht zo snel mogelijk zoveel mogelijk ondernemers te helpen, en dat is gelukt. Tegelijkertijd werden ook zorgvuldigheid, begrijpelijkheid en responsiviteit van regels minder belangrijk in het ontwerpproces dan de doeltreffendheid ervan. Dit leidde weer tot minder werkbare regels, en een grotere regeldruk voor die ondernemers voor wie regels niet direct begrijpelijk waren – zij die laaggeletterd zijn of in een relatieve uitzonderingspositie verkeerden. Ook de nadruk op uitvoerbaarheid van regels voor de betrokken uitvoeringsorganisaties, leidde ertoe dat regels niet altijd goed aansloten op de bedrijfspraktijk en daarmee minder werkbaar waren.

Mogelijk heeft het achterwege blijven van een formele consultatie hierbij een rol gespeeld. De informele consultatie heeft het meewegen van uitvoerbaarheid voor uitvoeringsorganisaties versterkt, maar werkbaarheid voor ondernemers heeft wat minder aandacht gehad. De formele consultatiefase is het platform waarbij normaal gesproken de maatschappelijke reflecties kunnen worden uitgewisseld en afgewogen, zodat ook feitelijke en ervaren regeldruk kan worden verlaagd. Hoe dan ook is de conclusie dat de verschuiving in wetgevingsprincipes ten gunste van doelmatigheid, uiteindelijk niet per se tot een lagere regeldruk heeft geleid.

## / 6 Lessen voor de toekomst

Tot besluit van dit onderzoek formuleren we enkele lessen die getrokken kunnen worden uit het wetgevingsproces bij de Covid 19-steunmaatregelen. Daarbij kan zowel gedacht worden aan lessen voor toekomstige crisissituaties, als lessen voor niet-crisissituaties. Daarmee beantwoorden we ook de laatste deelvraag van het onderzoek:

**Deelvraag 6** | *Welke lessen biedt het onderzoek voor het ontwerpen van wet- en regelgeving met hogere werkbaarheid en lagere regeldruk?*

**1. Blijf uitvoeringsorganisaties betrekken bij de inrichting van wet- en regelgeving, dit zorgt voor beter uitvoerbaar beleid.** Uniek aan deze crisissituatie is dat de uitvoeringscapaciteit centraal stond in het ontwerp van de steunmaatregelen. Dit terwijl in een normaal wetgevingsproces de uitvoeringstoets in een eindfase wordt uitgevoerd waarbij deze geregeld ondergesneeuwd raakt (zie uitkomsten Tijdelijke Commissie Uitvoering). De geïntensiveerde samenwerking tussen de afdelingen beleid, wetgeving en uitvoering is door betrokkenen als positief ervaren en gesprekspartners geven aan elementen hieruit graag te willen behouden. Door van meet af aan realistisch en kritisch te bekijken welke beperkingen er zijn in de uitvoering, kan op voorhand worden afgewogen welke aanpassingen in de uitvoeringscapaciteit en -organisatie of juist in de wet- of regelgeving zelf dienen te worden doorgevoerd om de uitvoerbaarheid -en daarmee mogelijk ook de werkbaarheid en regeldruk- te borgen. Het is overigens wel van belang om consultaties zoveel mogelijk openbaar te organiseren, zodat transparantie en politieke verantwoording mogelijk zijn. Vooraf aangekondigde tussentijdse evaluaties kunnen verantwoording ondersteunen, waardoor aanpassingen minder als correctie van fouten worden ervaren.

**2. Interdepartementale afstemming geeft beter zicht op regeldruk die voortkomt uit stapeling en combinaties van regelingen vanuit meerdere departementen.** Het is raadzaam om meer vanuit de gebruiker te redeneren wat veelvoorkomende combinaties van regelingen zijn en die interdepartementaal af te stemmen. Op die manier kunnen knelpunten die door gecombineerde regelingen tijdig worden herkend en de regeldruk verder worden verlaagd. Aanvullend hierop lijkt het ook zinvol om een centraal loket aan te bieden waar ondernemers terecht kunnen. Zo kunnen (hulp)vragen die betrekking hebben op combinaties van regelingen eenduidig worden afgewikkeld. Een les uit dit onderzoek is dat inspanningen van de overheid om door middel van informatie en ondersteuning ondernemers te helpen, daadwerkelijk tot een belangrijke vermindering van ervaren regeldruk kunnen leiden. Dit kan zowel in toekomstige crisissituaties, als in 'gewone' tijden zinvol zijn.

**3. Beleidsmakers en wetgevingsjuristen kunnen bij het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving ook in niet-crisissituaties rekening houden met de mogelijkheid van opschaling in de uitvoering.** Het is aan te bevelen om bij de toekomstige inrichting van regelingen waarbij burgers recht hebben op een bepaalde vorm van overheidssteun, een analyse te maken en/of te werken met scenario's met betrekking tot de omvang van het gebruik. Indien uit de analyse blijkt dat er een mogelijkheid is dat een regeling in de toekomst mogelijk dient te worden opgeschaald, zorg dan het proces en de ICT-inrichting zodanig vorm worden gegeven dat opschaling makkelijker mogelijk wordt (en dat voorwaarden kunnen worden aangepast). Ook het verzamelen van adequate basisinformatie over de aard van ondernemingen -nu vastgesteld aan de hand van SBI-codes- is in dat verband raadzaam.

**4. Beleidsmakers en wetgevingsjuristen kunnen in het ontwerp van regelgeving meer rekening houden met een de verwachte levensloop en fasering van een regeling, waarin de balans tussen doeltreffendheid, zorgvuldigheid en rechtmatigheid kan wijzigen.** De Covid-19 steunmaatregelen hebben meerdere fasen doorlopen waarin de regelgeving tussentijds steeds werd aangepast aan nieuwe inzichten. Zorgvuldigheid en rechtmatigheid gingen daarbij zwaarder wegen naarmate de crisis vorderde. Hoewel de omstandigheden uniek waren, is het niet ongebruikelijk dat er meerdere fasen of tranches in regelgeving zijn, waarbij de onderlinge balans tussen wetgevingsprincipes kan wijzigen. Regelgeving kent een bepaalde levensloop, die kan leiden tot veranderingen in regeldruk door de tijd heen. Ook stapeling van verschillende regelingen kan gevolgen hebben voor regeldruk. Een afweging in wetgevingsprincipes is in werkelijkheid niet een enkelvoudige afweging voor dé regeling; het is een reeks afwegingen die betrekking heeft op en verschillend kan uitpakken in verschillende fasen van een regeling en ook tussen regelingen. Een hogere werkbaarheid en uitvoerbaarheid en lagere regeldruk in de beginfase (aanvraag, uitbetaling), kan zodoende juist leiden tot een hogere ervaren regeldruk en lagere werkbaarheid in latere fasen van de regeling (afrekening en terugbetaling). Bijvoorbeeld omdat er onvoldoende afstemming is tussen regelingen die ‘gestapeld’ kunnen worden, de exacte voorwaarden niet op voorhand duidelijk zijn en/of het werken met schattingen (omzetverlies) en voorschotten tot extra onzekerheid en informatievragen bij de afrekening leidt. In het ontwerp van regelgeving kan rekening gehouden worden met deze levensloop, door fasen te onderscheiden en tussentijdse evaluaties in te plannen.

**5. Uitvoeringsorganisaties kunnen foutmarges normeren, en bewijs- en controlevereisten beter laten aansluiten op de ondernemingspraktijk.** Het voorkomen van onrechtmatig verstrekte steun leidt tot stringente controlevereisten, hoge regeldruk voor bedrijven en soms ook tot disproportionele terugbetalingsregelingen als bedrijven niet aan de bewijslast kunnen voldoen. Een realistische afweging tussen rechtmatigheid en doelmatigheid brengt met zich mee dat een bepaalde foutmarge geaccepteerd moet worden. Daarbij is het ook van belang om weeffouten tussen de bewijs- en controlevereisten en de praktijk zoveel mogelijk te voorkomen. Ondernemers geven aan dat de praktijk van de ministeries beter aan zou moeten sluiten bij de bedrijfsvoering van ondernemingen. Dienstverlening en *outreach* kunnen regeldruk helpen verminderen, en zijn van belang voor het verminderen van psychologische aspecten van regeldruk en het bewaken van het vertrouwen in de overheid.

**6. Beleidsmakers en communicatieafdelingen moeten meer doen aan verwachtingenmanagement, en tranches en tussentijdse aanpassingen vooraf aankondigen.** Houd er rekening mee dat ondernemers een zekere mate van regeldruk accepteren zolang ze die proportioneel achten aan het nut van de regels, maar dat onverwachte en tussentijdse veranderingen in de regels tot hogere psychologische en ervaren regeldruk leidt. Zelfs kleine aanpassingen als gevolg van finetuning van regelgeving kunnen leiden tot een grote mate van ervaren regeldruk als dit onverwachts komt. Houd er rekening mee dat het tussentijds onaangekondigd wijzigen van regels, het vertrouwen in de overheid zal schaden. Zoals hierboven aangegeven zijn regels, en regeldruk, onderhevig aan dynamiek en doorlopen regels vaak een bepaalde levenscyclus. Deze dynamiek kan worden beheerst door middel van geplande tussentijdse evaluaties, en aangekondigde aanpassingen. Ook overwegingen van gelijkheid en rechtvaardigheid spelen bij de ervaring van regeldruk een belangrijke rol. Als ongelijk ervaren behandeling of uitkomsten lijken een belangrijke rol te spelen in de psychologische aspecten van ervaren regeldruk.



## / A Bijlage: bronnenlijst

- Adviescollege Toetsing Regeldruk. (2021, april). Jaarverslag ATR 2020. <https://www.atr-regeldruk.nl/atr-jaarverslag-2020/>
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23(7). <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1820272>
- Ariaans, M., Vermeulen, L. & Reinders, E. (2021). Evaluatie en speculatie steunmaatregelen. [Evaluatie en speculatie steunmaatregelen - Yong](#)
- Baldwin, R. E., & Di Mauro, W.B. (2020). *Mitigating the COVID Economic Crisis*. CEPR Press.
- Bartik, W., Bertrand, M., Cullen, Z., Glaeser, E., Luca, M., Stanton, C. (2021). The impact of COVID-19 on small business outcomes and expectations.
- Boeije, H. (2016). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Amsterdam, Nederland: Boom.
- Christensen, T., & Lægheid, P. (2020). Balancing Governance Capacity and Legitimacy: How the Norwegian Government Handled the COVID -19 Crisis as a High Performer. *Public Administration Review*, 80(5), 774-779. <https://doi.org/10.1111/puar.13241>
- Cirera, X., Cruz, M., Davies, E., Grover, A., Lacovone, L., Lopez Cordova, J., Medvedev, D., Okechukwu Maduko, F., Nayyar, G., Reyes Ortega, S., Torres, J. (2021). Policies to Support Businesses through the COVID-19 Shock : A Firm-Level Perspective.
- De Beleidsonderzoekers. (2020, oktober). *Procesevaluatie Tozo Eindrapport*. Rijksoverheid. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/04/eindrapport-tozo>
- Goudriaan, R. et al. (2021). Ongelijk getroffen, ongelijk gesteund: effecten van de coronacrisis in de culturele sector. Amsterdam/Utrecht/Den Haag: Boekmanstichting/SIRM/Significant APE.
- Herd, P. & Mohniyan, D.P. (2019). *Administrative burden: Policymaking by other means*. Russell Sage Foundation.
- Janssen, M., & Van der Voort, H. (2020). Agile and adaptive governance in crisis response: Lessons from the COVID-19 pandemic. *International Journal of Information Management*, 55. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2020.102180>
- Kox, J. (2020). *Veerkracht van het MKB in tijden van Corona*. Tilburg University. [Veerkracht van het mkb in tijden van corona | Tilburg University](#)
- Levi, M., & Smith, R. G. (2021). Fraud and its relationship to pandemics and economic crises: From Spanish flu to COVID-19 (Nr. 19). Canberra: Australian Institute of Criminology. <https://doi.org/10.52922/rr78115>

Nationale Ombudsman (2021). Knelpuntenanalyse coronasteunmaatregelen zzp'ers en kleine ondernemers.

[https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Knelpuntenanalyse%20steunpakket%20ondernemers\\_0.pdf](https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Knelpuntenanalyse%20steunpakket%20ondernemers_0.pdf)

Richards, L. (2005). Handling qualitative data: A practical guide. London, UK: Sage Publications, Inc.

Sevat, P., & Streefkerk, E. (2018). Handboek Meting Regeldrukkosten. <https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2018/02/Handboek-Meting-Regeldrukkosten-1-1.pdf>

Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). Klem tussen balie en beleid. [20210225 eindrapport tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties.pdf \(tweedekamer.nl\)](https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/02/25/eindrapport-tijdelijke-commissie-uitvoeringsorganisaties.pdf)

Veerman, G. (2009). Over Wetgeving - principes, paradoxen en praktische beschouwingen.

## / B Bijlage: respondenten

### B.1 Interviews

Functie / rol	Organisatie	Betrokken maatregelen
Beleidsmedewerker	Min EZK	TVL / TOGS
Beleidsmedewerker (2p.)	Min SZW	TOZO
Beleidsmedewerker (2p.)	Min SZW	NOW
Wetgevingsjurist (3p.)	Min SZW	NOW / TOZO / TOFA
Beleidssecretaris	VNO-NCW	Alle
Medewerkers uitvoering programma (2p.)	RVO	TVL / TOGS
Beleidsmedewerker	Min SZW	NOW, TOFA
Medewerker uitvoering	UWV	NOW, TOFA
Beleidsadvisering	NBA	NOW, TVL, TOZO
Onderzoekers (2p.)	Algemene Rekenkamer	NOW, TOZO
Beleidsmedewerker (2p.)	Ondernemend Nederland	NOW, TOZO
Ondernemer sportbranche	-	NOW, TVL / TOGS
Ondernemer horecabranche	-	NOW, TVL / TOGS
Ondernemer horecabranche	-	NOW, TVL / TOGS
Ondernemer facilitaire dienst	-	NOW, TVL / TOGS

### B.2 Focusgroepen

In drie focusgroepen hebben we met 14 ondernemers gesproken uit de volgende branches:

- ▶ Reisbranche (2)
- ▶ Culturele sector (musea en filmhuizen) (3)
- ▶ Horeca (1)
- ▶ Kappersbranche (2)
- ▶ Retail (1)
- ▶ Fitnessbranche (1)
- ▶ Toerisme / bootverhuur (1)
- ▶ ZZP-ers organisatie-advies (3)

Vrijwel alle ondernemers maakten gebruik van meerdere maatregelen zoals NOW, TVL en TOGS. Eén ondernemer maakte alleen gebruik van TVL.

De geïnterviewde ZZP'ers werkzaam in organisatieadvies maakten gebruik van TOZO.