



Opties voor de derde fase van steun aan zelfstandig ondernemers

Bij de volgende fase van de coronasteun aan zelfstandig ondernemers (de Tozo) ligt beperking tot alleen diegenen met weinig vermogen economisch gezien voor de hand. Dit stimuleert ondernemers om hun werkzaamheden aan te passen aan een nieuw economisch evenwicht en zorgt ervoor dat het geld alleen terechtkomt bij diegenen voor wie de regeling bedoeld is. Beëindiging van de Tozo is een andere optie die past bij de volgende fase van het steunbeleid.



Coronapublicatie

In deze reeks publicaties belicht het CPB de economische gevolgen van de coronacrisis

CPB coronapublicatie

Remco van Eijkel, Jochem Zweerink, Gijs Roelofs

juli 2020

1 Inleiding

Het CPB publiceert een reeks publicaties over de economische gevolgen van de coronacrisis. Hiermee levert het een actieve bijdrage om het beleid te ondersteunen met onafhankelijke, wetenschappelijk onderbouwde, inzichten en ramingen.¹

Deze publicatie beargumenteert dat beperking van coronasteun aan zelfstandig ondernemers (de Tozo) tot alleen diegenen met weinig vermogen, economisch gezien voor de hand ligt. Dit vergroot de doelmatigheid van de steun en stimuleert ondernemers om hun werkzaamheden aan te passen aan een nieuw economisch evenwicht. Een toets op het eigen vermogen verhoogt wel de uitvoeringskosten per uitkeringsgerechtigde. Volledige beëindiging van de Tozo behoort ook tot de mogelijkheden. Zelfstandigen vallen dan terug op het reguliere sociaal vangnet, dat bestaat uit een kredietregeling (Besluit bijstandverlening zelfstandigen, Bbz) en de algemene bijstand. Ook voor deze regelingen geldt een vermogenstoets.

We beoordelen vijf varianten voor een mogelijke voortzetting van de Tozo op de volgende aspecten: uitkeringslasten, uitvoeringskosten en (het stimuleren van) mobiliteit van menselijk kapitaal. De uitkeringslasten hangen in dit geval sterk samen met de doelmatigheid van de regeling. De varianten verschillen van elkaar in hoe stringent de voorwaarden zijn om in aanmerking te komen voor deze regeling. Naast deze vijf varianten gaan we ook in op een eventuele beëindiging van de Tozo. De volgende vragen komen daarbij aan bod: zijn er economische motieven waarom er naast de algemene bijstand en Bbz een aparte uitkeringsregeling voor zelfstandigen bestaat? En worden die motieven sterker of juist minder sterk naarmate de crisis langer duurt?

2 Wat is de Tozo?

De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (Tozo) is door de overheid in maart 2020 in het leven geroepen om zelfstandig ondernemers te ondersteunen tijdens de coronacrisis. Als gevolg van de contactbeperkingen ter bestrijding van het coronavirus kampte een deel van de zelfstandig ondernemers met een acuut inkomensverlies. De Tozo is bedoeld voor zelfstandigen die door dit inkomensverlies tijdelijk niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien.

De Tozo wordt uitgevoerd door gemeenten en bestaat uit twee onderdelen: aanvullende inkomenssteun en een lening voor bedrijfskapitaal. Van alle Tozo-aanvragen betreft circa 90% enkel inkomenssteun; deze publicatie richt zich op dit deel van de Tozo.² De hoogte van de inkomenssteun hangt af van het resterende inkomen en de gezinssituatie: alleenstaanden ontvangen maximaal circa 1050 euro netto per maand (bij een inkomensverlies van 100%) en gehuwden en samenwonenden maximaal circa 1500 euro netto per maand.³ Het Rijk heeft gemeenten compensatie toegezegd voor de uitkeringslasten en uitvoeringskosten.

Voor de eerste fase van de Tozo – maart tot en met mei 2020 – gold, anders dan voor de algemene bijstand, geen vermogens- of partnertoets. Hiertoe was in overleg met gemeenten besloten, om het verwachte grote aantal aanvragen snel te kunnen verwerken.⁴ Gemeenten mochten uitgaan van het inkomen

¹ Inzet CPB in tijden van corona, CPB, 2020. ([link](#))

² Zie de Kamerbrief d.d. 9 juli 2020, Monitoring arbeidsmarkt en beroep noodpakket. ([link](#))

³ Als beide partners zelfstandigen zijn, ontvangen zij samen maximaal 1500 euro per maand.

⁴ Zie de Kamerbrief d.d. 27 maart 2020, Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers. ([link](#))

dat de zelfstandige verwachtte te genereren – uit eigen onderneming en eventueel uit andere bronnen – gedurende de maanden waarvoor hij Tozo aanvraag. Dit kon achteraf gecontroleerd worden, maar hiertoe waren gemeenten niet verplicht. Er werd een moreel appel gedaan om alleen een aanvraag te doen als er een financiële noodzaak toe was. Bij voldoende eigen reserves werd de zelfstandige geacht geen aanvraag te doen.⁵

Voor de huidige tranche van de Tozo – juni tot en met september 2020 – geldt wel een partnertoets. Zelfstandig ondernemers moeten bij een aanvraag het eigen inkomen en dat van hun partner opgeven. Alleen als dit gezamenlijke inkomen onder het sociaal minimum ligt, maakt hij aanspraak op een Tozo-uitkering. Gemeenten kunnen achteraf controleren of de zelfstandige recht had op de uitkering.

3 Wat is de economische rationale?

Bij kortstondig omzetverlies door aanbodrestricties kan een aparte regeling gericht op inkomensondersteuning voor zelfstandig ondernemers economisch efficiënt zijn. Door de coronamaatregelen kon een deel van de zelfstandigen zijn activiteiten plotseling niet meer uitoefenen (aanbodrestrictie). Indien de verwachting is dat zelfstandigen binnen korte tijd weer als voorheen verder kunnen met hun bedrijf, kan het inefficiënt zijn als zij hun bedrijf moeten liquideren om in aanmerking te komen voor de reguliere bijstand. Daarmee zou menselijk en bedrijfskapitaal mogelijk verloren gaan.

Bij een noodregeling voor ondernemers zonder financiële buffers past een lichte toetsing. Naast de mogelijkheid van een snelle uitvoering zorgt een lichte toetsing ook voor lage administratieve lasten per aanvraag. Een nadeel is dat de macro-uitkeringslasten hoger uitvallen dan bij een regeling mét volledige toetsing. Ook een deel van de zelfstandigen die de uitkering niet nodig hebben om in hun levensonderhoud te voorzien, zal namelijk een beroep doen op de regeling.

Naarmate de crisis langer duurt, is het economische motief voor een aparte, laagdrempelige uitkeringsregeling voor zelfstandigen minder duidelijk. Bedrijfsfaillissementen zijn inherent aan het proces van ‘creatieve vernietiging’ – nieuwe bedrijven of bedrijfsmodellen nemen de plek in van verouderde concepten of technieken, of van anderszins onsuccesvolle bedrijven. Deze dynamiek zorgt voor een toename van de productiviteit in de economie en daarmee voor economische groei. Vanuit economisch oogpunt is het dus beter dat zelfstandigen met een bedrijf dat nog langere tijd onrendabel zal zijn, op zoek gaan naar nieuwe bedrijfsmodellen, wisselen van sector, of (tijdelijk) gaan werken in loondienst – eventueel met behulp van omscholing. En dat ondernemingen die ook voor de coronacrisis al niet meer succesvol waren op zoek gaan naar een nieuw bedrijfsmodel. Een relatief licht getoetste uitkeringsregeling remt zulke mobiliteit van menselijk kapitaal en verstoort daarmee de transitie naar een nieuw economisch evenwicht.⁶ Immers, voor een zelfstandige daalt de netto-opbrengst van het ‘switchen’ – en daarmee ook de financiële prikkel om dit te doen. Daarbij komt dat de uitkeringslasten over een lange periode hoog zullen zijn.

Op de langere termijn verschilt de rationale voor steun aan zelfstandigen en steun aan bedrijven op twee belangrijke punten.^{7,8} Ten eerste hebben bedrijven te maken met rigide (cao-)lonen, waardoor

⁵ Zie de Kamerbrief d.d. 27 maart 2020, Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers. ([link](#))

⁶ De recessie kan zwaarder uitvallen naarmate er minder mobiliteit tussen sectoren is, omdat het inkomensverlies dan groter is. Zie Guerrieri, V., G. Lorenzoni, L. Straub I. en Werning, 2020, Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?, National Bureau of Economic Research Working Paper 26918. ([link](#))

⁷ De argumentatie in deze en de volgende alinea is grotendeels ontleend aan Blanchard, O., T. Philippon en J. Pisany-Ferry, 2020, A new policy toolkit is needed as countries exit COVID-19 lockdowns, PIIE Policy Brief 20-8. ([link](#))

⁸ Merk op dat er ook zelfstandig ondernemers zijn met personeel. Hier wordt onderscheid gemaakt tussen steun voor bedrijven (ten behoeve van behoud van personeel) en inkomenssteun voor zelfstandigen zelf (meestal zonder personeel).

loonkosten zich niet snel kunnen aanpassen aan een verminderde vraag of lagere productiviteit.

Bedrijven passen zich aan door een deel van het personeelsbestand te ontslaan. Deze werknemers komen dan in de WW terecht, wat gepaard gaat met relatief hoge maatschappelijke kosten. Loonsubsidie is een manier om de loonkosten te verlagen, waardoor werkgevers minder snel werknemers zullen ontslaan. Zelfstandigen daarentegen kunnen hun tarieven wel snel aanpassen aan de afgenomen vraag en productiviteit. Hierdoor daalt hun inkomen, maar raken zij niet werkloos.

Ten tweede heeft een bedrijfsfaillissement over het algemeen een grotere impact op de rest van de economie dan een faillissement van een zelfstandige zonder personeel. Bedrijven creëren bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal en zijn in sommige gevallen van cruciaal belang voor andere ondernemingen in de bedrijfskolom – bijvoorbeeld als toeleverancier of afnemer. Al met al is de maatschappelijke waarde van een bedrijf doorgaans groter dan de private waarde ervan. Dit geldt over het algemeen in veel mindere mate voor de activiteiten van een zelfstandig ondernemer. Zo zal een zelfstandige zelden een cruciale rol spelen in een bedrijfskolom en bouwt hij slechts beperkt bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal op. Een (echte) zelfstandige is immers uitwisselbaar tegen beperkte kosten, en omgekeerd zijn diens klanten dat ook. Door deze uitwisselbaarheid kunnen de werkzaamheden van zelfstandigen efficiënt via de markt worden aanbesteed.⁹

4 Vijf varianten voor de Tozo

Bij een langdurige recessie is het – vanuit economisch perspectief – passend om de Tozo meer in lijn te brengen met het reguliere sociaal vangnet, of te beëindigen. Bij beëindiging van de Tozo zijn zelfstandigen die tijdelijk niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien aangewezen op de kredietregeling Bbz. Ze kunnen geld lenen in de vorm van bedrijfskapitaal of als aanvulling op hun inkomen. Voor zelfstandig ondernemers met beperkt eigen vermogen wordt de aanvulling op het inkomen omgezet in een schenking als het bedrijfsresultaat en eventuele andere inkomsten onder de bijstandsnorm liggen. Bij een Bbz-aanvraag wordt getoetst of de onderneming na bijstandsverlening levensvatbaar is. Als uiteindelijk de onderneming toch geliquideerd moet worden en de overige inkomsten onder de bijstandsnorm liggen, komt de zelfstandige in aanmerking voor een reguliere bijstandsuitkering. De vermogensgrens voor de algemene bijstand ligt aanzienlijk lager dan voor de Bbz. Dit past bij de toetsing op levensvatbaarheid bij Bbz-aanvragen, wat de kans vergroot dat leningen kunnen worden terugbetaald en slechts tijdelijk van aard zijn. Zonder een levensvatbaarheidstoets ligt het niet voor de hand om een hogere vermogensgrens voor zelfstandigen te hanteren dan in de algemene bijstand.¹⁰

Mocht besloten worden de Tozo voort te zetten na 30 september, dan zijn er verschillende varianten denkbaar die de regeling meer in lijn brengen met de reguliere bijstand. We bekijken hieronder vijf Tozo-varianten aan de hand van de volgende drie criteria: uitkeringslasten, uitvoeringskosten en (het stimuleren van) mobiliteit van menselijk kapitaal. De varianten zijn gerangschikt op hoe stringent de voorwaarden zijn om in aanmerking te komen voor een uitkering:¹¹

⁹ Volgens de literatuur over incomplete contracten bestaan bedrijven – en worden verschillende activiteiten in één bedrijf geïntegreerd – omdat ze investeringen in relatiespecifiek kapitaal (bijvoorbeeld bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal) stimuleren. Gaat een bedrijf failliet, dan gaat er doorgaans dus veel van dit relatiespecifiek kapitaal (bijvoorbeeld de ‘match’ tussen werknemer en werkgever) verloren. Omdat de activiteiten van een zelfstandig ondernemer niet geïntegreerd zijn in een bedrijf waarin meerdere activiteiten worden uitgevoerd, zal er bij een faillissement van een zelfstandige over het algemeen minder relatiespecifiek kapitaal verloren gaan. Zie bijvoorbeeld Williamson, O. E., 1979, Transaction-cost economics: the governance of contractual relations, *The Journal of Law and Economics*, Vol 22(2), 233-261. ([link](#))

¹⁰ Merk op dat het vermogen dat noodzakelijk is voor de uitoefening van het bedrijf of zelfstandig beroep, waaronder de eigen woning, niet meetelt voor het recht op bijstand onder de Bbz.

¹¹ Naast deze voorwaarden zijn er een aantal standaardvoorwaarden die gelden voor de Tozo en waarvan we aannemen dat deze ook gelden in alle verschillende scenario's. Het gaat er dan om dat de persoon die een aanvraag doet aan het urencriterium voldoet, woonachtig is in Nederland en vóór 17-3-2020, 18.45 uur gestart is met de onderneming en stond ingeschreven bij de Kamer van Koophandel.

- Variant 1: Alleen een toets op het eigen inkomen van de zelfstandige (Tozo 1).
- Variant 2: Zelfstandige voldoet aan de partnertoets (Tozo 2, de huidige regeling).
- Variant 3: Zelfstandige voldoet aan de partner- en vermogenstoets.
- Variant 4: Zelfstandige voldoet aan de partnertoets en is werkzaam in een sector die naar verwachting nog voor langere tijd getroffen blijft.
- Variant 5: Zelfstandige voldoet aan de partner- én vermogenstoets en is werkzaam in een sector die naar verwachting nog voor langere tijd getroffen blijft.

Variant 1 komt overeen met de initiële regeling (Tozo 1). Hierbij wordt alleen getoetst op de eigen inkomsten uit andere bronnen dan de eigen onderneming. We gaan ervan uit dat gemeenten geen toets uitvoeren op het daadwerkelijke inkomen uit eigen onderneming, omdat dit in de praktijk moeilijk uitvoerbaar zal zijn.

Variant 2 is de facto de huidige regeling (Tozo 2). De introductie van de partnertoets betekent dat gemeenten momenteel zowel het eigen netto-inkomen als dat van een eventuele partner achteraf kunnen controleren om te bepalen of een Tozo-uitkering rechtmatig is verstrekt.

In variant 3 wordt naast een partnertoets ook een vermogenstoets uitgevoerd. Daarmee ligt deze variant dichterbij de reguliere bijstand. Een zelfstandige heeft pas recht op een uitkering als het (vrij beschikbare) vermogen lager is dan circa 6.000 euro voor een alleenstaande, of circa 12.000 euro voor een paar. Bij hogere vermogens moet eerst het vermogen aangewend worden om te voorzien in de kosten van levensonderhoud. In de bijstand geldt voorts een aparte toets op het eigen vermogen in de eigen woning, die laten we hier omwille van de eenvoud achterwege. Dit zou de uitvoering van de Tozo kunnen versimpelen.

Varianten 4 en 5 zijn ingegeven door de gedachte dat niet alle sectoren even hard geraakt zijn door de coronamaatregelen en dat de meeste sectoren inmiddels weer zijn opengegaan. In deze sectorspecifieke varianten wordt de regeling beperkt tot de sectoren waarvan we verwachten dat ze het langst getroffen gaan worden, omdat ze niet op afzienbare termijn hun activiteiten onbeperkt mogen voortzetten, zoals de cultuur en horeca (zie bijlage).

5 Beoordeling van de varianten

Uitkeringslasten

Allereerst gaan we voor deze varianten na hoeveel zelfstandigen in aanmerking kunnen komen voor de Tozo en welke macro-uitkeringslasten hiermee gemoeid zijn. We gaan ervan uit dat de inkomenssteun voor nog eens drie maanden geldt, met dezelfde maandelijkse bedragen als in de huidige situatie. Verder nemen we aan dat er een generieke 100%-schok optreedt in de winst uit onderneming of in het loon van een dga. Dit is een worstcasescenario, dat het maximale beroep op de regeling weergeeft.¹² Omdat gegevens over werkelijke inkomens tijdens de crisis (nog) niet beschikbaar zijn, gaan we uit van de inkomens uit 2018.

Niet alle gerechtigden doen een beroep op de Tozo, bijvoorbeeld omdat ze nog voldoende middelen hebben en gehoor geven aan het morele appel. De take-up – het aandeel potentiële gerechtigden dat

¹² Voor de eenvoud stellen we bruto = netto voor de resterende inkomensbronnen, waarvoor we alleen brutobedragen observeren. Dat is beneden de bijstandsgrens een redelijke benadering, maar is een lichte overschatting van het netto-inkomen, en dus een lichte onderschatting van de benodigde aanvulling om tot het bijstandsniveau te komen. We houden ook geen rekening met een eventuele daling van overige inkomensbronnen (zoals loon) door de coronacrisis. Dit zou eveneens een lichte onderschatting van de benodigde aanvulling kunnen geven.

daadwerkelijk een beroep deed op de regeling – lag onder Tozo 1 rond de 35%.¹³ De verwachting is dat de take-up toeneemt naarmate er meer beperkende voorwaarden worden opgelegd: een kleiner deel van de gerechtigden zal dan ook zonder steun kunnen voorzien in zijn levensonderhoud. Zo zal onder Tozo 1 een deel van de gerechtigden met een afdoende partnerinkomen hebben afgezien van steun. Onder Tozo 2 zijn deze zelfstandigen niet langer Tozo-gerechtigd. De take-up onder Tozo 1 werd echter ook beperkt doordat een deel van de zelfstandigen werkzaam is in sectoren die niet heel zwaar getroffen zijn door de coronamaatregelen. Dit zal met een partner- en/of vermogenstoets niet anders zijn. Alles bij elkaar schatten we de take-up voor deze varianten respectievelijk op 55% en 70%. In de sectorspecifieke varianten zal de take-up vermoedelijk nog hoger zijn doordat een groot deel van de zelfstandigen in deze sectoren te maken heeft met inkomensverlies. Voor deze varianten schatten we de take-up op 80% en 90%.¹⁴

De uitkeringslasten hangen nauw samen met de doelmatigheid van de regeling. Varianten met lagere macro-uitkeringslasten zijn beter gericht op degenen voor wie de regeling bedoeld is: zelfstandigen die tijdelijk niet in de kosten van levensonderhoud kunnen voorzien als gevolg van de contactbeperkingen die zijn opgelegd. Tabel 5.1 geeft per variant het aantal Tozo-gerechtigden – onderverdeeld in alleenstaanden en samenwonenden – en de macro-uitkeringslasten bij de geschatte take-up percentages. Let wel, het gaat hier om de pure netto-uitkeringslasten: de bedragen zijn dus exclusief de uitvoeringskosten en zijn niet gebruteerd.

Tabel 5.1 Geschatte Tozo-gerechtigden en uitkeringslasten (excl. uitvoeringskosten) per drie maanden

Tozo-variant	Gerechtigden, alleenstaand (x 1000)	Gerechtigden, samenwonend (x 1000)	% van aantal zelfstandigen	Uitkeringslasten (mld euro, niet gebruteerd)	Take-up (%)
1. Verrekening eigen inkomsten	190	671	87	1,13	35
2. Partnertoets	190	276	47	0,77	55
3. Partner- en vermogenstoets ^(a)	53	62	12	0,24	70
4. Partnertoets + sectorspecifiek	21	23	4	0,11	80
5. Partner- en vermogenstoets + sectorspecifiek	8	7	1	0,04	90

(a) De gehanteerde vermogensgrens is ca. 6000 euro voor een alleenstaande en ca. 12000 euro voor een paar.

Een groot deel van de zelfstandigen voldoet niet aan de partner- en vermogenstoets. Bij invoering van een vermogens- en partnertoets zijn de uitkeringslasten een factor vijf kleiner dan wanneer er enkel getoetst wordt op het eigen inkomen (1,13 mld euro versus 0,24 mld euro). Ook het verschil tussen enkel een partnertoets en een partner- en vermogenstoets is met een factor drie aanzienlijk.

Het aantal gerechtigden is het kleinst in de variant waarin de Tozo alleen bestemd is voor zelfstandigen die actief zijn in een sector die langdurig getroffen is door coronamaatregelen. De netto-uitkeringslasten zijn in deze variant 110 mln euro in het geval er alleen getoetst wordt op het eigen en partnerinkomen en 40 mln euro als er daarnaast ook getoetst wordt op het vermogen.

¹³ Dit percentage is gebaseerd op de schatting van 374.000 aanvragen voor Tozo 1, waarvan meer dan 90% inkomenssteun betrof en zo'n 90% werd toegewezen. Zie de Kamerbrief d.d. 5 juni 2020, Monitoring arbeidsmarkt en beroep noodpakket. ([link](#))

¹⁴ Merk op dat deze percentages uitgaan van hetzelfde scenario van contactbeperkingen als onder Tozo 1. Dit maakt een eerlijke vergelijking tussen de verschillende varianten mogelijk, wat ook bij een eventuele tweede golf van het coronavirus van pas kan komen.

Uitvoeringskosten

De verhouding tussen de verwachte maximale caseload per gemeente en het zittende bijstandsbestand in dezelfde gemeente, geeft een beeld van de verwachte uitvoeringskosten. Deze verhouding biedt namelijk inzicht in hoeverre een gemeente de nieuwe steunaanvragen snel en tegen acceptabele uitvoeringskosten kan verwerken. Een verhouding van 0,1 betekent dat het aantal Tozo-aanvragen vergelijkbaar is met een situatie waarin het aantal bijstandsuitkeringen met 10% zou toenemen. Aangezien een groei van het bijstandsvolume met 10% conjunctureel niet uitzonderlijk is, ligt het in de rede dat een gemeente een dergelijke caseload aan zou moeten kunnen met de bestaande organisatorische infrastructuur.

Onder Tozo 1 overstijgt in veel gemeenten het verwachte maximale aantal Tozo-gerechtigden het huidige aantal bijstandsontvangers (figuur 5.1). In de figuur is ook duidelijk te zien dat beperkende voorwaarden als een partner- en/of vermogenstoets de maximale caseloads per gemeente sterk reduceren. Verder toont figuur 5.1 dat in vooral de kleinere gemeenten de caseload relatief sterk toeneemt: de correlatie tussen gemeentegrootte en de verhouding Tozo-gerechtigden/huidige bijstandsontvangers is negatief.¹⁵ Zo zien we ook dat deze verhouding in de vier grote steden (G4) laag is. Deze gemeenten hebben naar verhouding veel bijstandsontvangers en kunnen naar verwachting dan ook gemakkelijker opschalen dan kleine gemeenten. Zij hebben al een relatief groter ambtenarenapparaat om uitkeringsaanvragen te verwerken.

Voor de geschatte uitvoeringskosten is het niet altijd evident hoe de varianten ten opzichte van elkaar verschillen. Zo stijgen met de invoering van een vermogenstoets de uitvoeringskosten per casus ten opzichte van alleen een partnertoets, maar daalt tegelijkertijd de verwachte caseload met bijna 70%. Een groot deel van de zelfstandigen zit ruim boven de vermogensgrens; we gaan ervan uit dat de meesten van hen geen nieuwe aanvraag zullen doen (zelfselectie) of snel zullen afvallen wanneer ze hun vermogen moeten melden. Ook gaan we hier uit van een lichte vermogenstoets. De varianten die zich beperken tot de langdurig getroffen sectoren lijken aantrekkelijke opties om de uitvoeringskosten te beperken. Door een controle op de Standaard Bedrijfsindeling (SBI)-code van de onderneming kan de gemeente dan eenvoudig achterhalen of de zelfstandige in aanmerking komt voor een Tozo-uitkering.¹⁶ Een kanttkening hierbij is dat we bij de verwachte maximale caseloads uitgaan van een worstcasescenario. In een situatie waarin de economie weer flink op gang komt, zal ook in de andere varianten het aantal aanvragen beperkt blijven.

Het risico op massale doorstroom van de Tozo naar de algemene bijstand of de Bbz lijkt beperkt.¹⁷ Het aantal zelfstandigen dat voldoet aan de partner- en vermogenstoets van de bijstand bij een 100%-afname van de winst uit onderneming (of het dga-loon) en dat werkzaam is in een sector die nog langere tijd getroffen blijft door coronamaatregelen, is relatief klein. Uitgedrukt als fractie van het aantal bijstandsgerechtigden voor de coronacrisis gaat het in de meeste gemeenten om zo'n 2 tot 3% (zie figuur 5.1 rechtsonder). In geval van algehele vraaguitval in een langdurige recessie zal de vraag naar arbeid ook in andere sectoren afnemen, waardoor zelfstandigen ook in andere sectoren hun tarieven zullen moeten verlagen, of minder opdrachten zullen krijgen. Hierdoor kan een deel van de zelfstandigen in andere sectoren ook onder de bijstandsgrens zakken. De totale toename van het bijstandsvolume kan daarom hoger uitvallen naarmate er sprake is van een grote vraaguitval in sectoren die niet direct getroffen zijn of blijven door coronamaatregelen.¹⁸

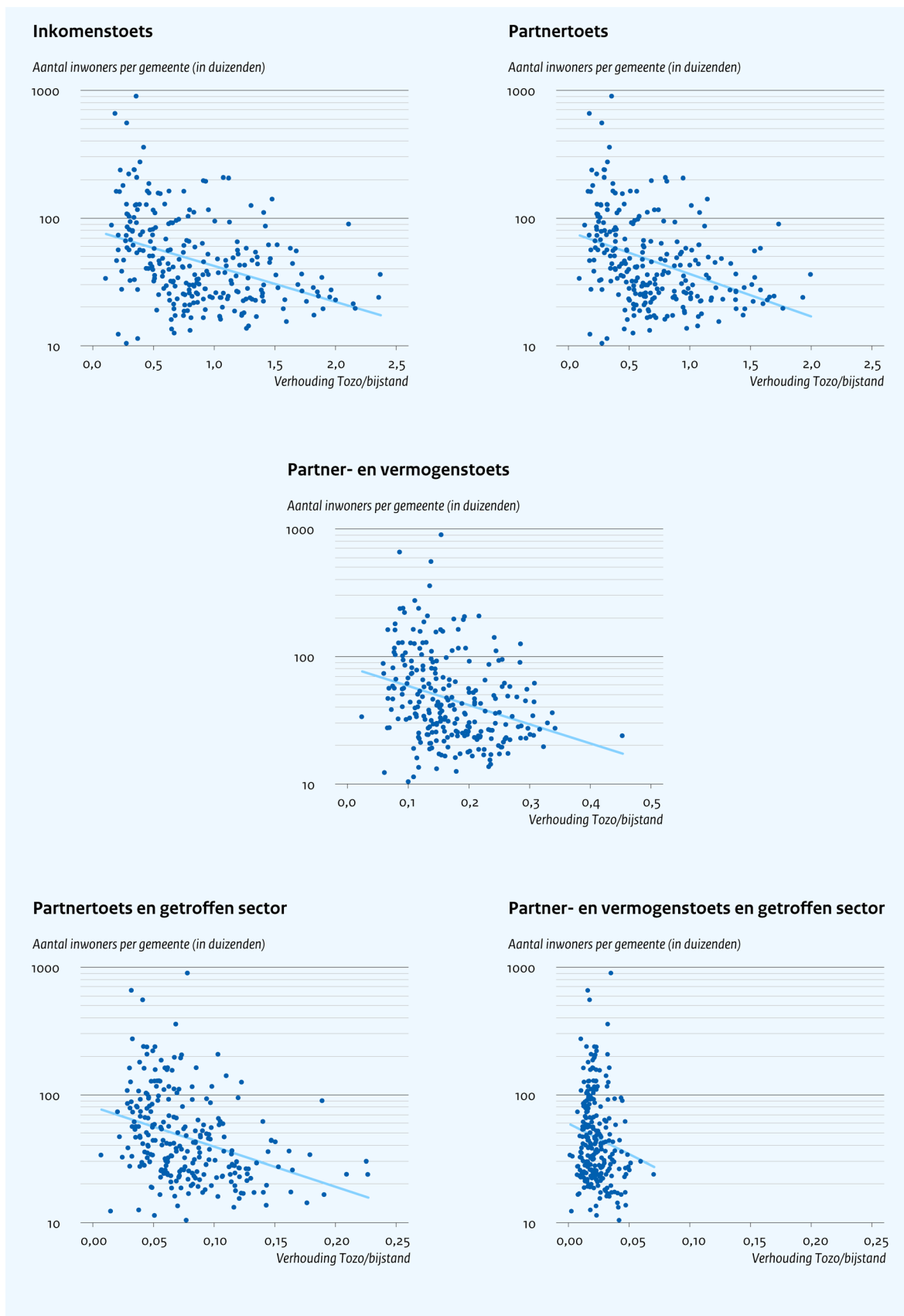
¹⁵ Gemeenten met een intergemeentelijke sociale dienst zijn samengevoegd in deze analyse.

¹⁶ De uitlegbaarheid kan wel problematisch zijn, als de selectie van sectoren niet op volledig objectieve gronden gemaakt kan worden.

¹⁷ In 2013, toen de werkloosheid piekte als gevolg van de financiële crisis, deed maar een relatief beperkt aantal van 11.000 zelfstandigen een beroep op de Bbz. Zie Achtergrondkenmerken Bbz-ontvangers (CBS, 2017). ([link](#))

¹⁸ Ook kan het aantal aanvragen toenemen doordat de Tozo meer bijstandsgerechtigde zelfstandigen bekend heeft gemaakt met de verschillende bijstandsregelingen van de gemeente. In de literatuur staat een toename van het beroep op sociale voorzieningen als gevolg van een beleidswijziging bekend als het 'Woodwork effect'; zie bijvoorbeeld LaPlante, M. P., 2013, The Woodwork Effect in Medicaid Long-Term Services and Supports, Journal of Aging & Social Policy, Vol 25(2), 161-180. ([link](#))

Figuur 5.1 Verwachte maximale aantal Tozo-gerechtigden per bijstandsvanger, afgezet tegen de gemeentegrootte, voor verschillende varianten



Mobiliteit van menselijk kapitaal

In variant 3, met een partner- en vermogenstoets en zonder sectorale differentiatie, is er een sterke financiële prikkel voor zelfstandigen om in een andere sector aan de slag te gaan. Zelfstandigen met voldoende partnerinkomen of vermogen komen immers niet meer in aanmerking voor een Tozo-uitkering. In de varianten 4 en 5, waarin de Tozo expliciet beperkt wordt tot de langdurig getroffen sectoren, is deze prikkel zwakker. In die varianten verliezen zelfstandigen die in een langdurig getroffen bedrijfstak werken, namelijk hun recht op een Tozo-uitkering zodra ze stoppen met hun bedrijf en actief worden in een andere sector. Onzekerheid over het verdere verloop van de crisis kan hen terughoudend maken om te switchen, immers bij een eventuele tweede golf van het coronavirus komen zij dan misschien niet meer in aanmerking voor een uitkering. Hoewel dit slechts een klein deel van het totaal aantal zelfstandigen betreft, is dit wel de groep waarvoor het economisch gezien juist goed zou zijn als een deel ervan zich oriënteert op andere werkzaamheden, al dan niet tijdelijk.

In de varianten met sectorale differentiatie (4 en 5) kan de mobiliteit van menselijk kapitaal gestimuleerd worden door de uitkering onvoorwaardelijk te maken. Dat wil zeggen dat het recht op een Tozo-uitkering niet vervalt indien zelfstandigen in getroffen sectoren overstappen naar een andere sector. Deze optie gaat echter wel gepaard met hogere uitvoeringskosten.

Een tweede optie is om een heldere einddatum voor de regeling vast te leggen en te communiceren. Zelfstandigen kunnen zelf de beste inschatting maken van de levensvatbaarheid van hun bedrijf op de langere termijn. Ze zullen zich eerder gaan oriënteren op andere werkzaamheden als duidelijk is dat de Tozo eindig is en als hun inschatting is dat hun onderneming nog langere tijd niet levensvatbaar zal blijven. Dit vereist wel dat de wetgever zich geloofwaardig kan committeren aan het beëindigen van de regeling op de aangekondigde datum, wat in de praktijk lastig kan zijn.

Conclusie

Uit de appreciatie van de verschillende varianten volgt dat er niet één is die op alle aspecten superieur is aan de andere. Dit is ook te zien in tabel 5.2, waarin de beoordeling schematisch is weergegeven. Dat betekent dat bij een eventuele voortzetting van de Tozo er een afruil bestaat tussen uitkeringslasten (c.q. doelmatigheid), uitvoeringskosten en mobiliteit van menselijk kapitaal. Zo beperken de sectorspecifieke varianten zowel de uitkeringslasten als de uitvoeringskosten, maar remmen ze de intersectorale mobiliteit. De niet-sectorspecifieke variant met een vermogenstoets geeft zelfstandigen in langdurig getroffen sectoren een financiële prikkel om van sector te switchen, maar daar staan weer hogere uitvoeringskosten tegenover dan bij de sectorspecifieke varianten.

Beperking van de Tozo tot alleen diegenen met weinig vermogen ligt economisch gezien het meest voor de hand. Dit stimuleert ondernemers om hun werkzaamheden aan te passen aan een nieuw economisch evenwicht en vergroot de doelmatigheid van de regeling. Het effect op de uitvoeringskosten is ambigu door het lagere aantal gerechtigden, maar de hogere uitvoeringskosten per gerechtigde.

Beëindiging van de Tozo behoort ook tot de mogelijkheden. Zelfstandigen kunnen dan een beroep doen op het reguliere vangnet vanaf 1 oktober: de Bbz en de algemene bijstand. De Bbz kent een aanzienlijk hogere vermogensgrens dan de algemene bijstand, maar doordat een levensvatbaarheidstoets wordt gedaan op de onderneming zijn de uitkeringslasten naar verwachting toch beperkt en is de doelmatigheid hoog. Mobiliteit wordt sterker gestimuleerd dan bij verlenging van de Tozo, omdat zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf terugvallen op de algemene bijstand. Nadeel van een levensvatbaarheidstoets is dat het lastig kan zijn voor gemeenten om te bepalen welke ondernemingen levensvatbaar zijn en welke niet. Gemeenten hebben hier wel een financieel belang bij, aangezien zij zelf financieel verantwoordelijk zijn voor ondersteuning in het

kader van de Bbz en de algemene bijstand. Dit in tegenstelling tot de Tozo, waarvoor iedere extra uitkering in beginsel door het Rijk wordt vergoed.

Tabel 5.2 Kwalitatieve beoordeling van Tozo-varianten ten opzichte van de huidige regeling

Tozo-variant	Uitkeringslasten (doelmatigheid)	Uitvoeringskosten	Mobiliteit van menselijk kapitaal
1. Verrekening eigen inkomsten	-	+/-	-
2. Partnertoets (huidige regeling)	0	0	0
3. Partner- en vermogenstoets	+	+/-	+
4. Partnertoets + sectorspecifiek	+	+	-
5. Partner- en vermogenstoets + sectorspecifiek	++	+	-
Beëindiging Tozo, regulier vangnet ¹⁹	++	+/-	++

+ : gunstiger dan huidige regeling, - : ongunstiger, +/- : niet eenduidig

Bijlage: langdurig getroffen sectoren

Onderstaande tabel bevat de sectoren waarvan we veronderstellen dat ze langdurig te maken hebben met contactbeperkende maatregelen. Dit betreft een eigen inschatting en zal geen perfecte afbakening zijn.

Sector	SBI-code
Eet- en drinkgelegenheden	56
Bioscopen	5914
Organiseren van congressen en beurzen	823
Sport- en recreatieonderwijs	8551
Cultureel onderwijs	8552
Podiumkunst en -vermaak	9001
Dienstverlening voor uitvoerende kunsten	9002
Theaters, schouwburgen en evenementenhallen	9004
Musea, kunstgalerieën en -expositieruimten	9102
Exploitatie van amusements- en speelautomaten	92009
Sport en recreatie	93
Sauna's, solaria, baden e.d.	9604

¹⁹ Uitgaande van de Bbz en de algemene bijstand met de reguliere toetsingscriteria.